

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

СБОРНИК ДОКЛАДОВ О СОБЫТИЯХ 2001 ГОДА

МОСКОВСКАЯ ХЕЛЬСИНКСКАЯ ГРУППА

МОСКВА 2002

Доклады подготовлены
Московской Хельсинкской группой
в рамках проекта
«Мониторинг прав человека в России»
при участии
Объединения Комитетов в защиту евреев
из бывшего Советского Союза
и правозащитных организаций из 85 регионов
Российской Федерации

Финансирование проекта осуществляется
Агентством Международного Развития США (USAID)



Ряд материалов, включенных в сборник,
подготовлены и переведены при содействии
Европейской Комиссии

Директор проекта Д. Мешеряков

Ответственный редактор С. Лукашевский
Редактор Н. Беленкина
Обработка и систематизация информации М. Полихова

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Т. Локишина, С. Лукашевский

6

ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2001 ГОДУ

РАЗДЕЛ 1

УВАЖЕНИЕ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ДРУГИЕ УБИЙСТВА, СОВЕРШЕННЫЕ АГЕНТАМИ ВЛАСТЕЙ <i>Г. Кузовкин, «Мемориал»</i>	21
ИСЧЕЗНОВЕНИЕ ЛЮДЕЙ <i>Г. Кузовкин, «Мемориал»</i>	29
СВОБОДА ОТ РАБСТВА, ЗАПРЕТ НА ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ И ПОДНЕВОЛЬНЫЙ ТРУД <i>Г. Кузовкин, «Мемориал»</i>	35
ПЫТКИ И ДРУГИЕ ЖЕСТОКИЕ, БЕСЧЕЛОВЕЧНЫЕ ИЛИ УНИЖАЮЩИЕ ДОСТОИНСТВО ВИДЫ ОБРАЩЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ СО СТОРОНЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ, ПРОИЗВОЛЬНЫЕ АРЕСТЫ, ЗАДЕРЖАНИЯ <i>А. Соколов, «Мемориал»</i>	48
ОТКАЗ В ПРОВЕДЕНИИ СПРАВЕДЛИВОГО ПУБЛИЧНОГО СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА, НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПА НЕЗАВИСИМОСТИ СУДОВ <i>С. Насонов, Независимый экспертно-правовой совет</i>	93
ОТКАЗ В ПОЛУЧЕНИИ ГАРАНТИРОВАННОЙ ВНЕСУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ <i>С. Лукашевский</i>	94
ПРОИЗВОЛЬНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ЧАСТНУЮ ЖИЗНЬ, ЖИЛИЩЕ И КОРРЕСПОНДЕНЦИЮ <i>А. Новикова</i>	102

РАЗДЕЛ 2

СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВНЫХ ГРАЖДАНСКИХ СВОБОД

СВОБОДА СЛОВА И ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ <i>А. Новикова</i>	109
СВОБОДА УБЕЖДЕНИЙ, СОВЕСТИ И РЕЛИГИИ <i>С. Лукашевский</i>	135
СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ И СОЗДАНИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ <i>А. Новикова</i>	158
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ <i>А. Новикова</i>	164

РАЗДЕЛ 3 СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СВОБОД

Право на периодическую смену власти через выборы <i>А. Новикова</i>	177
ЗАПРЕТ НА ПРОПАГАНДУ ВОЙНЫ, НА ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ И НАСИЛИЮ <i>А. Новикова</i>	191

РАЗДЕЛ 4 ПОЛОЖЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМЫХ ГРУПП И НАРУШЕНИЕ ИХ ПРАВ

ПОЛОЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ <i>А. Соколов, «Мемориал»</i>	207
ПОЛОЖЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СЕКСУАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ <i>А. Сутягин</i>	246
ПОЛОЖЕНИЕ ЗАКЛЮЧЕННЫХ <i>Н. Костенко</i>	261
ПОЛОЖЕНИЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ СРОЧНОЙ СЛУЖБЫ <i>Н. Костенко</i>	271
ПОЛОЖЕНИЕ ДУШЕВНОБОЛЬНЫХ <i>Ю. Савенко, Независимая психиатрическая ассоциация России</i>	280

ДОКЛАД О СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА НА ТЕРРИТОРИИ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ <i>О. Трусевич</i>	291
--	------------

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ <i>С. Насонов, Независимый экспертно-правовой Совет</i>	379
---	------------

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ <i>Т. Локина, С. Лукашевский</i>	463
--	------------

ВВЕДЕНИЕ

Представляемый вниманию читателей сборник «Права человека в регионах Российской Федерации» — уже четвертый по счету, подготовленный Московской Хельсинкской группой (МХГ) на основе мониторинга, проведенного в 2001 г. совместно с другими московскими и более чем 80-ю региональными правозащитными организациями. Идея, зародившаяся и разработанная в Московской Хельсинкской группе, нашла горячую поддержку российских региональных НПО, активно включившихся в работу. И то, что в 1997 г. начиналось как амбициозный эксперимент в пяти российских регионах, где гражданское движение на тот момент было наиболее активным, на сегодняшний день превратилось в многофункциональную единую общероссийскую сеть правозащитного мониторинга. Ключевую роль в становлении сети сыграл проект «Мониторинг прав человека в России», осуществлявшийся с 1998 по 2002 гг. при поддержке Агентства международного развития США (USAID).

Отслеживание ситуации с правами человека происходит объединенными усилиями московской и региональных правозащитных организаций. Московской организации отводится роль координатора, разработчика единой методологической базы мониторинга, составителя общероссийского доклада о положении с правами человека. Местные организации проводят мониторинг в своих регионах и составляют на его основе региональные доклады о положении с правами человека.

На сегодняшний день это единственный опыт сетевого общероссийского мониторинга, но мы надеемся, что его успех вдохновит наших коллег по правозащитному движению на другие подобные инициативы.

Теперь, по окончании проекта «Мониторинг прав человека в России», сеть будет продолжать осуществление мониторинга положения с правами человека в субъектах Российской Федерации. Навыки и знания, приобретенные за более чем четыре года систематической работы также позволили организациям-членам сети перейти на качественно новый уровень деятельности — осуществление профильного мониторинга наиболее острых проблем в области прав человека. Четыре таких исследования пройдут в 2002–2004 гг. при содействии Европейской Комиссии, принявшей решение поддержать деятельность сети правозащитного мониторинга в России. Тема первого, осуществляющегося в данный момент исследования, — расизм и ксенофобия в Российской Федерации.

Принципиальное отличие настоящего сборника от предыдущих изданий «Права человека в регионах Российской Федерации» состоит в том, что в него не включены тексты докладов региональных организаций-участников проекта. Такое решение принято, с одной стороны, потому, что за несколько лет совместной работы наши региональные партнеры приобрели достаточный опыт составления обзорных докладов по результатам базового мониторинга и не нуждаются в нашем методическом содействии и помощи в подготовке текстов к публикации. С другой стороны, мы намеренно поставили перед региональными организациями задачу попытаться самостоятельно изыскать средства на публикации и презентации докладов в своих регионах. Некоторым это удалось. В тоже время мы сочли необходимым опубликовать доклад о положении с правами человека в Чеченской Республике, так как ситуация в этом регионе остается одной из наиболее острых правозащитных проблем мирового масштаба.

Кроме того, данный сборник включает в себя общероссийский доклад, составленный на основе региональных, обзор основных тенденций развития регионального законодательства, составленный Независимым экспертно-правовым советом и очерк о влиянии процессов децентрализации на ситуацию с правами человека в РФ.

Составители обращают внимание читателей на то, что в сборнике затронуты отнюдь не все формы нарушений прав человека, имеющие место в современной России. Более того, несколько тем, освещенных в прошлогоднем издании (в первую очередь — социально-экономические права), на этот раз в силу объективных обстоятельств остались неохваченными. С другой стороны, в настоящем сборнике собраны материалы по таким ранее не рассматривавшимся проблемам, как, например, региональная законодательная база и права сексуальных меньшинств. Кроме того, авторами некоторых разделов была предпринята попытка более углубленного, отчасти ретроспективного, исследования ситуации с соблюдением прав человека. В целом, как и в изданиях 1999–2001 гг., сборник представляет собой очерк ситуации с соблюдением прав человека. Мы постарались как представить дополнительную информацию по ранее описанным тенденциям, так и в чем-то дополнить картину нарушений прав человека в современной России.

* * *

В 2001 г. основные направления развития ситуации с соблюдением прав человека в России остались без изменения. С другой стороны, негативные тенденции упрочились и с очевидностью приобрели долгосроч-

ный характер, а ряд важных положительных элементов политики Президента В. Путина реализуются медленно и непоследовательно, не оказывая, во всяком случае пока, серьезного влияния на общее положение вещей.

Наибольшие «потери» в 2001 г. продолжала нести сфера гражданских и политических прав. Российское политическое пространство становится все менее плюралистическим. В апреле 2001 г. федеральная власть завершила борьбу за фактический контроль над третьим по значимости метровым телеканалом — НТВ, управление которым перешло от В. Гусинского к полугосударственной компании «Газпром». В январе 2002 г. после серии судебных разбирательств прекратил вещание последний частный метровый телеканал федерального значения — ТВ-6. Две основных телекомпания ОРТ и РТР являются по сути пропагандистскими инструментами федеральной власти, не уравновешиваемыми другими сопоставимыми по значимости СМИ. Наиболее существенным следствием планомерного разрушения медиа-холдинга В. Гусинского и уничтожения ТВ-6¹ руками полугосударственных или частных, но лояльных федеральной власти, компаний стало то, что теперь владельцы и руководители СМИ отчетливо осознают, к чему может привести последовательная и резкая критика Кремля.

В итоге нынешняя федеральная власть получила огромные возможности по использованию телевидения и радио как инструмента политического манипулирования², при том, что доступ оппозиции к этим СМИ сократился³.

В регионах же положение со свободой массовой информации давно обстоит еще хуже, чем в центре. СМИ по преимуществу находятся под контролем региональных властей, а немногие оставшиеся независимыми издания постепенно захватываются или уничтожаются.

Выборы, прошедшие в ряде российских регионов в 2001 г. продемонстрировали, что избирательный процесс в России становится менее демократическим. Все чаще открытая конкуренция кандидатов полностью подменяется «аппаратным» противостоянием, которое заканчива-

¹ Формально компания МНВК, которая осуществляла вещание в качестве телеканала ТВ-6 еще существует (по состоянию на май 2002 г.), но отключена от эфира и должна ликвидироваться по решению суда.

² Контрольный пакет акций единственной крупной негосударственной общественно-политической радиостанции «Эхо Москвы» также находится в руках Газпрома. Руководство радиостанции, которое в целом оставалось неизменным с 1991 г., может быть в любой момент заменено.

³ Только один очевидный пример. На НТВ, до перехода телеканала под контроль Газпрома, в рамках еженедельной аналитической программы лидеры всех парламентских фракций имели возможность кратко комментировать наиболее важные политические события недели. На «новом» НТВ такая практика прекратилась.

ется победой той или иной группировки внутри властных структур и связанных с ними представителей бизнеса. Возможны и компромиссы. Так, например, результаты выборов в Московскую Городскую Думу были, фактически, предreshены задолго до голосования, поскольку четыре наиболее крупные, не считая коммунистов, политические партии «Единство», «Отечество — Вся Россия», «Союз правых сил» и «Яблоко» поделили между собой избирательные округа⁴. По мере разворачивания избирательной кампании по выборам Президента Республики Якутия (Саха) вся страна могла наблюдать за аппаратной интригой, в ходе которой из трех реальных претендентов остался один и в отсутствии других реальных конкурентов занял президентское кресло. Таким образом, институт выборов приобретает в России квазидемократический характер, и избирателям предлагается выбирать из кандидатов, один из которых «обречен» на победу.

Самой болевой точкой России в сфере прав человека остается ситуация в Чечне. Причем — и это является наиболее прискорбной тенденцией — положение в Чеченской Республике за 2001 г. несколько не улучшилось. Крупные военные операции прекратились еще в первой половине 2000 г. Однако мирное население продолжает подвергаться насилию и грабегам со стороны представителей федеральных сил, в том числе в ходе так называемых зачисток⁵. Чеченцы, задержанные представителями федеральных сил, якобы за причастность к вооруженному сопротивлению, становятся жертвами жестоких пыток, пропадают без вестей. Многих из них впоследствии находят убитыми.

С весны 2001 г. российские власти предпринимают попытки вернуть в Чечню беженцев, обосновавшихся в соседней Ингушетии, их численность превышает 150 тыс. человек. Так, в Ингушетии с 13 апреля была прекращена регистрация «вынужденных переселенцев». Федеральные власти и администрация Чеченской Республики пытаются вынудить беженцев, находящихся на территории Ингушетии, вернуться в места своего постоянного проживания, лишая их государственной помощи и ограничивая деятельность международных гуманитарных организаций в регионе.

⁴ В связи с огромным влиянием Ю. Лужкова, мэра г. Москвы, на столичный политический процесс и объединением движения «Отечество — Вся Россия» (одним из лидеров которой был тот же Ю. Лужков) с пропрезидентской партией «Единство», победившей на парламентских выборах 1999 г., возможности других политических партий обеспечить избрание своих кандидатов снизились до минимума. Для преодоления этой ситуации было достигнуто соглашение между объединившимися «Отечеством» и «Единством» и политическими партиями «Яблоко» и «Союз правых сил».

⁵ По данным Правозащитного центра (ПЦ) «Мемориал», в 2001 г. их было более 20.

Осенью 2001 г. российские власти и президент А. Масхадов предприняли некоторые шаги в направлении начала переговорного процесса. Однако, судя по официальным заявлениям, имевшие место контакты между российскими официальными лицами и представителями А. Масхадова не принесли положительных результатов.

В итоге массовые и грубейшие нарушения прав человека в Чеченской Республике приобретают затяжной хронический характер, в то время как российские власти не проявляют подлинной готовности к ведению переговоров — единственно возможному способу разрешения конфликта. Отсутствие политической воли к мирному урегулированию выражается и в официальной риторике российских властей на международном уровне. В частности, на завершившейся в апреле 2002 г. 58 Сессии Комиссии по правам человека ООН делегация РФ заявила, что предлагать России вести переговоры с чеченцами — то же самое, что предлагать государствам-членам анти-террористической коалиции начать переговорный процесс с представителями так называемой Аль-Каеды.

Оправдывая массовые нарушения прав человека в Чечне борьбой с международным терроризмом, российские власти при этом оказываются не в состоянии защитить население от полуорганизованных фашиствующих молодежных группировок («скинхедов»). Нападения на выходцев из кавказского региона, азиатских и африканских стран приобрели постоянный характер и при попустительстве правоохранительных органов переросли в настоящие погромы, которые имели место на двух московских рынках в апреле и октябре 2001 г.

Благоприятным фоном для подобных событий безусловно является практика дискриминации мигрантов, принадлежащих к этническим меньшинствам, которая получила широкое распространение в деятельности представителей власти и правоохранительных органов г. Москвы и ряда других субъектов Российской Федерации и, в свою очередь, способствует массовому распространению ксенофобии. Причем в Краснодарском крае заявления представителей власти отличает откровенно националистическая риторика, которая в начале 2002 г. уже вылилась в реальные действия по депортации «незаконных» мигрантов, осуществляемой на практике по этническому признаку.

После того, как в 2000 г. Верховный Суд полностью оправдал Александра Никитина, обвиненного в шпионаже за подготовку исследования о состоянии радиоактивных отходов на Северо-западе России для норвежской экологической организации, казалось, что

наметился прогресс и в других подобных делах. Тем не менее, несмотря на непрекращающиеся выступления правозащитников, юристов, представителей российской и международной общественности по поводу необоснованности обвинений в шпионаже, выдвинутых против Григория Пасько, Игоря Сутягина, Валентина Моисеева и других, суды либо отправляют дела на дополнительное расследование⁶, либо принимают решение в пользу ФСБ. И если очередной процесс 2001 г. по делу Валентина Моисеева закончился, по крайней мере, смягчением приговора, то Григорий Пасько в декабре 2001 г. был признан виновным уже не только в превышении служебных полномочий, но и непосредственно в шпионаже.

Более того, в 2001 г. на одного «узника шпиономании» стало больше. Красноярский физик Валентин Данилов, чье дело расследовалось ФСБ с мая 2000 г., был арестован 16 февраля 2001 г. и с тех пор находится в следственном изоляторе. В феврале 2002 г. его дело было отправлено на дополнительное расследование⁷.

По мнению адвоката Моисеева Анатолия Яблокова: «Тенденция такова, что, даже если нет доказательств, лица, которые привлекаются по уголовным делам, расследованным ФСБ РФ, тем не менее несут наказание. Эта тенденция оченьстораживает. Если она будет предпринята в отношении Моисеева, мы будем продолжать бороться дальше»⁸.

Не лучше обстоит дело и с другими наиболее значимыми проблемами в области прав человека. Несмотря на заявления нового министра внутренних дел Б. Грызлова (назначен в мае 2001 г.) о необходимости серьезных изменений в деятельности милиции, никакой информации, свидетельствующей об ограничении практики применения пыток и других незаконных приемов следственной и оперативно-розыскной деятельности в 2001 г. не зафиксировано. То же касается и ситуации в вооруженных силах: переход на контрактный принцип комплектования армии осуществляется крайне медленно, несмотря на то, что иного способа покончить с неуставными отношениями и нарушениями в рядах Вооруженных Сил со всей очевидностью не существует.

⁶ При этом все обвиняемые остаются под стражей, вопреки неоднократным ходатайствам адвокатов.

⁷ Он обвиняется в «измене родине» за то, что собирался передать Китаю в рамках выполнения коммерческого заказа информацию, содержащую государственную тайну. Однако сведения, разглашение которых вменяется в вину Данилову, были раскритикованы еще в 1992 г. и уже опубликованы в открытой печати (по мнению 19 ученых, подписавших коллективное письмо в защиту Данилова).

⁸ Верховный суд оставил в силе приговор Валентину Моисееву (www.hro.org).

Имели место некоторые подвижки в отношении реализации конституционного права граждан на альтернативную гражданскую службу, до сих пор не регламентированного соответствующим федеральным законом. В начале 2001 г. законопроект об альтернативной службе был, наконец, внесен в Государственную Думу Правительством (что позволяет надеяться на скорое его принятие), но в его нынешнем варианте он учитывает интересы Министерства обороны в большей степени, чем интересы российских граждан. Предполагается введение экстерриториального принципа прохождения альтернативной службы, сроком вдвое превышающей военную. Кроме того, фактически вводится обязанность гражданина доказывать наличие убеждений, несовместимых со службой в армии. В то время, пока идет работа над законопроектом, суды продолжают достаточно часто выносить антиконституционные решения об отказе в прохождении альтернативной службы.

МХГ и другие правозащитные организации неоднократно высказывались в поддержку деклараций В. Путина и сотрудников Администрации Президента о необходимости интенсификации судебной реформы и ее первоочередных приоритетах. Главным событием в этой сфере стало принятие в декабре 2001 г. нового Уголовно-процессуального кодекса (УПК). Кодекс вводит институт мировых судей, которые, принимая решения по незначительным правонарушениям, смогут разгрузить федеральных судей. Также институт суда присяжных распространяется теперь на все регионы РФ (ранее только на девять), но процесс его введения растянется до 2004 г. Кроме того, вводится арест по судебному приказу взамен санкции прокурора, а защитник получает полномочия собирать и представлять суду доказательства. К числу нововведений, направленных на усиление гарантий соблюдения прав человека, также относится право судей признавать неприемлемыми в качестве доказательств показания, полученные в отсутствие адвоката.

В то же время новый УПК не представил возможности подачи апелляции на решение суда. Более того, представители НПО лишись права участвовать в процессе в качестве общественных защитников.

Положительной оценки заслуживает определенная переориентация внешней политики России после трагических событий 11 сентября в Нью-Йорке в сторону сближения с Западом. Более тесное сотрудничество со странами Запада может заставить российское руководство уделять больше внимания проблеме соблюдения прав человека, а интеграция России в западное сообщество безусловно в отдаленной

перспективе будет иметь положительное влияние на ситуацию с правами человека внутри страны. Однако следует признать, что краткосрочные последствия новой международной ситуации имели и определенное отрицательное влияние. Это выразилось в использовании российской дипломатией общей антитеррористической риторики в целях оправдания действий России в Чечне (см. выше) и в том, что степень критичности правительств стран Европейского союза и США к нарушениям прав человека в России снизилась. В частности, этой весной проблема Чечни была снята с повестки дня Комиссии по правам человека ООН.

На этом фоне, не внушающем большого оптимизма, 2001 г. закончился для российских НПО гораздо успешнее, чем можно было ожидать. Авторитарные установки нынешней российской власти заставляли опасаться того, что в своих отношениях с неправительственным сектором она будет взаимодействовать только с лояльными ей организациями, а остальных представителей третьего сектора игнорировать и, возможно, стремиться ограничить их активность. Еще летом 2001 г. казалось, что ситуация развивается именно в этом направлении. Организационные структуры Гражданского Форума, который должен был стать местом масштабного диалога общественных объединений и власти, фактически игнорировали значительную часть реально действующих НПО. Однако затем представители Администрации Президента и Правительства изменили изначально выбранную позицию и вступили во взаимодействие с независимыми, в том числе, правозащитными НПО. Итогом этих переговоров стало активное участие последних в организации и проведении Гражданского Форума, прошедшего в ноябре 2001 г. Причем по настоянию независимого неправительственного сообщества упор был сделан не на пленарные заседания, а на тематические столы по самым острым проблемам в области прав человека и деятельности НПО. Это собрание действительно достаточно адекватно отражало состав третьего сектора в России и позволило заметно интенсифицировать взаимодействие между НПО и государственными структурами, в частности в рамках созданных долгосрочных переговорных площадок по целому ряду актуальных вопросов. Для того, чтобы показать себя сторонниками развития в стране гражданского общества, власти оказались готовы не только пойти на диалог с правозащитными организациями, которые постоянно подвергают политику государства резкой критике, но и фактически признать их системообразующую роль в третьем секторе. В тоже время нет серьезных гарантий того, что конструктивное взаимодействие между НПО и

государственными органами, начавшееся в ходе Гражданского Форума, станет постоянным.

События 2001 г., да и всех последних лет, показывают, что права человека воспринимаются российскими властями не в качестве одного из приоритетов их политики, а лишь как элемент положительного имиджа, о котором стоит заботиться, но лишь до тех пор, пока подобное «имиджмейкерство» не потребует больших усилий и не войдет в противоречие с более насущными интересами. Через призму такой позиции и следует рассматривать результаты мониторинга нарушений прав человека в России, представленные в настоящем сборнике.

ДОКЛАД
О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В 2001 ГОДУ

От СОСТАВИТЕЛЕЙ

Настоящий доклад является обобщением мониторинга прав человека, проведенного правозащитными общественными организациями в 84 субъектах Российской Федерации. Кроме того, использованы материалы центральной прессы, информационные ресурсы Интернета и московских профильных правозащитных организаций.

Отсутствие ссылки на источник подразумевает, что информация предоставлена региональными партнерами.

РАЗДЕЛ 1

**УВАЖЕНИЕ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ
ЛИЧНОСТИ**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ДРУГИЕ УБИЙСТВА, СОВЕРШЕННЫЕ АГЕНТАМИ ВЛАСТЕЙ⁹

С точки зрения соблюдения прав человека тема политических убийств, наряду с насильственными или недобровольными исчезновениями, возможно, является одной из наиболее сложных для анализа. Доказать политический мотив, как правило, весьма сложно. Причастность государства к убийствам обычно труднодоказуема и всегда отрицается официальными лицами. Исключение на сегодняшний день представляет зона вооруженного конфликта в Чеченской Республике, где убийства по политическим мотивам совершаются практически открыто, причем обеими сторонами. (О ситуации в Чеченской Республике см. «Доклад о ситуации с правами человека на территории Чеченской Республики»). Поэтому основная часть данного подраздела, касающаяся ситуации в Российской Федерации¹⁰, посвящена не столько описанию конкретных случаев политических убийств, сколько обсуждению дефиниций и критике источников.

В течение 2001 г. в ряде сообщений СМИ о гибели или покушениях на жизнь сравнительно известных фигур российской (региональной) элиты указывалось на возможные политические мотивы данных акций. Однако нам не известен ни один случай подобного покушения, где политическая подоплека рассматривалась бы органами следствия или журналистами в качестве очевидно приоритетной версии. В качестве примера, ниже будут подробно рассмотрены два сообщения.

Политический мотив указывался среди возможных причин обстрела автомобиля депутата Государственной Думы РФ Башира Кодзоева 14 марта 2001 г. в центре Москвы. Член фракции «Единство» и заместитель председателя Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока Б. Кодзоев получил ранения в грудь и в руку. Это было первое покушение на представителя «президентской» фракции в Государственной Думе. 15 июня 2001 г. в центре г. Иркутска четыре человека расстреляли в упор из автоматов и пистолетов автомобиль его брата, Тимура Кодзоева. Т. Кодзоев погиб на месте. Среди версий называлась, в частности, следующая: братья Кодзоевы находились в оппозиции к Руслану Аушеву

⁹ Составитель выражает благодарность сотруднику ПЦ «Мемориал» А. Черкасову за помощь в подборе материалов, обсуждение и ценные замечания.

¹⁰ За исключением Чечни.

(тогдашнему главе Ингушетии) и не раз публично выступали против него.¹¹ Вместе с тем, основные версии — криминально-экономические.

По формальным признакам занимающий заметный пост в Государственной Думе Башир Кодзоев — крупный государственный деятель, а Тимур Кодзоев — последовательный политический оппонент Руслана Аушева. В качестве кандидата Т. Кодзоев участвовал и в президентских выборах в Ингушской Республике, и в выборах в Государственную Думу.

Однако при более внимательном рассмотрении убийство Т. Кодзоева и покушение на его брата едва ли имели причиной их публичную политическую деятельность. На президентских выборах Т. Кодзоев выступал под исламскими лозунгами, но безуспешно — победил Р. Аушев. На парламентских выборах Кодзоев выступал как «светский» политик, его поддерживали объединения сотрудников правоохранительных органов, «афганцы», «чернобыльцы» и даже — ингушские казаки¹². Впрочем, смена политической ориентации не принесла ему успеха: депутатом Государственной Думы стал поддерживаемый Аушевым Алихан Амирханов.

Некоторые наблюдатели связывают гибель Т. Кодзоева с его участием в этих выборах, однако вряд ли можно согласиться с этой версией. После выборов власти региона не оказывали давления на самого «беспокойного» из оппонентов Амирханова — Евлоева (занял четвертое место), хотя перед выборами противостояние сопровождалось стрельбой¹³; не подвергался преследованиям и занявший второе место «крепкий хозяйственник», руководитель тепличного комплекса Белхароев.

Источники в Ингушетии и в ингушской общине Иркутской области, где Т. Кодзоев жил с 1980-х гг., связывают его гибель с тем, что для участия в выборах ему были даны большие кредиты — расплачиваться предполагалось «административным ресурсом»¹⁴. Это одна из версий¹⁵. 20 марта 2001 г. в г. Иркутске давал пресс-конференцию

¹¹ Депутат Кодзоев лишился неприкосновенности // Коммерсант. 2001. 15 марта. № 45.

¹² Один из примеров сращения «общественного» и «коммерческого». Ингушские «казачки» действуют по уставным документам российского «реестрового» казачества, имеют соответствующие удостоверения. Состоят в казаках не «русскоязычные», а представители «титального» этноса. На территории других субъектов РФ они занимаются коммерцией, кооперируясь с местными казаками, которые из общественных объединений превратились в «хозяйствующие субъекты». Казачьи «корочки» нередко защищают их от милиции, пристрастно относящейся к «лицам кавказской национальности».

¹³ Странники Амирханова раздавали избирателям муку, сторонники Евлоева возмутились.

¹⁴ Типичная для современной России связь между политикой, бизнесом и т.п.

¹⁵ Еще одна версия: братья Кодзоевы занимались сезонным завозом в северные районы Иркутской области. Мурад Кодзоев взял в Ленинском отделении Сбербанка кредит в

брат Т. Кодзоева Мурад Кодзоев, числящийся в розыске по делу № 43858, возбужденному областным следственным управлением МВД по факту хищения 15 млрд. руб. в ценах 1996 г. На его арест выдана санкция, но дело приостановлено «в связи с невозможностью обнаружения» Кодзоева¹⁶.

Таким образом, подобная версия «политического» убийства Кодзоева могла возникнуть лишь в современном российском контексте...

В сообщении о покушении на министра информации, внешних связей и международных отношений Республики Дагестан Магомед-Салиха Гусаева (8 июня 2001 г. в г. Махачкале в результате срабатывания взрывного устройства министр получил перелом ноги и ожоги) утверждалось, что эта акция связана со служебной деятельностью министра, но никаких конкретных данных в подтверждение сказанного приведено не было¹⁷.

В российских СМИ нередко называют Дагестан одним из самых криминализованных и коррумпированных субъектов Российской Федерации. Национальные движения и их элиты контролируют различные должности и структуры в руководстве республики или на местном уровне, так что в определенном смысле можно считать их «властями». Значительная часть экономики республики также находится под контролем этих группировок. Некоторые из них имеют собственные вооруженные формирования, «ополчения», фактически легализованные после вторжения в августе 1999 г. отрядов Ш. Басаева и «амира» Хаттаба. В «системном» противоборстве (политическом, коммерческом, криминальном) нередко используется оружие и взрывчатка¹⁸, «внесистемная» оппозиция («ваххабиты») также не останавливается перед применением оружия. К сообщениям о покушениях на чиновников в Дагестане привыкли, как правило, считая их «криминально-коммерческими» — именно так расценили многие комментаторы покушение на Гусаева.

300 млн. руб., после чего его кооператив закрылся, а вся документация сгорела вместе с бухгалтером. В 1996 г. троих братьев подозревали в хищении 53 вагонов с сахарным песком на 13 млрд. руб. — все свидетели либо исчезли, либо погибли, а документы сгорели. После избрания Башира Кодзоева депутатом Государственной Думы против всех редакторов иркутских областных газет, печатавших материалы о братьях Кодзоевых, были возбуждены уголовные дела по ст. 129 ч. 2; Клевета с предъявлением особо тяжкого обвинения. См.: *Мичурин Л.* Охота на Кодзоевых продолжается // www.gazeta.ru. 2001.15 июня.

¹⁶ Байкальская открытая газета. 2001. 1 мая.

¹⁷ *Наузов И.* Взрыв прогремел утром. К счастью, никто не погиб // Парламентская газета. 2001. 9 июня.

¹⁸ Неоднократно покушались на мэра г. Махачкалы (Республика Дагестан) Амирова, в результате у него парализованы ноги; однажды взрывом была разрушена целая улица.

Между тем, попытку убийства Магомед-Салиха Гусаева следует выделить из общего ряда — именно она совершена, скорее всего, по политическим мотивам. Гусаев, министр информации, внешних связей и межнациональных отношений, в правительстве Дагестана, на этом посту действовал не в интересах отдельных кланов, но прежде всего — для республики в целом, в конечном итоге, для стабильности и целостности Российской Федерации.¹⁹

В г. Угличе (Ярославская область) вызвала «разные предположения» гибель председателя окружной организации Союза правых сил Бориса Суркова — он выпал из окна гостиницы 13 августа 2001 г.²⁰ По мнению журналистов, Сурков, пришедший в политику на демократической волне в годы перестройки, «для многих был человеком неудобным». Автор статьи о смерти Суркова сообщает, что «по слухам» Сурков располагал информацией об одной из финансовых группировок, получившей контроль на «хлебном» месте — Угличским речным портом. Лидер Союза правых сил Борис Немцов, телеграммой выразивший семье Суркова глубокое соболезнование, подчеркнул: «Учитывая более чем странные обстоятельства его гибели, СПС обещает внимательно следить за ходом расследования».

На этом криминально-коммерческом фоне политическая активность чаще всего рассматривается как «прикрытие» других интересов. Если политический деятель становится жертвой т. н. заказного убийства, то его стремятся представить как жертву конфликта двух враждующих группировок. Модель «честный политик выступает от имени общества и защищает общество от бандитов» выглядит неправдоподобной. Такой подход, к сожалению, проявляется и в отношении политических деятелей, заведомо не замеченных в коммерческой либо криминальной активности, и присущ не только журналистам, но и сотрудникам силовых структур и следственных органов. Наиболее известный пример — расследование дела об убийстве Галины Старовойтовой.²¹ Следствие продолжается годами, но безрезультатно. В марте–апреле 2001 г. появились сообщения о том, что это преступление может быть

¹⁹ Осенью 1999 г. он решительно пресекал попытки лакских и аварских «ополченцев» не допустить возвращения чеченцев-аккинцев в Новолакский район после изгнания из Дагестана в Чечню отрядов Басаева и Хаттаба. Тогда это было сделано вопреки сопротивлению практически всех «движений» Дагестана.

²⁰ Мухтаров Е. Сам выпал или помогли // Труд. 2001. 14 августа.

²¹ Г. Старовойтова была убита 20 ноября 1998 г. в Санкт-Петербурге в подъезде своего дома; сопровождавший ее помощник был тяжело ранен; расследование подобных убийств и покушений занимает порой годы. Срок следствия по этому делу в мае 2001 г. был в очередной раз продлен и составил в общей сложности уже 36 месяцев. См.: Продлен срок следствия по делу Галины Старовойтовой // Коммерсант. 2001. 18 мая.

раскрыто «в реально обозримом будущем».²² Однако никаких существенных сообщений о результатах работы следователей так и не последовало. Признанная по делу потерпевшей сестра Галины Васильевны Ольга Старовойтова и ее адвокат Юрий Шмидт в ноябре 2001 г. обратились в Дзержинский районный суд г. Санкт-Петербурга, обжалуя отказ в ознакомлении с материалами дела и выдаче копии постановления о продлении срока предварительного следствия²³: «...В соответствии с ч. 1 ст. 133 УПК РСФСР “предварительное следствие по уголовным делам должно быть закончено не позднее, чем в двухмесячный срок”. В то же время «в исключительных случаях” этот срок может продлеваться неограниченно долго... [Родные. — *Сост.*] терпеливо ждали результатов расследования, которых до сих пор так и нет. Неоднократно мы слышали публичные заявления представителей правоохранительных структур разного ранга, уверявших общественность, что проделана огромная работа и преступление обязательно будет раскрыто. Почему же до сих пор исполнители и заказчики убийства не установлены и не переданы суду? Почему мы вынуждены верить на слово, не зная, все ли меры по раскрытию преступления были приняты, проверены ли, в частности, те факты и версии, о которых не раз сообщала пресса?”²⁴

Адвокат не рассчитывает на удовлетворение жалобы, больше надежд он возлагает на Конституционный суд РФ, который постановлением от 23 марта 1999 г. подтвердил право заинтересованных лиц оспаривать в суде «фактическое бездействие органов расследования, влекущее бесконечное продление сроков следствия» и обязанность судей проверять обоснованность этих бесконечных продлений. Сестра полагает, что «особой заинтересованности раскрыть преступление, как и многие другие громкие заказные убийства, не просматривается». Однако ее собственные предположения субъективны и недостаточно конкретны (она отвергает «устойчивое мнение про “СПС на крови” — усиление СПС на крови Старовойтовой» и считает «куда более перспективным для следствия» другой сюжет, связанный с расследованием депутатом Старовойтовой деятельности Академии национальной безопасности (АНБ) — некоего загадочного органа при Госдуме; Галина Васильевна сумела провести расследо-

²² Из заявления на брифинге в Министерстве внутренних дел РФ заместителя начальника ГУУР МВД РФ полковника милиции Александр Кирушева. См.: Убийство Галины Старовойтовой надеются раскрыть в ближайшем будущем // Московский комсомолец. 2001. 21 марта.

²³ В них, как правило, указывается причина.

²⁴ Токарева М. Право потерпевшего — терпеть // Общая газета. 2001. 15 ноября.

вание деятельности АНБ и с результатами его познакомить широкую общественность через газету «Северная столица»²⁵.

Участие в расследовании подобных дел бывает порой небезопасно и для самих следователей. Так, нападение на следователя городской прокуратуры г. Санкт-Петербурга Нины Ткаченко (март 2001 г.) ее коллеги связывают именно с профессиональной деятельностью. Н. Ткаченко (сотрудник отдела по расследованию тяжких преступлений и бандитизма) считается одним из самых опытных следователей, она участвовала в расследовании громких дел: входила в бригаду, занимавшуюся делом банды депутата законодательного собрания г. Санкт-Петербурга Юрия Шутова, и вела дело об убийстве депутата Виктора Новоселова. 51-летняя женщина была жестоко избита в начале первого ночи возле своего дома № 14 на ул. Пестеля. Преступник несколько раз ударил ее по голове, вырвал сумочку с документами и деньгами и скрылся. В больнице Ткаченко поставили диагноз «черепно-мозговая травма и перелом челюсти». Журналисты связывают это покушение с недавно законченным делом об убийстве депутата законодательного собрания Новоселова²⁶. Когда было совершено нападение на следователя Ткаченко, обвиняемые уже были ознакомлены с материалами дела, после чего оно должно поступить в городской суд.

Не просто проходят и судебные процессы. Так, уже несколько месяцев длятся в Московском окружном военном суде слушания по делу об убийстве журналиста Дмитрия Холодова²⁷. Ошибки и нарушения, по-видимому, имевшие место в ходе предварительного следствия, породили острую полемику в прессе (одни СМИ поддерживали обвинение, другие доказывали невиновность подсудимых, приводя факты оказания давления на последственных).

²⁵ *Корконосенко Н.* Роковой выбор // Версты. 2001. 20 ноября.

²⁶ Депутат был взорван 20 октября 1999 г., когда ехал в автомобиле на работу. Задержанный на месте преступления непосредственный исполнитель Артур Гудков назвал имена некоторых сообщников. Всего по делу арестовали четырех человек. Все они оказались бывшими десантниками и спецназовцами. Заказчика убийства депутата Новоселова следствию установить не удалось, однако выяснилось, что бывшие спецназовцы совершили по найму еще два убийства и три покушения; среди их жертв: помощник депутата Госдумы Владимира Пчелкина Аркадий Соляр и находившийся в федеральном розыске за мошенничество предприниматель Евгений Казаров. Киллеры дважды неудачно покушались на криминального «авторитета» Виктора Слоку (он был убит уже после их ареста), стреляли в директора фирмы «Океан» Василия Голубева и готовили нападение на бывшего вице-президента Петербургской топливной компании Владимира Барсукова (Кумарина). См.: Следствие средней тяжести // Коммерсант. 2001. 22 марта.

²⁷ *Заподинская Е.* ФСБ выпала из дела Холодова // Коммерсант. 2001. 23 января.

Квалификация убийства как «политического» затруднена по той причине, что сам дискурс «политического» в современной России существенно деформирован.

Политическая и общественная деятельность в современной России нередко сочетается с активностью как хозяйственно-экономической, так и криминальной. С одной стороны, существует «герметическое» понятие «власти» как чего-то единого. С другой стороны, — «власть» давно фрагментирована, и ее отдельные части активно «приватизируются» представителями бизнеса и криминала. Наконец, некоторые представители власти нередко действуют автономно, в своих интересах — «конвертируя власть в капитал» и организуя свой бизнес, порой откровенно криминальными методами, но оставаясь при этом частями «власти». Подобное понимание «нерушимого единства» трех составных частей: политики, бизнеса и криминала, — довлеет в настоящее время в общественном сознании. Такое единение стало не просто чем-то обычным, но, скорее, обязательным: к исключениям относятся с недоверием. В результате легко считать убийство по политическим мотивам «заказным убийством» в «споре хозяйствующих субъектов» (если не «криминальной разборкой»). Так, следствие по делу об убийстве Галины Старовойтовой настойчиво разрабатывало «экономическую» версию: Старовойтова будто бы везла крупную сумму денег на проведение предвыборной кампании. С той же легкостью, впрочем, называют «политическим» убийство чиновника, участвующего в криминальном переделе собственности.

Выделить убийства по политическим мотивам (или покушения на такие убийства) на общем криминальном фоне, в условиях большого числа преступлений против личности, подчас крайне затруднительно. Даже в том случае, когда вполне очевидно, что общественный деятель стал объектом покушения неслучайно, политический мотив нередко оказывается лишь «одним из возможных», и «власть» имеет основание сказать (и говорить), что имел место обычный криминальный инцидент.

Однако есть два довода, позволяющие существенно сузить поле рассмотрения.

С одной стороны, в 2001 г. можно уверенно говорить о том, что в сегодняшней России (как в едином целом) убийства по политическим мотивам не являются обычным (или сколько-нибудь распространенным) инструментом государственного управления. Власть достаточно сильна, чтобы таким инструментом было само наличие этой силы — а не ее применение либо явно выраженная угроза применения. Во

всех известных нам конфликтах прошедшего года — как общероссийского масштаба, так и в спорах с региональными элитами (здесь мы не говорим о вооруженном конфликте в Чеченской Республике) — оппоненты капитулировали под натиском аргументов, не столь веских, как применение силы²⁸.

С другой стороны, в 2001 г. в России отсутствовали сильные группы, партии, организации, недвусмысленно и последовательно оппонировавшие федеральной власти, в отношении лидеров и активистов которых было бы целесообразно применение столь сильных средств. Репрессии (проводимые в рамках законодательства или как внесудебные казни) не стали инструментом власти в масштабах России в целом.

Однако есть важное исключение, могущее, впрочем, стать правилом — это ситуация в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике.

Здесь российская федеральная власть консолидирована и представлена Объединенной группировкой войск (сил) на Северном Кавказе. В рамках Закона о борьбе с терроризмом ей предоставлены практически ничем не регламентированные полномочия. В этом, по сути, сознательно созданном правовом вакууме федеральные силовые структуры не останавливаются перед ликвидацией представителей противоборствующей стороны — Чеченской Республики Ичкерии. Те (как, впрочем, и любое партизанское движение), в свою очередь, также не ограничивают себя и убивают «пособников» федеральной власти. В Чечне очевидны и мотивы, и «заказчики» убийств.

Таким образом, в 2001 г. на территории России убийства, которые бы без сомнения можно было отнести к «политическим и другим, совершенным агентами властей» скорее всего не имели места.

Однако вышесказанное не распространяется на ситуацию в Чеченской Республике. Данные, поступающие из этого региона, не позволяют говорить о соблюдении Российской Федерацией налагаемых Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. ст. 6, 14, 15) обязательств — предупреждать и противодействовать политическим убийствам и другим убийствам, совершаемым в несудебном порядке.

²⁸ Обычно хватало давления с применением административных рычагов или уголовного преследования. См. Доклад о положении с правами человека в Чеченской Республике.

ИСЧЕЗНОВЕНИЕ ЛЮДЕЙ

В 2001 г. проблема исчезновения людей была так или иначе затронута в региональных докладах по соблюдению прав человека из 16 регионов РФ, в том числе, из Чеченской Республики (в прошлом году из 17). К сожалению, качественного сдвига как в самой проблеме, так и в ее описании региональными правозащитниками практически не произошло²⁹. Единственным заметным отличием в сравнении с прошлым годом можно считать то, что в сообщениях о насильственных удержаниях, в которых участвовали представители власти, меньше стали упоминаться структуры по борьбе с организованной преступностью.

В региональных докладах, как и в прошлом году, авторы зачастую транслируют общественное недовольство стилем и результатами работы правоохранительных органов по розыску безвестно отсутствующих (статистика в основном приводится по таким делам³⁰).

Более адекватно описана ситуация в Чечне, где случаи насильственного исчезновения людей до сих пор носят массовый характер, но информация об этом вынесена за рамки данного обзора, поскольку вызвана особыми обстоятельствами и подробно описывается в докладе по Чеченской Республике.

Удержание людей официальными властями

Сообщения об участии представителей власти в насильственных удержаниях людей в российских регионах, единичны.

В Иркутской области ведется следствие по делу, возбужденному в связи с безвестным отсутствием граждан Р. К. Зурабова и А. А. Осканова, которые в ночь с 11 на 12 октября 2000 г. были насильно увезены лицами в милицейской форме (отделение № 20 по ул. 20 лет Победы г. Бодайбо). К. Ю. Зурабов (отец Р. К. Зурабова) полагает, что производство оперативно-розыскных мероприятий ведется ненадлежащим образом, сопровождается волокитой. На его жалобы следуют формальные ответы.

²⁹ Не реализовалось и практическое предложение, высказанное в докладе Уполномоченного по правам человека РФ в прошлом году — о создании единого государственного центра, где могли бы концентрироваться данные обо всех без вести пропавших.

³⁰ Исключение составляют доклады из Саратовской и Амурской областей, где названо количество дел, возбужденных по фактам похищения людей — 12 и 11 соответственно (в Амурском докладе приводится также соотношение с 2000 и 1999 гг. — рост на 2,2 и 2,5).

В Еврейской АО в ноябре 2001 г. на заседании Биробиджанской городской Думы депутат В. Давидович поднял вопрос о необходимости ускорить расследование дела (длится уже год) о драке сотрудников милиции с жителями микрорайона Биробиджан-2. Депутат сообщил, что бесследно исчез после вызова в милицию один из фигурантов следствия — Дмитрий Маляренко. 12 февраля 2001 г. прокуратурой г. Биробиджана было возбуждено уголовное дело по факту исчезновения Д. Маляренко по признакам ст. 126 УК РФ (похищение человека). 31 января 2001 г. он был задержан сотрудниками милиции по подозрению в совершении кражи (жалоба Маляренко на неправомерные действия сотрудников милиции рассматривалась 13 февраля 2001 г. Биробиджанским городским судом и оставлена без удовлетворения). 3 февраля 2001 г. в 11 часов молодой человек был освобожден из изолятора временного содержания (на основании постановления следователя ГОВД А. В. Бутина), и с тех пор его никто не видел. По одной из версий к его исчезновению причастны сотрудники милиции, привлекавшиеся к уголовной ответственности за превышение должностных полномочий по делу о драке милиционеров с жителями микрорайона Биробиджан-2. Мать Маляренко подала жалобу в Генеральную прокуратуру РФ.

В докладе по Амурской области сообщается о том, что в г. Благовещенске в розыск объявляются лица, которые находятся в городском следственном изоляторе или в ИВС. Сотрудники изоляторов не только не выполняют требования УПК об уведомлении близких задержанного (арестованного), но игнорируют и прямые обращения родственников.

Удержание людей преступными группами и отдельными лицами

В сравнении с предыдущим годом стоит отметить, что в этом году в региональных докладах из Дагестана и Ингушетии сведений о похищениях людей не зафиксировано, тогда как в прошлом обстановка там характеризовалась как сложная³¹.

Преступления, причем совершенные по политическим мотивам, возможно стали причиной двух случаев исчезновения журналистов в Курганской и Смоленской областях. 17 мая 2001 г. исчез главный редактор газеты «Курганские вести» В. Кирсанов. Около 10 часов утра он пошел в гараж, чтобы взять машину и ехать на работу, где у него было назначено несколько встреч, и пропал. Машина его в тот же день появилась на стоянке перед офисом. В ходе расследования в гараже Кирсанова была обнаружена кровь, в багажнике его машины также нашли следы крови. 30 мая на берегу реки напротив Управления внутренних дел были найдены документы Кирсанова, причем без следов воздействия влаги. Областная прокуратура возбудила уголовное дело по ст. 105 УК (умышленное убийство). Основными темами журналистских расследований В. Кирсанова были «дела» губернатора Курганской области О. Богомолова и его окружения (областная финансовая пирамида — банк «Зауральский бизнес», нецелевое распоряжение бюджетными средствами и имуществом госпредприятий и т. д.). В политической мотивации исчезновения публично усомнилась председатель регионального отделения Союза журналистов Т. Меньшикова (редактор областной газеты «Новый мир»). На семинаре журналистов через месяц после исчезновения она сказала, что исчезновение Кирсанова — это «пиаровская» акция, имеющая целью повышение тиража газеты «Курганские вести». Полпред президента в Уральском Федеральном округе П. Латышев заявил более определенно: «Исчезновение Кирсанова я воспринимаю как событие политическое, пока не будет доказано обратное».

В Смоленской области³² 14 декабря 2001 г. при загадочных обстоятельствах исчез главный редактор еженедельника «МК-Смоленск» С. А. Калиновский. Смолянам он известен также как ведущий передач

³¹ Это не дает нам безупречных оснований утверждать, что в сопредельных с Чечней территориях снизилась острота проблемы, однако внимание местных правозащитников и журналистов было сосредоточено на иной проблематике.

³² В прошлом году в докладе по Смоленской области отмечалась довольно острая криминальная ситуация в г. Смоленске: милиция и местный криминалитет вступили в жесткое противостояние, в которой сотрудники правоохранительных органов стали вершить расправу без соблюдения закона.

«Добрый вечер» на радио СТ, «Смоленская неделька» на телеканале SCS и «Криминариум» на телеканале ТВ-30, отличающихся критическим настроением по отношению к местной власти. Прокуратура области по факту его исчезновения возбудила уголовное дело по ст. 126 УК РФ (похищение человека). В деле уже более 200 страниц, опрошено около 50 свидетелей, но существенных результатов проведенные следственные действия не дали. В журналистских кругах обсуждаются три версии исчезновения: связанная с профессиональной деятельностью Калиновского, убийство на бытовой почве и убийство, связанное с тесными контактами с криминальным миром, в том числе с крупными криминальными авторитетами.

В г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, по данным ГУВД, количество похищенных людей в 2001 г. по сравнению с предыдущим годом сократилось, вместе с тем, похищение людей продолжает оставаться доходным криминальным бизнесом. Сотрудникам УБОП удалось пресечь деятельность банды, похищавшей пожилых людей с целью получения в собственность их жилья (в докладе по Амурской области, напротив, отмечены случаи отказа сотрудников милиции заводить розыскные дела, несмотря на попытки посторонних лиц распоряжаться жилплощадью пропавшего). Организованной преступной группой, состоявшей из уроженцев Грузии, с целью выкупа был похищен дилер крупного промышленного предприятия. На Московском проспекте г. Санкт-Петербурга преступники арендовали специальную квартиру для содержания заложников, в которой имелось потайное помещение. Похищенного удалось освободить силами сотрудников уголовного розыска.

В Пензенской области в ноябре 2001 г. был похищен сын председателя совета директоров банка «Тарханы» и главы ОАО «Маяк» В. Вдовина. За выкуп сына у банкира требовали 100 тыс. долларов. Двоих похитителей арестовали. Один из них оказался сотрудником милиции.

Использование похищений для выбивания долгов и сведения счетов не утратило своей «популярности». В г. Хабаровске виновник дорожно-транспортного происшествия не выполнил обещания возместить ущерб, его похитили и незаконно удерживали в квартире на ул. Пионерской, подвергая избиениям. Отпустили должника, получив от него новое обещание возместить ущерб, но он предпочел обратиться в правоохранительные органы.

В Пензенской области в декабре 2001 г. произошел захват заложника в г. Нижнем Ломове. Весьма оперативно (через 10 часов после

получения информации) заложник был освобожден в ходе операции, проведенной сотрудниками УФСБ. У пленника вымогали 5 000 долларов за якобы угнанный им автомобиль «Нива». В настоящее время против Бочкарева, предполагаемого организатора похищения, возбуждено уголовное дело по ст. 206 УК РФ («удержание заложника»).

В г. Смоленске в июне 2001 г. пропал без вести работавший в коммерческом киоске В. Петров. По словам очевидцев, он сначала был избит неизвестными лицами, подъехавшими к киоску на двух автомашинах, а затем погружен ими в багажник «Мерседеса» и вывезен в неизвестном направлении. Несмотря на то, что следственные действия дали основание считать, что преступление совершено организованной преступной группой, сотрудники Промышленного районного отдела внутренних дел долгое время отказывали матери Петрова в приеме заявления об исчезновении сына, не предприняли надлежащих мер по розыску, хотя имелись свидетели похищения, были известны адреса и телефоны людей, которые вымогали у похищенного деньги и угрожали расправой.

В региональном докладе по Архангельской области приводится информация об исчезновении генерального директора одного из крупнейших предприятий области Соломбальского лесопильно-деревообрабатывающего комбината Е. Драчева. Это произошло на фоне всплеска криминальных конфликтов, которые охватили сферу лесопромышленного бизнеса в Архангельской области (череда убийств и покушений на бизнесменов и чиновников, связанных с этой сферой, сильный пожар на одном из успешных комбинатов в г. Онеге). Дело, связанное с исчезновением Драчева, как и другие уголовные дела «лесников», не раскрыто.

Сведения о похищениях детей поступили из Брянской и Вологодской областей, г. Санкт-Петербурга. К сожалению, мотив похищения был зафиксирован только в докладе из Вологодской области. Там 6 сентября 2001 г. Бабаевский районный суд признал двух женщин (мать и дочь) виновными в совершении преступления по ст. 126 ч. 2 УК РФ («похищение человека») и приговорил каждую к 9 годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Женщины намеревались продать похищенного ими грудного ребенка.

В ходе мониторинга было зафиксировано несколько случаев исчезновения людей, в которых есть основания подозревать политическую подоплеку, а также целый ряд случаев, характеризующих распростра-

ненность преступлений, связанных с похищением и незаконным удержанием граждан. Однако вновь приходится констатировать, что состав и качество сведений не позволяют сделать определенных выводов (за исключением, как отмечалось выше, территории Чеченской Республики) о ситуации с исчезновением людей по стране в целом.

СВОБОДА ОТ РАБСТВА, ЗАПРЕТ НА ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ И ПОДНЕВОЛЬНЫЙ ТРУД³³

Данный обзор ситуации с соблюдением в Российской Федерации свободы от рабства, запрета на принудительный и подневольный труд, разумеется, неполон. Причины здесь, прежде всего, методологические: материалы регионального мониторинга и публикации в СМИ не содержат представительных сведений о деятельности правоохранительных органов по противодействию современным формам рабства. Это, в свою очередь, связано с тем, что многие деяния и составы преступлений попросту не охватываются статистикой правоохранительных органов (хотя о необходимости более широкой моральной статистики многие годы говорят ученые-криминологи). Проблема правового обеспечения борьбы с этими видами преступлений осложнена и тем, что в российском уголовном законодательстве (как и в законодательстве советского периода) просто отсутствуют многие определения — например, «торговля людьми».

Это «наследственное уродство» правовой базы и правоприменительной практики вполне объяснимо. Рабство и использование принудительного труда в России³⁴ традиционно связывают с государством, прежде всего с использованием труда заключенных. В этом же контексте далее упоминаются и иные закрытые структуры, прежде всего армия. Принудительный труд был нормой для «советского правового поля», и вполне естественным представляется его сохранение — в той степени, в которой российское государство наследует советскому.

В последние десять лет появилось немало сообщений об использовании принудительного труда и рабства, связанных с другим полюсом: с сообществами, находящимися вне правового поля — криминальными структурами либо группами, ориентирующимся на традиционные нормы и национальные обычаи. Это также представляется вполне естественным — ослабление государства создало благоприятный климат и для преступности, и для архаического «общинного права».

Если говорить о видах использования рабского и принудительного труда, то, как показывают данные мониторинга, ситуация структурно не изменилась. Использовался рабский, принудительный и подне-

³³ Составитель выражает благодарность сотруднику ПЦ «Мемориал» А. Черкасову за помощь в подборе материалов, обсуждение и ценные замечания.

³⁴ Как, впрочем, и в других бывших советских республиках и в странах бывшего «соцлагеря».

вольный труд и в форме «домашнего рабства» («работа по хозяйству») и на строительстве, и на кустарном производстве. Отдельно следует выделить «торговлю женщинами» (так называемый *trafficking in woman*), проституцию, включая эксплуатацию несовершеннолетних.

«Закрытые структуры», в которых традиционно используется принудительный труд — это, с советских времен, пенитенциарная система и вооруженные силы.

Если говорить о «советском прошлом», то оно продолжается в некоторых районах Дальнего Востока, где по договору с Российской Федерацией КНДР ведет лесозаготовки в счет погашения государственного долга. По сути это экстерриториальные анклав ГУЛАГа, где корейские лесорубы трудятся в чудовищных условиях, и где практически открыто действуют северокорейские спецслужбы.³⁵

Руководитель департамента социальной политики Правительства Е. Гонтмахер высказал странное суждение о правовых аспектах положения граждан КНДР в России. Он утверждал, что к содержанию иностранных лесорубов Россия отношения не имеет — внутренний распорядок в лагере устанавливается корейской стороной. Несколько более взвешенное заявление сделал МИД России, отметив, что «корейские организации и граждане пользуются на территории РФ той же правовой защитой, как и организации и граждане России».

Между тем, в российской пенитенциарной системе интенсивность эксплуатации принудительного труда в последние годы снизилась — как следствие общего спада экономики и экономической неэффективности принудительного труда. Администрация мест заключения не может обеспечить работой большую часть заключенных. В последние годы принудительное использование труда заключенных (и даже военнослужащих) нередко носит неоднозначный характер, порой труд вне стен тюрьмы (или казармы) является «глотком свободы», возможностью что-то заработать и т. п.

Так, в докладе по Коми-Пермяцкому АО сообщается, что «в кудымкарском СИЗО № 4... используется труд заключенных, но только с их согласия. Люди заняты на обслуживании пилорамы и лесопильных станков, на разгрузочно-погрузочных работах, а в летнее время — на тюремном огороде. В личных беседах заключенные выражали удовлетворение тем, что имеют работу. Многие хотели бы работать, но учреждение не имеет достаточного количества рабочих мест,

³⁵ Анохин К. Правительство рассказало о корейских лесорубах // Коммерсант. 2001. 8 августа.

поэтому право на труд становится здесь своего рода наградой за примерное поведение».

Однако незаконный характер подобной деятельности почти всегда связан с отсутствием элементарной техники безопасности. Так, 17 августа 2001 г. в Устюженском районном суде Вологодской области закончился длившийся полгода судебный процесс в отношении бывшего начальника местной колонии общего режима полковника В. Собанина. Суд признал его виновным в гибели заключенного В. Панкратова, который в числе других заключенных участвовал в строительных работах на даче начальника колонии. В ходе работ в траншее случился обвал, в результате которого заключенный получил множество переломов и скончался в районной больнице. Полковник Собанин был приговорен к трем года лишения свободы условно за злоупотребления должностными полномочиями, повлекшие тяжкие последствия и служебный подлог.

Отсутствует в пенитенциарных учреждениях и охрана труда. Так, в Республике Мордовия в седьмом отделении печально знаменитой колонии ЖХ-385³⁶ заключенных заставляли работать по 20 часов в сутки, без выходных дней (четырнацать человек работали на молочно-товарной ферме с половины седьмого утра до семи часов вечера; трое — с трех часов утра до десяти вечера).

В Амурской области, по утверждению составителей регионального доклада, во всех учреждениях, где содержатся осужденные существует практика изготовления разного рода сувениров по заказу сотрудников администрации (вплоть до тех, которые преподносятся сотрудникам государственных учреждений), ремонт запчастей к автомобилям или садового инвентаря, ножей, дверей и рам. Взамен осужденным смягчают наказание или предоставляют иные льготы.

Эксплуатация труда военнослужащих — столь же обычное дело в Российской Федерации.

В Самарской области в декабре 2001 г. был проведен анонимный опрос 23 военнослужащих рядового состава. Восемь из них заявили, что привлекались к неуставному труду. Еще девять заявили, что сталкивались с фактами привлечения военнослужащих срочной службы к внеслужбному труду (стройка, управление автотранспортом). К сожалению, не очень конкретно сообщено из Новосибирской области, где утверждается, что, кроме традиционного использования солдат на строительстве офицерских дач, офицеры за плату сдают солдат в аренду на гражданские объекты.

³⁶ Бывший Дубравлаг — особый лагерь сталинских лет, в хрущевские и брежневские годы использовался для содержания политзаключенных.

В Амурской области сельхозпроизводители неофициально договариваются с командирами воинских частей о поставке им рабочей силы. Осенью солдат, копающих картошку и собирающих капусту, можно увидеть на полях Тамбовского, Михайловского, Белогорского, Архаринского районов.

Рассматривая использование рабства и принудительного труда «вне правового поля», прежде всего обычно упоминают Чеченскую Республику.

В 2001 г. появлялись сообщения о выкупе заложников и об использовании рабского труда, в том числе заложников, в Чеченской Республике — однако число таких сообщений уменьшилось. Это вполне объяснимо: в условиях постоянных «зачисток» держать «домашних рабов» становится небезопасно. Большинство этих сообщений относится к случаям освобождения людей, похищенных за прошедшее десятилетие.

Так, 8 августа 2001 г. из чеченского плена была освобождена жительница г. Самары Светлана Кузьмина — сотрудница российской благотворительной организации. Она пробыла в заложниках 779 дней. Кузьмина, занимавшаяся в Чечне розыском и освобождением попавших в плен российских военнослужащих, в июне 1999 г. сама была захвачена в заложники вместе с самарским журналистом Виктором Петровым. Петрову удалось бежать в июне 2001 г.

Обстоятельства освобождения Кузьминой остаются неясными — утверждается, что выкуп не платился. Корреспондент «Новой газеты» Вячеслав Измайлов, который принимал участие в подготовке освобождения Кузьминой, сообщил, что на похитителей оказал влияние известный полевой командир Руслан Гелаев, который настаивал на ее освобождении. С другой стороны, в обмен на ее освобождение некие негосударственные структуры обещали содействовать освобождению чеченского боевика Лечи Исламова, находящегося в федеральной тюрьме. Таким образом, элементы рынка в этой сфере сохраняются³⁷.

Если говорить о Чечне и Кавказском регионе в целом, здесь нередко встречается примитивное рабство в первоначальном смысле этого слова.

Так, сорокалетний Сергей Яковлев попал в рабство в начале 1991 г., отправившись на заработки к своему товарищу в г. Ульяновск. Случайный знакомый предложил ему «более выгодный контракт». В результате Яковлев оказался в с. Танги-Чу на юге Урус-

³⁷ *Елисеев В.* Из чеченского плена освобождена жительница Самары // *Время МН.* 2001. 9 августа.

Мартановского района Чеченской Республики, где на третий день у Яковлева забрали все документы. Все эти годы он пас коров, ночевал рядом с животными, в хлеву. Однажды пытался сбежать, но его поймали и чуть не убили — он «каким-то чудом вымолил пощаду». Во время начавшейся в 1999 г. «контртеррористической операции» его освободили военные разведчики³⁸.

В рабстве нередко оказывались «русскоязычные» жители Чечни. Так, семью бывшей жительницы г. Грозного Натальи после первой чеченской войны боевики посчитали подлежащей уничтожению: ее муж, убитый к тому времени, был сотрудником ФСБ. Старшего сына убили. Младшего бросили в подвал. Самой Наталье выбили все зубы, били и насиловали несколько дней. Когда младший сын попытался вступить за мать, ему прикладом сломали ребро. Потом было рабство: в одном из горных селений они выполняли самую грязную работу. На ночь их опускали в земляную яму, кормили раз в день объедками. Мать и сын освободились из рабства случайно — хозяин, у которого они работали, оказался в долгах и расплатился рабами. На новом месте Наталья встретила бывшего соседа по г. Грозному, который оставил дверь подвала открытой.³⁹

Рабский труд используется не только в Чечне. Так, в докладе из Чувашской Республики сообщается о В. Яковлеве, который около 10 лет, с начала 1990-х гг., провел рабом в приусадебном хозяйстве некоего Джавдета в Азербайджане. Только благодаря усилиям своей матери пленнику удалось освободиться.⁴⁰

Подобная практика распространена за пределами Кавказа. Так, по данным регионального доклада по Краснодарскому краю, жителя г. Краснодара, который был похищен «некими кавказцами», отвезли на строительство и заставили трудиться «в... компании бомжей... Били регулярно, кормили отвратительно — баландой и лепешками, за время плена я очень сильно похудел. Нас тщательно охраняли, не выпускали никуда с территории стройки, общение с «хозяевами» ограничивалось лишь избиениями». Через месяц его освободили, по данному факту ведется следствие.

Распространяется практика использования рабского труда и иными путями: опыт проведения «контртеррористической операции» в Чечне, кажется, не проходит даром для участвующих в ней сотрудников силовых структур.

³⁸ Прыганов С. Рабы XXI века // Новое время. 2001. 8 июня.

³⁹ Прыганов С. Рабы XXI века // Новое время. 2001. 8 июня.

⁴⁰ Азербайджанский пленник // Жизнь. 2001. 30 января.

В докладе по Воронежской области приводится информация о Николае, бывшем жителе Эстонии, который был освобожден воронежскими милиционерами в Чечне, где в течение десяти лет работал на хозяев. Милиционеры привезли Николая в г. Воронеж. Там он жил в бытовке во внутреннем дворе РОВД Центрального района г. Воронежа, работая сторожем, дворником, а летом строя дачи милицейским начальникам. За это в РОВД Николаю выписали российский паспорт, но на руки не отдали.

Преступные группировки занимались похищениями людей с целью получения выкупа и в других регионах России.

Так, в Астраханской области в 2001 г. была пресечена преступная деятельность группировки, с 1999 г. занимавшейся похищением людей (а также бандитизмом) — судебный процесс проходил в суде Трусовского района г. Астрахани. Группировкой были похищены С. Утегенова 9 лет, О. Щербакова 10 лет, М. Погосян, Жалилов и другие — более полугодом похищенные находились в заложниках, выкуп составлял от 3,5 до 150 тыс. долларов. Одним из активных членов банды был инспектор милиции общественной безопасности Черноярского РОВД Астраханской области Р. Химаев, использовавший в интересах банды свои связи в правоохранительных органах.

В описанном случае речь идет об обыкновенном преступном бизнесе — похищении заложников с целью получения выкупа. Хотя в последние несколько лет преступления подобного рода прочно ассоциируются с Чечней, но, как показало расследование многих дел о похищении заложников преступными группировками, базировавшимися в Чечне, этот стереотип страдает многими недостатками. Во-первых, эти группировки не были «этнически чистыми». Во-вторых, похищенный в другом регионе России нередко в Чечню не попадал — оттуда слались письма, там велись переговоры и т.п. Чечня, где существовал правовой вакуум и не действовали российские правоохранительные органы, была важна как «безопасная зона», где содержались (или якобы содержались) заложники и скрывались похитители, а также как «оффшорная зона», через которую шла коммуникация по поводу выкупа. С прекращением «нормального» функционирования этой «черной дыры», действительно, снизилась острота проблемы торговли людьми по всей России — но также очевидно, что это проблема криминальная, а не «этническая».

Наличие традиционной общины, где «обычное право» действует только по отношению к своим — единственный по сути «этнический» аспект использования рабского труда: обратить в раба чужого

не считается преступлением. Регресс российского общества и правовой системы, естественно, вызвал экспансию «обычного права». То, что разлагающееся традиционное общество на определенном этапе всегда способствует образованию преступных группировок — факт интернациональный. С этой точки зрения следует рассматривать и сообщения об использовании практик, схожих с рабством, общинами цыган, которые приводятся в ряде региональных докладов (Приморский край, Новосибирская область и т. д.).

Впрочем, «обычный» криминал также использует рабский труд. Так, в Хабаровском крае близ пос. Ванино (паромная переправа Ванино–Холмск считается одним из главных каналов поступления на Сахалин наркотиков) наркоторговцы устроили подпольную лабораторию по производству гашиша. Когда правоохранительные органы обнаружили ее, то выяснилось, что там трудились четверо бездомных, которых хозяева, чтобы они не сбежали, держали на цепи. Один из четверых, семнадцатилетний уроженец Иркутской области, за время семимесячного плена несколько раз пытался бежать, но неудачно. Хозяева каждый раз ловили беглеца и подвергали наказаниям.

Одна из отвратительных форм рабства, связанного с преступными группами — сексуальная эксплуатация женщин и несовершеннолетних. Примеры такого рода многочисленны.

На территории Алтайского края длительное время действовала банда, которая обманным путем (предлагая высокооплачиваемую работу) вывозила девушек в г. Новосибирск, где их заставляли заниматься проституцией. Одна из попавших в рабство девушек была убита. 15 февраля 2001 г. основные участники банды были задержаны. По сообщению новосибирской газеты «Свободный курс», городская милиция не стремилась пресечь деятельность банды.

В долговую кабалу попали две молодые женщины, занимавшиеся проституцией в г. Омске⁴¹. Они согласились поехать в г. Москву, в надежде на высокие заработки. В г. Москве их поместили в двухкомнатную квартиру, где уже проживало 13 девушек. Выдав им одежду, хозяева отправили их на «дежурство» к стадиону «Динамо». Девушки решили сбежать. Однако по возвращении в г. Омск их нашли и потребовали 20 тысяч за одежду, которую они украли у московских хозяев. Девушкам угрожали, одну из них избили, другая была вынуждена поехать в г. Москву, но по дороге сбежала и обратилась в

⁴¹ Баринов И. В сексуальном плену // Труд-7. 2001. 4 июля.

милицию. Некоторых участников этой преступной группы удалось арестовать.

Быстрыми темпами развивается детская проституция. Совместными усилиями сотрудники милиции г. Санкт-Петербурга и области задержали в г. Сланцы троих содержателей притона, которые вовлекали несовершеннолетних в занятия проституцией. 14–16-летние девочки удерживались в притоне насильно. Плату за оказание интимных услуг принимали хозяева. Под полом был вырыт погреб, где провинившиеся отбывали наказание. Сутенеры заставляли несовершеннолетних проституток принимать и подсыпать клиентам в напитки психотропные вещества.

В январе 2001 года был арестован А. Ошурков, сутенер, эксплуатирующий несовершеннолетних. Он «работал» с подростками: мальчики сами искали клиентов, которых потом вели к «работодателю» расплачиваться⁴². Распространены случаи, когда родители, страдающие алкоголизмом или употребляющие наркотики, не имеют работы, отправляют детей на «заработки». О росте детской проституции в г. Благовещенске сообщают составители доклада по Амурской области, эта проблема отмечена в докладах из Новгородской, Ростовской областей, Коми-Пермяцкого АО.

Неудивительно, что большое внимание привлекает проблема сексуальной эксплуатации и торговли людьми с целью такой эксплуатации в дальнейшем, в первую очередь *trafficking in woman* — незаконного вывоза для использования в секс-индустрии женщин. Согласно данным ООН и Интерпола, Россия и бывшие советские республики, превратились в ведущих поставщиков «живого товара».

По мнению директора программы по защите прав женщин Американской ассоциации юристов Л. Завадской, данную проблему порождает готовность женщин добровольно и сознательно идти в эту сферу, вызванная крайне низким уровнем жизни на постсоветском пространстве. Поэтому изменения, которые предлагается внести в уголовный кодекс, должны сделать «незаконную торговлю людьми делом уголовно наказуемым — даже в случае, если торговцы первоначально заручились согласием «объекта»⁴³. Пробелы в законодательстве позволяют рекрутинговым фирмам (по некоторым оценкам, их в стране более 300) действовать практически открыто и безнаказанно. Высокая доходность бизнеса не уступает торговле оружием или наркотиками, об этом свидетельствует та легкость, с какой эти фирмы обеспечивают визовую поддержку для

⁴² Сутенер попался // Известия. 2001. 25 января.

⁴³ Корня А. Нанимаясь нянечкой, не станьте проституткой // Время МН. 2001. 17 мая.

желающих въехать в развитые страны молодых одиноких женщин⁴⁴. В региональном докладе по Ленинградской области сообщается: «Сотрудники петербургского ГУВД участвуют в международных конференциях по торговле людьми; установлены контакты с полицией Нидерландов, Финляндии, Германии. Но практических результатов нет; по одной из версий, организации, занимающиеся вербовкой женщин, имеют миллицейское прикрытие».

Проблема торговли людьми становится весьма актуальной и для регионов Дальнего Востока, соседствующих со странами Азии. В июле 2001 г. заместитель Генерального прокурора России в Дальневосточном федеральном округе К. Чайка огласил статистику, согласно которой более 15 тысяч российских молодых женщин и детей находятся в Китае на положении «секс-рабов», а на Дальнем Востоке действуют 149 преступных групп, занимающихся этим бизнесом, причем 40 из них — международные⁴⁵.

Наиболее распространенная форма рабства, жертвами которой становятся дети — также подневольный труд. Тут принуждение возможно со стороны криминальных структур, причем детские «заработки» не обязательно связаны с секс-индустрией, широко распространено обычное попрошайничество (это отмечено в докладах по Амурской, Новосибирской и Читинской областей).

В Омской области причиной увеличения детского попрошайничества составители доклада называют рост количества беженцев, вынужденных мигрантов из Чечни, Казахстана, других территорий ближнего зарубежья. В результате операции «Бродяга» милицией было задержано около тысячи попрошаек. Процветает эксплуатация детей профессиональными нищими, в том числе младенцев. В ходе операции была задержана 32-летняя женщина из г. Кашкадайра Республики Таджикистан, которая «руководила» целой группой малолетних детей в возрасте от пяти до семи лет⁴⁶.

Однако монополии преступных структур на эксплуатацию детского труда нет. Ряд примеров можно отнести скорее к сохранившейся с советских времен практике применения принудительного труда государственными органами, о чем уже говорилось выше. Так неправомерной трудовой эксплуатации дети рискуют подвергнуться по месту учебы.

⁴⁴ Терентьев Д. Белые рабыни // Известия. 2001. 6 августа.

⁴⁵ 15 тысяч россиянок стали рабами в Китае // Российская газета. 2001. 12 июля.

⁴⁶ Егоров В. Дайте денежку на хлебушек // Труд-7. 2001. 19 сентября.

В г. Туймазы (Республика Башкортостан) перед планировавшимся приездом Президента республики М. Рахимова во все школы города и района поступили телефонограммы за подписью главы городской администрации Р. Хамзина следующего содержания: «С 7 по 14 сентября ежедневно проводить субботники на закрепленной за школой территории с 9 до 17 часов. Все уроки отменяются, кроме начальных классов». В большинстве учебных заведений уроки были отменены, в некоторых школах занятия проводились по сокращенному графику (по два–четыре урока основных предметов). Школьники же в это время убирали улицы, и даже подъезды домов.

В г. Воркуте (Республика Коми) весь сентябрь 2001 г. большая часть учеников средних школ города выходила на субботники по благоустройству территории. Все работы производились во время учебного процесса, работа учеников не оплачивалась. Подобное происходит в г. Воркуте не первый год и с одобрения Министерства образования республики.

Все вышеперечисленные случаи относятся к государственной или криминальной эксплуатации рабского, принудительного либо подневольного труда.

Однако наиболее тревожными следует считать те случаи, когда эксплуатация приходит с другой стороны — стороны «новой экономики» и «права». Рефреном возникает тема изъятия паспорта: лишившись этого документа, человек оказывается заложником недобросовестного предпринимателя и преступника — хотя основным аргументом приверженцев паспортной системы выступает именно борьба с преступностью⁴⁷. В этом контексте по стране всюду фигурирует мигранты и бомжи.

Мигранты оказываются заложниками своих нанимателей, поскольку государственные, в т. ч. правоохранительные, органы обращают внимание на факты принуждения к труду только в том случае, если оно сопровождается вопиющим изуверством.

Руководитель департамента социальной политики правительства Е. Гонтмахер по сути признал, что не удастся организовать даже учета иностранной рабочей силы, а сам механизм регулирования ее использования существует пока только на бумаге, в результате на одного иностранного работника, официально зарегистрированного в России, приходится до 7–10 нелегалов. Нет оснований рассчитывать на

⁴⁷ Смирнова О. Рабовладение в столице и области становится нормой // Комсомольская правда. 2001. 18 июля.

изменение ситуации с правами мигрантов к лучшему, по крайней мере, в ближайшем будущем⁴⁸.

Среди многочисленных сообщений о произволе в отношении мигрантов из ближнего зарубежья выделим публикацию о своеобразном эксперименте столичных журналистов. Они попытались выяснить, какая из муниципальных структур г. Москвы могла бы помочь мигрантам, которых обманули — отобрав паспорта, три месяца держали на голодном пайке и выгнали, не заплатив ни копейки. Оказалось, что из многочисленных структур мэрии и префектуры слабую готовность принять пострадавших проявили лишь в приемнике-распределителе № 2 ГУВД Москвы, честно предупредив, «что к ним, конечно, можно привезти граждан без паспортов, подозреваемых в правонарушениях. В течение месяца они выяснят все обстоятельства, восстановят документы и бесплатно отправят к месту постоянного жительства... Но условия пребывания там сравнимы с тюремными»⁴⁹.

В Республике Бурятия обычной практикой стал принудительный труд нелегальных мигрантов в основном из Китайской Народной Республики. За первые 11 месяцев 2001 г. МВД Бурятии обнаружило 304 нелегально проживающих иностранца. За нарушения законодательства 77 из них были выдворены с российской территории. В г. Улан-Удэ на территории бывшего предприятия «Бурятферммаш» АО «Бурсталь» было организовано нелегальное производство по переплавке металлолома. Использовался подневольный труд нелегальных иммигрантов из Китая, у которых отобрали паспорта, зарплату им не платили в течение четырех месяцев. Попытки побега пресекались — китайцев ловили на границе Заиграевского и Кижингинского районов Бурятии и силой возвращали на предприятие. Удалось отправить на родину 24 китайца, которые переплавляли металл в строящемся здании моторостроительного завода (на окраине г. Улан-Удэ). Все они приехали в Бурятию по приглашению замдиректора ООО «Втормет» Никонова. В Прибайкальском районе Бурятии были задержаны восемь китайцев, прибывших в Бурятию по приглашению туристической фирмы ООО «Спутник-Бурятия». В органах внутренних дел в установленном порядке они не зарегистрировались, занимались заготовкой леса. В результате операций «Режим», «Волна» отделом паспортно-визовой службы к ответственности привлечены заместитель директора ООО

⁴⁸ Анохин К. Правительство рассказало о корейских лесорубах // Коммерсант. 2001. 8 августа.

⁴⁹ Дорофеева А. Работяги из Медведкова превратились в бродяг // Московский комсомолец. 2001. 5 марта.

«Бурманлес» Баргуева, ООО «Дружба-21» Плюснина, начальник отдела ТЭЦ-1 Коробец, частный предприниматель Авдюшина.

В Ханты-Мансийском АО дешевая рабочая сила мигрантов из стран СНГ (Молдовы, Таджикистана, Узбекистана) весьма охотно используется не только предпринимателями, но и администрациями некоторых городов «в летнее время при выполнении программы по озеленению и благоустройству». В этом случае иностранцам предоставляют временную регистрацию, с ними заключаются трудовые соглашения, но оплата труда не повышается.

Бытовые условия, в которых живет большинство иностранцев ужасно: как правило, проживают в бараках по 10 — 15 человек в комнате, без соблюдения санитарных норм и правил гигиены. По окончании срока договорных отношений (в основном на период летне-осеннего сезона) и временной регистрации, эти рабочие не уезжают к себе на родину, а остаются в городах и поселках округа, объясняя это отсутствием денег на дорогу. Местные органы самоуправления выделяют денежные средства на депортацию, но иностранцы вновь возвращаются. В докладе из Амурской области отмечается, что нищенская оплата труда иностранных рабочих из Китая или Северной Кореи ведет к тому, что они принуждены заниматься сбытом наркотиков.

Сведения о привлечении к принудительному труду бомжей регулярно появляются в региональных докладах.

В Краснодарском крае использование труда бомжей также весьма привычное дело. Депутат Ленинградского районного Совета П. Бейзот сообщила о том, что она лично побывала на арендуемых луковичных полях, где за мизерную плату работают бомжи. Работодатели охотно привлекают на тяжелые работы подобную категорию людей, не предъявляющих особых требований к оплате и условиям труда.

В Оренбургской области местные власти открыто пользуются трудом «бригад» мигрантов и бомжей, живущих тем, что работают на строительстве. Обычно в обмен за продление (точнее игнорирование) факта их пребывания в области «бригады» должны что-то «побелить, покрасить, отремонтировать и прочее» на нужных местным властям или их представителям объектах.

В региональных докладах за 2000 г. уже сообщалось о том, что предприниматели не только пренебрегают требованиями трудового законодательства, но и мошенническим образом заставляют лиц, которые боятся потерять работу, компенсировать работодате-

лю потери, на самом деле имевшихся. В результате труд для работников оказывается подневольным. В Амурской области бывшие работники магазина № 8 ООО «Россия» утверждают, что их уволили, не выплатив жалованья, по фиктивному акту о недостатке. Используется и другой способ — «испытательный срок». Нанимаемым лицам платят как ученикам, при этом, в конце проработанного месяца оказывается, что оплата за работу меньше, чем расходы на ужины, которыми их кормили (сами работники не могут приготовить себе еду, так как перерыва в работе для приема пищи составляют 10–15 минут). Решать проблемы помогает прием на работу (разумеется, на иных условиях) родственников лиц, служащих в правоохранительных органах.

В целом, трудно рассчитывать на благоприятные изменения в положении военнослужащих срочной службы. Принуждение их к труду стало настолько привычным, что данная тема, похоже, вымывается из поля зрения региональных правозащитников. Не прибавляют оптимизма и недавние дискуссии об альтернативной службе, выявившие непоколебимый подход военного ведомства к воинской службе как своего рода каторге, которой должна быть противопоставлена не менее каторжная альтернативная служба.

Использование труда бомжей и мигрантов сегодня стало обычным делом. Новизна сообщений этого года, пожалуй, лишь в том, что этим источником позволяют себе пользоваться некоторые администрации и правоохранительные органы.

Видимо, не стоит рассчитывать на скорые позитивные перемены в области сексуальной эксплуатации женщин и особенно детей — настолько безотрадно положение в регионах. Возможно, лишь привлечение религиозных организаций могло бы способствовать выработке подходов к исправлению такой ситуации. К числу сведений, вызывающих некоторый оптимизм относятся сообщения о том, что началось серьезное обсуждение этой проблемы учеными, политиками, специалистами, в том числе и на международном уровне.

По-прежнему остается основополагающим соображение о необходимости эффективного участия со стороны международных структур, таких как ООН, МОТ и др. Поскольку не только в России, но и практически на всем постсоветском пространстве нет никаких социальных предпосылок к тому, чтобы эти проблемы были решены благодаря опоре на внутренние силы, скорее наоборот.

Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания со стороны правоохранительных органов; произвольные аресты, задержания

Общая ситуация

В последние годы в общественном сознании пробуждается внимание к проблеме жестокости, а практика правоохранительных органов вызывает тревогу. С одной стороны, старые советские представления о том, что «что моя милиция меня бережет» явно противоречат реальной деятельности милиции в постсоветской России, с другой, — благодаря отмене цензуры и активной деятельности правозащитников и журналистов многочисленные факты пыток, избиений и издевательств становятся известны обществу. Вместе с тем, ожидать существенного давления со стороны общества на руководство страны не приходится — исторически в России укоренены представления о неизбежности незаконного насилия и произвола, исходящих от властей, и невозможности собственными силами улучшить ситуацию. В результате пытки и жестокость все более и более определяют лицо российских правоохранительных органов, а бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания продолжают восприниматься как неизбежная сторона жизни в России.

В советское время избиения и другие виды организованной жестокости были выведены из сферы регулирования официальными документами и инструкциями, методики квалифицированных пыток были в основном забыты, а техники-специалисты уничтожались в ходе массовых репрессий. Последний из известных документов подобного рода был принят вскоре после смерти И. Сталина. В апреле 1953 г. министр внутренних дел издал специальный приказ об уничтожении всех технических средств, предназначенных для проведения пыток. Вскоре после исполнения этого приказа и ликвидации следов подобной деятельности руководители следственного аппарата были осуждены, а некоторые, в том числе и сам министр с его окружением, расстреляны. Одной из формальных причин приговора были массовые нарушения «социалистической законности» при проведении следствия. Хотя после подобного урока сотрудники МВД и прокуратуры стали избегать квалифицированных пыток, но и сегодня грубое насилие остается основным методом расследования уголовных дел в

нашей стране. Это выражается как в относительно «мягком» варианте — в помещении подозреваемых в СИЗО, условия в которых не соответствуют никаким минимальным стандартам, так и в более жестоким — избивении, помещении в «пресс-хату», подвешивании и растягивании, пытке электротоком, удушении, угрозе изнасилованием и имитацией бессудной казни. При этом, по мнению Уполномоченного по правам человека РФ О. Миронова, «пытка с применением физической силы, всегда используются милицией в сочетании с психическим давлением — грубостью, оскорблениями, угрозами в адрес самого задержанного или в адрес его близких родственников»⁵⁰.

Вооруженные конфликты, сопровождавшие распад СССР, и две военные кампании в Чечне стали тем путем, которым квалифицированные пытки вернулись в наше общество. Армейские методики форсированного допроса⁵¹ стали применяться сначала против противников в этих конфликтах, предположительно лояльного им населения, а затем и просто с криминальными целями против любых мало-мальски обеспеченных жителей. Сегодня, в результате командировок в Чеченскую Республику, особенности проведения квалифицированных пыток стали вновь знакомы многим сотрудникам правоохранительных органов. Из-за участия в убийствах, разбойных нападениях и мародерстве разложение коснулось практически всех спецподразделений МВД и ФСБ, связав к тому же их сотрудников круговой порукой. Более того, «чеченский опыт» рассматривается сегодня как основной путь для быстрого карьерного роста в правоохранительных органах, и специфический «чеченский» стиль работы становится образцом для тех сотрудников, которые не были в Чечне и не участвовали в военных преступлениях.

Однако на фоне общей низкой правовой культуры российского населения жестокое обращение с задержанными или арестованными продолжает восприниматься общественным сознанием как неизбежное зло, вынужденная норма поведения сотрудников силовых структур. Устные свидетельства жертв пыток, избивений, жестокого обращения в стенах милиции подтверждают существование сложившейся системы «выколачивания» показаний. Как правило, жестокое обращение применяется при задержании, транспортировке и содержании в камере предварительного заключения и в следственных изоляторах. В то же время, жертвы либо свидетели данных актов в большинстве случаев категорически отказываются назы-

⁵⁰ Дейч М. Обуза // Московский комсомолец. 2001. 15 ноября. № 248.

⁵¹ См. подробнее в соответствующем разделе Доклада о положении с правами человека в Российской Федерации в 2000 г. М., 2001.

вать свои фамилии, а тем более защищать свои права в законном порядке. Чаще всего граждане, в отношении которых производились пытки, не обращаются в медицинские учреждения для подтверждения нанесения им побоев сотрудниками правоохранительных органов, опасаясь более худших последствий. В тех случаях, когда имеют место заявления о незаконных методах дознания, прокуратура старается освободить истязателей от уголовной ответственности.

В нарушение процессуального законодательства, задержанные не могут позвонить домой, чтобы сообщить родственникам о задержании или обратиться за юридической помощью. Попытка воспользоваться своими правами жестко пресекается сотрудниками милиции и может повлечь применение с их стороны физической силы. Поэтому задержанным рекомендуется выполнять, по возможности, все требования сотрудников правоохранительных органов. Только после освобождения из отделения милиции гражданин может ставить вопрос о незаконности задержания и восстановлении своих прав.

Реформа структуры МВД, направленная на уменьшение зависимости специализированных служб от региональных властей, продолжается в настоящее время без видимых результатов; вместо так и не созданного Федерального комитета криминальной милиции теперь создается служба криминальной милиции. Существует серьезная проблема оценки деятельности правоохранительных органов. Провозглашенный отказ от использования показателя раскрываемости преступлений, как основного для оценки деятельности органов внутренних дел, и использование вместо него суммарных цифр разных видов совершенных преступлений, по оценкам самих сотрудников, сегодня представляется невозможным и может усугубить ситуацию, т.к. вызовет только снижение количества регистрируемых преступлений среди тяжело раскрываемых.

Гонка за цифрами отчетов приводит к тому, что, например в г. Москве, раскрываемость квартирных краж составляет 40–50%, а автомобильных — 5–6%. Это связано с тем, что, когда угоняют машину, уговорить человека не писать заявления практически невозможно. Более того, существует прямая конкуренция, если сыщики ловят в своем районе квартирного вора, а он сознается в кражах в соседнем районе, туда не сообщают, потому что нельзя повысить процент раскрываемости у конкурентов⁵².

Приход нового министра внутренних дел Б. Грызлова — политического назначенца, а не выходца из МВД или КГБ, к сожалению, не

⁵² Столяренко Л. Как у меня украли милицию // Новая газета. 2001. 6 июня. № 46.

ускорил реформу, не повлиял и не мог повлиять на существующее положение дел. Пессимистические прогнозы относительно судьбы реформы связаны с очередной попыткой добиться изменения деятельности правоохранительных органов путем структурных перестроек. Эти прогнозы основаны на неразрешимой проблеме низкого общекультурного уровня подавляющего большинства сотрудников МВД, от рядового состава до старших офицеров. Фактически, основные кадры этого ведомства в течение нескольких десятилетий черпаются из тех же социальных групп, в которых рекрутируется пополнение организованных преступных группировок. Органы прокуратуры, ранее выделявшиеся на общем фоне уровнем подготовки своих сотрудников, зачастую выходят из советской интеллигенции, сегодня стремительно теряют это преимущество. Низкий социальный статус сотрудников правоохранительных органов, неудовлетворительные зарплаты и высокая коррупция, хроническая нехватка личного состава и постоянный отток наиболее успешных в профессиональном плане сотрудников в коммерческие структуры — все это указывает лишь на возможность ухудшения ситуации и дальнейшую криминализацию правоохранительной сферы. Так, по данным заместителя министра внутренних дел Евгения Соловьева, с января по ноябрь 2001 г. почти 10 тысяч милиционеров привлечено к ответственности, из них более 2 700 за преступления, связанные с коррупцией.

Многие действующие и бывшие сотрудники милиции считают невозможным раскрытие преступлений без использования незаконных методов. В ряде случаев, при применении насилия по отношению к подозреваемому, по его реакции они могут быстро понять, виновен человек или невиновен. На путь нарушения закона их также толкают существующие объективные сложности — в связи с большой нагрузкой другими делами у них просто нет времени на полноценное дознание и расследование преступлений, нет необходимого технического обеспечения, фактически существуют ограничения на использование затратных методов криминалистической экспертизы. В таких условиях добросовестность дознавателей и следователей в нашей стране представляется абсолютно недостижимой. На последнее обстоятельство указывают многочисленные примеры корыстных криминальных действий со стороны сотрудников правоохранительных органов, описанных в региональных докладах.

В 1998 г. Россия присоединилась к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ст. 3 Конвенции содержит запрет на пытки и жестокое обращение: «Никто не должен подвер-

гаться пыткам или бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию». В соответствии с толкованием Европейского Суда по правам человека данная статья содержит не только абсолютный запрет на пытки, но и обязательство в отношении государственных органов и официальных лиц провести эффективное расследование, если пострадавший утверждает, имея на то основания, что его пытали либо с ним жестоко обращались должностные лица⁵³. Это положение ст. 3 подкрепляется ст. 13 Конвенции, возлагающей на государство обязательство обеспечить эффективные средства правовой защиты перед государственными органами лицам, чьи права и свободы, признанные в Конвенции, нарушены. Данная норма ст. 13, по мнению Европейского Суда по правам человека, предписывает начать незамедлительное и беспристрастное расследование в случаях обоснованных подозрений применения пыток.

По мнению директора Общественного центра содействия реформе уголовного правосудия В. Абрамкина, сейчас ситуация с пытками по сравнению с 1998 г. изменилась: «Самые напряженные участки переместились из ГУИН в милицию — в изоляторы временного содержания... А количество пыток в СИЗО и в колониях сократилось. Об этом можно судить по жалобам, которые к нам поступают, по количеству возбужденных уголовных дел о пытках. Это результат выведения ГУИН из ведомства МВД. Сейчас в СИЗО иногда просто отказываются принимать из структур МВД людей со следами избиений. Иногда даже сами тюремщики обращаются в прокуратуру с просьбой расследовать причины телесных повреждений обвиняемого и, в случае если факты подтвердятся, возбудить уголовное дело. Бывший начальник Псковского СИЗО Борис Иванович Федотов даже приобрел за свой счет видеокамеру, чтобы фиксировать телесные повреждения. Говорит, что каждого третьего арестанта приходилось снимать».

В то же время СИЗО и сами по себе пытка — пытка «отсутствием сна, воздуха и пространства». Это признание сделал заместитель министра юстиции Юрий Калинин — «главный тюремщик» России, проработавший в уголовно-исполнительной системе более 30 лет⁵⁴.

К сожалению, меры, предпринимаемые прокуратурой, службой внутренних расследований МВД и ФСБ по расследованиям заявлений граждан о применении пыток, являются чрезвычайно неэффективными и количество доведенных до суда дел невелико. При этом менее четверти уголов-

⁵³ См., например: дела *Aksoy vs. Turkey*, *Assenov vs. Bulgaria*

⁵⁴ *Абрамкин В.* Надо работать с палачом // *Известия.* 2001. 23 ноября. № 217.

ных дел о превышении полномочий сотрудниками милиции и уголовно-исполнительной системы возбуждается по материалам службы собственной безопасности, а остальные — по жалобам граждан. Так, из всех жалоб на действия должностных лиц, поступивших Уполномоченному по правам человека в Красноярском крае, четверть составляют жалобы на незаконное применение работниками милиции насилия, процессуальные нарушения при проведении расследования, в том числе с целью принудить к даче показаний. Несмотря на то, что такие обращения массово направляются и в краевую прокуратуру, в подавляющем большинстве случаев прокуратура принимает решения об отказе в возбуждении уголовного дела, а если дело возбуждается, то, как правило, оно затем прекращается. Возможно, некоторые заявления являются ложными и подаются для того, чтобы избежать ответственности; в ряде случаев установить или опровергнуть факты пыток невозможно, особенно если заявления подаются спустя длительное время, например, только в судебном заседании. Однако наблюдения показывают, что основная причина того, что к виновным в пытках не применяются предусмотренные законом меры, заключается в другом.

Проверки заявлений проводятся поверхностно и ограничиваются, как правило, получением объяснений работников милиции, которые всегда отрицают факт применения насильственных методов, а возможности получения объективных доказательств не используются. Например, никогда не проводится осмотр места происшествия с целью поиска следов пыток или используемых для них предметов. Создается впечатление, что работники прокуратуры, проверяющие заявления граждан, стремятся не столько установить истину, сколько оградить работников милиции от привлечения к ответственности, в том числе тогда, когда в материалах имеются важные доказательства применения насильственных методов (например, своевременно полученные медицинские заключения о побоях).

Одна из причин сложившегося неудовлетворительного положения в расследовании незаконных методов ведения дознания и следствия заключается в том, что в основном показателем работы как прокуратуры, так и милиции является раскрываемость преступлений. Однако реальному повышению раскрываемости препятствует ряд объективных (слабая оснащенность органов милиции техническими средствами раскрытия преступлений) и субъективных факторов (низкий профессиональный уровень сотрудников, их неумение использовать предусмотренные законом способы оперативно-розыскной деятельности и т. д.). В результате основным доказательством причастности к преступлению нередко становится признание подозреваемого, а

главным средством его получения — применение незаконных методов ведения дознания и следствия.

Непредвзятому прокурорскому контролю мешает то обстоятельство, что основной работой прокуратуры является поддержание государственного обвинения по уголовным делам, что «объективно приводит к незаинтересованности данного ведомства в установлении фактов насилия в отношении обвиняемых и подсудимых, поскольку в случае подтверждения применения недозволённых методов ведения следствия будут поставлены под сомнение доказательства, положенные в основу обвинения»⁵⁵. Кроме того, работники прокуратуры вместе с оперативными сотрудниками милиции занимаются раскрытием преступлений, т. е. в этом отношении по существу представляют единую корпорацию. В результате прокуратура выполняет две взаимоисключающие функции — расследования преступлений и надзора за соблюдением законности при расследовании, причем более важной считается первая из них. Таким образом, работники прокуратуры не заинтересованы в установлении фактов применения пыток.

Как и в прошлые годы, суды, получив заявления подсудимых о применении к ним недозволённых методов, как правило, отклоняют их, ограничиваясь допросом одного из следователей или справками из прокуратуры о том, что при проверках факты не подтвердились. При этом суды не истребуют из прокуратуры материалы проверок и не анализируют, насколько полными и объективными были эти проверки. В случае, если подсудимый не обращался с жалобами в ходе следствия или эти жалобы не были зафиксированы в установленном органами порядке, большинство судей даже не расследуют заявления подсудимых. Как общее правило, показания подсудимых, а иногда и свидетелей, сделанные в ходе следствия, перевешивают их показания в ходе судебного процесса. Редкие случаи, когда суды отклоняются от подобной практики, к сожалению, связаны с незаконным давлением на суд со стороны друзей потерпевших.

Если суд идет с участием присяжных, то, как только подсудимый заявляет о применении к нему пыток, судья удаляет присяжных из зала суда, единолично рассматривает это заявление, а после того возвращает присяжных, объявляя им, что заявление подсудимого не нашло подтверждения и суд может основываться на показаниях, данных на следствии.

⁵⁵ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова «О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации», представлен 10 октября 2000 г.

Таким образом, наша система расследования и правосудия, основанная на получении признательных показаний, остается на уровне средневековья, когда обвиняемому также предоставлялся выбор — либо признать свою вину, либо погибнуть под пыткой. Во многих случаях сотрудники правоохранительных органов и не ищут иных доказательств.

По словам В. Абрамкина: «...достоверной статистики о масштабах пыточной практики не существует. Дела об избиениях подследственных теряются в общей массе дел о злоупотреблении служебным положением. Также невозможно выяснить, много ли милиционеров привлечено к ответственности за пытки: как только выясняется, что против садистов в погонах есть реальные улики, их из органов увольняют и судят уже как гражданских лиц»⁵⁶.

В итоге, по мнению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова, «случаи, когда виновные в пытках и избиениях понесли наказание, являются исключением, а не правилом»⁵⁷.

Но отсутствие приговоров или точных цифр милицейского произвола не вызывает иллюзий в широких слоях общества при оценке сегодняшней ситуации. Большинство граждан страны не доверяют сотрудникам органов внутренних дел. Косвенно это подтвердила проверка МВД РФ, проведенная в Самарской области с 10 сентября по 4 октября 2001 г. В частности, в ходе ведомственного анкетирования, проведенного региональным ГУВД, выяснилось, что только 21% населения имеет положительное мнение о правоохранительных органах, а треть опрошенных «не готовы прийти на помощь работникам милиции, так как не видят в этом никакого смысла»⁵⁸. Об этом говорят и данные, полученные при опросе пострадавших в г. Санкт-Петербурге — только треть пострадавших от насилия готовы были сообщить в милицию о том, что случилось, 38% объяснили причину своего отказа тем, что «милиция ничего не стала бы делать»⁵⁹.

Причины такого отношения населения к тем, кто по долгу службы обязаны их защищать, можно понять, знакомясь с содержанием докладов российских региональных правозащитных организаций.

⁵⁶ Гликин М. Гоблины идут // Общая газета. 2002. 8 февраля. № 6.

⁵⁷ Девич М. Обуза // Московский комсомолец. 2001. 5 ноября. № 248.

⁵⁸ Будни. 2001. 8 сентября.

⁵⁹ Костюковский В. Моя милиция меня... // Новые известия. 2001. 23 июня.

Жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение в момент предотвращения правонарушений, задержания, наложения административного взыскания, при пресечении массовых акций

Применение несоразмерной физической силы при предотвращении правонарушения или при задержании является сложившейся практикой. Во многих случаях даже при отсутствии необходимости используются специальные средства, привлекаются дополнительные силы, в том числе бойцы отрядов спецназначения — ОМОНа, СОБРа, спецподразделений ФСБ, Министерства юстиции, налоговой полиции. Целью подобных действий является не только и не столько предотвратить возможное сопротивление, сколько запугать граждан, унижить перед окружающими и не дать им прибегнуть к законным методам юридической защиты. Задержанные, оказавшиеся после подобных демонстраций силы в состоянии психологического шока, оказываются легкой добычей для недобросовестных дознавателей и следователей. В некоторых случаях на последствия задержания списываются следы избиений при транспортировке задержанных и непосредственно в органах внутренних дел.

Неоправданное использование спецподразделений силовых структур, привычное во многих потенциально конфликтных ситуациях, в начале 2001 г. на острие конфликта вокруг компании «Мост-медиа» усиленно освещавшееся средствами массовой информации, стало напрямую компрометировать власть. К этому времени так называемые «маски-шоу»⁶⁰ для россиян превратились в обыденную информационную картинку. Не проходило и недели, чтобы телевизионные программы не сообщали, что следователи одной из многочисленных силовых структур (в том числе и прокуратуры) являлись в сопровождении автоматчиков в какой-нибудь банк или офис.

12 января 2001 г. Президент России В. Путин был вынужден публично критиковать прокуратуру за так называемые «маски-шоу» на совещании прокуроров в Кремле. Только через две с половиной недели, 30 января российский Генеральный прокурор В. Устинов выполнил указание Президента и издал приказ «Об усилении прокурорского надзора за законностью производства выемок и обысков». «Установлено, — говорится в документе, — что силовая поддержка используется подчас как способ оказания психологического давления

⁶⁰ Привлечение для таких операций бойцов спецподразделений, лица которых закрыты масками.

на участников процесса и нередко приводит к нарушению конституционных прав граждан, дезорганизации нормальной работы ведомств». В приказе определено, что впредь прокуроры всех уровней должны «решительно пресекать попытки использования спецподразделений в целях оказания психологического воздействия». Но лишь 19 февраля этот приказ был обнародован в СМИ.

При этом задержку с подписанием приказа пресс-секретарь Генеральной прокуратуры РФ Л. Трошин объяснял подведением итогов проведенной еще до выступления Президента специальной проверки, в ходе которой выяснилось, что в некоторых случаях силовая поддержка действительно применялась для устрашения. Он признал, например, что так было во время обыска в офисе телекомпании ОРТ в конце 2000 г.⁶¹

Согласно приказу Генерального прокурора, участие подразделений физической поддержки (обычно это ОМОН, ФСБ или налоговая полиция) «при производстве следственных действий должно иметь место лишь в исключительных случаях. Например, когда есть реальная возможность активного, в том числе вооруженного, сопротивления или неповиновения законным требованиям следователя». Далее сказано, что «случаи проведения обыска без санкции прокурора и при отсутствии обстоятельств, не терпящих отлагательства, расцениваются как грубейшее нарушение закона». Такими обстоятельствами признаны «случаи, когда имеются данные о том, что лицо, в распоряжении которого находятся существенные для дела объекты, принимает меры к их уничтожению».

Даже такая запоздалая реакция на выступление В. Путина была воспринята неоднозначно. В той же Генеральной прокуратуре сотрудник управления информации и общественных связей Г. Беспалихин в интервью корреспондентам газеты «Росси́я» пытался фактически дезавуировать приказ В. Устинова, заявив, что это лишь внутренний документ. В нем речь идет о тех случаях, когда выемку или обыск проводят следователи прокуратуры. А на другие ведомства он, якобы, не распространяется. Когда МВД или ФСБ запрашивают у прокуратуры ордер на обыск, им совсем не обязательно сообщать, как именно они планируют провести данное мероприятие и сочтут ли нужным взять с собой роту автоматчиков или обойдутся без этого.

⁶¹ *Корня А.* Генеральный прокурор скомандовал сам себе // *Время МН.* 2002. 20 февраля. № 30; *Пунанов Г.* Генпрокурор закрыл «маски-шоу» // *Известия.* 2002. 20 февраля. № 30.

Однако не преднамеренная демонстрация силы сотрудниками правоохранительных органов и готовности сокрушать все и вся при проведении силовых акций в офисах крупных компаний является той проблемой, которая по-настоящему беспокоит население. В разделе доклада, посвященном положению национальных меньшинств Российской Федерации, показано какими методами подразделения МВД проводят свои операции против простых граждан страны. В ряде случаев, особенно когда эти операции проводятся против представителей кавказских диаспор, жителей Средней Азии, цыган, турок-месхетинцев, действия сотрудников МВД становятся похожими на «зачистки» в Чечне. Примером таких действий стала «зачистка» в ночь с 27 на 28 марта 2001 г. в общежитии чеченского театра-студии «Нахи» при Государственном университете культуры, проведенная московским СОБР, недавно вернувшимся из Чечни, совместно с отделом по борьбе с организованной преступностью Химкинского района Московской области.

От произвола милиции не застрахованы и отдельные граждане. Примером неоправданно жесткого поведения сотрудников милиции при задержании подозреваемого может служить случай, приведенный в региональном докладе о соблюдении прав человека в Хабаровском крае.

В г. Хабаровске, в ночь с 10 на 11 ноября 2001 г. главный редактор информационной программы «Панорама» ГТРК «Дальневосточная», популярный телеведущий Владимир Воропаев возвращался с работы домой. Шел по безлюдной улице Ленина (одна из трех центральных улиц города). В районе средней школы № 12 рядом с ним вдруг резко остановилась милицейская машина. Выскочившие из нее люди, не говоря ни слова, набросились на журналиста и стали жестоко избивать. Поняв, что, очевидно, произошла какая-то ошибка, а он теряет сознание, Воропаев выкрикнул свою фамилию. Его отпустили, сказав, что действительно вышла ошибка в задержании. Извинились и показали милицейское удостоверение. Оказывается, незадолго до этого у женщины вырвали сумочку. Ее посадили в проезжавшую мимо патрульную машину и стали обследовать район, полагая, что преступник не мог далеко уйти. Увидев спокойно идущего по тротуару журналиста, женщина из окна машины якобы узнала в нем налетчика. К моменту, когда все выяснилось, у Воропаева была пробита голова, перебит нос, а лицо превратилось в сплошной кровоподтек.

Ни патрульно-постовую машину, ни женщину, которая могла бы что-то прояснить, журналисту, начавшему собственное расследова-

ние, найти пока не удалось. В милиции факт нападения категорически отрицают⁶².

В Липецкой области (г. Лебедянь), во время незаконного ареста на дому к предпринимателю А. Павлову сотрудники милиции применили физическую силу, связав за спиной руки и ноги «ласточкой». Когда Павлова несли в машину, то по пути его несколько раз стукнули головой о бетонный пол, а затем о дверь машины («забыли» ее предварительно открыть), в результате чего человек получил сотрясение мозга. Даже начальник Изолятора временного содержания, куда пытались поместить Павлова сотрудники РОВД, отказался принять избитого задержанного⁶³.

Арестованного по обвинению в тройном убийстве Вадима Артемьева, по его словам, везли от г. Коврова Владимирской области в Москву в багажнике, заковав предварительно ноги и руки в наручники — такой способ пытки называется «конвертиком». Уже в Москве подвешивали за наручники, надевали противогаз, перекрывая при этом доступ воздуха (так называемый «слоник»), бросали на грудь тяжелую каменную плиту, били по голове и по пяткам бутылкой с водой. Все это делалось для того, чтобы добиться признания в совершении преступления⁶⁴.

Пытки и другие незаконные методы ведения следствия

Несмотря на частые избиения и незаконное насилие при задержании и транспортировке, основные жалобы на пытки и другие незаконные методы ведения следствия связаны с дознанием в милицеских отделениях, отделах РУБОПа или других местах, куда доставляют после задержания. Именно здесь сегодня применяются квалифицированные пытки и здесь же находятся техники-специалисты по незаконным методам ведения следствия.

В отделениях милиции за последние десять лет широко распространилась пытка электрическим током с помощью полевого телефона⁶⁵. Судя по количеству сообщений, она, по-видимому, является самой распространенной из видов инструментальной квалифицированной пытки в России. Хотя методики проведения подобных процедур довольно устойчивы, иногда в местных отделениях находятся свои

⁶² Хабаровские вести. 2001. 13 ноября.

⁶³ Доклад о соблюдении прав человека в Липецкой области.

⁶⁴ Рубцова Е. Следопыты // Новые Известия. 2001. 11 августа. № 141.

⁶⁵ О происхождении метода см. в соответствующем разделе Доклада о положении с правами человека в Российской Федерации в 2000 г. М.: 2001.

«рационализаторы». Так, сыщики уголовного розыска ОВД Центрального района г. Волгограда для болевого воздействия на подследственного использовали прибор типа магнитоэлектрического генератора переменного тока, создающий электрические разряды. Таким образом милиционеры надеялись выбить у задержанного признание. В настоящее время дело расследуется городской прокуратурой по ст. 286 УК РФ, часть третья — «причинение телесных повреждений». Мерой пресечения по отношению к трем офицерам, участвовавшим в допросе, выбрано заключение под стражу⁶⁶.

Редкий случай выявления «техников», постоянно проводящих избивения подследственных, выявила прокуратура Республики Татарстан.

В ноябре 2000 г. сотрудник РУВД Советского района г. Казани младший оперуполномоченный уголовного розыска сержант Константин Храмов во время допроса застрелил 17-летнего подростка. Смерть задержанного получила широкую огласку, и руководство РУВД сначала выдвинуло свою версию случившегося: якобы подследственный во время конвоирования в изолятор накинудся с ножами на милиционера и тот был вынужден применить оружие. Однако вскоре республиканская прокуратура выяснила, что все было иначе: сержант Храмов и сержант Максим Артемьев из того же Советского РУВД были кем-то вроде штатных костоломов — оба истязали задержанных, выбивая из них нужные показания.

Привлечь сотрудников казанского РУВД, признанного по итогам 2000 г. лучшим управлением в городе, к уголовной ответственности оказалось непросто, поскольку милиция всячески выгораживала своих. Большинство сослуживцев заявляли, что ничего не видели, не знают и не помнят. Те же, кто решался рассказать о том, как сержанты пытали задержанных, от своих слов потом отказывались и говорили, что в прокуратуре их просто запугали. Тем не менее, следователи прокуратуры собрали достаточно фактов, чтобы предъявить Храмову и Артемьеву обвинение.

Согласно материалам дела, в сентябре 2000 г. сержантам Храмову и Артемьеву был передан для обработки подследственный Евгений Антонов, который уже сознался в совершении пяти краж. На территории Советского района было зарегистрировано еще несколько аналогичных преступлений. Антонов, по замыслу сыщиков, должен был и эти кражи взять на себя и тем самым «помочь милиции». Уговари-

⁶⁶ Сотрудники уголовного розыска Волгограда допрашивали задержанного с помощью электричества // Версты. 2001. 23 марта. № 31.

вали его долго. Сначала Храмов и Артемьев три дня отбивали ему почки, а когда это не помогло, Храмов надел на голову Антонову полиэтиленовый пакет и затянул на шее бечевкой. Багровый рубец на шее потерпевшего сохранился до сих пор. В итоге Антонов подписал все, что от него требовали, но на суде от дополнительной нагрузки отказался. Суд с этим согласился.

Кроме пыток, сержанты применяли и «психологические методы» убеждения. Храмов, например, в ходе допроса любил разбирать-собирать табельный пистолет, нажимая на спусковой крючок и как бы между прочим рассуждая об убийстве при попытке к бегству. Но это действовало не на всех, побои и пытки были все же гораздо эффективнее. Например, побывавший в руках сержантов Александр Рохлов за одну ночь признался в 27 кражах, а затем в течение суток его возили по местам краж, где ему объясняли, что и где он украл.

По данным милиции, Рохлов промышлял хищением цветных металлов, но был задержан за мелкое хулиганство. В Советском РУВД его сразу избili. Правда, в суде сержанты утверждали, что задержанного никто не бил. Просто в камере у того началась наркотическая ломка, и Храмов с Артемьевым, проявив сострадание, привели его в кабинет: «Мы сидели, общались, пили кофе, разговаривали о жизни». В ходе этой беседы у задержанного почему-то лопнула барабанная перепонка.

По версии прокуратуры, беседа проходила так. Для начала Храмов выстрелил в лицо задержанному из незаряженного пистолета, потом вставил обойму, передернул затвор и сказал, что шутить больше не будет: Рохлов в списке задержанных еще не числится, и искать его в РУВД не станут.

Узнав, что последственный кодировался от алкоголизма, сыщики надели на него наручники и влили в рот водки. Затем натянули на ножку стула презерватив и объявили, что изнасилуют, если тот не напишет заявление о явке с повинной. Рохлов взял на себя несколько краж, но сержантам этого показалось мало. Они отвезли задержанного на пустырь, и там Храмов сунул ему в рот пистолет со словами: «Ну все, молись, сейчас мы тебя будем кончать». Арестант пообещал написать все, что ему скажут. После этого Рохлова отвезли в дачный поселок, где он должен был показать места преступлений. Попутно сержанты еще дважды избили последственного.

Главным эпизодом обвинения, с которого и началось дело в отношении сотрудников РУВД, оставалось убийство 17-летнего Петра Яшкова. Обвиняемый Храмов излагал обстоятельства гибели задержанного следующим образом. Во время допроса сержант вдруг

вспомнил, что не сдал в оружейную комнату пистолет, который лежал в сейфе. Храмов повернулся к сейфу, нагнулся, и в этот момент задержанный набросился на него сзади. Даже свитер порвал. Завязалась борьба, Яшков схватил лежавшие на столе ножницы. Тогда Храмов сделал предупредительный выстрел в воздух, но случайно попал Яшкову в голову.

Однако обвинение нашло в рассказе сержанта неувязку: РУВД в тот день работало по сигналу «тревога» и сдавать оружие было не нужно. Были и другие странности: оперативник Храмов был гораздо крупнее щуплого подследственного и, с учетом богатого личного опыта, мог легко уложить его одним ударом. Наконец, на ножницах не оказалось отпечатков пальцев убитого. Поэтому следствие, а затем и суд решили, что сержант в своей обычной манере требовал от Яшкова признаний, угрожая пистолетом. То ли увлекся, то ли забыл, что пистолет заряжен, и нажал на спуск.

В итоге Храмов был признан виновным в неосторожном убийстве, хотя по долгу своей службы не мог не знать правил обращения с оружием и был в состоянии предполагать последствия своих действий. Он и Артемьев признаны также виновными в превышении служебных полномочий и издевательствах над подследственными. Однако приговор оказался довольно мягким. Храмову дали 6 лет, а Артемьеву, который, по его словам, лишь «набирался опыта у старшего товарища», — три года условно с двухлетним испытательным сроком.⁶⁷

Приведение конкретных примеров пыток часто затруднено тем, что нельзя безоговорочно доверять заявлениям потерпевших, а прокуратура высылает краткие сообщения об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении, из которых невозможно сделать вывод о том, как проводилась проверка или расследование и насколько обосновано решение об отказе. К тому же сами материалы не всегда доступны для изучения. Кроме того, довольно типично, что граждане, подавшие заявления о применении пыток, впоследствии не проявляют интереса к результатам проверок по разным причинам, в том числе из-за воздействия на них работников милиции. Таким образом, многие свидетельства о применении пыток остаются без последствий.

Но об одном типе случаев пыток и избивений становится известно чаще остальных — когда им подвергается невинный человек в ре-

⁶⁷ *Идиатуллин Ш., Шептицкий А.* Образцовая репутация далась РУВД с пыткой // Коммерсант. 2001. 16 июля. № 123.

зультате очевидной ошибки. Так, по данным регионального доклада о соблюдении прав человека во Владимирской области, житель области А. Виноградов 4 января 2001 г. был вызван следователем прокуратуры г. Владимира Кульковым в Октябрьский РОВД для допроса в качестве свидетеля. Доставивший его оперуполномоченный завел Виноградова в комнату и вместе с двумя сотрудниками милиции стал избивать кулаками, резиновыми дубинками и ногами. Спустя некоторое время ему предложили выпрыгнуть из окна второго этажа, после чего его бы застрелили. Избиение, цель которого состояла в добыче признательных показаний по факту смерти милиционера в декабре 2000 г., продолжалось до тех пор, пока не пришел следователь, сообщивший, что это точно не Виноградов. После этого его допросили и отпустили. По дороге домой Виноградов зашел в травмпункт, где был осмотрен врачом, который зафиксировал перелом ребра и множественные ушибы спины, груди и рук.

Другой подобный случай описан в докладе о соблюдении прав человека в Красноярском крае. В июне 2001 г. работники милиции задержали гражданина В., доставили в отдел милиции и заявили, что подозревают его в том, что он несколько дней тому назад ранил работника милиции. Поскольку В. не признавал этот факт, его стали избивать. В это время знакомые В. — студенты юридического института, сотрудничающие с правозащитной организацией, пришли в отдел милиции узнать, за что задержали их товарища. Они видели, как В. вели по коридору, на лице у него были следы побоев, а один из студентов, находясь в коридоре, слышал звуки ударов и крики избиваемого В.

На следующий день В. освободили, он сразу же обратился в травмпункт, где были зафиксированы побои. В. обратился в прокуратуру с заявлением о привлечении виновных к ответственности. При этом в действиях работников милиции, кроме нанесения побоев, имеются признаки других преступлений. Задержание В. более суток не было процессуально оформлено протоколом задержания, а чтобы скрыть это обстоятельство, работники милиции оформили материал о том, что В. был задержан не по подозрению в совершении преступления, а за мелкое хулиганство. Материалы о мелком хулиганстве были направлены в суд, однако в документах были сделаны исправления, а свидетели подтвердили алиби В. Поэтому судья прекратил дело, не найдя оснований для ответственности за мелкое хулиганство. Таким образом, в действиях работников милиции содержатся признаки не

только пытки, но также заведомо незаконного задержания и фальсификации документов о мелком хулиганстве.

Впоследствии был найдено лицо, которое ранило работника милиции, т. е. непричастность В. к этому преступлению очевидна.

С учетом приведенных выше бесспорных доказательств было возбуждено уголовное дело. Но затем началась длительная волокита. В течение нескольких месяцев В. обращался к следователю, который отвечал, что сроки расследования продлеваются. В это время работники милиции встречались с В. и сказали ему, что имеется договоренность с прокуратурой о прекращении дела, а от В. требуется только не обжаловать это решение. Через 6 месяцев дело было прекращено.

Достоверность сведений о пытках и избиениях в органах внутренних дел подтверждают и немногочисленные обвинительные приговоры по делам о превышении власти сотрудниками правоохранительных органов. Ниже приводится случай, который можно назвать типичным для таких дел — с точки зрения произвола сотрудников милиции и тяжести их наказания.

Из приговора Туймазинского районного суда Республики Башкортостан: «7 августа 2001 г. в период времени с 13 часов 30 минут до 15 часов 30 мин И. Камалетдинов, пригласив И. Шаймухаметова в свой служебный кабинет, стал расспрашивать его о месте нахождения Морозова, брата его жены, на что тот ответил, что не знает. После чего Камалетдинов стал угрожать Шаймухаметову и ударил его кулаком по лицу, причинив ему телесные повреждения в виде ушиба мягких тканей скуловой области справа. Затем Камалетдинов ладонями обеих рук, с большой силой нанес одновременно несколько ударов по ушам Шаймухаметова, кроме того, продолжал наносить удары в грудь, в брюшную область Шаймухаметова. Кроме того, Камалетдинов после того, как в кабинет зашел сотрудник милиции Р. Каримов, под угрозой применения насилия заставил Шаймухаметова отжаться 40 раз от пола, сделать приседания 100 раз и при этом велели вести счет вслух. Потом Камалетдинов потребовал от Шаймухаметова, чтобы он в полуприсевшем положении с вытянутыми вперед руками простоял 30 минут. Затем Каримов, придерживая шею Шаймухаметова коленом, несколько раз ударил ему в грудь. При этом пригрозив Шаймухаметову, что сломает ему грудь, если тот не скажет, где находится Морозов, на что тот ответил, что не знает. Тогда Каримов несколько раз ударил по ногам, спине и область поясницы Шаймухаметова. Далее Каримов, скрутив Шаймухаметову назад руки, спустил с него брюки, а Камалетдинов, указав на перевернутый стул, с надетым на одну ножку презерватив-

вом, сказал ему, что он сейчас силой посадит его на ножку стула и сделает женщиной. В это время Шаймухаметов, не выдержав издевательств, пообещал им узнать о местонахождении Морозова и сообщить, после чего его отпустили, а Камалетдинов выписал Шаймухаметову повестку на следующий день на 9 часов, при этом, угрожая, сказал, чтобы никому не рассказывал об избиении. Согласно акту судебно-медицинского освидетельствования Шаймухаметову были нанесены телесные повреждения в виде ушиба мягких тканей скуловой области справа, кровоподтеков передней брюшной стенки, садины правого коленного сустава, травматический двусторонний разрыв барабанных перепонок...» В приговоре описаны не все пытки, примененные милиционерами к задержанному. В частности, суд не поверил, что во время избиений к обвиняемым милиционерам присоединились еще трое не установленных следствием сотрудников милиции в штатском. Один из них бойцовским приемом перекинул Шаймухаметова через плечо на пол. После чего все милиционеры, схватив за руки и ноги Шаймухаметова, несколько раз подкидывали его вверх, при этом Шаймухаметов падал, ударяясь об пол. Затем, надев наручники, его опять несколько раз подкидывали вверх, ударя об пол. Несмотря на все вышеописанное, далее в приговоре следует: «При определении вида и меры наказания Камалетдинову и Каримову суд учитывает его положительные характеристики, как по месту работы, так и по месту учебы и жительства, первую судимость и считает возможным их исправление без изоляции из общества». В итоге суд приговорил Камалетдинова и Каримова к трем годам лишения свободы условно и взысканию с них в пользу И. Шаймухаметова 2 649 руб. 10 коп. в возмещение материального вреда и 50 000 руб. в возмещение морального вреда.

Ильдар Шаймухаметов с приговором суда не согласился, и его обращение с требованием отменить этот «условный» приговор сейчас находится в Верховном суде Республики Башкортостан.

Сотрудники милиции используют для давления на подозреваемых не только пытки и избиения задержанных, но и лишение свободы членов их семей. Так, в ноябре 2001 г., во время проведения Амурским областным судом судебного следствия подсудимый С. Шматко показал, что сотрудники милиции его необоснованно задержали, а т.к. он не давал требуемых от него показаний, была задержана его жена, и без родителей остались два несовершеннолетних ребенка, девочки 9 и 4 лет. После того, как избиваемый в камере Шматко написал собственноручно показания, «изобличающие» его и других лиц в совершении преступления, его жена была освобождена из-под стражи. Согласно материалам уголовного дела, в то время, как жена

С. Шматко находилась под стражей, ее никто не допрашивал в качестве подозреваемой. Судом установлено, что по данному уголовному делу без каких-либо оснований содержалось под стражей четыре человека, от которых требовали дать нужные следователю показания, взамен на обещание освободить их из-под стражи. Впоследствии этих лиц освобождали из-под стражи, и в суде они допрашивались в качестве свидетелей, т.к., согласно материалам уголовного дела, в их действиях отсутствовал состав преступления. Председатель суда Л. Гриценко отказал в ходатайстве защиты об оглашении протокола задержания жены Шматко и материалов, на основании которых она задерживалась, вызове ее для допроса в суд в качестве свидетеля, т.к. против этого возражал представитель обвинения.

Особую тревогу вызывают случаи, когда к обычным криминальным или извращенно понятым профессиональным мотивам при проведении экзекуций задержанных добавляются расовые мотивы. В ноябре 2001 г. за превышение должностных полномочий Никулинский суд приговорил двух бывших милиционеров майора Евдокимова — к 6 месяцам исправительных работ с удержанием 10% от заработка условно и его водителя сержанта Аданяева к 6 месяцам лишения свободы — тоже условно.

29 октября прошлого года они задержали 25-летнего гражданина Азербайджана Рамина Гусейнова, у которого заканчивалась регистрация в г. Москве. Задержанного азербайджанца они привезли в отдел, завели в комнату для служебных занятий, поставили лицом к стене, и молодой сотрудник Аданяев приступил к «упражнениям». Бил по почкам, печени и ногам, стараясь не оставлять следов. Евдокимов не вмешивался, лишь наблюдал. Затем милиционеры составили протокол о сопротивлении Гусейнова представителям власти.

Спасло задержанного только то, что мучители опрометчиво позволили ему позвонить другу-журналисту. Тот пригрозил скандалом, милиционеры испугались и отпустили задержанного. Гусейнов обратился в Никулинскую прокуратуру и добился проведения расследования.

Майор Евдокимов оказался связан с неонацистами. За время процесса сотни бритоголовых в черных беретах и куртках дефилировали перед судом и дежурили на его заседаниях, скандировали: «Хайль Гитлер! Слава России!», а когда был оглашен приговор, устроили obstruction судье.

Милицейское начальство по-своейски разобралось с преступниками в погонах: майора Евдокимова отправили на пенсию, его водителя Аданяева уволили из органов «по собственному желанию».

Расследование органами прокуратуры и судом случаев пыток, избиений и других видов незаконного ведения следствия

Как уже отмечалось выше, расследование случаев пыток, избиений и других видов незаконного ведения следствия проводится органами прокуратуры и судом крайне неудовлетворительно. Успешно завершенные дела по таким обвинениям редки, а в суде виновные получают символические условные приговоры или же освобождаются по амнистии, как это, например, произошло с бывшим старшиной московской милиции Евгением Аверьяновым, в марте 1999 г. избившим 16-летнего Владислава Зиновьева и тушившим об него окурки. Он был осужден только в 2001 г. по ст. 286 ч. 3 п.а УК РФ («превышение должностных полномочий, совершенное с применением насилия или его угрозой») на три года лишения свободы и амнистирован в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне.

Во время долгого следствия по делу «школьник Владислав Зиновьев против старшины милиции Евгения Аверьянова», проводившегося районной прокуратурой по всем правилам дознания, с экспертизами, опознаниями, опросами свидетелей и прочими следственными действиями, родители подростка подвергались постоянному прессингу со стороны друзей и коллег подсудимого. Их задачей было принудить родителей забрать заявление, чтобы прекратить дело, и ради этого они «обещали добавить Владу от себя то, что не додал Аверьянов». Во время суда они несколько раз «приходили на слушания в пьяном виде, нелитературно и прямолинейно угрожали расправой не только Владу, но и его матери, если те не отзовут иск. В трезвом же виде милиционеры давили на жалость, всякий раз напоминая, что Аверьянов скоро станет отцом во второй раз и садиться в тюрьму ему никак нельзя»⁶⁸.

Применение пыток электротокком и избиений подозреваемого в хищении пяти кур описано в докладе о соблюдении прав человека в Краснодарском крае. Два работника Прикубанского УВД вызвали жителя г. Краснодара ранее судимого Горбаня, как позже было заявлено, «для профилактической беседы», которая закончилась тем, что

⁶⁸ Веретенникова К. Уже и окурки об него не погаси! // Время МН. 2001. 12 января. № 3.

Горбаня сковали под коленями наручниками, подвесили к металлической трубе и били палками по ступням, требуя признания в краже пяти кур, от чего тот отказывался. Тогда несговорчивому гражданину на голову надели противогаз и перекрыли воздух, а затем наматывали на пальцы оголенные провода полевого военного телефона и пытали током.

Заявление потерпевшего, поданное в прокуратуру Прикубанского округа, было оперативно проверено. Уже через 10 минут после обращения гражданина Горбаня работники прокуратуры были в злополучном отделе милиции. Однако никого из милиционеров сразу же не оказалось на месте. Кабинеты их были закрыты, и ключей не могли найти. Сотрудники прокуратуры вынуждены были взломать запертые кабинеты, и в одном из них была изъята палка, которой били Горбаня и на которой были вырезаны инициалы одного из участковых инспекторов. А в другом кабинете были найдены два противогаза без фильтров, то есть, по всей видимости, специально предназначенные для пыток, и в сейфе — полевой телефон в коробке. Концы его оголенных проводов были закручены в петельки для пальцев.

Факты пыток сотрудниками правоохранительных органов были полностью подтверждены. Подобный случай в стенах Прикубанского УВД не первый. Недавно был осужден оперуполномоченный, выбивавший у задержанных необходимые показания. В прошлом году по представлениям Прикубанской прокуратуры наказано 23 сотрудника милиции.

Однако в большинстве случаев виновные в пытках избегают наказания с помощью отлаженного юридического механизма: «Опрошенные по данному обстоятельству [решением Краснодарского краевого суда прокуратуре края поручалось провести проверку жалоб подсудимых на незаконные методы следствия] ейский межрайонный прокурор Б. Марков, начальник криминальной милиции А. Волохов, начальник УБОПа Н. Скотинин пояснили, что указаний о проведении незаконных методов следствия подчиненным сотрудникам не давали. Следователь Ейской межрайонной прокуратуры А. Меретуков, следователь Ейского УВД Н. Логунова, оперуполномоченные Н. Заровчатский, Д. Бондаренко, И. Кучеров, М. Баранов пояснили, что в ходе предварительного расследования в отношении обвиняемых (перечень фамилий) незаконных методов не применяли. Таким образом, в ходе проверки заявления подсудимых о применении к ним во время допросов незаконных методов со стороны работников милиции и прокуратуры своего

подтверждения не нашли. На основании изложенного в возбуждении уголовного дела отказать».

Все это установил «после тщательной проверки» прокурор отдела по надзору за расследованием особо важных дел С. Дуб, а старший помощник прокурора Краснодарского края А. Басте поставил резолюцию «Утверждаю». К аналогичному выводу пришел заместитель прокурора Приморско-Ахтарского района Д. Голодько: «Опрошенный по данному поводу помощник прокурора А. Моногаров пояснил, что ни на кого из подследственных не оказывалось ни психического, ни физического давления или насилия. Жалоб никто не высказывал. Видимых телесных повреждений не было... Таким образом, проведенной проверкой доводы (перечень жалующихся) своего подтверждения не нашли... В возбуждении уголовного дела отказать ввиду отсутствия состава преступления»⁶⁹.

По данным СМИ, краснодарские прокуроры часто ссылаются на журнал изолятора временного содержания (ИВС), в котором якобы записаны все вызовы врачей к подследственным. Судя по этим записям, ни к кому из арестантов по поводу побоев врачей не вызывали. Действительно, в ст. Старощербиновской, например, в журнале ИВС запись: «Вызов "скорой помощи" к Гойману по поводу животных колик». Прибывшие врачи констатируют болевой синдром холецистопанкреотита. В журнале дополнительная запись: «После употребления жирной пищи»⁷⁰.

А вот что показал на суде сам Гойман, холециститом никогда не страдавший: «Сразу же после ареста меня стали избивать. Били по почкам, по печени, у меня были сломаны кости таза. После избивания печень буквально вываливалась...» Таким образом, информацию, содержащуюся в журналах ИВС, едва ли можно считать полной. Резодубов, например, в знак протеста против недозволенных методов следствия вскрывал себе полость живота. Естественно, приезжали врачи и живот ему зашивали. Кстати, без наркоза, чтобы неповадно было. Однако журнал ИВС об этом умалчивает.

Главный довод тех, кто отрицает наличие «фактов физического и психического воздействия» — «никто из подследственных не жаловался». Для того чтобы прояснить ситуацию, достаточно обратиться к свидетельствам задержанных.

Резодубов: «В ИВС мне не давали ни ручку, ни бумагу. А если бы и дали, мои жалобы все равно никто бы не принял. Лишь когда перевели в СИЗО, я стал жаловаться прокурору Ейска и в прокуратуру края. Да что толку?». То есть его жалобы попадали к тем, кто потом, по реше-

⁶⁹ Целмс Г. "Прокурорский безнадзор" // Новые Известия. 2001. 15 мая. № 79.

⁷⁰ Там же.

нию суда, проверял их и давал заключение, что «факты не нашли подтверждения».

Овчинникова (еще одного потерпевшего) доставили в милицию в наручниках, били, о чем он и показал в суде. Показал также, что не мог жаловаться, т. к. у него отбили пальцы: «Был не в состоянии держать ручку». Бураченко обманным путем удалось передать жалобу сквозь решетку. Лишь через две недели после этого, когда следов побоев уже нельзя было обнаружить, его осмотрели врачи. Гойман передал жалобу лично в руки прокурору Долгову (ст. Старощербиновская), когда тот по долгу службы обходил камеры. Следов этой жалобы найти не удалось. Долгов уверял, что «никакой жалобы не было»⁷¹.

Хотя нередко сотрудники прокуратуры пытаются противостоять милицейскому произволу, в большинстве случаев прокуратура покрывает преступления со стороны сотрудников правоохранительных органов. Более того, в следственных отделах региональных прокуратур избияения или угроза избияений также входят в сложившуюся систему расследования уголовных дел. В докладе о соблюдении прав человека в Воронежской области приведено свидетельство студентов Воронежского госуниверситета, проходивших учебную практику в районной прокуратуре. В период их практики в кабинете помощника прокурора Железнодорожного района г. Воронежа на самом видном месте висел самодельный плакат с таким текстом: «Ты имеешь право хранить молчание, но тогда мы тебе всю морду разобьем, ты можешь говорить, но тогда все, что ты скажешь, может быть использовано против тебя». Следует отметить, что органами прокуратуры Воронежской области в 2001 г. было возбуждено более ста уголовных дел по обвинению работников ОВД в превышении власти, злоупотреблении должностными полномочиями, иных тяжких и особо тяжких преступлениях. В 2001 г. Прокуратурой Воронежской области в суд направлено 52 дела по обвинению 71 работника милиции. 51 уголовное дело прекращено и подавляющая часть из них — по реабилитирующим основаниям.

Склонение к сотрудничеству под угрозой физической расправы

О фактах принуждения к негласному сотрудничеству с правоохранительными органами становится известно чрезвычайно редко. Это связано с тем, что осведомителей вербуют в криминальной среде, где любой контакт с правоохранительными органами стремятся не огла-

⁷¹ Там же.

шать. Тем более ценно свидетельство, полученное по политическому делу Национал-большевистской партии.

В ночь с 1 на 2 ноября 20-летнего лидера Алтайского регионального отделения Национал-большевистской партии Дмитрия Колесникова неизвестный мужчина под предлогом встречи с курьером из Москвы вызвал из дома в два часа ночи. Д. Колесников сел в машину, где в водителе, по его утверждению, узнал старшего уполномоченного УФСБ по Алтайскому краю в звании капитана, который допрашивал его в качестве свидетеля по уголовному делу Лимонова. По дороге в сторону Власихинского кладбища водитель предложил Д. Колесникову доносить на своих единомышленников в обмен на личную безопасность и свободную деятельность всего Алтайского отделения НБП под чекистской «крышей».

Дальнейшие события, со слов Д. Колесникова, выглядят следующим образом: «Мы подъехали к кладбищу. После очередного отказа подписать договор о сотрудничестве с ФСБ мне было предложено выйти из машины. Пройдя вместе со мной вглубь кладбища, офицер приставил к моей голове “предмет, похожий на пистолет”. Сейчас я, разумеется, не могу поклясться, что оружие было настоящим, однако в соответствующих декорациях сцена выглядела довольно сильно... Капитан сказал мне: “Парень, у тебя только два пути: или ты ставишь свою подпись, и мы спокойно едем домой, или я тебя пристрелю”. По прошествии времени, оценивая ситуацию, я понимаю, что это был грамотный психологический прессинг, он бы не выстрелил... Но тогда было страшно... После моего отказа капитан поугрожал еще немного, сел в машину и уехал, оставив меня на кладбище». По данному факту Д. Колесников подал заявление в краевую прокуратуру с требованием привлечь к уголовной ответственности офицера ФСБ за преступление, предусмотренное ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий»⁷².

Незаконные жестокие действия со стороны сотрудников правоохранительных органов не при исполнении ими служебных обязанностей

Во многих случаях сотрудники правоохранительных органов используют данные им полномочия в противозаконных целях. Пыткам и жестокому обращению может подвергнуться не только обвиняемый или неудобный свидетель, но и потерпевший, особенно если он пострадал от сотрудников милиции. Подобный случай описан в докладе о соблюдении прав человека в Еврейской автономной области.

⁷² МК-на-Алтае. 2001. № 48.

2 февраля 2001 г. после 20 часов председателю областной общественной организации «Сострадание» А. Зубцову сообщили, что работниками ОУР ГОВД г. Биробиджана задержан Н. Романов, которые являются потерпевшими в драке сотрудников милиции с жителями микрорайона Биробиджан-2. Сообщалось, что Романов содержится в одном из кабинетов милиции прикованным наручниками к трубе отопления. А. Зубцов позвонил в дежурную часть ГОВД и УВД ЕАО, но ему ответили, что данных о задержании Романова не имеют. Зубцов в сопровождении свидетелей поехал к зданию городской милиции. Обходя здание, он услышал стук в окно. Он вошел в здание, подошел к кабинету, откуда стучали, и услышал призывы Романова о помощи. Романов подтвердил, что он прикован к радиатору отопления. Ни на вахте, ни в коридоре отделения милиции никого не было. Зубцов стал долго и громко стучать в запертые двери кабинетов, пока не вышел начальник уголовного розыска ГОВД Масюк, который проходил в качестве обвиняемого в деле о драке сотрудников милиции с жителями микрорайона Биробиджан-2. Масюк заявил, что Романова в здании милиции нет. Зубцов вызвал скорую медицинскую помощь, пригласил прокурора и корреспондента. В присутствии врачей милиционеры открыли комнату, где у окна на полу находился Романов, прикованный к радиатору отопления. Рука его была порезана и в садинах. Врачи зафиксировали происшествие и доставили Романова в травмпункт.

Заводским РОВД г. Орла было прекращено дело в отношении внештатного сотрудника Заводского РОВД г. Орла Д. Сергиенко, который в период дежурства на опорном пункте милиции выломал дверь в квартире гражданки С., проник туда, нанес С. телесные повреждения и, по утверждению потерпевшей, похитил у нее деньги. Прокуратурой Заводского района было возбуждено уголовное дело по ст. 213 УК РФ («хулиганство»), которое было передано в тот же РОВД, внештатным сотрудником которого являлся Сергиенко. Заявление С. о возбуждении уголовного дела по ст. 330 УК РФ («самоуправство») даже не было рассмотрено по существу. В ходе дознания допускалось давление на гражданку С. В присутствии ответственного секретаря областной Комиссии по правам человека начальник отдела дознания Заводского РОВД Пронин угрожал потерпевшей административным арестом, наручниками и т. д. На обращения в прокуратуры Заводского района и г. Орла были получены ответы о том, что в ходе проведенной проверки не выявлено фактов незаконных методов ведения следствия; при этом в ходе «проверки» не было взято объяснение ни у С., ни у ответственного секретаря Комиссии. Уголовное дело в отношении внештатного сотрудника Заводского РОВД

было прекращено следователем того же РОВД А. Винокуровой, при этом заместитель прокурора области С. Легостаев сообщил, что принятые решения законны, а «по вопросам причинения С. телесных повреждений гр-ном Сергиенко Д. В.... она может обратиться в суд в порядке гражданского производства».⁷³

В 2000 г. в г. Москве в подземном переходе станции метро «Кантемировская» были избиты милиционерами двое молодых жителей г. Волгодонска. Кроме того, молодые люди были покусаны бездомной собакой, прикормленной сотрудниками спецроты по охране метрополитена Мишиным и Киричанским и превращенной ими в «служебного» пса. Чтобы уйти от ответственности за содеянное (укусы зафиксировал врач травмпункта), милиционеры обвинили молодых людей в нападении на представителей органов правопорядка. Документы, представленные в суд, были сфальсифицированы, в частности, исчезло всякое упоминание о собаке.

Волгодонцы просидели в Бутырском СИЗО десять месяцев. Один в тюрьме перенес гепатит, другой — тяжелое воспаление легких. По этим и иным причинам суд неоднократно откладывался. В 2001 г. суд наконец состоялся. Хотя факт травли собакой милиционерам скрыть не удалось, и обвиняемые были оправданы и освобождены в зале суда, нет никакой надежды, что милиционеры получили даже дисциплинарное наказание.

Подобные дела, в отличие от описанных ранее, все-таки имеют судебную перспективу. Так, 25 июля 2001 г. в с. Койгородок Республики Коми работниками милиции: помощником начальника РОВД В. Турубановым, начальником отделения ГИБДД капитаном В. Мишариным и их подчиненными В. Пафнучевым и А. Грязных были избиты трое азербайджанцев. Милиционеры требовали денег на покупку спиртных напитков, для этих целей они воспользовались спецмашиной и табельным оружием. Били кулаками, ногами и оружием. Пострадавшим было нанесено не менее 60-ти ударов. Все четверо милиционеров были обвинены в превышении служебного положения и, получив условные сроки, отпущены из зала суда.

Однако суды в той же Республике Коми способны и реально наказывать виновных. В конце 2001 г. несколько затянувшихся дел были окончены вынесением обвинительных приговоров с лишением свободы сотрудникам правоохранительных органов. 5 декабря 2000 г. оперативники угрозыска ОВД г. Инты С. Макаров и Р. Тажудинов избили у себя в отделении подозреваемого, принуждая его дать против себя показания. А в январе 2001 г. в пос. Эжва старший сержант П. Котельников подошел на улице к

⁷³ Доклад о соблюдении прав человека в Орловской области.

подвыпившему гражданину, избил его, арестовал и увез в медвытрезвитель. В ноябре 2001 г. суды г. Инты и пос. Эжва независимо друг от друга вынесли приговоры. В обоих случаях истязатели были приговорены к 1,5 годам лишения свободы⁷⁴. В декабре 2001 г. в г. Воркуте состоялся суд над младшим лейтенантом В. Приходько, который в 1998 г. устроил массовое избивание подростков, доставленных в опорной пункт милиции «Тиман». 13 человек он выстроил в коридоре и бил их ногами и руками. Одного из них он душил, а еще одного бросал в туалете об стены. В. Приходько был приговорен к 4 годам лишения свободы⁷⁵. К сожалению, такое одновременное ужесточение судов в республике, по видимому, свидетельствует об очередной кампании или, что не исключено, стремлением к достижению к концу года судами республики намеченных контрольных цифр.

В январе 2001 г. в Омской области прокуратура завершила рассмотрение дела о сельских милиционерах, которые во внеурочное время решили наказать местного мальчика, обвинив его в краже. У родителей одного из милиционеров кто-то ночью взломал погреб и украл несколько банок варенья. Милиционеры решили, что это кто-то из местных, а чтобы долго не искать, взяли первого попавшегося — Диму Отскина. Его сначала избивали, а затем потребовали выплатить несколько тысяч рублей отступного. Сотрудники уголовного розыска явились домой к родителям Димы и сказали, что те не увидят сына, пока не расплатятся за его «грехи». Родители сказали, что денег нет. Тогда Отскина увели и стали опять избивать. К счастью, родители жертвы вовремя позвонили в РУБОП и сообщили о похищении мальчика. Рубоповцы вычислили, куда могут направиться похитители, и задержали их⁷⁶.

Произвольные задержания и незаконные аресты

Причины произвольных задержаний многообразны. В ряде случаев они связаны с низкой профессиональной подготовкой сотрудников правоохранительных органов, в других — задержания происходят по чисто корыстным побуждениям и мало отличаются от обычной практики похищений с целью выкупа. В некоторых случаях мотивы задержаний оказываются довольно неожиданными. Так, в 2001 г. в г. Барнауле (Алтайский край) имели место произвольные задержания, связанные с конфликтом между частными перевозчиками, работающими на маршрутах

⁷⁴ Васильев А. Закон и кулак // МС. 2002. 10 января. № 2.

⁷⁵ Егоров А. Если кто-то кое-где у нас порой... // МС. 2002. 21 февраля. № 8.

⁷⁶ Филоненко В. Эти жестокие, жестокие, жестокие милиционеры // Новые Известия. 2001. 8 февраля. № 22.

городского пассажирского транспорта, и сотрудниками правоохранительных органов, которым частные перевозчики отказывались предоставлять право на бесплатный проезд. 21 марта 2001 г. кондуктор автобуса, следовавшего по маршруту № 20, не согласился бесплатно везти группу сотрудников милиции. Тогда милиционеры, как это следует из репортажа в краевой прессе, «кинулись в кабину к водителю и приказали ехать в районный отдел милиции для дальнейших разбирательств. Там автобус оцепили вооруженные милиционеры. В автобусе было как минимум человек сто случайных пассажиров, которых также неправомерно задержали вместе с водителем».

6 августа 2001 г. помощник прокурора отказалась платить за проезд в частном автобусе. Кондуктор Ирина Метелева заявила, что автобус дальше не поедет, пока «заяц» не покинет его, и один из пассажиров грубо вытолкнул помощника прокурора из автобуса. Уголовное дело по факту хулиганства возбудили против кондуктора, хотя она, по утверждению ее адвокатов, ни единым словом или действием не обидела помощника прокурора. В конце августа следователь, ведущий дело, направил группу оперуполномоченных, которые остановили злополучный автобус и осуществили принудительный привод в милицию водителя и кондуктора, несмотря на то, что их можно было вызвать повесткой. Метелеву задержали на трое суток, а потом, согласно постановлению и.о. прокурора Октябрьского района, еще на семь суток. Тем временем, следствие начало безуспешный поиск доказательств вины Метелевой. В том числе, по делу о подстрекательстве к хулиганству. Спустя месяц после происшествия и.о. прокурора Октябрьского района санкционирует обыск в квартире Метелевой. Метелева была отпущена только после интервью ее адвоката О. Баркалова программе «Панорама» (ГТРК «Алтай»). Показательно, что интервью адвоката о произволе в адрес его подзащитной выходит в эфир вечером 5 сентября, а на следующий день в 8 час. утра и.о. прокурора Октябрьского района освобождает Метелеву⁷⁷.

Общее положение с неправомерными задержаниями в стране отражают данные Ставропольского краевого прокурора Р. Адельханяна. По его словам, «нормой стало не только необоснованное, но и незаконное задержание» граждан сотрудниками милиции. За полгода только в Предгорном районе таким образом были задержаны более 100 человек, а в Красногвардейском районе осуждены четверо работников милиции за избивание гражданина, который затем скончался. Всего в 2001 г. за нарушения законности были наказаны более 500 сотрудников ставропольской милиции, более 100 привлечены к уголовной ответственности за совершение должност-

⁷⁷ МК-на-Алтае. 2001. № 37.

ных преступлений. К сожалению, реальное количество неправомερных задержаний гораздо выше, но большинство из них никак не фиксируется.

То, что многие задержания не фиксируются, не случайность. Пока длится такое задержание, отсутствует даже минимальная защита, которую создает законная процедура регистрации.

Так, в 2001 г. в суде Центрального района г. Тулы рассматривалось дело об убийстве и избиениях, возбужденное против двух сотрудников уголовного розыска. 10 июля 1998 г. оперативные уполномоченные уголовного розыска С. Гусев и А. Копань доставили в отделение милиции подозреваемого в вымогательстве денег А. Денисова.

В материалах обвинительного заключения, утвержденного прокурором Центрального района г. Тулы, сказано, что «в результате совместных преступных действий Копаня и Гусева были существенно нарушены права и законные интересы Денисова, выразившиеся в незаконном его задержании и доставлении в Центральное РУВД, причинении тяжких последствий — тяжкого вреда здоровью: рвано-ушибленной раны теменной области справа, ссадин и кровоподтеков лица, ушных раковин, правой заушной области, кровоизлияния под мозговые оболочки, перелома 9-го ребра справа, повлекшего смерть Денисова». Денисов умер в здании районного Управления внутренних дел.

2 февраля 2000 г. в том же Центральном управлении те же Сергей Гусев и Алексей Копань вместе с некоторыми другими сослуживцами в присутствии заместителя начальника отдела уголовного розыска РУВД Александра Рыбина нанесли множество телесных повреждений задержанному С. Чернопятову.

Согласно обвинительному заключению, сотрудники милиции «вопреки своим служебным обязанностям, явно выходя за пределы своих полномочий, исходя из ложно понятых интересов службы, добиваясь повышения уровня раскрываемости преступлений, желая заставить Чернопятова признаться в совершении им кражи автомашины, применили насилие — надев на Чернопятова наручники и повалив на пол, стали избивать его руками и ногами, наносить множественные удары в голову, в грудь, по бокам...»

Зайцев и Гусев стали снимать брюки с Чернопятова, угрожая ввести резиновую палку ему в задний проход и зафиксировать это на пленку фотоаппарата. Чернопятов, не выдержав избиения, издевательств и угроз со стороны сотрудников милиции, вырвался и пытался выпрыгнуть из окна пятого этажа. Но его удержали и вновь приня-

лись избивать. Не выдержав физической боли и издевательств, избитый Чернопяттов дал признательные показания о якобы совершенном им преступлении — краже автомашины.

Следует подчеркнуть, что в регистрационном журнале не были оформлены факты задержания ни Денисова, ни Чернопяттова.⁷⁸

Еще более вопиющий случай произошел в Липецкой области — в Советском районном суде областного центра судебские работники и сотрудники милиции зверски избили человека, который пришел с иском заявлением.

Группа пенсионеров пыталась обжаловать в суде вырубку части зеленых насаждений, составлявших санитарно-защитную зону района. В один из походов в суд вместо своей матери пошел Олег Зименков.

Журналист М. Хайруллин так описывает произошедшее вслед за этим:

Когда две бабушки и Олег появились в кабинете председателя районного суда Хуторного, тот, сославшись на перегруженность, отправил посетителей к судье Долговой, которой и было поручено это дело.

— Узнаете ответ по почте, — с ходу завернула делегацию судья.

Но пенсионеры резонно возразили: зачем, мол, загружать почту, если мы и так здесь. Дальше произошло непонятное.

Когда представитель закона успела вызвать охранника, так никто и не понял, но в кабинете появился мужчина в форме и без разговоров накинулся на Олега. За считанные секунды охранник, которого сами судебские называли почему-то приставом, успел порвать Зименкову рубаху, поставить фингал и поломать нос.

Затем пенсионерки и побитый Олег отправились жаловаться к председателю суда. Тот разбирался недолго:

— Ты действовал по приказу судьи? — хмуро поинтересовался он у пристава. Тот послушно кивнул.

— Значит, все правильно. Оформляйте протокол на административное нарушение. Посетитель, наверно, пьяный.

Когда потрясенный Олег вышел из кабинета предводителя районной Фемиды, бабушки, покосившись на следовавшего за ними тенью судебного громилу, шепнули:

— Уходи, сынок, отсюда поскорее, пока тебя совсем не прибили.

⁷⁸ Васильев В. Погоны беспределу не помеха // Независимая газета. 2001. 17 января. № 6.

...Лишь только перепуганный Олег вышел на улицу, охранник догнал его и брызнул из газового баллончика в лицо. До Олега окончательно дошло, что его действительно могут убить, и он побежал. Охранник гнался за молодым человеком несколько кварталов, но так и не догнал.

Зименков бросился делать медэкспертизу, зафиксировал побои и получил справку о собственной трезвости. Это ему не помогло. Через три дня ему позвонил сотрудник милиции, который представился журналистом местной газеты «Де-факто», и предложил выйти во двор дома для интервью. Олег вместе с матерью Инной Александровной спустился вниз. Там их ждали двое молодых «корреспондентов» с видеокамерой.

Липовые журналисты добросовестно выслушали и засняли Инну Александровну и затем сказали:

— А теперь, мамаша, отойдите подальше, мы будем брать интервью у вашего сына.

Понятия об интервью у них тоже были своеобразные: отложив камеру, «корреспонденты» накинулись на Зименкова и, повалив на землю, начали избивать. Откуда-то из засады выскочили еще два милиционера и присоединились к «работникам прессы». Одним словом, операция была проведена мастерски. Совместными усилиями они поволокли Олега в машину.

— Не ори, мать, а то и тебя заберем, — деловито посоветовали они кричавшей от ужаса пенсионерке.

— Я заставила их взять меня с собой в отделение, — рассказала «Новым Известиям» Инна Александровна. — Состояние сына было страшным: он не мог стоять на ногах, а его швыряют в наручниках в камеру. А когда я потребовала вызвать «скорую», меня, 63-летнюю женщину, пинками выгнали на улицу... Но я все же с уличного автомата вызвала врачей.

Между тем, «корреспонденты» повезли Зименкова в суд, чтобы он наконец получил свои «сутки». Правда, выглядел «мелкий хулиган» настолько плохо, что даже «сердобольные» вершителю правосудия Советского района не решились его судить:

— Завтра будем судить, везите назад, — сказал судья милиционерам.

Видимо, предполагалось, что ночь на голых нарах «обезьянника» заметно поправит здоровье Олега. Но не бывает худа без добра — наконец-то в деле Зименкова появился настоящий протокол, и, как потом выяснится, единственный: оказывается, что на этот раз в суде он «громко говорил и размахивал руками». Вот так — сначала

липецкая милиция задерживает и избивает человека, а потом он, уже находясь под милицейской опекой, совершает административное нарушение.

К этому моменту у отделения стояла вызванная матерью машина “скорой помощи”. Врач осмотрел Олега и нашел его состояние настолько тяжелым, что потребовал немедленной госпитализации, — в результате задержания он получил тяжелое сотрясение головного мозга, и кроме всего прочего ему раздробили коленный сустав. Впоследствии Олегу сделали несколько операций, но двигательные функции ноги так полностью и не восстановились.

После долгих препирательств милиционеры отпустили покалеченного ими человека в больницу, правда, в наручниках. И только в стационаре докторам удалось выставить настырных работников органов, растолковав им, что поскольку больной не является подсудственным, то преследовать его они не имеют никакого права. Лишь в больнице выяснилось, что милиционеры действовали на основании устного распоряжения — никаких ордеров на задержание у них не было.

*На этом история не закончилась. Мать Олега Зименкова говорит, что они продолжают жить в постоянном страхе: “Вот уже несколько месяцев нас преследуют буквально по пятам. Постоянные звонки с угрозами, милиция караулит под дверью. Но ведь мой сын не уголовник, никакого права задерживать его они не имеют. Лучше бы с таким же упорством настоящих бандитов ловили... А то, что они сделали моего сына инвалидом, до этого никому нет дела. Недавно уголовное дело по факту избивания Олега было закрыто с издевательской формулировкой “ввиду отсутствия состава преступления”. Скажите, как дальше жить, где правды искать, если даже в суде нас теперь избивают”.*⁷⁹

Имея право задерживать граждан на месте совершения преступления, сотрудники МВД пользуются им для фактического совершения ареста без санкции прокурора. 13 мая 1999 г. был задержан в своем доме житель г. Брянска Виктор Степанович Леонов. Еще в конце апреля 1999 г. в информационный центр УВД Брянской области поступила ориентировка. Воскресенский РУВД Московской области разыскивал Виктора Степановича Леонова, родившегося 16 ноября 1937 г. и совершившего двойное убийство. Как и положено, эту ориентировку направили в адресно-справочную службу УВД области. В тот же день выяснилось, что человек с такой фамилией, именем и отчеством, 1937 г. р., проживает в

⁷⁹ Хайруллин М. Правосудие по-советски // Новые Известия. 2001. 18 янв. № 7.

г. Брянске. Да вот только никто не обратил внимания на то, что родился он не 16 ноября, а 22 февраля.

Леонова доставили в Советский РОВД, где инспектор А. Сенин оформил протокол задержания. Вот какие там указывались основания для взятия человека под стражу: «Леонов застигнут при совершении преступления и непосредственно после него, и очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо указывают на него, как на преступника». Откуда об этом узнал инспектор Сенин? В Подмоскowie он не выезжал, с потерпевшими не встречался. В графе «объяснение задержанного» Леонов собственноручно написал: «Нуждаюсь в адвокате». Но адвокат, вопреки закону, предоставлен ему не был. Тем не менее, начальник Советского РОВД Ю. Коновалов протокол утвердил, и Леонова поместили в изолятор временного содержания. Причем о задержании Леонова даже не сообщили его жене.

В итоге В. Леонов, пытавшийся доказать, в том числе и надзорному прокурору, что он невиновен и в Московскую область не выезжал, а жил в г. Брянске, оказался в СИЗО г. Коломны. Но и там несоответствие в ориентировке и паспортных данных не заметили. Неизвестно, насколько бы еще растянулось пребывание Леонова за решеткой, но в начале августа настоящий преступник, московский пенсионер, пришел в милицию. Пришел сам и покаялся в совершенном на бытовой почве убийстве.

Постановлением коломенского городского прокурора Леонов был освобожден из-под стражи. Но на свободе прожил недолго. Спустя полгода Виктор Степанович, давно страдавший ишемической болезнью, умер от сердечного приступа. Вряд ли будет преувеличением сказать, что переживания, связанные с неожиданным арестом, довели больного человека. Жена подала в суд.

В 2001 г. суд первой инстанции признал незаконными действия сотрудников Советского РОВД и учреждения ИЗ-27/1 (местный следственный изолятор), а также бездействие работников прокуратуры Советского района г. Брянска. Для возмещения морального вреда жене Леонова МВД, Министерство юстиции и Генеральная прокуратура должны выплатить по две тысячи рублей. Всего — шесть тысяч. Но по кассационной жалобе представителя Генеральной прокуратуры И. Банного областной суд это решение отменил. Дело отправлено на повторное рассмотрение. Шесть тысяч рублей оказались органам

правопорядка слишком крупной суммой за жизнь и достоинство простого человека. Комментарии, как говорится, тут излишни⁸⁰.

Ограничения права задержанных или арестованных на получение немедленной юридической помощи адвоката

Нарушая конституционные права граждан при задержании, оскорбляя их человеческое достоинство, избивая их при транспортировке, часто не регистрируя в течение многих часов само задержание, сотрудники правоохранительных органов добиваются подавления сопротивления своих жертв. Естественно, что задержанным в этих условиях получить юридическую помощь удается, только преодолевая сопротивление сотрудников МВД и ФСБ. В большинстве случаев считать большой удачей можно предусмотренное законом разрешение позвонить по телефону.

Затруднено получение юридической помощи и в дальнейшем, даже при проведении следствия, хотя сегодня основные признательные показания выбиваются из задержанных на этапе предварительного расследования. Помимо получения показаний, от задержанного добиваются отказа от помощи адвоката или, в крайнем случае, согласия на получение такой помощи от адвоката, предложенного дознавателями. Причина этому не только желание облегчить работу обвинения, но и не дать зафиксировать следы незаконных методов ведения следствия. Так, в РОВД п. Косихи Алтайского края задержанного Дмитрия Леденева два милиционера били его бутылкой по голове, убеждая отказаться от услуг адвоката, за что обещали отпустить до суда под подписку о невыезде и посодействовать в «получении» малого срока. Битье бутылкой по голове закончилось для Дмитрия Леденева больничной палатой, серьезной потерей крови и сотрясением мозга; на голове Дмитрия ясно различим шрам длиной в пять сантиметров.

Незаконное насилие в медвытрезвителях

Насилие со стороны работников милиции в закрытых учреждениях, особенно в медвытрезвителях, продолжается. Можно отметить, что на 2001 г. вынесено много судебных решений по подобным делам. Сохраняется тенденция соотношения пыток, производимых милицией с превышением должностных полномочий.

В 2001 г. под воздействием СМИ и общественности Прокуратурой Республики Коми было опротестовано решение Эжвинского феде-

⁸⁰ *Виноградская Н.* Три месяца в тюрьме — за однофамильца // Парламентская газета. 2001. 18 августа. № 157.

рального суда по делу милиционеров, которые пытали в медвытрезвителе Эжвинского района г. Сыктывкара в июле 2000 г. Новым решением суда им были вынесены реальные сроки заключения.

Тем не менее, факты о пытках в этом вытрезвителе продолжают поступать в общественные организации. 24 апреля житель пос. Эжва А. И. Мерзляков в ночь с 9 на 10 апреля 2001 г. был задержан сотрудниками милиции в состоянии алкогольного опьянения и доставлен в Эжвинский медвытрезвитель, где был жестоко избит работниками вытрезвителя. На следующий день он, зафиксировав в поликлинике следы побоев, обратился с жалобой в Прокуратуру Эжвинского района, где ему отказали в возбуждении уголовного дела из-за отсутствия состава преступления. На его обращение в Прокуратуру РК по данному делу последовал такой же ответ.

Почти десять месяцев продолжалось рассмотрение дела в Омском суде в отношении лейтенанта О. Савенко, избившего пожилого клиента вытрезвителя. 56-летний Ю. Жиулло возвращался из гостей домой, по его словам, на ногах держался крепко. Насильно усадившие его в патрульную машину и доставившие в вытрезвитель Советского округа г. Омска сотрудники дорожно-постовой службы утверждают обратное: он представлял опасность для движения.

По утверждению Ю. В. Жиулло, замочное крепление на железной двери, которую он с сокамерниками стал трясти для привлечения внимания работника медучреждения, сломалось случайно. Дверь распахнулась, это взбесило лейтенанта, и он, по словам потерпевших, устроил над ними настоящую расправу: бил, валил на пол, перетягивал горло удавкой. На суде О. Савенко заявил, что насилия он не применял, хотел только приструнить пьяного разбушевавшегося клиента вытрезвителя.

Суд признал лейтенанта виновным, но вместе с тем нашел обстоятельства, смягчающие приговор. О. Савенко был осужден по факту превышения должностных полномочий на три года условно без права работы в милиции. Суд обязал его выплатить пострадавшему 1 тыс. руб., несмотря на то, что истец потратил на лечение и медикаменты более значительную сумму (3 тыс. руб.). Моральный вред, вместо 50 тыс. , оценили всего в 2 тыс.руб.⁸¹ Несмотря на очевидную мягкость приговора, лейтенант Савенко счел его несправедливыми и обжаловал его в областной суд.

⁸¹ Мишина М. Здесь клиент никогда не прав // Труд-7. 2001. 7 нояб. № 208.

Фальсификация уголовных дел

Очевидно, что обвинения, построенные на полученных незаконным путем показаниях и выбитых из подозреваемых признаниях, не могут считаться юридически обоснованными. Общепринятым приемом стало подбрасывание наркотиков и оружия при проведении допросов задержанных и их вещей, обысков в домах и на месте работы.

В большинстве случаев фальсификация уголовных дел остается недоказанной. Количество приговоров по криминальным преступлениям, в которых имела место фальсификация улик, допросов или иных ключевых элементов следствия, по-видимому, чрезвычайно высока. По мнению ряда правозащитников, количество осужденных по обвинению в продаже наркотиков на основании фальсифицированных доказательств превосходит число отбывающих наказание лиц, реально совершивших это преступление. Однако фальсификация уголовных дел так легка и безопасна, что совершается огромным числом следователей при расследовании совершенных преступлений только для того, чтобы уменьшить объем необходимых следственных действий и побыстрее освободиться от дела.

Так, на суде из показаний свидетельницы Юлии Шевелевой, вызванной в зал судебного заседания 4 июля 2001 г. по делу по обвинению Романа Белевицкого, приговоренного к 6,5 года лишения свободы с обязательным принудительным лечением от наркомании по ст. 228 УК, ч. 4 («хранение и сбыт наркотических веществ в особо крупных размерах»), выяснилось, что ее при проведении обыска в квартире Романа Белевицкого не было. «Ни на каком обыске я не присутствовала,— заявила Ю. Шевелева. — Я подписала документ, находясь в кабинете следователя Мирошниченко. Дело в том, что у нас в тот день украли документы на машину, и мы с мужем пришли в ОВД “Раменки”. Молодой следователь сказал нам: “Ребята, не откажитесь, напишите, что вы присутствовали на обыске”. Я совершенно не понимала, что являюсь понятой. Мне хотелось помочь маме этого мальчика, которого арестовали за наркотики».⁸²

Возможным примером фальсификации доказательств служит дело Юрия Ярославцева. В региональное отделение движения «За права человека» (г. Москва) в течение двух недель марта 2001 г. обратились сразу три предпринимателя, в отношении которых различными отде-

⁸² Светова З. Получите ваш срок и можете быть свободны! // Новые известия. 2001. 10 августа. № 140.

лами внутренних дел столицы были возбуждены уголовные дела по ст. 228 УК РФ (незаконное приобретение или хранение наркотиков). Все обратившиеся заявили, что наркотики им подбросили сотрудники милиции, проводившие задержание. У пришедших за помощью бизнесменов дела шли неплохо до тех пор, пока не начались разногласия с партнерами. Всем троим компаньоны задолжали значительные суммы денег, возврата которых, видимо, пытались избежать. Так или иначе, во всех трех случаях события развивались по одному и тому же сценарию. Задержание на улице, обнаружение в карманах неизвестно откуда взявшихся наркотиков и, как следствие, возбуждение уголовных дел.

После обращения правозащитников в Московскую городскую прокуратуру, которая провела соответствующие проверки, два из трех дел были прекращены за отсутствием состава преступления в действиях подозреваемых, а расследование третьего затянулось, т. к. следователь хотел закрыть дело не по компрометирующей РУ-БОП формулировке, а по амнистии. Ярославцев не признал себя виновными и от компромисса отказался.

Тогда основная борьба следствия и защиты развернулась вокруг того факта, что анализы якобы показали наличие кокаина на следующий день после употребления наркотика. Подозреваемый обратился в НИИ наркологии Минздрава РФ и получил заключение, что он никогда не употреблял наркотики и является психически здоровым и уравновешенным. Более того, научные сотрудники института пояснили, что чистый кокаин не может быть обнаружен в организме человека, поскольку при взаимодействии с белком он максимум в течение 30 мин. распадается на метаболиты.⁸³

То, что многие дела о наркотиках основаны на фабрикации улик, стало общепризнанным мнением. В результате, судьи часто пытаются провести самостоятельное судебное следствие, заинтересованно проводят допрос понятых, и такие дела разваливаются в суде. Обеспокоенный именно этим обстоятельством, 29 ноября 2001 г. начальник Главного управления по борьбе с незаконным оборотом наркотиков СКМ МВД России Александр Сергеев выступил с инициативой отменить присутствие понятых, «т. к. на судах они идут на попятный, если находится адвокат, который еще задает заковыристые вопросы». При этом он рассказал о сложившейся практике, когда «такие “дежурные гражданские помощники” спецслужб присутствуют практически в

⁸³ Светова З. За что дознание даст вподдых — за то правосудие и приговорит // Новые известия. 2001. 24 августа. № 150.

каждом отделении милиции и при желании подтвердят все что угодно». Отсюда Сергеев сделал странный вывод — понятых из УПК следует убрать, а милиционерам больше доверять и не мешать им работать⁸⁴.

Подбрасывают не только наркотики, но и оружие. В результате расследования деятельности подполковника ЦРУБОПа Михаила Игнатьева, подозреваемого в том, что он уговаривал известного тренера фигуристов Елену Чайковскую дать взятку за освобождение из застенков ее сына, выяснились другие эпизоды. После задержания Игнатьева и помещения в СИЗО выяснилось, что ранее он со своим подчиненным капитаном Золотовским, по версии следствия, в феврале 2001 г. в центре столицы избили некоего предпринимателя и подбросили ему пистолет в качестве улики. Коммерсант был задержан.

Близкой к фальсификации уголовных дел можно считать фальсификацию уголовной статистики, направленную на уменьшение числа зарегистрированных преступлений⁸⁵.

⁸⁴ *Чесноков В.* Хорошему милиционеру понятые мешают // Новые известия. 2001. 30 ноября.

⁸⁵ Подробнее см. раздел «Право на внесудебную защиту».

ОТКАЗ В ПРОВЕДЕНИИ СПРАВЕДЛИВОГО ПУБЛИЧНОГО СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА, НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПА НЕЗАВИСИМОСТИ СУДОВ

Текст подготовлен
Независимым Экспертно-правовым Советом

Некоторые общие признаки судебной практики по уголовным делам⁸⁶

Анализ отдельных вступивших в законную силу приговоров, вынесенных судами среднего и основного звена субъектов РФ, позволяет сделать определенные выводы о некоторых общих признаках региональной судебной практики.

Выборочный характер исследования не исключает получения достоверного результата об указанных тенденциях судебной практики, поскольку рассматриваемые проблемы, как обусловленные одной группой причин, являются типичными для судебной системы России.

Мониторинг соблюдения прав человека при рассмотрении судами уголовных дел позволил выявить следующие типичные недостатки региональной судебной практики по уголовным делам:

- а) существенные нарушения уголовно-процессуального закона при разбирательстве уголовных дел;
- б) односторонность и неполнота судебного разбирательства по уголовным делам, необъективность судей;
- в) невосприятие судьями правил о недопустимости доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка;
- г) несоответствие выводов суда фактическим обстоятельствам дела.

Среди существенных нарушений норм уголовно-процессуального права, допущенных при рассмотрении конкретных дел, особое место занимают нарушения принципа презумпции невиновности. Чаще всего они проявляются в обосновании приговора предположениями.

Пример такого нарушения отражен экспертом Независимого Экспертно-правового Совета (НЭПС) в заключении по делу А. А. Антропова, обвинявшегося вместе с И. В. Калмыковым в разбойном нападении:

⁸⁶ Раздел написан на основании данных социального мониторинга Независимого Экспертно-правового Совета.

«...А. А. Антропову был неверно вменен квалифицирующий признак разбойного нападения “с применением предметов, используемых в качестве оружия” (п. “г” ч. 2 ст. 162 Уголовного кодекса Российской Федерации). Суд не установил, был ли в руках у осужденного используемый в качестве оружия предмет, не узнал, что это был за предмет. Между тем, по смыслу пункта 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 марта 1966 г. № 31 “О судебной практике по делам о грабеже и разбое”, установление конкретного угрожающего жизни и здоровью потерпевшего предмета необходимо для правильной квалификации приписанного подсудимому деяния.

Поступок И. В. Калмыкова — фактически, эксцесс исполнителя — не может быть вменен А. А. Антропову, так как он не поддерживал товарища каким-либо действием, а, кроме того, в ходе судебного заседания не было добыто никаких доказательств предварительного сговора между обвиняемыми на совершение разбойного нападения.

“Предварительный сговор... предполагает выраженную в любой форме договоренность двух или более лиц, состоявшуюся до начала совершения” преступных действий (абз. 3 п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 1). Между тем, В. В. Фролов довез И. В. Калмыкова и А. А. Антропова до дома их приятеля Худобина, остановился по указанию бодрствовавшего И. В. Калмыкова не в глухом месте, удобном для нападения на человека, а напротив густонаселенного жилого дома. Никогда И. В. Калмыков, как и А. А. Антропов, не говорили знакомым, следовательно, другим лицам о предварительной договоренности совершить нападение на водителя машины. Никаких доказательств предварительного сговора не имеется. Вывод о наличии такого сговора был не основанной на доказательствах догадкой суда.

Следовательно, квалифицирующий признак “группой лиц по предварительному сговору” (п. “а” ч. 2 ст. 162 Уголовного кодекса Российской Федерации) подлежит исключению из обвинения А. А. Антропова как вмененный предположительно”.

“...при постановлении приговора были существенно нарушены требования презумпции невиновности (ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации) и запрет основывать обвинительный приговор на предположениях (ч. 2 ст. 309 УПК РСФСР). Суды первой и кассационной инстанций игнорировали предписание Пленума Верховного Суда Российской Федерации о толковании в пользу подсудимого неустрани-

мых сомнений, касающихся отдельных обстоятельств дела (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 1 “О судебном приговоре”)»⁸⁷.

Кроме того, нарушения презумпции невиновности состоят также и в том, что судьи или государственные обвинители до вынесения судом приговора публично произносят суждения, в которых подсудимый именуется виновным.

Так, при разбирательстве в Хамовническом межмуниципальном районном суде г. Москвы уголовного дела по обвинению С. Ф. Лазарева государственный обвинитель в самом начале судебного следствия заявил, что вина подсудимого уже полностью доказана, хотя ни одно доказательство по делу еще не было исследовано. Отвод прокурору был отклонен председательствующим.

К распространенным процессуальным нарушениям относится и несоблюдение процессуальных сроков рассмотрения уголовного дела.

Пример одного из таких нарушений отражен в заключении эксперта НЭПС по делу А. А. Иванова:

«...рассмотрение данного уголовного дела тянется более трех лет, причем незаконные и необоснованные приговоры выносились по нему неоднократно, что является косвенным свидетельством наличия по делу неустранимых сомнений в виновности А. А. Иванова и солидарности суда с органами уголовного преследования.

Полагаю, что столь длительное разбирательство уголовного дела и многолетнее пребывание А. А. Иванова в положении обвиняемого нарушает его конституционное право на судебную защиту прав и свобод (ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации), а также недопустимо в свете провозглашенного Европейской Конвенцией права каждого “на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок” (п. 1 ст. 6 Конвенции)»⁸⁸.

Невосприятие судьями правил о недопустимости доказательств наиболее часто выражается в форме отказа судьи от признания доказательств недопустимыми до удаления в совещательную комнату для постановления приговора.

В заключение эксперта НЭПС С. А. Пашина по делу А. А. Иванова, осужденного по ст. 222 ч. 1 УК РФ («Незаконное приобретение, пе-

⁸⁷ Пашин С. А. Заключение НЭПС по делу А. А. Антропова.

⁸⁸ Пашин С. А. Заключение НЭПС по делу А. А. Иванова.

редача, сбыв и хранение или ношений оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»), отмечается именно такая ситуация:

«...вопрос о правомерности использования для подтверждения входящих в предмет доказывания по уголовному делу обстоятельств тех или других доказательств, законность получения которых оспаривается сторонами, может быть разрешен судом по существу в подготовительной части судебного разбирательства и в ходе судебного следствия, поскольку суд при этом оценивает не достоверность спорного документа, а лишь его правовую допустимость. Первая из этих проблем всегда требует оценки доказательства в совокупности с другими материалами, для решения второй задачи, как правило, этого не требуется.»

Часть 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации гласит: “При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона”. Часть 3 ст. 69 УПК РСФСР содержит следующее положение: “Доказательства, полученные с нарушением закона, признаются не имеющими юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания обстоятельств, перечисленных в статье 68 настоящего Кодекса”. Доказательства “используются”, “кладутся в основу обвинения” и “используются для доказывания”, в частности, и в ходе судебного следствия, где, главным образом, и осуществляется доказывание в форме собирания и проверки доказательств с последующей их оценкой в ходе судебных прений и в приговоре суда. Российское законодательство, таким образом, не только запрещает основывать на недопустимых в качестве доказательств материалах приговоры и определения суда, но и не позволяет их использования в процессе доказывания (например, оглашения незаконно полученных протоколов для целей изобличения подсудимого в сообщении суду при прямом и перекрестном допросе ложных сведений).

Действительно, особой “стадии” исключения из разбирательства недопустимых в качестве доказательств материалов нет, причем нет ее и при разбирательстве дел в суде присяжных. Использование таких материалов “не допускается” (ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации) судом и они “признаются не имеющими юридической силы” (ч. 3 ст. 69 УПК РСФСР): на стадии судебного разбирательства в подготовительной его части и на этапе судебного следствия — в форме

рассмотрения и разрешения ходатайств заинтересованной стороны; при постановлении приговора — в приговоре. Стороны имеют право заявлять ходатайства (ч. 3 ст. 46, ч. 2 ст. 51 УПК РСФСР), и суд не вправе лишить их возможности получить ответ по существу (ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации, ст. 58 УПК РСФСР). Нет ни одного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, которым предписывалось бы разрешать вопрос о юридической судьбе доказательств только и исключительно при постановлении приговора (такое ограничение отсутствует, например, в п. п. 16 — 18 постановления № 8 от 31 октября 1995 г., п. 3 постановления № 1 от 29 апреля 1996 г.). Президиум Верховного Суда Российской Федерации постановлением от 9 августа 1996 г. по делу Митяева и Польгалова признал правомерным решение вопроса об исключении из разбирательства полученных с нарушением закона доказательств даже в стадии назначения судебного заседания единоличной властью судьи. Пункт 1.14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 31 от 18 июня 1997 г. предписывает подчиненным прокурорам “Следить за недопустимостью использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка. Исключать из процесса доказывания доказательства, полученные с нарушением требований Конституции Российской Федерации, уголовно-процессуального законодательства”».⁸⁹

Известно, что Московский городской суд неоднократно принимал в ходе судебного следствия определения о судьбе доказательств, правомерность получения которых оспаривалась сторонами.⁹⁰

Таким образом, уклонение суда от своевременного рассмотрения по существу ходатайства о признании доказательств лишенными юридической силы является способом допуска в процесс и использования в ходе судебного следствия незаконно полученных материалов (показаний, письменных актов, предметов) и формой лишения заинтересованной стороны права на судебную защиту.

Другой формой проявления рассматриваемого нарушения являются ссылки в приговоре на недопустимые доказательства или на признание определенных доказательств недопустимыми без раскрытия такого вывода суда.

⁸⁹ Пашин С. А. Заключение НЭПС по делу А. А. Иванова.

⁹⁰ См., например, определение Московского городского суда от 25 июня 1999 г. по уголовному делу № 2-197/99 по обвинению С. Ю. Филиппова.

В заключении эксперта НЭПС по делу В. Моисеева отмечается случай такого нарушения:

«Суд первой инстанции записал в приговоре: “Доказательства, полученные с нарушением закона и юридическая сила которых вызывает сомнение, суд исключает из совокупности предъявленных следствием доказательств”. Однако ни одного такого доказательства суд далее не упомянул, чем грубо нарушил требования абз. 3 п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 1 “О судебном приговоре”: “В случае признания доказательства полученным с нарушением закона суд должен мотивировать свое решение об исключении его из совокупности доказательств по делу, указав, в чем выразилось нарушение закона”.

*Судом оставлен без внимания довод стороны защиты о нарушении в следственном изоляторе положений ч. ч. 1 и 4 ст. 237 УПК РСФСР, предполагающих вручение обвиняемому копии обвинительного заключения и обеспечение ему возможности неограниченного доступа к этому важнейшему акту органа уголовного преследования для эффективной подготовки защиты от предъявленного обвинения».*⁹¹

Часто суды признают доказательства допустимыми, игнорируя фактические данные, указывающие на применение пыток. В качестве примера можно привести дело № 1-137/2000 по обвинению А. Ю. Булыгина по ст. 162 ч. 2 п. п. «а» (разбой, совершенный группой лиц), «в» (разбой, совершенный с незаконным проникновением в жилище) «г» (разбой, совершенный с применением оружия) УК РФ, О. А. Зулпикарова по ст. 162 ч. 2 п. п. «а», «в», «г» УК РФ, ст. 222 ч. 1 (незаконное приобретение и хранение оружия, боеприпасов и т. д.) и ч. 4 (приобретение и хранение оружия, боеприпасов и т. д., совершенное группой лиц по сговору) УК РФ, Р. А. Кошелева по ст. 162 ч. 2 п. п. «а», «в», «г» УК РФ, ст. 222 ч. 1, 4 УК РФ.

27 марта 1999 г. в 19 час. 00 мин. А. Ю. Булыгин был задержан по подозрению в совершении разбойного нападения и доставлен в 107 о/м ГУВД г. Москвы. До задержания и в момент задержания подозреваемый никаких травм не получал, что нашло свое подтверждение в судебном заседании.

Будучи «опрошен» (т. 1, л. д. 231) и допрошен в качестве подозреваемого (т. 1, л. д. 233) сразу же после задержания, А. Ю. Булыгин

⁹¹ Пашин С. А. Заключение НЭПС по делу В. Моисеева.

категорически заявил о своей непричастности к разбойному нападению.

Однако 28 марта 1999 г. в 5 час. 15 мин. (утра), т. е. через 10 часов 15 минут после задержания, в 107 о/м ГУВД г. Москвы вызвали «Скорую помощь», которая доставила Булыгина в травмпункт, где врач обнаружил у Булыгина «ушиб обеих стоп», указывая в справке, что причина получения телесного повреждения — «бытовая травма». Стопы ног задержанного отекли от ударов до такой степени, что он не мог стоять (т. 1, л. д. 261).

Наутро 28 марта 1999 г., после получения указанных травм, Булыгин дал показания, в которых признал себя виновным.

При доставлении Булыгина в СИЗО-ИЗ 48/2 врач изолятора также обнаружил указанные телесные повреждения (т. 1, л. д. 262).

По показаниям Булыгина в отделении милиции его избивали, в частности, били резиновой дубинкой по пяткам, требуя признательных показаний. Пристегнув наручниками к батарее, не давали сходить в туалет. Надевали на голову целлофановый пакет и зажимали его у основания (на шее).

Хамовнический межмуниципальный районный суд г. Москвы проигнорировал информацию о пытках, признав указанный протокол допроса Булыгина допустимым доказательством и сославшись на него в приговоре суда от 13 марта 2000 г.

Мосгорсуд оставил кассационные жалобы защитников без удовлетворения.

Наконец, соответствие выводов суда фактическим обстоятельствам дела также является типичным отступлением от требований уголовно-процессуального законодательства. Его сущность хорошо отражена в следующем фрагменте заключения эксперта НЭПС по уже упоминавшемуся делу А. А. Антропова:

«...А. А. Антропов был признан виновным в том, что 15 декабря 1998 г. вступил с И. В. Калмыковым в предварительный сговор на разбойное нападение, после чего они остановили автомобиль под управлением В. В. Фролова, который и довез их как пассажиров до д. 10 по Ярославскому шоссе в г. Москве. Возле этого дома "в то время как Калмыков, сидящий на переднем сидении автомашины, достал нож и, используя его в качестве оружия, применив угрозу насилия, опасного для жизни и здоровья, приставил нож к плечу водителя и потребовал деньги, Антропов, находясь на заднем сидении автомашины, стал держать Фролова сзади за куртку, препятствуя его выходу из машины, и также приставил к шее Фролова неустановленный следствием

предмет, используя его в качестве оружия, применив угрозу насилием, опасным для жизни и здоровья...”

Определением судебной коллегии по уголовным делам Московского городского суда от 23 июня 1999 г. данный приговор был оставлен без изменения.

Состоявшиеся по данному делу судебные решения нахожу незаконными и необоснованными, подлежащими отмене по следующим основаниям.

Суды первой и кассационной инстанций неосновательно отвергли показания в судебном заседании потерпевшего В. В. Фролова, подтвердившего в исключительной всякое незаконное на него воздействие обстановке гласного судебного процесса невиновность заснувшего на заднем сидении А. А. Антропова, находившегося к тому же в состоянии алкогольного опьянения, в разбойном нападении на него, В. В. Фролова. Из показаний потерпевшего следовало, что ему угрожал ножом лишь И. В. Калмыков, а за действиями А. А. Антропова он не следил, ножа, как и другого орудия, в руках у него не видел. В. В. Фролов в ходе предварительного следствия давал иные показания, поскольку он умышленно преследовал на своем автомобиле А. А. Антропова и И. В. Калмыкова, причинил последнему телесные повреждения и, положив его в багажник, пытался вывезти находящегося в бессознательном состоянии окровавленного И. В. Калмыкова в неизвестном направлении, но был задержан работниками милиции. Стремясь избежать уголовной ответственности за содеянное, В. В. Фролов сообщил неверные сведения об инциденте и роли в нем А. А. Антропова, но в день судебного разбирательства рассказал правду.

А. А. Антропов на протяжении всего предварительного следствия и судебного разбирательства давал последовательные непротиворечивые показания, отрицая свою виновность в нападении на В. В. Фролова; узнав, что работники милиции его разыскивают, он добровольно явился в орган внутренних дел и заявил о своей невиновности.

Таким образом, изложенные в приговоре выводы суда не соответствуют фактическим обстоятельствам дела (п. 2 ст. 342, п. 1 ст. 344 УПК РСФСР)»⁹².

Таким образом, вышеописанные типичные нарушения судебной практики ограничивают соблюдение в РФ права граждан на справедливое судебное разбирательство.

⁹² Пашин С. А. Заключение НЭПС по делу А. А. Антропова.

ОТКАЗ В ПОЛУЧЕНИИ ГАРАНТИРОВАННОЙ Внесудебной ЗАЩИТЫ

Право граждан на внесудебную защиту (своевременные и эффективные действия государственных органов, в первую очередь правоохранительных, по защите прав граждан в ответ на жалобы и заявления последних) закреплено как в Конституции РФ (ст. 33), так и в целом ряде федеральных законов («О милиции», «О прокуратуре» и т. д.) и других нормативных актах, в частности Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции от 4 марта 1980 г., с изменениями от 2 февраля 1988 г.). Однако, по мнению экспертов, нормативная база нуждается в усовершенствовании, требуется систематизация правовых норм. Кроме того, существенным недостатком имеющейся нормативной базы является то, что она «не обеспечивает правовыми средствами ответственность органа и должностного лица перед гражданином за надлежащую реализацию права граждан на обращение» за защитой своих прав.⁹³

Наиболее серьезной является проблема отказа во внесудебной защите граждан со стороны правоохранительных органов, как прямого так и косвенного по форме.

Назначенный в марте 2001 г. новый министр внутренних дел Борис Грызлов начал свою деятельность с публичного обсуждения проблемы сокрытия преступлений сотрудниками милиции. В очередной раз была подвергнута критике система внутренней отчетности МВД, в основе которой лежит процент раскрываемости. Милиционеры стремятся регистрировать только те преступления, которые надеются раскрыть, укрывая, по данным фонда ИНДЕМ, до 75% преступлений, с заявлениями о которых обращаются граждане.⁹⁴ При этом в реальности более трети пострадавших вообще не обращаются за помощью в правоохранительные органы.⁹⁵ Причем укрываются отнюдь не мелкие кражи. Так две трети из 471 преступления, сокрытие которых было выявлено при проверке ГУВД г. Москвы, относятся к категории тяжких. При этом в г. Москве, судя по всему, выявлена лишь часть укрытых преступлений. В среднем число выявляемых в ходе проверок незарегистрированных преступлений гораздо выше (см. далее).

⁹³ *Хаманева Н.* Право граждан на подачу обращений // Правовая система «Гарант».

⁹⁴ Укрывается до 75% преступлений // Иностранец. 2001. 14 июня.

⁹⁵ *Иванов Л.* Милиция попала в порочный круг // Время МН. 2001. 6 июля.

Рядовые сотрудники милиции также не удовлетворены существующей системой. Согласно социологическому опросу, проведенному профсоюзом милиционеров г. Москвы, 79% милиционеров недовольны плановой системой, когда сверху спускаются нормы раскрытия преступлений и выявления административных правонарушений, а также тем, что критерием оценки их работы служит процент раскрываемости.⁹⁶

Однако заявления министра внутренних дел не являются гарантией того, что ситуация начнет меняться в ближайшем будущем. Рядовые милиционеры, попытавшиеся отстаивать принципы, провозглашенные министром, столкнулись с жестким противодействием непосредственного начальства. В конце ноября 2001 г. сотрудники ОВД «Солнцево» г. Москвы воспротивились попытке вынудить их к сверхурочной работе для выполнения плана, ссылаясь на публичные заявления своего министра. Однако им было разъяснено, что приказ начальника ГУВД г. Москвы, выпущенный еще в 1994 г. и устанавливающий конкретные плановые нормы, продолжает действовать, и, соответственно, их протест незаконен.⁹⁷

В конечном итоге, не станет неожиданностью, если реформаторские заявления министра внутренних дел сведутся к кампании выявления незарегистрированных преступлений. Действительно, в ходе прокурорских и иных проверок таких фактов в регионах России собрано немало.

Например, в Воронежской области прокуратурой в 2001 г. выявлено 2150 преступлений, которые отказались регистрировать сотрудники милиции. В Курганской области за первое полугодие 2001 г. прокурорами дополнительно поставлено на учет 1 100 преступлений, скрытых от учета милицией (за весь 2000 г. — 1142). Работниками прокуратуры Саратовской области при плановых проверках было выявлено в 2001 г. 1439 скрытых сообщений о преступлениях и отменялись незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел.

Распространение практики массового уклонения от возбуждения уголовного дела подтверждается не только статистикой ведомственных проверок, но и конкретными случаями, которые приводятся в докладах региональных правозащитных организаций.

В региональных докладах зафиксированы и случаи, когда милиционеры прямо отказывали гражданам в защите. По информации, приведенной в докладе по Кировской области, членам правления садоводче-

⁹⁶ Шлейнов Р. Что мешает работать милиции? // Новая газета. 2001. 29 октября.

⁹⁷ Тополь С. Милиционерам надоело сажать // Коммерсант. 2001. 24 ноября.

ских товариществ «Медтехника» и «Сельский строитель», в которых были обворованы 50 садовых домиков, заместитель начальника Вахрушевского ОВД Пашин заявил: «Вам надо — берите свою машину и ищите [преступников.— *Сост.*]». Также сотрудники РОВД Кировской области не фиксируют обращения граждан, принятые по телефону. Например, 27 января 2002 г., сославшись на отсутствие машины, отказался принять жалобу гражданина на хулигана-соседа дежурный Ленинского РОВД Овчинников.

Впрочем, чаще всего сотрудники милиции просто не регистрируют заявления о преступлениях, поданные гражданами.

Так, в Советском РОВД г. Брянска не было зарегистрировано заявление Н. Милютина о совершении в отношении него 17 ноября 2001 г. преступления (попытка угона автомобиля, грабеж, нанесение тяжких телесных повреждений и попытка убийства). Регистрации заявления удалось добиться только на третьи сутки после совершения преступления благодаря жалобе, направленной депутатом областной Думы Л. Комогорцевой начальнику Советского РОВД Полещенко.

Однако правоохранительные органы не всегда реагируют даже на обращение депутата представительного органа власти. Так, депутат законодательного собрания Калужской области Т. Котляр направила в августе 2001 г. в областную прокуратуру коллективную жалобу жителей пос. Полотняный Завод на самоуправство главы Муниципального образования (МО) «Дзержинский район», решившего закрыть участковую больницу и снять 20-процентную надбавку к зарплате учителей. Однако вместо мотивированного ответа прокурор Н. Привалов обратился с запросом о том, кто поручал депутату Котляр посылать коллективную жалобу в прокуратуру. В декабре 2001 г. Котляр повторно обратилась в областную прокуратуру, поскольку никакого ответа на первое депутатское обращение не последовало, но ответа по существу так и не получила.

Большинство же граждан оказывается один на один с правоохранительными органами и не получает от них законной защиты. Вот два примера из Республики Чувашии. В сентябре 2001 г. житель д. Анаткасы Марпосадского района обратился в местный РОВД с сообщением о краже. У потерпевшего приняли заявление, однако позднее оказалось, что заявление и другие собранные сотрудниками милиции материалы исчезли, а уголовное дело не возбуждено.

С аналогичными действиями местной милиции столкнулась и другая жительница Марпосадского района Л. Тихонова. Летом 2001 г. пенсионерку Тихонову дважды обокрали. В ответ на ее обращения

сотрудники милиции всякий раз убеждали Тихонову, что ее делом «занимаются» и что если что-нибудь выяснится, то они ее вызовут сами. Поскольку сотрудники милиции Тихонову так и не вызвали, она попыталась обратиться к начальнику Марпосадского РОВД Е. Кошкину. С седьмой попытки (после специального звонка главы администрации района) Тихоновой удалось попасть на прием. Но милицкий начальник пообещал, по словам Тихоновой, «жестoko наказать» ее за излишнюю настойчивость. Уголовное дело так и не было возбуждено.

Сотрудники милиции, стремясь избежать возбуждения уголовного дела и отказывая во внесудебной защите, используют подчас абсолютно казуистические доводы. В 2001 г. в г. Саратове на улице была ограблена жена главы представительства Фонда «Евразия» по Южно-Центральной части РФ Марка Гринфельда. Приехавшие по вызову работники милиции, вместо того, чтобы немедленно начать оперативный розыск преступников, более часа подробно расспрашивали госпожу Гринфельд о точном месте совершения преступления. Затем милиционеры заявили ей, что хотя преступление совершено на границе зон ответственности двух РОВД, они уверены, что преступники все же находились вне подведомственной им территории, и посоветовали потерпевшей обратиться за защитой в другое РОВД г. Саратова.

Начиная с 1996 г., житель г. Туймазы (Республика Башкортостан) Н. Гусак борется за восстановление своих трудовых прав с администрацией предприятия ОАО «Туймазыхиммаш». Свое увольнение он считает незаконным, т. к. причиной было его заявление о прекращении работы в связи с задержкой оплаты труда. Неоднократные обращения в прокуратуру не дали никакого результата. В результате истец прошел все инстанции вплоть до Верховного суда РФ, который подтвердил его правоту, но решение суда администрацией ОАО «Туймазыхиммаш» было проигнорировано. Гусак направил три заявления в Генеральную Прокуратуру, но все они были отправлены назад в Башкортостан, несмотря на то, что два последних являются жалобами на действия (и бездействия) прокуратуры республики и Туймазинской прокуратуры. Хотя согласно ст. 10 п. 5 Закона РФ «О прокуратуре РФ» запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Решения об отказе в возбуждении уголовных дел принимаются в отделениях милиции с нарушением процессуальных сроков. Например, по сообщению авторов регионального доклада по Астраханской области, в РОВД Лиманского района за период с января по апрель 2001 г. с нару-

шениями сроков вынесено 43% таких решений. Также характеризуется деятельность правоохранительных органов и в докладе по Республике Чувашии.

Несоблюдение установленных сроков ответа на заявления граждан зафиксировано и в Республике Марий Эл. Ответ на заявление, поданное Правозащитным центром Республики Марий Эл в республиканскую прокуратуру 1 ноября 2001 г., был направлен за подписью начальника отдела по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Т. Григорьевой лишь 5 декабря 2001 г. (установленный срок ответа — 15 дней).

В региональных докладах зафиксированы случаи, когда сотрудники милиции вынуждают граждан забирать свои заявления, угрожая сфабриковать против них самих уголовное дело. Например, в г. Курске несовершеннолетний С. обратился в отделение милиции № 2 об избииении неустановленными лицами. Сотрудники милиции, выехавшие с ним на место совершения преступления, обнаружили там еще одного избитого несовершеннолетнего, который находился в крайней степени опьянения. Привезя подростка в отдел милиции, сотрудники правоохранительных органов предупредили С. о том, что им, скорее всего, придется обвинить его в избииении обнаруженного ими человека, если С. не уберется со своим заявлением «по доброму».

Прибегают к запугиванию и работники прокуратуры. Так, инспектором по делам несовершеннолетних Жиздринского РОВД Калужской области Аксюточкиным был избит 15-летний житель г. Жиздра Юрий Лагутин, который в результате избииения попал в больницу. Лагутин написал жалобу прокурору г. Жиздры, но не получил никакого ответа. После того, как он направил жалобу областному прокурору, которая была передана назад в городскую прокуратуру, прокурор г. Жиздры вызвал Лагутина и заявил, что если тот и дальше будет писать жалобы, то он его «посадит».

Факты бездействия правоохранительных органов в ответ на заявления граждан о преступлениях, совершенных сотрудниками милиции, заслуживают особого упоминания.

Например, прокуратура Василеостровского района г. Санкт-Петербурга оставила без ответа обращение В. Бекетова, заместителя председателя муниципального образования «Сосновское», избитого сотрудниками отделения милиции № 30.⁹⁸ Прокуратура другого района г. Санкт-Петербурга, Центрального, в течение длительного времени не реагировала на заявление Светланы Д., избитой и изнасилованной сотрудниками отде-

⁹⁸ Костюковский В. Моя милиция меня... // Новые известия. 2001. 23 июня.

ления милиции № 44, чем позволила в значительной мере уничтожить следы преступления.

В центральной прессе в 2001 г. получил огласку случай подполковника Леонида Романова из г. Ельца (Липецкая область). Сын Леонида Романова Алексей погиб 28 марта 2001 г. в результате ДТП, виновником которого был сотрудник милиции, находившийся за рулем в состоянии алкогольного опьянения. Добываясь справедливого расследования, Романов собрал информацию еще о 12 случаях, имевших место в области, когда виновники ДТП оставались безнаказанными. В девяти из двенадцати — это были сотрудники МВД.⁹⁹

Апофеозом фактического отсутствия внесудебной защиты безусловно является ситуация в Чеченской Республике, где по состоянию на май 2001 г. из 302 уголовных дел, возбужденных республиканскими органами прокуратуры, только одно завершено и направлено в суд. 213 дел приостановлены в связи с «неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в совершении преступления». Причем, среди этих дел большая часть возбуждена по фактам «задержания неизвестными лицами в камуфлированной одежде» с последующим исчезновением задержанных, а также по фактам убийств, грабежей и краж, совершенных «неустановленными лицами в камуфляже». Из оставшихся дел — 21 расследуется, а 67 направлены в военную прокуратуру, но не приняты ей к ведению.¹⁰⁰

Тем не менее, в ряде случаев гражданам совместно с правозащитниками удастся добиться реализации своего права на внесудебную защиту.

12 июня 2001 г. на территории курорта «Хилово» в Порховском районе Псковской области был избит неизвестными несовершеннолетний Иван Сверчков. В тот же день местным участковым был составлен протокол о правонарушении. Затем 13 августа мать потерпевшего Л. Сверчкова подала заявление в Порховский РОВД. О дальнейшей деятельности милиции ничего не известно, но 6 октября Порховский РОВД уведомил Сверчковых об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с неустановлением лиц, совершивших деяние, по основаниям ст. 5 п. 2, ст. 113 и ст. 195 УПК РСФСР.

⁹⁹ Орлова Л. Дневник подполковника // Новая газета. 2001. 22 октября; Хайруллин М. Голодовка как способ правосудия // Новые известия. 2001. 11 октября.

¹⁰⁰ Заявление Правозащитного центра «Мемориал» «О ситуации с расследованием преступлений против гражданских лиц, совершенных представителями федеральных сил на территории Чеченской республики в ходе военных действий 1999-2001 гг. (по состоянию на май 2001 г)».

22 октября 2001 г. Псковское региональное общественное движение «Вече» обратилось в УВД области с просьбой побудить Порховский РОВД исполнить свои прямые обязанности, поскольку основания для отказа в возбуждении уголовного дела были неправомерны.¹⁰¹ После того, как 21 декабря «Вече» направило в УВД повторное обращение, 26 января 2002 г. (с момента совершения правонарушения к этому времени прошло более полугода) областное УВД известило правозащитную организацию о возбуждении уголовного дела по факту причинения Ивану Сверчкову телесных повреждений (ст. 115 УК РФ) и о привлечении сотрудников Порховской милиции к дисциплинарной ответственности.

С игнорированием своего права на внесудебную защиту граждане нередко сталкиваются, обращаясь и в другие государственные органы.

Примером могут служить факты, приведенные в докладе по Республике Башкортостан. 11 сентября 2001 г. в администрацию г. Туймазы и Туймазинского района с письменным заявлением обратился гражданин Асылбаев. В заявлении он просил предоставить для ознакомления копии постановлений городского Совета об утверждении тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Никакого ответа из администрации города Асылбаев не получил. Вначале у Асылбаева вообще не принимали заявления, затем отказывались регистрировать, заявив, что журнал регистрации отсутствует.

В заключение еще два подобных примера из доклада по Иркутской области (материалы общественной приемной депутата Государственной Думы В. Останина). Администрация Иркутского района длительное время не рассматривает по существу жалобу председателя правления дачного кооператива «Ветеран революции» Л. Филипповой по вопросу неправомерного выделения участков лицам, не имеющим на это права (лица, не являющиеся членами кооператива, получили участки площадью сверх установленных размеров). Ответ на жалобу не получен. На жалобу в прокуратуру Иркутской области по данному вопросу ответ также не получен.

Длительное время службами по начислению пенсии не рассматривались по существу заявления пенсионерки М. Дымовой (имеет большой общий стаж и большой северный стаж) о предоставлении письменного расчета пенсии с обоснованием всех элементов расчета

¹⁰¹ П. 2 ст. 5 УПК РСФСР предусматривает прекращение уголовного дела за отсутствием в деянии состава преступления, что к случившемуся с Иваном Сверчковым не приложимо. В ст. 113 УПК РСФСР излагается процедура отказа в возбуждении уголовного дела, но не основание для его прекращения. Ст. 195 ч. 3 УПК РСФСР говорит о приостановлении предварительного следствия, но не о прекращении уголовного дела.

нормативными актами. Запрошенная информация получена только после жалобы на имя руководителя отделения Пенсионного фонда в Иркутской области. Однако запрошенный расчет доплаты как труженнику тыла во время Великой Отечественной войны так и не представлен.

ПРОИЗВОЛЬНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ЧАСТНУЮ ЖИЗНЬ, ЖИЛИЩЕ И КОРРЕСПОНДЕНЦИЮ

Областью, где конституционное право на неприкосновенность частной жизни, жилища и корреспонденции (ст. ст. 23–25 Конституции РФ) подвергается наиболее существенному ограничению, остается оперативно-розыскная деятельность спецслужб.

Существующие тенденции в практике государственных органов отвечают логике принятой в 2000 г. Концепции об информационной безопасности РФ, направленной на усиление контроля за информационными потоками.

Несмотря на то, что согласно ч. 2 ст. 23 Конституции РФ запрещается несанкционированное решением суда применение технических средств для получения сведений частного характера и дальнейшего их применения, спецслужбы в своей деятельности основываются на нормативных актах, которые чрезвычайно ограничивают возможность контроля за соблюдением сотрудниками ФСБ и других ведомств упомянутых положений статьи Конституции.

На основании приказа Министерства связи России № 130 от 25 июля 2000 г. «О порядке внедрения СОРМ» сотрудники правоохранительных учреждений предлагают компаниям-провайдерам план внедрения системы, подразумевающей автономное от компании функционирование. Техническое описание системы предполагает предоставление сотрудникам правоохранительных органов всех ключей доступа, выделенный канал связи и переносной пульт управления.¹⁰² Субъект оперативно-розыскной деятельности получает возможность свободного и бесконтрольного доступа к сетям связи. В то же время ст. ст. 5, 9 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» подразумевают выдачу судебных решений инициаторам оперативно-розыскной деятельности. Однако эти решения нет необходимости никому предъявлять, поскольку ФСБ в рамках СОРМ технически постоянно подключено к каналам передачи информации. Таким образом, возможности по фактическому ограничению права на неприкосновенность частной жизни увеличиваются в силу отсутствия механизма про-

¹⁰² Внедрение системы СОРМ-1, подразумевающей возможность прослушивания телефонных переговоров абонентов, не сопровождалось сколько-нибудь заметным обсуждением в прессе. Поскольку на рынке предоставления услуг автоматизированной телефонной связи отсутствует конкуренция из-за существующей государственной монополии, то у правоохранительных органов не возникло проблем с внедрением СОРМ-1 по сути на государственных предприятиях.

верки и контроля деятельности государственных ведомств, осуществляющих оперативно-розыскные мероприятия.¹⁰³

Бесконтрольное прослушивание телефонных переговоров, по меньшей мере три раза в 1995–2000 гг., становилось предметом судебных разбирательств (иски П. Нетупского, Л. Балакиной, И. Черновой).¹⁰⁴ Хотя прослушивание во всех разбиравшихся случаях по тем или иным основаниям было признано незаконным¹⁰⁵, системы СОРМ-1 и СОРМ-2 продолжают внедряться по сути в том же виде.

Следует признать, что достаточно редкие случаи сопротивления компаний-провайдеров услуг Интернета внедрению антиконституционной и крайне обременительной¹⁰⁶ для них системы СОРМ-2 к 2001 г. практически прекратились. Компании-провайдеры, обязанные иметь лицензию на данный вид деятельности, находятся в зависимом положении. Условия получения лицензии, в том числе, предусматривают содействие правоохранительным органам со стороны фирм-провайдеров в процессе внедрения систем СОРМ. Минсвязи РФ и его региональные структуры не считаются с фактом сомнительной законности СОРМ-2, и компаниям-провайдерам в случае неподчинения угрожают лишением лицензии. Судебное разбирательство по поводу незаконности подобных действий может длиться месяцами и годами, что даже в случае положительного решения означает крах бизнеса.¹⁰⁷

Кроме того, внедрение СОРМ-1 и СОРМ-2 не встречает широкого противодействия со стороны общественности. Мониторинг прессы и информационных интернет-сайтов свидетельствует о снижении числа публикаций на эти темы. Не имели места и новые судебные дела.

¹⁰³ Также необходимо подчеркнуть, что нормативный акт, затрагивающий права человека, в соответствии со ст. 15 Конституции РФ должен быть опубликован, прежде чем вступить в силу. Упомянутый приказ Минсвязи не был опубликован и, по сути, является внутренней инструкцией, фактически функционирующей как законодательный акт. *Вдовин Ю.* Телефонное право // За человека. Пермский региональный правозащитный центр. № 33.

(www.pgrc.ru/newspaper.htm#33.)

¹⁰⁴ См. аналогичные разделы докладов о положении с правами человека в Российской Федерации за 1998–2000 гг.

¹⁰⁵ 25 сентября 2000 г. Верховный Суд РФ удовлетворил иск журналиста П. Нетупского к Минсвязи РФ и признал незаконной процедуру прослушивания персональных переговоров без предъявления решения суда о необходимости такого прослушивания абоненту, описанную в приказе № 130.

¹⁰⁶ Провайдерам предлагается план внедрения СОРМ-2, предусматривающий их финансовое участие в приобретении и установлении соответствующего технического оборудования (подчеркивается, что процесс установки должен проходить в режиме секретности), а также в последующем обеспечении эксплуатации системы. Причем следствием внедрения СОРМ-2 является возможность неограниченного пользования Интернетом за счет провайдера.

¹⁰⁷ Давление оказывалось на волгоградскую компанию «Байярд-Славия-Коммуникэйшнс», а также на ряд коммерческих фирм-провайдеров Интернет-услуг в Краснодарском крае, городах Нижнем Тагиле, Иркутске.

Между тем, деятельность государственных ведомств, на которые возложены разнообразные контролирующие функции, продолжает развиваться в том же направлении — необоснованного ограничения прав граждан, вторжения в частную жизнь. В том числе, и работа Федерального агентства по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения (ФАПРИД), созданного осенью 1998 г. и подчиняющегося Министерству юстиции РФ. Более того, низкий интерес общественности к этой теме приводит к тому, что соответствующие действия государственных структур становятся предметом открытого обсуждения только тогда, когда уже входят в постоянную практику.

ФАПРИД, которое осуществляет контроль за материалами, передающимися за рубеж, с целью недопущения вывоза из страны информации, имеющей государственное значение, выпустило приказ № 31 от 21 августа 2000 г. «Об организации проведения правовой экспертизы товаров с целью выявления результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации». Приказ как таковой не противоречит конституционным нормам, поскольку исключает из числа подлежащих экспертизе «материальные носители, аппаратные средства и программное обеспечение, принадлежащие частным лицам и вывозимые ими для индивидуального использования» (Приложение № 1 к приказу). Однако руководство Санкт-Петербургской таможни выпустило письмо № 24-05/3840 от 26 марта 2001 г. (как утверждается, в развитие приказа ФАПРИД), которым фактически был введен тотальный контроль за аудио-, видео- и электронной информацией, отправляемой частными лицами за границу, — все носители информации подвергаются обязательной экспертизе. Аудио-, видеокассета, дискета, компакт-диск принимаются к отправке в почтовых отделениях города только «в упаковке, опечатанной личной номерной печатью инспектора информационно-технического отдела» таможни. Более того, необходимая экспертиза является платной услугой.¹⁰⁸

Тем не менее, необходимо отметить положительные тенденции развития российского законодательства. В 2001 г. была ратифицирована Европейская конвенция о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных, имеющая в виду регистрацию и обоснование необходимости существующих в России баз данных персонального учета, подвергающихся автоматической обработке.¹⁰⁹ В соответствии с Конвенцией, регули-

¹⁰⁸ Костюковский В. Подозреваются все, платят тоже все // Новые известия. 2001. 18 мая.

¹⁰⁹ Конвенция о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных: пп. b, с ст. 2.

рование доступа и использования персональной информации, содержащейся в базах данных государственных структур, должно быть основано на принципах уважения основных прав человека и гражданина. Целевым направлением действия Конвенции является защита права на неприкосновенность частной жизни (рассматриваются вопросы сбора, хранения и передачи персональных данных).¹¹⁰ Содержащееся в Конституции РФ утверждение приоритета международных законов обязывает привести российское законодательство в соответствие нормам международного документа. В связи с чем можно предположить, что ситуация, в том числе с системами СОПМ, может впоследствии измениться хотя бы в части снижения уровня секретности и бесконтрольности внедрения и функционирования. Но сейчас внедрение СОПМ продолжает оставаться предельно секретным, закрытым от общественности.

Придание гласности историй болезни, содержащих персональную информацию частного характера, относится к нарушениям врачебной тайны и является предметом правовой защиты. Зафиксировать такие нарушения представляется сложным из-за редких случаев обращения граждан к судебной защите, но региональным мониторам иногда удается выявлять случаи разглашения врачебной тайны. Например, директор Кировского дома ветеранов (Кировская область) сочла возможным собрать медицинскую информацию об одном из ветеранов и придать ее гласности. В нарушение врачебной тайны и законодательства работники поликлиники № 3 г. Кирова по запросу судьи Ленинского районного суда передали посторонним лицам (ответчикам) медицинскую карту истца.

Отсутствие должного контроля за соблюдением почтовыми ведомствами внутренних инструкций приводит к случаям частичного вскрытия и повреждения почтовых отправлений. Из многих регионов РФ (Кировская, Новосибирская, Оренбургская, Курганская, Свердловская, Ивановская области, Республика Хакасия, Краснодарский край) в 2001 г. поступали сообщения о получении почтовых отправлений со штампом «получено в поврежденном виде», снимающим формальные претензии к нарушению тайны переписки, но дающим основания предполагать наличие практики перлюстрации, тем более что в ряде случаев вскрытые почтовые отправления не имели соответствующего штампа. Так, в Курганской области из числа почтовых отправлений с повреждениями, поступивших в Курганское областное общественное движение «За честные выборы», только на одном из них был штамп, что почтовое отделение получило его во вскрытом виде.

¹¹⁰ Подробнее см. главу II Конвенции.

Региональная нормативная практика порой широко трактует федеральные законы, например, Закон «О защите государственной тайны». В Саратовской области было разработано «Положение о порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности государственной службы» и приложение-анкета, затрагивающая персональные сведения не только респондента, но и членов его нынешней семьи и даже предыдущих¹¹¹. Желание соответствовать букве регионального закона заставило, например, кадровую службу областной больницы провести анкетирование сотрудников, которые не являются госслужащими.¹¹² Учитывая директивный характер проведения анкетирования, отказаться от участия в нем врачи не могли. Таким образом, конфиденциальная информация была получена от самих субъектов персональных данных, чье согласие или несогласие не принималось во внимание.

¹¹¹ Закон «О защите государственной тайны» предполагает *проверку* граждан, замещающих государственные должности, на предмет соответствия требованиям, предъявляемым к госслужащим, а не анкетирование.

¹¹² *Синева Е.* Исповедь согласно штатному расписанию // Общая газета. 2001. 22 марта. № 12.

РАЗДЕЛ 2

**СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВНЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СВОБОД**

СВОБОДА СЛОВА И ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

По сравнению с 2000 г. существует больше оснований говорить об ухудшении ситуации со свободой массовой информации. Основными событиями, без преувеличения знаковыми для характеристики сложившегося положения, являются изменения, произошедшие на телеканале НТВ, — смена собственника и руководства телекомпании, а также ликвидация канала ТВ-6.

В 2001 г. завершился процесс перехода СМИ (телекомпания НТВ и др.), входивших в холдинг «Медиа-Мост», под контроль компании «Газпром» (37% акций этой компании принадлежит государству). Внеэкономический характер «спора двух хозяйствующих субъектов»¹¹³ — политическое противостояние председателя Совета директоров холдинга В. Гусинского и федеральной власти — стал очевиден после опубликования т. н. секретного протокола № 6, на котором среди прочих стояла подпись министра печати М. Лесина. Согласно протоколу Газпром обещал обеспечить прекращение уголовного дела против В. Гусинского в обмен на переуступку и продажу Газпрому акций холдинга «Медиа-Мост». Уголовное дело действительно вскоре было прекращено «за отсутствием состава преступления». После того, как В. Гусинский, уже будучи за границей, отказался от совершения сделки и обнародовал протокол № 6, Генеральной прокуратурой было возбуждено новое уголовное дело. Однако испанский суд, а затем и Интерпол¹¹⁴ признали наличие политических причин уголовного преследования В. Гусинского, и он не подвергся экстрадиции.¹¹⁵

В начале 2001 г. Московский арбитражный суд вынес определение об аресте 19% акций телекомпании НТВ в обеспечение достигнутых ранее между «Газпром-Медиа»¹¹⁶ и «Медиа-Мостом» договоренностей по поводу урегулирования финансовых взаимоотношений между двумя компаниями. 25 января службой судебных приставов был наложен фактический арест на акции, в том числе предполагающий запрет на их продажу, передачу, право голоса. При этом отметим, что действия судебных приставов, реализующих определение суда по

¹¹³ Компания «Газпром» являлась крупным акционером и одновременно главным кредитором холдинга и входящих в него компаний. Неспособность погасить многомиллионный долг являлась правовой базой для предъявления претензий на получение контрольного пакета акций и управление СМИ холдинга со стороны Газпрома.

¹¹⁴ Интерпол дал официальное заключение о том, что усматривает в требованиях российской стороны политические мотивы и отказывается его задерживать. См. сводку новостей Центра экстремальной журналистики (www.cjes.ru; www.ntvru.com) 2001. 24 октября.

¹¹⁵ См. раздел «Свобода слова и доступа к информации» в прошлогоднем докладе.

¹¹⁶ Подразделение «Газпрома», управляющее принадлежащими этой компании СМИ.

иску «Газпром-Медиа», происходили в период идущего переговорного процесса между представителями «Медиа-Моста» и иностранными инвесторами. Удовлетворение иска «Газпром-Медиа» и арест 19% акций уменьшили возможность продажи пакета акций, ограничив количество свободных в обращении. В то же время арест 19% акций не позволил представителям «Медиа-Моста» существенным образом влиять на принимаемые решения в ходе собрания акционеров, проводившегося 3 апреля с целью избрания нового руководства компании. Бывшие руководители и журналисты телекомпании НТВ были не согласны с решениями собрания акционеров, поскольку процедура принятия решений в части наличия кворума, по их мнению, была нарушена.¹¹⁷

В связи с этим необходимо отдельно сказать о судебной практике в отношении разбирательств по искам обеих сторон. Одни суды поддерживали иски в пользу НТВ, другие суды, наоборот, выносили решения в пользу «Газпром-Медиа». При этом, иски, получившие положительное решение для телекомпании НТВ, как правило, удачно опротестовывались представителями «Газпром-Медиа». В этом смысле показательной является ситуация с судебным обеспечением законности проводимых собраний и заседаний акционеров. Отвечающее интересам НТВ решение Преображенского межмуниципального (районного) суда г. Москвы, запрещающее представителям «Газпром-Медиа» проводить собрание акционеров НТВ 3 апреля 2001 г., было отменено тем же судом в планируемый день проведения собрания. Одновременно с этим 2 апреля в день проведения заседания «старого» совета директоров НТВ (утвердившего устав НТВ как электронного СМИ и порядок избрания главного редактора), Черемушкинский суд удовлетворил иск дочерней компании, принадлежащей «Газпром-Медиа», признав незаконность предпринятых журналистским коллективом во главе с Е. Киселевым действий и принятых на совете директоров решений.

14 апреля новое руководство НТВ в сопровождении собственной службы безопасности заняли помещения телекомпании, мотивируя свои действия вступившими в силу решениями собрания акционеров. Часть сотрудников НТВ, не пожелавшая работать с новыми генеральным директором и главным редактором телекомпании, перешла на другие телеканалы: ТНТ и ТВ-6. 14 апреля можно считать днем

¹¹⁷ У Владимира Гусинского появилась возможность вернуть себе контроль над НТВ // Дайджест Фонда защиты гласности. 2001. 28 мая. № 41; У студии НТВ — пикет и милиция // Прима: Информационное агентство. 2001. 4 апреля. № 288.

перехода фактического контроля над НТВ от холдинга «Медиа-Мост» к компании «Газпром-Медиа».

27 ноября 2001 г. произошло юридическое оформление прав собственности «Газпром-Медиа» на бывшие медиа-активы холдинга «Медиа-Мост». ¹¹⁸ Официальные представители компании «Газпром» заявили о своем желании продать акции медиа-компаний, в том числе телекомпании НТВ, поскольку рассматривают их как непрофильные активы. ¹¹⁹ Однако, несмотря на то, что в течение 2001 г. представители «Газпром-Медиа» проводили переговоры с потенциальными иностранными инвесторами о продаже акций телекомпании, к настоящему моменту владельцем пакета акций «Медиа-Моста», в том числе и телекомпании НТВ, продолжает оставаться «Газпром-Медиа».

Вскоре после перехода НТВ под контроль Газпрома «спор хозяйствующих субъектов» возник и вокруг последнего негосударственного московского телеканала, вещающего в метровом диапазоне — «ТВ-6 Москва» (ЗАО «Московская независимая вещательная корпорация», МНВК). 75% акций МНВК контролируется Б. Березовским, который с лета 2000 г. находится в оппозиции Президенту РФ В. Путину. В 2000 г. году Б. Березовский, как он утверждает, под давлением власти уступил контроль над 49% акций главного российского телеканала — «Общественного Российского Телевидения» (ОРТ) ¹²⁰.

Обращает на себя внимание и следующее совпадение: конфликт между акционерами МНВК был инициирован негосударственным пенсионным фондом «Лукойл-Гарант», обладающим 15% акций телекомпании, вскоре после того, как на ТВ-6 перешла значительная часть журналистского коллектива НТВ во главе с бывшим председателем совета директоров телекомпании Е. Киселевым.

Президент В. Путин достаточно определенно выразил свое отношение к Б. Березовскому и свободе слова: «У нас часто получается так, что человека, который напился водки и набил морду соседу, сажают на пять лет за хулиганство... Те же, кто украл или незаконным путем получил состояния, насчитывающие десятки и сотни миллионов долларов,— это уже политические деятели. Эти люди ничего общего не имеют с демократией и, подчиняя себе средства массовой информации, защищают не

¹¹⁸ ОАО «Газпром-Медиа» завершило юридическое оформление прав собственности на принадлежащие ему медиа-активы // Центр экстремальной журналистики. www.cjes.ru. 2001. 28 ноября

¹¹⁹ *Этрес А.* Игра в покер вокруг СМИ: «Газпром» пытается завлечь в свои сети Тернера, Мердока и Кирха // *Financial Times Deutschland*. (www.inopressa.ru/details.html).

¹²⁰ См. раздел «Свобода слова и доступа к информации» в «Докладе о положении с правами человека в Российской Федерации в 2000 г.».

свободу слова, а свои личные коммерческие интересы... [необходимо, чтобы. — *Сост.*] журналисты могли исполнять свои профессиональные обязанности, не завися ни от кого». ¹²¹

Хотя обладание контрольным пакетом акций позволяло Б. Березовскому активно влиять на редакционную политику канала и использовать его как информационный и политический ресурс, о чем он прямо говорил в интервью радиостанции «Эхо Москвы» ¹²², и тем самым манипулировать каналом для достижения своих политических целей, замещение т. н. олигархов на крупные корпорации, контролируемые или просто лояльные федеральной власти, является крайне сомнительным средством обеспечения защиты свободы массовой информации.

Представители пенсионного фонда «Лукойл-Гарант» (компания — инициатора конфликта акционеров «ТВ-6 Москва») обосновывали свои действия по ликвидации телеканала нормами Гражданского кодекса РФ (ст. 99 п. 4) и Закона «Об акционерных обществах» (ст. 35 п. п. 5, 6), позволяющими ликвидировать акционерное общество в том случае, если его активы меньше пассивов в течение двух лет подряд. 27 сентября 2001 г. Московский арбитражный суд удовлетворил иск «Лукойл-Гаранта» и постановил ликвидировать ЗАО «МНВК». Это решение суда было опротестовано «ТВ-6 Москва» в кассационной инстанции, но 26 ноября жалоба была отклонена. Федеральный арбитражный суд Московского округа 29 декабря 2001 г. принял решение в пользу ТВ-6, отменив два предыдущих решения арбитражного суда г. Москвы. Но 4 января 2002 г. был получен протест заместителя председателя Высшего арбитражного суда Э. Ренова на решение окружного арбитражного суда. В итоге 11 января Президиум Высшего арбитражного суда вынес решение о ликвидации ТВ-6, и 22 января вещание ТВ-6 было прекращено по распоряжению Минпечати РФ.

Судебная практика по рассмотрению таких дел практически отсутствует за исключением двух случаев: исков к холдингу «Медиа-Мост» и ЗАО «МНВК». В то же время ст. 35 закона «Об акционерных обществах» была исключена в новой редакции закона, вступающего в силу с 2002 г., что позволяет считать эту статью действительно не работающей. В целом, использование обозначенных норм права не выглядит юридически безупречным, поскольку федеральный закон «О СМИ», приоритет

¹²¹ Путин пустил ситуацию с ТВ-6 на самотек // www.lenta.ru. 2002. 15 янв.

¹²² Интервью Б. Березовского радиостанции «Эхо Москвы» // Federal news service. 2002. 11 янв.

использования которого в данном случае очевиден, не принимался в расчет. Существующие законодательные противоречия позволяли строить судебное разбирательство, опираясь исключительно на Гражданский кодекс и на закон «Об акционерных обществах», игнорируя специфику акционерного общества «МНБК» как средства массовой информации, хотя ст. 16 закона «О СМИ» в первой своей части отдает право инициирования подобных судебных дел, подразумевающих прекращение вещания, регистрирующему органу и Минпечати РФ.

Официально зарегистрировавшаяся 24 января телекомпания ООО «ТВ-6», объединяющая журналистский коллектив во главе с Е. Киселевым, подала заявку на участие в конкурсе на вещание на частоте бывшего ТВ-6. Конкурс был намечен на 27 марта 2002 г. На данный момент в информационном поле не осталось частных телевизионных каналов, вещающих в метровом диапазоне, не считая телекомпаний НТВ, контролируемой пока еще «Газпромом»¹²³, в свою очередь подконтрольным государству.

В то время, как разрушались частные медиа-структуры, при активном участии Президента и Правительства РФ создавался государственный медиа-холдинг¹²⁴, концентрирующий большое количество региональных и федеральных компаний, передающий теле- и радиосигналы, в том числе и те, которые задействованы в частном секторе mass-media. Над проектом создания государственного холдинга, объединяющего все теле- и радиопередающие станции в акционерное общество с контрольным пакетом акций у государства, работа велась больше года. 13 августа 2001 г. Президентом РФ был подписан указ «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» (РТРС), в которую вошли Главный центр телевидения и радиовещания (ГЦТР), Главный центр управления сетями радиовещания и магистральной радиосвязи (ГЦУРС), Всероссийская телерадиокомпания (ВГТРК). Первоначальный проект, подразумевающий создание открытого акционерного общества, реализован не был. По утвержденной указом Президента унитарной форме организации собственником является только государство, которое объединяет в новой медиа-структуре 88 региональных вещательных центров. Назначение руководства новой медийной структуры является прерогативой Президента страны. Можно предположить, что государственный холдинг, контролирующий огромную часть информационной инфраструктуры

¹²³ Как уже отмечалось, озвученные представителями Газпром-Медиа планы по продаже акций телекомпаний на конец января 2002 г. не осуществлены.

¹²⁴ Президент подписал указ о создании российской телевизионной и радиовещательной сети/НТВ. www.ntv.ru.com 2001. 13 августа.

страны, был создан для продвижения политики Президента, в том числе для обеспечения президентской предвыборной кампании 2004 г.

* * *

В то же время в 2001 г. Государственной Думой РФ было инициировано обсуждение ряда законопроектов, возможное принятие которых позволит говорить об ограничениях свободы слова и средств массовой информации. Желание в своей законотворческой деятельности соответствовать принятой в 2000 г. Концепции информационной безопасности (положения которой нередко понимаются как ограничивающие обмен информации и вводящие более жесткий контроль над информационными потоками) лежит в основе действий части законодателей, которые зачастую принимают формы экстренного законотворчества. Например, поправки к закону «О СМИ» об иностранном участии в уставном капитале компании, подразумевающие запрет для иностранных граждан, а также лиц с двойным гражданством и лиц без гражданства иметь 50% и более доли участия, были приняты в первом чтении в апреле 2001 г.¹²⁵ Принятие упомянутых поправок совпало по времени с кампанией против медиа-холдинга «Медиа-Мост», главным акционером которого был В. Гусинский, лицо с двойным гражданством. Создается впечатление, что поспешное принятие этих поправок логично завершило политическую кампанию по смене собственника телекомпании НТВ.

Ряд изменений претерпело законодательство, направленное на регулирование информационного поля. Официальные представители государства неоднократно высказывали свое недовольство в связи с публикациями в центральных российских газетах интервью с противной стороной чеченского конфликта.¹²⁶ Более того, после опубликования «Неза-

¹²⁵ 6 июля поправки к закону «О СМИ» были приняты Госдумой сразу во втором и третьем чтениях. *Чернов Д.* Дума рискнула обойти Конституцию. 2001. 7 июля.

¹²⁶ 31 января член комитета Госдумы РФ по информационной политике П. Коваленко заявил о недопустимости предоставления боевикам и их лидерам газетных площадей, оценивая такие факты как «направленные на поддержку чеченских боевиков». Поводом для подачи депутатского запроса министру печати М. Лесину стало опубликованное интервью А. Масхадова в газете «Коммерсант» и интернет-издании «Грани.Ру». В конце февраля «Независимой газетой» было также опубликовано интервью А. Масхадова, что вызвало негативную реакцию у помощника президента С. Ястржембского, а 2 марта Минпечати РФ вынесло официальное предупреждение газете. 31 августа С. Ястржембский сделал заявление о необходимости внести изменения и дополнения в действующее законодательство, которые запрещали бы СМИ тиражировать информацию, поступающую от боевиков. Поводом для заявления помощника президента стало очередное интервью с А. Масхадовым, опубликованное в газете «Коммерсант». 31 октября им было сделано более конкретное заявление, подразумевающее «самоограничения от информационной всеядности», и поставлен вопрос о границах свободы слова в условиях проведения контртеррористической операции. См.:

висимой газетой» интервью А. Масхадова помощник Президента С. Ястржембский обозначил существующее несовершенство российского законодательства в вопросах регулирования свободы слова и предложил Госдуме «обратить на это внимание».¹²⁷ Государственной Думой были приняты поправки к закону «О СМИ», запрещающие пропагандировать и оправдывать терроризм и экстремизм, что, в свою очередь, может считаться положительным. Но наряду с этим не допускается распространение «через СМИ или иным образом... высказываний террористов, экстремистов и иных лиц, препятствующих осуществлению контртеррористических операций в любой форме».¹²⁸ Фактически это нововведение может привести к невозможности не только опубликовать точку зрения противной стороны, но и сколько-нибудь аналитически освещать события в Чечне, т. к. возможное широкое толкование дополнений к закону может привести к злоупотреблениям со стороны контролирующих структур. Введение упомянутых запретов отвечает сегодняшней политической конъюнктуре. Одним из вероятных результатов станет уменьшение плюрализма мнений по поводу ситуации в Чечне, что может еще сильнее отодвинуть на задний план общественное обсуждение этой проблемы и еще в большей степени отвлечь внимание граждан от проводимых военных действий.

Также на федеральном уровне применяется ряд мер для расширения возможностей регулирования номенклатуры СМИ и усиления контроля за независимыми изданиями. Изменения налогового законодательства, в частности введение 10% налога на добавленную стоимость для СМИ¹²⁹, по сути своей — фискальный инструмент, позволяющий регулировать число СМИ и объемы тиражей. Введение налога может привести к ликвидации некоторых изданий, во всяком случае, региональных и местных и, в итоге, к сокращению номенклатуры изданий. Очевидно, что в первую очередь после повышения цен затруднения могут возникнуть у изданий политико-аналитической направленности в силу их и без того низкого спроса, который только сократится в ответ на подорожание

Мониторинг нарушений прав журналистов, прессы и конфликтов, связанных с освещением событий на территории Чеченской республики в 2001 г. // Центр экстремальной журналистики. www.cjes.ru.

¹²⁷ Там же.

¹²⁸ Дума приняла поправки к закону «О СМИ»// Интернет-издание «Колокол. RU». www.kolokol.ru/R/P/1318. 2001. 21 декабря.

¹²⁹ Первоначально речь шла о полной отмене налоговых льгот для СМИ, в частности — налога на добавленную стоимость (НДС), и введении для СМИ 20% ставки НДС, как это принято для всех коммерческих предприятий. В связи с этим ставка НДС в размере 10% рассматривается как льготное налогообложение. Но, фактически, с января 2002 г. нужно говорить не о льготной ставке НДС в размере 10% вместо 20%, а о введении налогообложения для СМИ.

книжной продукции и периодической печати. Но наиболее важным с точки зрения свободы слова является то, что с отменой государственной поддержки СМИ (продолгование льгот) региональная власть получает дополнительные возможности по избирательному дотированию местных изданий. И, в конечном счете, смена режима государственной поддержки СМИ в виде льготного налогообложения на режим дотаций приведет к росту зависимости местной прессы от региональной власти.

Российское законодательство, регулирующее вопросы профессиональной деятельности журналистов в Чеченской республике, претерпевает различные изменения, направленные на усиление контроля за работой представителей СМИ. Помимо необходимой аккредитации при Аппарате помощника Президента РФ, журналисту вменяется в обязанность получить регистрацию при пресс-центре Объединенной группировки войск (ОГВ). В Правилах аккредитации представителей средств массовой информации при Аппарате помощника Президента РФ С. В. Ястржембского¹³⁰ нет прямого указания на обязательную постановку на учет и регистрацию при пресс-центре ОГВ, но п. 12 Правил обязывает журналистов «соблюдать правила внутреннего распорядка ОГВ» во время нахождения «в зоне боевых действий или в расположении воинских подразделений». Введенный ОГВ порядок работы журналистов, являющийся внутренней инструкцией, текст которой не распространен в редакциях СМИ¹³¹, позволяет при отсутствии регистрации при пресс-центре ОГВ запретить профессиональную деятельность журналиста на территории Чечни. Или, во всяком случае, это дает право федеральным войскам создавать препятствия для журналистов, уже активно работавших в зоне конфликта без упомянутой регистрации, в том числе задерживать их до выяснения всех формальностей.

Задержание журналисткой «Новой газеты» А. Политковской 20 февраля 2001 г. во время ее служебной командировки стало возможным именно из-за несоблюдения формальных правил регистрации в пресс-центре ОГВ, хотя обязательная регистрация в аппарате помощника Президента России была ею оформлена. Также одним из правил ОГВ является передвижение по республике исключительно в сопровождении военных, в нарушении которого обвиняли журналистку. А. Политковская — известный обозреватель «Новой газеты», много работающая в Чечне и посвящающая большую часть своих

¹³⁰ Правила аккредитации представителей СМИ при аппарате помощника Президента РФ С. В. Ястржембского // www.ntvru.com.

¹³¹ В заявлении Союза журналистов России отмечается, что текст правил, установленных военным командованием, «...в редакции газет, командующих своих сотрудников на Северный Кавказ, никогда не поступал». См.: www.ntvru.com.

статей и журналистских акций информированию общественности по проблемам мирного населения Чечни и организации помощи пострадавшим в ходе военных действий — совершала 19 командировку в республику, и до того она не встречала подобного противодействия. В течение трех суток журналистка находилась в расположении десантного полка, не имея возможности самостоятельно передвигаться. Несоблюдение режима работы журналистов, установленного военным командованием, не может являться поводом для психологического давления и издевательств со стороны военных в отношении журналиста¹³², позволяющего себе достаточно резкую критику действий федеральных сил в Чечни. Официальные лица, опровергая факт задержания, объясняли трехдневное нахождение журналистки в воинской части невозможностью обеспечить ее перелет в Ханкалу, где находится «базовый» пресс-центр, в связи с «плохой погодой».¹³³

Возможности самостоятельной работы журналистов на территории Чеченской республики были ограничены принятым 26 июля новым режимом передвижения, подразумевающим обязательное сопровождение журналиста офицером пресс-службы за пределами военной базы в Ханкале.¹³⁴ Профессиональная деятельность СМИ в Чечне функционирует на территории, на которой фактически действует режим информационной закрытости, а принятие новых правил еще в большей степени затрудняет доступ к информации и ее производство. Освещение событий, происходящих в ходе проведения контртеррористической операции, возможно только в рамках, установленных военным командованием и федеральной властью.

В 2001 г. одной из основных задач правительства России была организация информационного пространства Чечни, подразумевающая восстановление теле- и радиовещания на территории республики, налаживание выпуска местных периодических изданий. Населению Чечни доступно ограниченное количество источников получения информации, которые можно свести к государственным и небольшому количеству частных, испытывающих постоянные трудности, и «неформальных». В феврале – марте на часть территории республики

¹³² Анна Политковская просит возбудить уголовное дело по факту ее задержания // www.lenta.ru. 2001. 22 февраля; Российский десантник хотел расстрелять журналистку «Новой газеты» из установки «Град» // Русское бюро новостей. 2001. 22 февраля.

¹³³ Председатель правительства Чечни С. Ильясов обосновал действия федеральных сил тем, что у А. Политковской «просто были проблемы с транспортом и связью». См.: Мониторинг нарушений прав журналистов, прессы и конфликтов, связанных с освещением событий на территории Чеченской республики в 2001 г. // www.gdf.ru.

¹³⁴ Мониторинг нарушений прав журналистов, прессы и конфликтов, связанных с освещением событий на территории Чеченской республики в 2001 г. // www.gdf.ru.

стали транслироваться государственные федеральные каналы — РТР и ОРТ, вещать радиостанции «Радио России», «Чечня свободная»; начали свой выпуск городские и районные газеты. В связи с этим радиостанция «Свобода», приняв решение о вещании на ряде языков северокавказских народов, в том числе и на чеченском, ставила целью обеспечить жителей республики альтернативным источником информации. Реакция со стороны представителей власти была однозначно негативной, основанной на убежденности «в предвзятости, пристрастности» редакционной политики радиостанции в освещении действий федеральных сил в Чечне и на опасениях «усиления идеологической войны против России», высказанных начальником Управления программ содействия ФСБ РФ А. Здановичем.¹³⁵ Прямо высказанное недовольство решением радиостанции начать вещание на чеченском языке дает дополнительные основания для характеристики информационного пространства Чечни как закрытого и жестко контролируемого властью.

* * *

Нормативно-законодательная деятельность представительных и исполнительных органов власти в регионах в определенных своих частях противоречит федеральному законодательству, ограничивает или прямо нарушает свободу СМИ. Во многом нормотворчество региональных и местных властей, направленное на усиление контроля над СМИ, связано с ограничениями доступа к информации и попытками вмешательства в производство информации.

В Воронежской области и Республике Северная Осетия — Алания при, соответственно, областной и республиканской администрациях созданы структуры, наделенные функциями контроля за содержанием информации. Мотивируя свои действия «угрозами информационному пространству» региона, администрация Воронежской области сформировала Совет по защите информации.¹³⁶ Президент и правительство Осетии, заботясь о моральном здоровье несовершеннолетних, стремятся образовать общественные советы при республиканских СМИ, призванные реализовать «меры по очищению информационного поля» и конструктивно содействовать формированию систем нравственных ценностей.¹³⁷ Более того, легитимность принятых мер обосновывается общественным мнением республики. Само по себе создание общественных советов не является чем-

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ Мониторинг Фонда защиты гласности. 2001. весна.

¹³⁷ Там же.

то, что прямо нарушает нормы федерального закона «О СМИ», но настаивает на том факте, что законодательные нововведения предварили начало избирательной кампании, роль СМИ в которой предельно важна.

В региональном нормативном регулировании прослеживается тенденция усложнения процедуры аккредитации. Так, например, нижегородское налоговое управление разработало нормативный акт, подразумевающий порядок приоритетов при аккредитовании журналистов и регламентирующий количество аккредитованных журналистов и операторов при своем ведомстве. В зависимости от уровня приоритета меняется возможное максимальное количество журналистов и операторов, которые имеют право претендовать на аккредитацию. Первоочередное право предоставляется изданиям регионального уровня, а федеральные и районные СМИ получили право на аккредитацию только одного журналиста, либо корреспондента, либо оператора. Принятое «Положение об аккредитации представителей СМИ при управлении Министерства по налогам и сборам России по Нижегородской области» предполагает также обязательное для получения аккредитации заполнение анкеты, содержащей вопросы персонального характера.¹³⁸ Введение в действие данного Положения ограничивает доступ к информации и формирует привилегированную группу изданий и телекомпаний из числа региональных.

Ограничения на доступ к информации через механизм аккредитации существуют и в Республике Калмыкия. Постановление республиканского правительства от 26 марта 2001 г. подразумевает лишение журналиста аккредитации в судебном порядке при искажении им деятельности правительства республики.¹³⁹ Учитывая общую зависимость судов от исполнительной власти, есть основание предполагать, что любая оценка журналистом деятельности правительства республики, на которую журналист имеет право в соответствии с Федеральным законом «О СМИ», может быть классифицирована как искажающая действительность. Представители СМИ оказываются в ситуации, когда судебных разбирательств легче всего избежать, тиражируя официальную точку зрения республиканского правительства. Более того, в данном постановлении содержится пункт, позволяющий пресс-секретарю правительства при необходимости сделать запрос на предоставление материалов СМИ до выхода в эфир или публикации, что можно расце-

¹³⁸ Налоговики собирают досье на добывающихся аккредитации журналистов // Центр экстремальной журналистики. www.cjes.ru. 2001. 26 ноября.

¹³⁹ Права журналистов Калмыкии будут пересмотрены. По решению Верховного суда России этим должна заняться высшая судебная инстанция республики // Центр экстремальной журналистики. www.cjes.ru. 2001. 30 ноября.

нивать как элемент цензуры. На данный момент постановление находится в судебном разбирательстве по гражданскому делу о правах журналистов в республике.

Областное правительство Саратовской области ввело ограничения на доступ к информации для местных журналистов простым решением: заседания президиума областного правительства получили статус закрытых вне зависимости от предмета обсуждения.¹⁴⁰ Основанием служит уведомительная записка за подписью министра печати Ю. Санберга, разосланная по электронной почте редакциям СМИ, а не постановление того же правительства. Помимо нарушений законодательства «О СМИ», сомнительно вызвала законность упомянутого документа. 4 января 2002 г. решением суда действия Ю. Санберга признаны незаконными.¹⁴¹

Принятые городским собранием г. Ачинска (Красноярский край) поправки к Положению об аккредитации журналистов при городском Совете депутатов ввели ряд ограничений на производство информации. В частности, поправками вводится определенный круг тем, обязательный для освещения в местной прессе¹⁴², а также требование непредвзятой и многосторонней оценки журналистами деятельности городского Совета. В данном случае законодательно закрепленное право журналиста свободного выбора тем и свободы в оценке событий игнорируется и прямо нарушается. Создается впечатление, что городские власти пытаются экономить на изданиях городского совета, поскольку именно они должны своевременно освещать и давать официальную оценку решениям и действиям Совета.

В некоторых регионах требования, выполнение которых необходимо для получения аккредитации, не основаны на соответствующем федеральном законе. Например, для того, чтобы получить аккредитацию при Законодательном собрании Владимирской области, необходимо иметь журналистский стаж не менее трех лет и не привлекаться к судебной ответственности по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации, инициированным этим представительным органом. Региональное положение об аккредитации не только противоре-

¹⁴⁰ Закрытый статус заседаний присваивается при обсуждении вопросов, относящихся к государственной тайне. См.: Ну очень пикантное правительство // Центр экстремальной журналистики. 2001. 2 ноября.

¹⁴¹ Журналисты и Минпечати разобрались в суде // Саратовские новости. Информационное агентство. 2002. 4 января.

¹⁴² Поправки вменяют журналисту в обязанность: «оперативно и достоверно освещать деятельность городского Совета», «информировать население города о принимаемых городским Советом решениях». По мнению Фонда защиты гласности, Ачинск является самым конфликтным из городов края. // Центр экстремальной журналистики. 2001. 19 октября.

чит нормам федерального законодательства, в котором отсутствуют какие-либо ограничения по профессиональному стажу, но и демонстрирует неправильное понимание норм гражданского права. Иски о защите чести и достоинства принимаются только от физических лиц.¹⁴³

Зачастую усложненная процедура аккредитации, равно как и несоблюдение федерального законодательства способны привести к формированию привилегированной группы СМИ, доступ к информации для которой не встречает препятствий. Основываясь на мнении главы города, частному изданию «Наш листок» г. Дзержинска было прямо отказано в праве получать информацию о деятельности городского совета. В. Доркин, городской глава, в разговоре с корреспондентом «Нашего листка» проинформировал журналиста о запрете на посещения заседаний городского совета. Тем самым были нарушены не только конституционные и федеральные нормы, но также и Устав города.¹⁴⁴ Газете «Наша звезда» Валуйского района Белгородской области местным чиновником было отказано в получении информации на том основании, что муниципальный чиновник работает с другим изданием.¹⁴⁵

В результате мониторинга Фонда защиты гласности стали известны случаи формирования т. н. «белых» и «черных» списков журналистов разных изданий. Чиновники администрации Омской области официально ввели «списки лиц и изданий, допускаемых на официальные мероприятия», что можно рассматривать как прямое нарушение Закона «О СМИ».¹⁴⁶ По информации «Московского комсомольца», аналогичная система существует и в Государственной Думе РФ. Только если в г. Омске журналистам из «черного» списка запрещено в т. ч. присутствовать в здании администрации, то в Государственной Думе «неудобный» журналист вправе получать информацию и находиться в здании Думы, но только в сопровождении помощника того депутата, к которому он приходит за интервью. В такой ситуации оказалась журналистка «Московского комсомольца» Екатерина Дее-

¹⁴³ Российская газета. 2001. 12 июля.

¹⁴⁴ Разговор корреспондента с главой города и сотрудниками администрации сводился к следующему: «Мы вас сюда не пустим, и в здание, пожалуйста, не приходите!». См.: *Воробьева В.* Неуставные отношения // Наш листок. 2001. www.nps.monnet.ru.

¹⁴⁵ Центр экстремальной журналистики. 2001. 7 августа.

¹⁴⁶ Для омских властей федеральный закон «О СМИ» не писан. Чиновники обл администрации в борьбе со свободой слова // Дайджест Фонда защиты гласности. 2001. 26 февраля. № 28.

ва, до этого опубликовавшая материалы, не с лучшей стороны характеризовавшие часть депутатов Государственной Думы РФ.¹⁴⁷

Активность в принятии запретительных мер часто совпадает по времени с периодом предвыборной агитации. Например, запрет на видеосъемку, нарушающий принцип свободного производства информации, был введен Кировской областной Думой. По заявлению пресс-секретаря областной Думы, установление запрета было необходимо, чтобы не допустить распространения информации среди избирателей о «неконструктивных выступлениях депутатов», многие из которых принимали участие в местных выборах.¹⁴⁸ Помимо нарушений Федерального закона «О СМИ» можно говорить о нарушениях избирательных прав граждан в получении прямой информации о законодательной деятельности кандидатов в депутаты, тем более, что под запретом оказалось обсуждение вопроса о бюджете, которое, как правило, имеет открытый статус. В целях поддержания своего рейтинга депутаты, по инициативе которых был установлен запрет, злоупотребили своими полномочиями, затруднив формирование электорального выбора избирателей.

Журналисты некоторых центральных изданий получили отказ в освещении инаугурации переизбранного на губернаторских выборах Б. Говорина (Иркутская область) на том основании, что в процессе предвыборной кампании они поддерживали другого кандидата¹⁴⁹.

* * *

В целом, в силу того, что возможности СМИ по формированию и поддержанию общественного мнения делают их очень эффективным инструментом при ротации политической элиты, предвыборное время является периодом, когда взаимоотношения власти и СМИ приобретают более конфликтный характер. Вне зависимости от того, в какой стадии находится предвыборная кампания, или она только приближается, представители действующей власти или те, кто претендует на избрание в органы власти, стараются максимально исключить для себя возможность аргументированной критики, способной дискредитировать их действия. Исходя из зафиксированных мониторингом Фонда защиты гласности и Центра экстремальной журналистики случаев ограничения и нарушения свободы СМИ, очевидным становится следующее утверждение: давлению, как правило, подвергаются те СМИ, которые активно включены в политический процесс как на местном уровне, так и на уровне субъекта

¹⁴⁷ Московский комсомолец. 2001. 30 июня.

¹⁴⁸ Депутаты облдумы запретили видеосъемку своих заседаний // Дайджест Фонда защиты гласности. 2001. 12 февраля.

¹⁴⁹ По материалам телекомпании РТР. 2001. 7 сентября.

федерации и страны в целом. Общая неблагоприятная социально-экономическая ситуация в стране усугубляет положение СМИ, склонных подвергать критике принимаемые политические решения и действия власти.

Например, события, разворачивающиеся вокруг частной телекомпании ТВК в г. Липецке, изначально происходили вне рамок правового поля. В преддверии областных выборов привлекательность телекомпании ТВК возросла в связи с тем, что канал, являясь одним из самых популярных в городе, мог стать действенным рычагом влияния в период предвыборной агитации. Конфликтующими сторонами выступили акционеры телекомпании, одни из которых поддерживали интересы областной администрации, другие — Новолипецкого металлургического комбината.¹⁵⁰ Стремясь получить контроль над каналом для информационного обеспечения предвыборной кампании, близкая к администрации компания АО «Энергия», обладающая 35% акций ТВК, провела собрание и утвердила новое руководство компании ТВК. Старым руководством, поддерживаемым журналистским коллективом, не признается законность избрания нового генерального директора.

Кунцевский муниципальный суд г. Москвы и Советский районный суд г. Липецка запретили проведение собрания акционеров по инициативе АО «Энергия»¹⁵¹, но, вопреки решению судов, собрание было проведено и избран новый генеральный директор. Во исполнение этого решения собрания акционеров новое руководство заняло помещения телекомпании и выставило новую охрану.¹⁵² Доступ журналистам в здания, где размещается телекомпания ТВК, был закрыт, и фактически произошел силовой захват телекомпании. Журналистский коллектив опротестовал решения нового руководства, и 31 августа Советский районный суд г. Липецка вынес определение, запрещающее новому генеральному директору осуществлять руководство телекомпанией и препятствовать профессиональной деятельности журналистов и прежнего генерального директора.¹⁵³ Но в тот же день, когда новому руководству судебным приставом был вручен исполнительный лист, и новая охрана пропустила журналистов в помещение телекомпании, главный пристав по особо важным делам без объяснения причин забрал исполнительный лист. В результате, журналисты забаррикадировались в помещениях телекомпании, поскольку вневедомственная охрана, с которой новым руководите-

¹⁵⁰ Пуланов Г. 5 метров до эфира // Известия. 2001. 4 сентября. № 161.

¹⁵¹ Геворгян Д. Вневедомственная охрана свободы слова // Коммерсант. 2001. 30 августа. № 156.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Там же.

лем канала был подписан договор, повторно попытались захватить помещение. В конце концов Министерство печати РФ отключило передатчик Липецкой телекомпании, для того чтобы «обеспечить возвращение спора в правовое русло», а впоследствии приостановило действие лицензии на вещание, основываясь на жалобах журналистов, не признающих нового руководства.¹⁵⁴

В этом же ряду политических конфликтов находится судебное преследование в отношении белгородской журналистки О. Китовой. Судебное разбирательство, инициированное областной прокуратурой, проходило по пяти уголовным делам: «оскорбление» (ст. 130 УК); «клевета» (ст. 129 УК); «воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования» (ст. 294 УК); «применение насилия в отношении представителя власти» (ст. 318 ч. 1 УК); оскорбление представителя власти (ст. 319 УК). В результате суд приговорил О. Китову к 2,5 годам лишения свободы условно, штрафу в размере 20 тыс. рублей, лишению права избираться в органы власти в течение трех лет.

Являясь одновременно депутатом городского собрания и руководителем профильного комитета областной Думы, Китова имела прямой доступ к информации о финансовой и коммерческой деятельности города. Проводя успешные самостоятельные расследования, депутат раскрывала и предотвращала крупные финансовые сделки с участием правительства области, законность которых была сомнительной. Результаты Китова публиковала в газете «Белгородская правда», наиболее популярном региональном издании, постоянным автором которого она является. В преддверии выборов обнаружение фактов коррумпированности местной власти является нежелательным для основных участников выборов — губернатора области и других официальных лиц. Неслучайным выглядит игнорирование областной прокуратурой местного законодательства «О статусе депутата Белгородской областной Думы», содержащего более жесткие гарантии депутатской неприкосновенности в случае возбуждения против него уголовных дел. В частности, областная Дума должна давать свое согласие на задержание и арест депутата, в отношении которого возбуждено уголовное дело по обвинению в преступлении против личности, что не предусмотрено федеральным законодательством. Несколько возбужденных уголовных дел по необоснованным обвинениям в отношении журналиста¹⁵⁵; методы следствия, в том числе приводы в прокуратуру, сопро-

¹⁵⁴ Судебные инстанции заняты поисками собственника телекомпании «ТВК» // Центр экстремальной журналистики. 2001. 5 ноября.

¹⁵⁵ Два уголовных дела, которые добавились к трем предыдущим, касаются «причинения побоев представителям милиции». Отметим, что «предложение прийти и дать

вождающиеся неадекватным применением силы; игнорирование следствием местного законодательства о статусе депутата, которое запрещает его допрашивать без согласия областной Думы; отказ в своевременной медицинской помощи и т. д. — заставляют многих российских и зарубежных наблюдателей оценивать происходящее вокруг журналистки и депутата как в большей степени политическое дело, чем просто судебное, и говорить о беспрецедентном физическом и психологическом давлении, оказываемом на журналиста.¹⁵⁶

Формально возбуждение уголовного дела в отношении депутата и журналиста Китовой основано на федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», содержащем помимо гарантий депутатского иммунитета его ограничения. В том случае, если действия депутата связаны с преступлениями против личности, привлечение к уголовной ответственности, аресты, задержания и т. д. становятся правомочными без согласия Думы. Уголовное дело о клевете было возбуждено первым из пяти существующих на данный момент на основе заявления в прокуратуру области матери молодого человека, фигурирующего как пострадавший в деле о групповом изнасиловании. В рамках проведения расследования О. Китовой удалось доказать сфабрикованность дела и несправедливость обвинения в отношении подследственных, о чем было написано в серии статей, опубликованных в «Белгородской правде» и в «Общей газете». Мать пострадавшего не согласилась с результатами расследования и подала заявление в областную прокуратуру. В ходе следственных действий депутат Китова была дважды принудительно доставлена в прокуратуру с последующими арестами, что противоречит областному законодательству в части положений о гарантиях депутатского иммунитета.

Профессиональная деятельность стала фактической причиной возбуждения уголовного дела об умышленной клевете против главного редактора телекомпании «Городской канал» Эльвиры Маженой (Ярославская область). В подготовленном журналистом канала репортаже об образовании федеральных округов в качестве подтверждения тезиса о возможной эффективности этой меры приводился пример взаиморасчетов между губернатором области А. Лисицыным и начальником

объяснения» прокурору осуществлялось силами наряда милиции в количестве 10 человек. См.: *Найденев И.* Журналиста бить — родину любить // *Общая газета*. 2001. 29 марта. № 13.

¹⁵⁶ Письмо представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ министру иностранных дел РФ // Центр экстремальной журналистики. 2001. 25 мая.

Контрольно-ревизионного управления (КРУ) Ярославской области Н. Рыжковой. В телевизионном сюжете приводились факты уничтожения документации по проверкам финансово-хозяйственной деятельности областной администрации взамен на создание фонда главного контролера-ревизора, из которого начальнику этого управления Н. Рыжковой и сотрудникам начислялись премиальные. В ходе проведения расследования дела о клевете были допущены нарушения закона, в частности: объявление в розыск Э. Маженной, которая в тот момент находилась в отпуске и поэтому не приходила на допросы; а также применение неадекватных обвинению следственных методов как арест имущества, подписка о невыезде, свидетельствующие об оказании давления на журналиста. В итоге Э. Маженная была оправдана за отсутствием состава преступления. Но такой приговор стал возможным не потому, что журналисты телеканала и Э. Маженная представили суду документы, подтверждающие обоснованность выводов, сделанных в репортаже, а на основании невозможности рассматривать дела о защите чести и достоинства юридического лица, в данном случае КРУ Ярославской области. В то же время суд признал, что часть репортажа затрагивала честь и достоинство губернатора и начальника КРУ.¹⁵⁷ Хотя суд и оправдал журналиста, но, тем не менее, было найдено формальное основание отказа в удовлетворении уголовного дела, видимо, с целью не навредить репутации официальных лиц области и, в первую очередь, губернатору.

В целом, практика возбуждения уголовных дел по защите чести и достоинства и деловой репутации продолжает оставаться одним из основных методов давления и влияния на СМИ среди представителей региональной и местной власти. Гражданский и Уголовный кодексы подразумевают взыскание штрафа и установление денежной компенсации за причиненный моральный ущерб помимо официального опровержения в соответствующем СМИ. Зачастую суммы, размер которых указывает пострадавший в исковом заявлении, способны привести к разорению СМИ. Суды, видимо, понимая это, при удовлетворении подобных исков уменьшают размеры указанных сумм на порядок.

Мэр г. Кузнецка (Пензенская область) предъявил суду исковое заявление о защите чести и достоинства на издателя «Любимой газеты» О. Кочкина, при этом не указав в иске доказательств и оснований

¹⁵⁷ *Владимирова Н.* Тележурналистку не признали уголовницей // Коммерсант. 2001. 23 марта; Возбуждение уголовного дела против журналиста Э. Маженной суд признал «необоснованным и незаконным» // Дайджест Фонда защиты гласности. 2001. 26 марта. № 32.

причиненного морального вреда. Юридически неверное заявление, к тому же не содержащее описания самого случая клеветы и нарушения прав, было принято судом к рассмотрению и в дальнейшем удовлетворено решением о возмещении морального вреда в размере 1 млн. рублей. Изначально истец — мэр города — определил размер компенсации в 3 млн. рублей.¹⁵⁸

Глава администрации г. Донецка Ростовской области Ю. Тарасенков подал иск о защите чести и достоинства на местную газету «Наше зеркало», обвинив ее в опубликовании порочащих его сведений, несоответствующих действительности, установив в качестве возмещения морального вреда компенсацию в 150 тыс. рублей.¹⁵⁹ Для маленького издания упомянутый размер суммы огромен. Также необходимо отметить, что содержание и смысл нормы ст. 129 ч. 2 Уголовного кодекса РФ трактуется юридически безграмотно. Так, в том же самом исковом заявлении мэра г. Донецка газета обвиняется в использовании «метафорических выражений», «вероятных суждений», «эвфемизмов», «многозначных понятий», «намёков» и т. д., формирующих негативный образ у избирателя. Но ст. 129 ч. 2 УК РФ подразумевает, что предметом нормы являются распространенные сведения и факты, но никак ни оценки, метафоры, предположения.¹⁶⁰

Аналогичная ситуация имела место в Кемеровской области, когда название статьи, напечатанной в «Московских новостях», явилось предметом разбирательства в суде г. Междуреченска по иску о защите чести и достоинства Кемеровского губернатора А. Тулеева. Исковое заявление было направлено на заголовок и подзаголовок статьи: «Приватизация власти. Вот что происходит за широкой спиной патриота и отца родного кемеровчан Амана Тулеева», — задевших честь и достоинство губернатора, а не на факты коррупции в регионе среди высших должностных лиц, в том числе с участием губернатора.¹⁶¹ Решение суда, положительное в отношении истца, основывается не на фактах, изложенных в статье, а на толковании заголовка. Суд сделал следующий вывод: «Из дословного толкования заголовка статьи следует, что в Кузбассе идет распродажа власти в частные руки, царит беззаконие,

¹⁵⁸ Новая газета. 2001. 25 сентября. № 69.

¹⁵⁹ Мониторинг Фонда защиты гласности. 2001. февраль.

¹⁶⁰ См.: Гражданский кодекс РФ. ст. 152. ч.1: «Гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности»..

¹⁶¹ Как Междуреченский суд обслужил кемеровского губернатора // Московские новости. 2001. 20 ноября.

такое, какое было в годы сталинского правления».¹⁶² Дело по иску А. Тулеева к «Московским новостям» рассматривал Междуреченский суд (Кемеровская область), поскольку одна из местных газет перепечатала эту статью. Очевидно, что другой суд, неподконтрольный местному губернатору, просто не принял бы такое абсурдное исковое заявление.

Наряду с попытками судебного разбирательства в отношении журналистских суждений и оценок распространено ошибочное понимание субъекта права. Как уже было отмечено, при исках о защите чести и достоинства подразумевается клевета в отношении к физическому лицу, но никак не к юридическому. В случае с юридическими лицами возможные судебные разбирательства касаются только деловой репутации.

Мониторингом, проведенным Центром экстремальной журналистики, зафиксированы случаи оказания давления со стороны местной власти на частные СМИ с целью в дальнейшем получить над ними контроль. Как правило, давление осуществляется косвенными административными методами. У самостоятельной телекомпании «Шанс» (Ростовская область), созданной по инициативе журналистского коллектива на основе прежней телекомпании «Мир», акции которой принадлежали местной администрации и акционерному обществу «Ростовуголь», было отключено электроснабжение. Основанием для действий «Энергонадзора» стало «отсутствие необходимых документов для телевещания». А новый мэр г. Шахты (Ростовская область) — Ю. Загоруйко поставил под сомнение юридическую чистоту договоров аренды, подписанных прежней местной администрацией с телекомпанией «Шанс». В результате по предписанию главы города телекомпания должна освободить занимаемое муниципальное помещение.¹⁶³ Манипуляции с договорами аренды остаются одним из эффективных способов давления на нелояльных власти СМИ.

* * *

В предвыборное время действующая власть, претендующая на переизбрание, пытается уменьшить возможность проведения агитации для других участников выборов, например, через публикации в пользующихся спросом изданиях. Так, газете «Честное слово» (Приморский край) было отказано в приеме на реализацию без обоснования причин и в нарушении договора с изданием. Тираж газеты «Дальневосточные

¹⁶² Там же.

¹⁶³ Есть ли шанс у «Шанса» // Центр экстремальной журналистики. 2001. 1 августа.

ведомости» (Приморский край) был задержан на основании жалобы кандидата в депутаты краевой Думы Г. Лазарева в региональную избирательную комиссию.¹⁶⁴ Представители правоохранительных органов мотивировали свои действия по задержанию тиража газеты «обеспечением будущего решения суда», что не может применяться в качестве обоснования. Таким образом, возможно обоснованные попытки соответствовать законодательству о выборах в части гарантий «равных избирательных прав» приводят к ограничениям и нарушениям в сфере свободы печати, лишая избирателей права на информацию.

Редакция еженедельника «Казанское время» (Республика Татарстан), нелояльная руководству республики и публикующая различные компрометирующие действующую власть материалы, столкнулась с незаконными действиями правоохранительных органов республики. Тираж издания, содержащий материал по выборам президента Татарстана и предназначенный для распространения в татарской провинции, был арестован за нарушение норм Кодекса об административных правонарушениях без соответствующего решения суда.¹⁶⁵

Вероятно, нарушение прав СМИ на свободу распространения информации, в частности — изъятие тиража, является одним из методов давления в ответ на оппозиционность издания «Казанское время» президенту республики Татарстан.

Существуют попытки исключить распространение публикаций, способных изменить в худшую сторону общественное мнение по отношению к действующей власти на местах. В Липецкой области, по распоряжению начальника районного узла связи Н. Писарева, тираж одного номера липецкой газеты «Металлург» не был доставлен в Добровский район. В этом номере газеты содержалась статья, критикующая действия главы районной администрации А. Глазунова.

«Независимая газета» провела расследование фактов криминальных связей руководства Смоленской области и опубликовала результаты в статье «Битва за Смоленск». Вся часть тиража номера, поступившая в продажу в Смоленске, была скуплена.¹⁶⁶ Информация, имеющая прямое отношение к жителям г. Смоленска, стала доступной только для подписчиков этого издания. Закономерно, что результатом подобных противо-

¹⁶⁴ *Калачинский А.* Цензура в Приморье // Новые известия. 2001. 1 декабря. № 219.

¹⁶⁵ *Идиатуллин Ш.* Взрывчатая сила печатного станка // Коммерсант. 2001. 19 января. № 8; *Хайруллин М.* Демократия по Шаймиеву // Новые известия. 2001. 22 января. № 9.

¹⁶⁶ *Пожарский В.* Кто контролирует свободу слова? // Независимая газета. 2001. 16 марта. № 46.

правных действий, нарушающих конституционное право на информацию, стало распространение в городе ксерокопий статьи.

* * *

Гарантированная Гражданско-процессуальным кодексом гласность судопроизводства (ст. 9) встречается ограничения в ряде субъектов РФ. Ленинский народный суд Томской области разработал инструкцию «О порядке пропускного режима в здание суда», ужесточающую доступ СМИ на судебные разбирательства. В соответствии с данной инструкцией работник СМИ обязан сообщить председателю суда о своем прибытии и в дальнейшем действовать по указанию судьи.¹⁶⁷ Верх-Исетский районный суд г. Екатеринбурга (Свердловская область) также решил ввести ограничения на доступ журналистов с 1 января 2002 г. Основанием для присутствия при судебном разбирательстве представителя СМИ является «служебная записка, подписанная председателем суда».¹⁶⁸ Введение в действие пропускных режимов в суды прямо противоречит законодательству и ограничивает доступ к информации для представителя СМИ, равно как и для любого гражданина.

В Автозаводском районном суде г. Тольятти (Самарская область) корреспондент и оператор газеты «Тольяттинское обозрение», присутствовавшие в здании суда в ожидании начала процесса, были задержаны конвойными на три часа на основании несанкционированной судьей съемки в коридорах здания.¹⁶⁹ Задержание журналистов является незаконным, поскольку разрешение судьи необходимо на съемку только в зале заседаний суда и во время процесса. В результате задержания планируемый материал не был подготовлен, т. к. судебный процесс к моменту освобождения журналистов уже был завершен. Обвинение журналистов является абсурдным, а действия сотрудников милиции, злоупотребивших своим служебным положением и тем самым помешавших журналистам осуществлять свою профессиональную деятельность, противоречат ст. 144 ч. 2 Уголовного кодекса РФ.¹⁷⁰

¹⁶⁷ *Свинин В.* Ленинский, но не народный // Независимая газета. 2001. 10 июля. № 123.

¹⁶⁸ *Рубцова Е.* Журналистам вход в суды воспрещен? // Новые известия. 2001. 29 декабря. № 237.

¹⁶⁹ Тольяттинское обозрение // Центр экстремальной журналистики. 2001. 27 сентября.

¹⁷⁰ Ст. 144 ч. 2 УК РФ «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов» лицом с использованием своего служебного положения подразумевает наказание вплоть до трех лет заключения с лишением права занимать определенные должности.

С затруднениями в получении информации столкнулись журналисты телекомпании НТВ, работающие в Приморском крае. Ситуация со свободой средств массовой информации в Приморском крае не позволяет охарактеризовать ее как соответствующую нормам Федерального закона «О СМИ» и принципам свободы слова. Наоборот, в 2001 г. социально-экономическая обстановка и, в первую очередь, энергетический кризис привели к еще большему обострению конфликта власти и СМИ. Комментируя на местных радиостанциях освещение журналистами центральных каналов событий в энергетике края, мэр г. Владивостока Ю. Копылов позволял себе прямые угрозы в адрес представителей СМИ, обвиняя их во всех проблемах края и необъективности.¹⁷¹

Местная власть пытается любыми способами оградить себя от прессы. Методы, практикуемые властями Приморья, варьируются от запрета присутствовать на официальных мероприятиях до рукоприкладства со стороны охраны. Например, 7 июня 2001 г. в аэропорту г. Владивостока, ожидавшие прилета бывшего губернатора края Е. И. Наздратенко репортеры телекомпании НТВ подверглись нападению со стороны охранника мэра г. Владивостока и публичным оскорблениям, сопряженным с нецензурной бранью, от главы администрации города Ю. Копылова. Хотя этот эпизод был растиражирован многими центральными телеканалами, Ю. Копылов не принес извинения журналистам, а уголовное дело, возбужденное по факту «хулиганства», было прекращено из-за отсутствия состава преступления.¹⁷²

Во время встречи заместителя мэра г. Владивостока с бастующими рабочими Ю. Копылов без объяснения причин потребовал прекратить съемки и выгнать журналистов телекомпании НТВ.¹⁷³

* * *

По данным фонда «Общественное мнение», доля россиян, положительно относящихся к введению цензуры, увеличилась и составила 57%¹⁷⁴ против 49% в 2000 г. Из многих регионов поступает информация о желании и попытках местного населения образовать институты, осуществляющие цензурные функции. Помимо обозначенных в настоящем разделе случаев создания «общественных советов» на

¹⁷¹ Калачинский А. Копылов — хулиган? // Новые Известия. 2001. 25 июля. № 128.

¹⁷² Калачинский А. Копылов — хулиган? // Новые Известия. 2001. 25 июля. № 128.

¹⁷³ Экзорцизм духа гласности по-владивостокски. Градоначальник изгоняет НТВ из собственной вотчины // Дайджест Фонда защиты гласности. 2001. 15 января. № 22.

¹⁷⁴ Россияне соскучились по цензуре // Время МН. 2001. 23 марта. № 51.

телевидении в Воронежской области и республике Северная Осетия — Алания, семейно-территориальные советы г. Омска, по результатам ими проведенного мониторинга телеэфира, тоже пришли к выводу о необходимости «очистить эфир от насилия, жестокости и секса», подкрепив свое утверждение собранными подписями горожан.¹⁷⁵ Обращение инициативной группы, направленное во властные структуры, а не в редакции СМИ, говорит о том, что решение данной проблемы граждане г. Омска возлагают на власть, ожидая от нее получения законных санкций на осуществление по сути цензурных функций. Регулирование этой проблемы в плоскости гражданского общества, во взаимодействии СМИ и объединений граждан, могло бы иметь большую эффективность и, во всяком случае, не противоречило бы существующему законодательству.

Обращение Совета народных депутатов Орловской области к Президенту В. Путину, Правительству РФ, Федеральному собранию РФ, в котором депутаты настаивают на принятии «обязательной этической и эстетической цензуры СМИ», стало возможным после неоднократных жалоб на СМИ «представителей простого народа» губернатору области Е. Строеву.¹⁷⁶ Вполне возможно, что существует проблема злоупотребления рядом СМИ информацией определенного содержания, но очевидно, что апеллирование к власти вкупе с попытками возродить цензуру не самый эффективный и удачный способ для поиска оптимального решения.

Местная власть, стремящаяся к контролю за содержанием информации, использует свои возможности в нормотворчестве и финансовой поддержке СМИ. Газета «Коммунар» (Приморский край, г. Уссурийск) не согласилась с проектом договора, подготовленного областной администрацией и городским собранием г. Уссурийска, подразумевающего согласование с ними публикуемых газетой материалов о деятельности региональной и местной властей.¹⁷⁷ Поскольку газета обратилась в региональное управление Минпечати РФ с просьбой о проведении правовой экспертизы договора и получила положительный ответ о противоречии упомянутого пункта договора закону «О СМИ», то местные власти приняли решение не публиковать свои официальные материалы в этой газете, что равнозначно отказу от финансовой поддержки издания. Первоначальное исполь-

¹⁷⁵ По многочисленным просьбам телезрителей, на местном телевидении могут возродить цензуру // Дайджест Фонда защиты гласности. 2001. 28 мая. № 41.

¹⁷⁶ Там же.

¹⁷⁷ Лебедев С. Ностальгия по цензуре // Центр экстремальной журналистики. 2001. 21 ноября.

зование административных методов в создании нормативных актов, последующее финансовое давление на газету можно расценивать как вмешательство в профессиональную деятельность журналистов.

Неограниченные возможности по оказанию давления на СМИ и вмешательства в деятельность редакций заложены в прерогативах отделов УВД по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий (отделы «Р») и управлений по борьбе с экономическими преступлениями. Основываясь на необходимости проведения экспертизы на нарушение авторских прав, сотрудники правоохранительных органов проверяют программное обеспечение редакций на предмет использования контрафактных компьютерных программ и баз данных. Подтвердить или опровергнуть «лицензионность» компьютерной программы практически невозможно. Поэтому при обнаружении нелегальных, по мнению сотрудников управления, программных продуктов, как правило, изъятию подлежит и системный блок. Результатом таких проверок становится невозможность для конкретного издательства осуществлять свою деятельность. 3 июля в редакции «Ковровых вестей» (Владимирская область), против которой было возбуждено дело о защите чести и достоинства по поводу публикации в газете статьи, компрометирующей местную власть, в течение четырех часов длился санкционированный прокурором обыск с целью поиска контрафакта в программном обеспечении. В результате восемь редакционных компьютеров были изъяты для дальнейшей проверки.¹⁷⁸

* * *

Продолжают оставаться проблемой для российских средств массовой информации исчезновения и убийства журналистов по причинам, связанным с их профессиональной деятельностью. В 2001 г. пропали трое и были убиты 12 журналистов.¹⁷⁹ Большинство уголовных дел, возбужденных по фактам исчезновения и умышленных убийств, остаются незакрытыми. В их ряду — исчезновения главного редактора «Курганских вестей» В. Кирсанова (Курганская область), главного редактора газеты ««Московский комсомолец» — Смоленск» С. Калиновского, убийства главного редактора газеты «Новый Рефт» Э. Маркевича (пос. Рефтинский, Свердловская область), журналиста газеты «Псковская правда» А. Пивоварова. По мнению наблюдателей и сотрудников Фонда защиты гласности, эти случаи исчезновений и убийств журналистов имеют политический под-

¹⁷⁸ Горевой Р. Пиратский компакт в роли наркотика // Новая газета. 2001. 16 июля. № 49.

¹⁷⁹ Результаты мониторинга Фонда защиты гласности // www.gdf.ru/arh/mort/2001.shtml.

текст¹⁸⁰, поскольку в результате деятельности погибших и пропавших без вести журналистов многие факты, компрометирующие отдельных представителей власти, получили широкую огласку.

Международная организация «Репортеры без границ» оценивает ситуацию со свободой слова в России как имеющую тенденцию к ухудшению, о чем свидетельствует увеличивающееся количество убийств, исчезновений и нападений на журналистов. В связи с этим «Репортеры без границ» приняли решение открыть постоянный корреспондентский пункт в России для того, чтобы совместно с Фондом защиты гласности работать в направлении защиты прав журналистов и утверждения норм свободы СМИ.¹⁸¹

¹⁸⁰ Бахрошин Н. Кто заказал журналиста // Версия. 2001 10 июля. № 25; Беломов В. Смертельное расследование // Время новостей. 2001. 21 сентября. № 173; Серенко Е. В Волгограде что-то часто стали бить трубой по голове // Новые известия. 2001. 6 декабря. № 222; Егоров А. Труба как политический аргумент // Новые известия. 2001. 21 декабря. № 231.

¹⁸¹ «Репортеры без границ» займутся Россией // Прима. Информационное агентство. 2001. 16 июня. № 276.

СВОБОДА УБЕЖДЕНИЙ, СОВЕСТИ И РЕЛИГИИ

Ситуация с соблюдением свободы убеждений, совести и религии в 2001 г. продолжала оставаться сложной и неопределенной.

В 1997–2000 гг. представлялось, что основная угроза свободе вероисповедания исходит от новой редакции «Закона о свободе совести и религиозных объединениях», в которой декларировались особая роль Русской православной церкви (РПЦ) и «уважение» к буддизму, исламу и иудаизму, а предоставление ряда важных прав (получение статуса юридического лица, налоговые льготы, создание религиозных образовательных учреждений) ставилось в зависимость от 15-летнего срока существования религиозной группы в России. В результате в ходе перерегистрации религиозных объединений, предусмотренной новой редакцией закона, значительная часть новых религиозных объединений, а также тех, чья деятельность была под запретом при советской власти, на длительный срок должны были оказаться ущемленными в правах по сравнению с РПЦ и некоторыми другими конфессиями. Ряд региональных религиозных объединений (католики, лютеране, «Свидетели Иеговы») получили отказ в перерегистрации, мотивированный тем, что они не были официально зарегистрированы в соответствующих регионах в последние 15 лет.

К 2001 г. проблема была практически нивелирована решениями Конституционного суда РФ, принятыми в 1999 и 2000 гг. В соответствии с ними 15-летний ценз не распространяется на религиозные объединения, зарегистрированные до принятия новой редакции закона «О свободе совести», а также на религиозные группы, входящие в централизованные структуры, зарегистрированные на федеральном уровне. Практически все религиозные течения, действовавшие в России на момент принятия новой редакции закона «О свободе совести», уже имели регистрацию, в том числе на федеральном уровне, поэтому правовые основания для дискриминации при предоставлении статуса религиозного объединения перестали существовать.

Тем не менее в регионах (на федеральном уровне явных прямых нарушений свободы совести не зафиксировано) зарегистрированные религиозные объединения продолжают сталкиваться с притеснениями и дискриминацией. При этом федеральное законодательство, хотя и не соответствует в полной мере международным стандартам в об-

ласти прав человека¹⁸², не является в данном случае основой дискриминационной политики. Региональные и местные власти либо используют негласные административные рычаги влияния, либо опираются на региональное законодательство.

По информации заместителя министра юстиции Евгения Сидоренко, из примерно 50-ти нормативных актов, принятых в 33 регионах РФ и направленных на регулирование деятельности религиозных объединений, 35 — противоречили Конституции РФ. Нарушения касались следующих статей: ст. 71 («В ведении Российской Федерации находятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина»); ст. 14 («Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом»); ст. 62 («Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации»). Нарушение ст. ст. 14 и 62 на практике неизбежно означает ограничение свободы совести. По состоянию на 29 мая 2001 г. местные законы, нарушающие Конституцию РФ, в Архангельской, Липецкой, Орловской, Рязанской, Тульской областях и Удмуртской Республике были отменены, в республиках Башкортостан, Северная Осетия — Алания, а также Тюменской и Пермской областях изменены, однако в 22 субъектах нарушающие Конституцию законы продолжают действовать.¹⁸³

Антиконституционные законы в субъектах РФ продолжали приниматься и в 2001 г. 1 марта 2001 г. Белгородская областная Дума, по инициативе губернатора Е. Савченко, приняла закон «О миссионерской деятельности на территории Белгородской области», фактически направленный на ограничение активности неправославных религиозных объединений. По закону для легального распространения религиозного учения среди несовершеннолетних необходимо письменное разрешение обоих родителей. Это положение позволяет запрещать массовые мероприятия в публичных местах (например, на городской площади), так как власти не могут проконтролировать наличие письменного разрешения у всех несовершеннолетних, которые потенциально могут стать объектами религиозной проповеди.¹⁸⁴

В апреле 2001 г. Церковь пятидесятников «Слово жизни» уведомила мэра г. Белгорода Г. Голикова о проведении проповеднических

¹⁸² В частности, согласно официальному заключению Уполномоченного по правам человека РФ О. Миронова.

¹⁸³ *Щипков А.* Россия: будут ли отменены местные законы о свободе совести? // Кестонская служба новостей. 2001. 30 мая.

¹⁸⁴ *Щипков А., Фейган Д.* Может ли Россия жить по закону Белгорода? //НГ-религии. 2001. 30 мая.

мероприятий. Мэрия запретила проведение массовых мероприятий под следующим предлогом: «На территории города невозможно определить открытую площадку, где при проведении миссионерских мероприятий было бы обеспечено выполнение всех норм закона о миссионерской деятельности, так как проведение подобных мероприятий неизбежно повлечет участие малолетних в этой акции без письменного согласия родителей».¹⁸⁵

Однако ограничительные положения закона не стали препятствием для проведения общественных пасхальных богослужений представителями РПЦ. 16 февраля пасторы девяти крупнейших протестантских деноминаций области обратились с письмами в государственные структуры, в частности, в Администрацию Президента РФ и правозащитные организации с протестом против принятия закона, нарушающего Конституцию и международные стандарты в области прав человека.¹⁸⁶

Подобные примеры — от общих заявлений и решений до конкретных административных мер — зафиксированы и в других регионах.

Департамент общественных связей администрации г. Красноярск провел цикл встреч с работниками образования, культуры и медицины, темой которых была «духовная агрессия религиозных сект». В качестве «классического» примера были приведены «Свидетели Иеговы»¹⁸⁷.

В феврале 2001 г в г. Саранске (Республика Мордовия) прошла конференция «Мордовия на пороге тысячелетия: проблема тоталитарного сектантства», организованная местной епархией РПЦ при содействии Совета при главе Республики Мордовия по взаимодействию с религиозными организациями, Мордовского государственного педагогического института и Саранского духовного училища, на которой обсуждались методы противодействия активности не только «Свидетелей Иеговы», но и баптистов, евангелистов и пятидесятников.¹⁸⁸

Администрация г. Нижнего Новгорода распространила список религиозных организаций, с которыми не рекомендуется сотрудничать муниципальным учреждениям, учебным и культурным учреждениям. В

¹⁸⁵ Там же.

¹⁸⁶ Белгородская областная Дума ограничила Конституцию Российской Федерации // Славянский Правовой Центр. 2001. 18 марта; Тяжелая обстановка в Белгороде // Кестонская служба новостей. 2001. 27 февраля.

¹⁸⁷ Инфоцентр «Радиоцеркви». 2001. 23 марта.

¹⁸⁸ Будут ли притесняться евангельские христиане Мордовии? // Кестонская служба новостей. 2001. 27 февраля.

список, в частности, попали «Свидетели Иеговы» и общины «истинно-православных».¹⁸⁹

Администрация г. Йошкар-Олы (Республика Марий Эл) отказала Христианскому центру¹⁹⁰ в проведении религиозного праздника в центре города, ссылаясь на то, что мероприятия на площадях в центре города распланированы «на многие недели вперед».¹⁹¹

Церковь христиан веры евангельской «Слово Жизни» купила для молитвенного дома недостроенное здание. Комитет государственного имущества Калужской области, который ранее четыре года безуспешно пытался продать этот объект, после того, как стало известно, как будет использоваться купленное здание, стал добиваться признания сделки незаконной. Однако в итоге 26 июня 2001 г. Калужский районный суд отказал в иске Комитету государственного имущества.

В 2001 г. префектура Юго-западного административного округа г. Москвы отказала Церкви христиан веры евангельской «Эммануил» в разрешении на строительство духовно-культурного центра и молитвенного дома. Земельный участок Церкви «Эммануил» был выделен еще в 1996 г. Однако с этого времени районные власти под различными предлогами затягивали с выдачей разрешения на начало строительства. Наконец, районное собрание на закрытом заседании в разрешении отказало. Решение было мотивировано негативным отношением жителей близлежащих домов. Однако ранее представители религиозного объединения провели опрос членов районных общественных организаций (Общество многодетных семей, Общество инвалидов, местный совет ветеранов), а также собрали шесть тысяч подписей местных жителей, не возражающих против строительства молитвенного дома. При этом в префектуре отказались предоставить протокол соответствующего заседания районного собрания, а также официально зафиксированные результаты опросов общественного мнения, на которые опиралось районное собрание. Наконец в префектуре сказали, что «против строительства храма выступает ФСБ». В ответ на соответствующий запрос, в ФСБ заявили, «что никогда не занималась вопросом строительства церкви».

После того, как префектура отказала в разрешении на строительство, в районной бесплатной газете появились материалы о том, что

¹⁸⁹ «Черный список» религиозных организаций в Нижнем Новгороде // НГ-религии. 2001. 14 июня.

¹⁹⁰ Религиозное объединение создано летом 1993 г. американским миссионером-евангелистом, входит в Христианскую Ассоциацию глобальных стратегий наряду с еще 50 харизматическими общинами.

¹⁹¹ Марийские христиане судятся с мэрией Йошкар-Олы // НГ-религии. 2001. 11 июля.

«представители Церкви оказывают психологическое давление на советников префекта, передергивают факты», «вводят жителей в заблуждение относительно своих истинных намерений».¹⁹²

В марте 2001 г. другая московская пятидесятническая община лишилась помещения, которое арендовала с 1999 г. Отказ в продлении аренды последовал вскоре после того, как в телевизионной программе община была представлена как «секта, которая несет чужую культуру». По словам пастора С. Ряховского, пятидесятники переживают «давление не только в Москве, но и в Перми, Нижнем Тагиле и Липецке».¹⁹³ В г. Нижнем Тагиле Церковь пятидесятников, выселенная администрацией города из арендованного и отремонтированного помещения, в течение двух недель вела богослужение на улице.¹⁹⁴

В феврале 2001 г. начальник УИН Пензенской области Ю. Семенов дал указание запретить распространение религиозной литературы Пензенской пятидесятнической церковью «Живая Вера» в исправительно-трудовых учреждениях области, несмотря на наличие соглашения о сотрудничестве между ГУИН и Российским Объединением Союза Христиан Веры Евангельской (РОСХВЕ). Семенов заявил, что «получил “установку” прекратить любое взаимодействие с “Живой Верой” из “окружения губернатора Бочкарева”». В 2000 г. имели место несколько случаев противодействия деятельности общины со стороны администрации области: начальник отдела религиозных конфессий областной администрации В. Попков «лично препятствовал распространению» газеты «Живая Вера», «инспирировал задержания» сотрудниками милиции распространителей газеты, а администрация гостиницы «Салют», в помещении которой проходили богослужения церкви, под давлением властей расторгла договор аренды.¹⁹⁵ После того, как церковь инициировала письма в свою защиту, в том числе от депутата Государственной Думы П. Щелища, деятельность религиозного объединения подверглась проверкам со стороны областного Управления юстиции и налоговой инспекции, однако нарушения выявлены не были.¹⁹⁶

Из-за противодействия властей г. Саяногорска (Красноярский край) церковь «Прославление» не имеет возможности проводить богослужения ни в одном здании города. Пастор церкви С. Иващенко

¹⁹² *Майоров К.* Пятидесятников обидели... // НГ-религии. 2001. 11 декабря.

¹⁹³ Москва: служения пятидесятнической церкви переносятся на улицу // Charisma News Service. 2001. 19 апреля.

¹⁹⁴ *Петров Г.* Нужны специальные законы // Иностранец. 2001. 17 апреля.

¹⁹⁵ Должностные лица Пензенской области продолжают создавать препятствия деятельности церкви «Живая Вера» // Инфоцентр «Радиоцеркви». 2001. 20 февраля.

¹⁹⁶ Гонения в Пензе продолжают // Церковь «Живая Вера». 2001. 21 февраля.

четыре раза задерживался милицией во время проведения уличных богослужений. В результате община вынуждена собираться в двух километрах от города на открытом воздухе.¹⁹⁷

В конце 2000 г. Организационный комитет христианских евангелических Церквей по празднованию Рождества Христова г. Чехова (Московская область) заключил договоры с рядом учреждений культуры об аренде кинозалов для демонстрации фильма «Иисус». Однако затем директора данных учреждений стали сообщать о возвращении выплаченных предварительно денег за аренду кинозалов и расторжении договоров о демонстрации фильма. Свои действия они мотивировали устным распоряжением главы районной администрации Г. Недосеки, который заявил, что «кинокартина о Христе пропагандирует чужую, неправославную веру». 4 ноября заместитель главы администрации района А. Чибесков, к которому за разъяснениями обратились члены Организационного комитета, предъявил приказ о запрете всех массовых мероприятий по причине неблагоприятной эпидемиологической обстановки. Однако в то же время массовые новогодние представления и концерты продолжались беспрепятственно.¹⁹⁸

Представители протестантских общин г. Чехова фактически стали жертвами кампании насилия, причем есть основания подозревать, что происходит она при попустительстве местных властей.¹⁹⁹ 17 апреля 2001 г. сгорел дом, в котором проходили богослужения Церкви «Благодать Христова» г. Чехова. По информации Славянского правового центра (СПЦ), около сгоревшего дома «участковым инспектором и дознавателем пожарной охраны были обнаружены бутылки из-под горючей смеси с обгоревшими фитилями». «Тем не менее, по некоторым данным, милиция настаивает на версии “самовозгорания” дома».²⁰⁰ Как утверждают в коллективном письме Президенту РФ В. Путину пасторы протестантских общин, несмотря на то, что факт поджога установлен, уголовное дело не возбуждено.²⁰¹ За несколько дней до

¹⁹⁷ Красноярский край: в Саяногорске не прекращаются притеснения церкви «Прославление» со стороны мэра города // Инфоцентр «Радиоцеркви». 2001. 2 мая.

¹⁹⁸ В городе Чехове запретили фильм о Христе // Служба информации телекомпании НТВ. 2001. 11 января.

¹⁹⁹ Из заявления руководителей трех протестантских общин г. Чехова Президенту РФ: «В течение долгого времени против верующих протестантских христианских конфессий г. Чехова ведется самая настоящая война. Христиан-протестантов терроризируют криминальные структуры города при молчаливом одобрении администрации и правоохранительных органов». Пасторы просят у Президента защиты от преследований // Славянский правовой центр. 2001. 12 ноября.

²⁰⁰ В Чехове сожжен молитвенный дом // Славянский правовой центр. 2001. 26 апреля.

²⁰¹ Пасторы просят у Президента защиты от преследований // Славянский правовой центр. 2001. 12 ноября.

пожара, 9 апреля пастору Церкви Петру Баранкевичу позвонил неизвестный, который сказал, что, «если пастор не прекратит свою деятельность, он об этом пожалеет». Ранее общине было отказано в аренде помещения городского театра, в котором на протяжении нескольких лет проходили собрания общины.²⁰²

28 апреля 2001 г. «был зверски избит» (несколько дней находился в реанимации) пастор чеховской общины пятидесятников К. Тосса. 16 октября пастор был избит вновь. Кроме того, в ночь с 3 на 4 ноября 2001 г. был совершен поджог на территории строительства здания Чеховской пресвитерианской церкви.²⁰³

По информации СПЦ, поджог дома в г. Чехове не единственный случай насилия в отношении представителей протестантских общин. Только в марте–апреле 2001 г. был обстреляно здание протестантской церкви в г. Липецке, убит пастор в г. Иваново.²⁰⁴

22 июля 2001 г. в г. Азове Ростовской области в городском сквере группой казаков, во главе с атаманом Колобородовым, и православных верующих, во главе со священником о. Алексием (около 300 человек), была разрушена евангелизационная палатка Международной миссии. Приехавшие на вызов сотрудники милиции лишь наблюдали за происходящим. По мнению пострадавших, ущерб составляет 10 000 долларов США. Выступивший по местному телевидению казачий атаман заявил, что не исключает повторения подобных акций.²⁰⁵

Насколько можно судить по собранному в ходе мониторинга материалам, наибольшим притеснениям подвергаются религиозные объединения, принадлежащие к «Свидетелям Иеговы». Даже на страницах официального органа Правительства РФ — «Российской газете» «Свидетели Иеговы», имеющие более 300 официально зарегистрированных религиозных объединений и централизованную структуру, зарегистрированную Минюстом, причислены к «полуполюгальным конфессиям и сектам»²⁰⁶.

16 апреля 2000 г. председатель Комиссии по правам человека Челябинской области Е. Горина при поддержке милиции прекратила молитвенное собрание общины глухонемых «Свидетелей Иеговы» под предлогом отсутствия у председателя собрания при себе договора аренды помещения и устава Всероссийской управленческого цен-

²⁰² В Чехове сожжен молитвенный дом // Славянский правовой центр. 2001. 26 апреля.

²⁰³ Пасторы просят у Президента защиты от преследований // Славянский правовой центр. 2001. 12 ноября.

²⁰⁴ В Чехове сожжен молитвенный дом // Славянский правовой центр. 2001. 26 апреля.

²⁰⁵ Казаки разбушевались // Хроника гонений. Выпуск 7. 2001. 28 августа.

²⁰⁶ Лопатин И. Почему Иегова выбрал их в «свидетели»? // Российская газета. 2001. 2 февраля.

тра «Свидетелей Иеговы», который являлся арендатором, поскольку челябинская община не может добиться регистрации. Также Горина потребовала у собравшихся предъявить документы, чтобы выяснить, нет ли среди них несовершеннолетних, родители которых выступают против «Свидетелей Иеговы». После этого случая арендодатель расторг договор аренды. «Свидетели Иеговы» обжаловали действия Гориной в прокуратуре, однако прокуратура не нашла никаких нарушений. Советский районный суд г. Челябинска 25 января 2001 г. также отказал в удовлетворении жалобы. Это решение было оставлено в силе и коллегией по гражданским делам Челябинского областного суда (28 июня 2001 г.).²⁰⁷

20 августа 2000 г. в г. Волгограде «группа казаков» ворвалась на молитвенное собрание местной общины «Свидетелей Иеговы». Собрание было прервано, лидер «группы» П. Богданов «обратился к присутствующим со сцены, унижая и оскорбляя их», в то время как казаки уничтожали религиозную литературу иеговистов. Позднее в тот же день Богданов напал на старейшину общины Д. Калинина. 28 марта 2001 г. Краснооктябрьский районный суд г. Волгограда признал Богданова виновным в «воспрепятствовании осуществления права на свободу совести» (ст. 148 УК РФ) и нанесении побоев (ст. 116 УК РФ). Однако другие участники нападения на общину к ответственности привлечены не были. Адвокаты потерпевшей стороны считают также, что суд, «оценивая показания подсудимого Богданова и свидетелей, должен был усмотреть в действиях подсудимого возбуждение религиозной вражды (ч. 2 ст. 282 УК РФ) и направить дело на дополнительное расследование». Однако областной суд Волгоградской области 5 июня 2001 г. оставил приговор в силе. Члены общины намерены обжаловать решение областного суда.²⁰⁸

10 мая 2001 г. районный суд г. Прохладный (Республика Кабардино-Балкария) по представлению городской прокуратуры принял решение о ликвидации местной общины «Свидетелей Иеговы», существующей с 1994 г. Прокуратура настаивала на том, что община, зарегистрированная в Республике Кабардино-Балкария, не может оказывать помощь единоверцам на территории соседнего региона — Республике Северной Осетии. Однако это решение было отменено судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Республики Кабардино-Балкарии, и община не была ликвидирована. Во время слушаний пред-

²⁰⁷ Суд разрешил разгонять молитвенные собрания // Прима. 2001. 25 января; Областной суд не защитил свободу вероисповедания // Прима. 2001. 2 июля.

²⁰⁸ Областной суд отказал в жалобе «Свидетелям Иеговы» // Прима. 2001. 6 июня.

ставитель прокуратуры заявил, что «требование о ликвидации общины продиктовано государственными интересами». Ранее республиканское управление юстиции отказалось перерегистрировать три общины «Свидетелей Иеговы», включая Прохладненское, несмотря на решение городского суда г. Нальчика, удовлетворившего иски этих религиозных объединений к республиканскому управлению юстиции.

23 февраля 2001 г. судья Головинского муниципального суда г. Москвы Е. Прохорычева отказалась удовлетворить иск прокуратуры Северного административного округа г. Москвы о ликвидации московской общины «Свидетелей Иеговы». Процесс длился с 1998 г. и был приостановлен в 1999 г. для проведения экспертизы. Однако прокуратура обратилась с кассационной жалобой в Московский городской суд, который 30 мая 2001 г. направил дело на новое рассмотрение. Новый судебный процесс начался 30 октября 2001 г.

Дискриминации в регионах подвергаются также и мусульмане. Мусульманам г. Коломны (Московская область) (2 тыс. человек из 163 тыс. жителей города) было фактически отказано в выделении земли под строительство мечети. Власти заявили в ответ на просьбу верующих, что митрополит Крутицкий и Коломенский Ювеналий (Поярков) «призвал к обсуждению данного вопроса в местной прессе». Мусульмане считают, что такой ответ равносителен отказу, так как, общественное мнение настроено против строительства мечети.²⁰⁹

В г. Вологде в 1999 г. местная мусульманская община по согласованию с властями купила земельный участок с недостроенным зданием для строительства. Однако затем власти затянули процесс выдачи разрешения на строительство. Одновременно в местной прессе развернулась кампания против строительства мечети в «православной Вологде». Несмотря на это, мечеть по финансовым причинам (необходимость реализовать полученные от спонсора деньги) все же была построена в отсутствие соответствующего разрешения (документы находились на рассмотрении). Когда строительство уже было закончено, власти отказались дать разрешение и обратились в суд, добиваясь решения о ликвидации мечети. Но городской суд выступил на стороне религиозной общины. Тогда прокуратура (в интересах администрации Вологодской области, Государственной дирекции по охране, реставрации и использованию памятников истории и культуры Вологодской области и Администрации г. Вологды) подала иск в Арбитражный суд г. Москвы, привлекая в качестве ответчиков Духовное Управление мусульман Европейской части России (ДУМЕР) (как собственника земельного участка и построенного здания в г. Вологде) и мусульманскую

²⁰⁹ В Коломне не хотят иметь мечеть // НГ-религии. 2001. 16 мая.

общину г. Вологды, действующую по доверенности ДУМЕР. Арбитражный суд встал на сторону ответчиков. 19 декабря 2001 г. Федеральный арбитражный суд Московского округа еще раз рассмотрел иск вологодских представителей властных структур и вынес постановление оставить без изменения решение арбитражного суда г. Москвы по делу, а кассационную жалобу заместителя прокурора Вологодской области — отклонить.²¹⁰

Наконец, самый громкий в 2001 г. случай притеснения религиозного объединения со стороны властей имел место в г. Москве. Местные власти инициировали ликвидацию регионального отделения «Армии спасения». В августе 1999 г. Главное управление Минюста по г. Москве отказало религиозному объединению в регистрации. Кроме ряда формальных претензий к уставу организации, московские власти обвинили «Армию спасения» в том, что она является «военизированной организацией» на том основании, что члены организации носят униформу военного стиля, а структура соподчинения внутри «Армии» внешне напоминает военную: используется соответствующая терминология. После отказа в перерегистрации Московское управление социальной службы расторгло соглашение, в рамках которого «Армия спасения» занималась благотворительностью в столице (раздача бесплатного питания бездомным). Соответственно благотворительная деятельность «Армии спасения» в г. Москве была приостановлена²¹¹. Одновременно владелец помещения, которое арендовало московское отделение «Армии», отказался продлевать договор об аренде на 2001 г.²¹²

«Армия» обжаловала это решение в суде. Однако московские межмуниципальный и городской суды вынесли решения в пользу Управления юстиции, поддержав его выводы о «военизированном» характере религиозного объединения. Эти решения были приняты уже после того, как 21 января 2001 г. Минюст перерегистрировал централизованную организацию «Армии спасения» (местные организации зарегистрированы в 13 городах России, в том числе, в Волгограде, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге), причем Экспертный совет министерства отверг обвинения в «военизированности».²¹³ 12 сентября 2001 г. Таганский межмуниципальный суд г. Москвы ликвидировал московское отделение «Армии спасения» как непрошедшее регистрацию.

²¹⁰ Доклад о положении с правами человека в Вологодской области в 2001 г.

²¹¹ За семь лет деятельности «Армии» в г. Москве помощь от нее получили 893 организации, а в Республике Ингушетии созданы три лагеря для беженцев из Чеченской Республики. *Куц К. Воины Христа // Вечерняя Москва. 2001. 18 января.*

²¹² *Недумов О. Спасется ли Армия спасения? // Независимая газета. 2001. 17 января.*

²¹³ *Иволгина В. Спасай себя сам // Независимая газета. 2001. 8 августа.*

В то же время еще до вынесения решения о ликвидации московские власти заявили, что не выступают в принципе против существования в г. Москве отделения «Армии спасения». По словам министра правительства Москвы по вопросам информации и общественным связям А. Музыкантского, московское отделение «Армии спасения», исправив устав в соответствии с требованиями Управления юстиции, может зарегистрироваться в качестве местной организации централизованной структуры «Армии».²¹⁴

К числу положительных тенденций, явно прослеживающихся в 2001 г., можно отнести целый ряд примеров, когда религиозные объединения успешно отстаивали свои права в суде. Даже в тех случаях, когда судебное разбирательство не завершено (вследствие протестов прокуратуры или органов юстиции), промежуточное решение вынесено в пользу религиозной общины. Кроме вышеупомянутых процессов с участием «Свидетелей Иеговы», можно привести и другие примеры.

Так, в Костромской области в мае 2000 г. областное управление юстиции отказало в перерегистрации двум протестантским общинам на основании якобы использования пасторами «элементов гипноза в ходе богослужений». После судебных разбирательств, завершившихся не в пользу управления, религиозные организации были перерегистрированы за два дня до истечения срока перерегистрации (31 декабря 2001 г.).²¹⁵

Точно так же 13 июля 2001 г. в судебном порядке Кировское областное управление юстиции было обязано перерегистрировать пятидесятническую общину «Волго-Вятский Христианский Центр».²¹⁶

Баптистская община пос. Ванино Хабаровского края, которой было отказано в перерегистрации под формальным предлогом (в качестве адреса религиозного объединения был указан частный дом, принадлежащий пастору общины, гражданину США Д. Полларду), выиграла суд у регионального управления юстиции. Управление юстиции обжаловало это решение.

17 июля 2001 г. Верховный Суд РФ в очередной раз направил на рассмотрение в Верховный Суд Республики Татарстан дело Казанской общины христиан веры евангельской «Новая жизнь». Данная религиозная организация была ликвидирована вследствие нарушения постановления мэра г. Казани, которое запрещало религиозным объ-

²¹⁴ Колосовская С. Миссионер // Тверская, 13. 2001. 12 сентября.

²¹⁵ Эдельштейн М. Костромские пятидесятники наконец перерегистрированы // Информцентр «Радиоцеркви». 2001. 5 января.

²¹⁶ Юридические проволочки — не повод для ликвидации // Славянский правовой центр. 2001. 16 июля.

единениям проводить мероприятия в помещениях муниципальных организаций без санкции властей. Процедура ликвидации, включая судебное заседание, была осуществлена с грубыми процессуальными нарушениями.²¹⁷

Описанная выше ситуация в регионах во многом является следствием отсутствия четкой федеральной политики в области религиозной жизни. Конец 1990-х гг. и 2000 г. были отмечены явной тенденцией ограничения свободы совести, деятельности неправославных, нехристианских религиозных объединений. В первую очередь, это касается деления религиозных объединений на «традиционные» и «нетрадиционные» (первые якобы должны иметь больше прав, чем вторые), все более сказывающегося на действиях региональных и местных властей, а также утверждения предствления о том, что распространение новых религий, главным образом из-за рубежа, угрожает национальной безопасности страны.

В 2001 г. были предприняты попытки сформулировать государственную политику в области религиозной жизни. В июне и августе 2001 г. Российская академия государственной службы (РАГС) и Главное управление Минюста по г. Москве совместно с Институтом государственно-конфессиональных отношений (ИГКО) представили два проекта Концепции государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями.

Оба документа предполагают активную роль государства в религиозной жизни общества, негативно оценивают факт миссионерской деятельности зарубежных религиозных групп и предлагают установление особых отношений между государством и «традиционными» религиями. Есть и различия. Даже по оценке правительственного чиновника А. Себенцова, председателя Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ, проект московского управления юстиции и ИГКО противоречит Конституции РФ. Этот проект прямо утверждает необходимость закрепления особого положения РПЦ и устанавливает три градации религиозных объединений: «традиционные религиозные организации Российской Федерации» (по логике документа, потенциально к ним могут относиться, кроме РПЦ, ислам и, возможно, буддизм); «традиционные религиозные организации народов РФ» (например, иудаизм) и, соответственно, все

²¹⁷ В частности: община не была проинформирована ни о дате судебного заседания, ни о его решении, вынесенном в отсутствие представителей религиозной организации. Казанские протестанты пытаются восстановить справедливость // Служба информации телекомпании НТВ. 2001. 20 июля. См. также аналогичный раздел Доклада о положении с правами человека в Российской Федерации в 2000 г.

остальные. В данной Концепции прямо оговаривается «приоритетное» сотрудничество государственных учреждений с традиционными религиозными организациями, а также перечисляются сферы такого сотрудничества: от благотворительности до гуманитарных наук, включая образование и патриотическое воспитание молодежи. Все эти положения прямо противоречат принципам светского государства и равноправия религиозных объединений.

Проект, предложенный РАГС, гораздо умеренней. В нем ни разу не упоминается РПЦ, подвергаются критике попытки вмешательства религиозных деятелей в деятельность государственных учреждений и сферу образования. В целом этот вариант Концепции отстаивает принцип светского государства, которое не оговаривает никаких направлений своего неперемennого сотрудничества с религиозными объединениями. Тем не менее, концепция РАГС так же содержит идею правового закрепления особого статуса традиционных религий,²¹⁸ которых будут отличать от всех прочих дополнительные льготы и «государственная поддержка отдельных видов ее социально значимой деятельности».²¹⁹

Однако принятие любой из этих двух концепций означает существенное ограничение свободы совести и дискриминацию значительной части религиозных объединений. Если проект московского управления юстиции и ИГКО стремится легализовать реально проводимую в ряде регионов одностороннюю политику притеснений и дискриминации, то вариант РАГС пытается примирить эти тенденции с положениями действующей Конституции. Тем не менее, в Конституции РФ однозначно сформулирован принцип свободы совести и равноправия религиозных объединений, поэтому даже самые осторожные формулировки не позволяют узаконить неравенство, не нарушив конституционные права граждан.

Рассматривая в настоящем докладе предложения ввести для «традиционных» религий, т. е. в первую очередь для РПЦ, особый правовой статус, нельзя не остановиться на том месте, которое занимает

²¹⁸ Критерии, по которым этот статус будет предоставляться, концепция предлагает разработать отдельно. Также стоит отметить, что при этом получение статуса юридического лица предполагается сделать легкодоступным.

²¹⁹ Данная формулировка — пример принципиального расхождения между двумя документами. Соответствующий тезис в концепции московского управления юстиции и ИГКО звучит следующим образом: «государство содействует развитию общественно полезной деятельности религиозных объединений». Такая формулировка означает более тесные связи между государством и религиозными объединениями (т. е. нарушение принципа светского государства), а подробное перечисление сфер сотрудничества больше напоминает обозначение границ, в которых религиозные объединения (естественно традиционные) могут претендовать на определенное влияние.

РПЦ в политике государства. Информация, собранная в 2001 г., как и в предыдущие годы, дает для этого достаточный материал.

Авторы многих докладов докладов (Амурской, Кировской, Курганской, Липецкой, Новосибирской, Орловской, Челябинской областей, Хабаровского края, Республики Марий Эл, Ненецкого АО и др.) прямо указывают на привилегированное положение РПЦ. Кроме РПЦ, только мусульмане и крайне редко католики получают финансовую помощь от властей. Например, в Курганской области губернатор руководит сбором средств областными предприятиями на поддержку православных храмов, а бюджетное финансирование приходов РПЦ осуществляется по статье «оказание помощи общественным организациям». В качестве такой общественной организации, в частности, фигурирует Воинский храм св. Георгия Победоносца.

Представители власти на всех уровнях нередко прибегают к мнению представителей РПЦ как к экспертному при формировании религиозной политики. Так, книга «Введение в сектоведение» А. Дворкина, возглавляющего одну из наиболее известных православных организаций, пытающихся ограничить распространение «нетрадиционных» религий в России,— Информационно-консультативный центр им. св. Ирины Лионского — рекомендована Генпрокуратурой в качестве руководства для региональных прокуратур.²²⁰ Под влиянием Дворкина было начато преследование челябинской общины «Свидетелей Иеговы»,²²¹ решение об отказе разрешить строительство помещения для молитвенных собраний Церкви «Эммануил» (г. Москва) было принято после получения префектурой письма того же Дворкина, который просил «тщательно расследовать деятельность» религиозного объединения (см. выше).²²²

На заседании Совета по взаимодействию с религиозными организациями при Президенте РФ 29 мая 2001 г., где обсуждалось несоответствие Конституции и федеральному законодательству региональных законов, регулирующих деятельность религиозных объединений, в поддержку антиконституционных нормативных актов высказался именно представитель РПЦ. Член Совета митрополит Крутицкий и Коломенский Ювеналий (Поярков) заявил: «Раз местные законы были приняты, значит, они были приняты неслучайно, нужно понять причины их появления». Он предложил пригласить на следующее заседание представителей субъектов федерации, чтобы они могли

²²⁰ *Бабасян Н.* Крестоносцы от государства. // www.grani.ru. 2001. 19 июня.

²²¹ *Иваненко С.* Освобождение Челябинска от иноверцев. // *Московские новости*. 2001. 6 февраля.

²²² *Майоров К.* Пятидесятников обидели... // *НГ-религии*. 2001. 11 декабря.

объяснить, почему они приняли эти законы и как они будут «жить дальше без этих законов».²²³

Представители РПЦ публично высказывают свое неудовлетворение реализацией принципа светского характера государства, закрепленного в Конституции. На слушаниях в Государственной Думе РФ под характерным названием «Проблема законодательного обеспечения государственно-церковных отношений в свете социальной концепции РПЦ» митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл (Гундяев) — председатель Отдела внешних церковных сношений (ОВСЦ) РПЦ — заявил: «Принцип отделения от государства становится принципом сегрегации. Это маленький апартеид по отношению к Церкви».²²⁴ В качестве примера иерарх РПЦ привел сферу образования: «Вы [священнослужители РПЦ. — *Сост.*] не можете прийти в школу, потому что школа отделена от Церкви».

Однако информация о сотрудничестве представителей власти и государственных ведомств с РПЦ заставляет скорее опасаться обратного.

В октябре 2000 г. при представителе Президента РФ в Центральном Федеральном округе Г. Полтавченко начали работать комиссии по православному образованию и православному воспитанию молодежи.²²⁵ В начале 2001 г. также при полпреде Центрального округа прошло совещание по духовно-нравственному воспитанию подрастающего поколения. В совещании приняли участие религиозные деятели только одного религиозного объединения — РПЦ.

Еще большим влиянием пользуется РПЦ в Министерстве образования. Министерством и РПЦ был создан совместный координационный совет, в структуру которого входит комитет по делам молодежи.²²⁶ Кроме того, Министерство образования заключило с РПЦ договор, в котором предусматривается привлечение церкви к экспертизе «духовно-просветительских программ, проектов, учебной литературы». Министр образования В. Филиппов объясняет, что такая экспертиза «призвана освободить государственные образовательные стандарты, учебные программы, учебники и учебные пособия от проявления воинствующего атеизма». А 17 февраля 2000 г. Министерство образования утвердило подготовленный православной церковью проект стандарта по теологии, препода-

²²³ Щипков А. Россия: будут ли отменены местные законы о свободе совести? // Кестонская служба новостей. 2001. 30 мая.

²²⁴ Бабасян Н. Батюшки на госслужбе // Новое время. 2001. № 29.

²²⁵ Веретенникова К. Православие первой свежести // Время МН. 2001. 15 мая.

²²⁶ Там же.

давание теологии вводится в некоторых вузах.²²⁷ В мае 2001 г. Филиппов выступил на съезде православной молодежи, организованном РПЦ, с докладом, название которого очевидно отражает позицию министра — «Воспитание молодежи — общее дело государства, общества и церкви».²²⁸ Конечная цель этого сближения — внедрение в систему образования обучения основам православия или, в более «светском варианте», — «основам православной культуры». Этот предмет уже преподается в некоторых общеобразовательных школах. Таким образом, РПЦ, кроме усиления своего влияния на государственные институты в целом, стремится использовать систему образования для своей миссионерской деятельности.

Тем не менее, нельзя отождествлять позицию Министерства образования с федеральной политикой как таковой.

В июле 2001 г. Министерство юстиции дало отрицательное заключение на проект образовательного стандарта по специальности «Теология». «Введение указанного стандарта, предполагающего подготовку богословов для преподавания теологических предметов в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (всех уровней), вступает в противоречие со ст. 14 Конституции Российской Федерации, согласно которой Российская Федерация является светским государством, и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Также в заключении отмечается, что кроме этого нарушается конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства и равенства их перед законом.²²⁹

В сентябре 2001 г. сотрудник Администрации Президента РФ М. Мейер и председатель Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ А. Себенцов отдельно друг от друга озвучили идею создания специального органа (комитета или даже министерства) по взаимодействию с религиозными объединениями.²³⁰ Возникновение такого органа означало бы большее вмешательство федеральной власти в дела религиозных объединений. С другой стороны, не исключено, что такой орган, который неизбежно стал бы своеобразной апелляционной инстанцией для религиозных объеди-

²²⁷ *Адамский А.* Церковь усиливает влияние на образование // *Время МН.* 2001. 25 апреля.

²²⁸ *Коробов П.* Здравствуй, племя младое, православное // *Коммерсант.* 2001. 14 мая.

²²⁹ *Матанис В.* Противоправный стандарт // *НГ-религии.* 2001. 25 июля.

²³⁰ *Лампси А.* Будет ли «Министерство веры»? // *НГ-религии.* 2001. № 18; *Бабасян Н.* Очень атаки на патриарха // *www.grani.ru.* 2001. 11 сентября.

нений, теоретически мог бы позволить ограничить произвол региональных властей.

Тем не менее до настоящего момента политика федеральной власти в области отношений с религиозными объединениями остается неопределенной, специальный орган, упомянутый выше, не создан, а нарушения свободы совести в регионах продолжаются.

Отказ в реализации права на прохождение альтернативной гражданской службы по соображениям совести

Отсутствие института альтернативной гражданской службы продолжает оставаться причиной массового нарушения конституционных прав граждан РФ. Хотя, судя по активной работе в рамках подготовки соответствующего закона (см. ниже), проблема альтернативной службы в ближайшее время все же будет принципиально решена, но 2001 г., также как и семь предыдущих, был годом противостояния военных и тех молодых людей, которые добивались реализации зафиксированного в Конституции РФ (ст. 59) права на замену военной службы альтернативной.

По данным военных, в 2000 г. с заявлениями о замене военной службы на альтернативную обратилось около 2 тысяч человек.²³¹ Истинное число потенциальных «альтернативщиков» неизвестно. Многие предпочитают уклоняться от призыва, потому что официальная подача заявления означает длительные судебные тяжбы. Однако было бы ошибкой считать всех уклонистов (примерное число которых в масштабах страны составляет 20 тысяч человек²³²) потенциальными «альтернативщиками».

Характерной чертой 2001 г. стали региональные эксперименты по организации альтернативной службы, причем не только в форме общественной инициативы, но и при активном участии местных властей.

В начале 2001 г. мэр г. Нижнего Новгорода Юрий Лебедев подписал постановление о введении на территории города альтернативной гражданской службы, вопреки сопротивлению депутатов городской Думы. В городе постоянно проходят судебные процессы по делам призывников, добивающихся реализации своего конституционного права на альтернативную службу: в 2000 г. таких процессов было 25, в 2001 г. — 16. Механизм прохождения альтернативной службы разработан «Нижегородской миротворческой группой» (НМГ). В конце 2001 г. был сформирован первый муниципальный отряд из 11 призывников, желание которых

²³¹ Хайруллин М. Призыв-2001 // Новые известия. 2001. 3 апреля.

²³² По оценке заместителя начальника Генерального штаба Владислава Путилина. Сафонов И. Призывникам все объяснили // Коммерсант. 2001. 2 апреля.

проходить альтернативную службу уже было удовлетворено призывной комиссией.²³³ Военные заявили, что решение мэра незаконно и «альтернативщики» будут считаться уклоняющимися от военной службы.²³⁴ Аналогичное постановление издал и мэр г. Владимира.²³⁵

Эксперимент по отработке модели альтернативной службы проводится и в г. Перми, где призывники, отстаившие в суде право на альтернативную службу, будут трудиться в волонтерской службе пермского «Мемориала».²³⁶

В качестве примера общественной инициативы можно привести эксперимент, который начала Брянская правозащитная ассоциация. В рамках этого эксперимента четыре добровольца в течение года работали в психиатрической больнице г. Брянска только за «продпаек». Причем эта работа не будет зачтена участникам эксперимента как альтернативная служба, даже если соответствующий закон будет принят; единственная цель акции — способствовать скорейшему принятию закона об альтернативной службе.²³⁷

В 2001 г. так же как и ранее с переменным успехом продолжалось судебное противостояние призывников, подавших заявление о прохождении альтернативной службы, и военкоматов. Судебная практика остается неопределенной, сохраняя характерные для прежних лет относительные закономерности: призывники чаще выигрывают уголовные процессы по ст. 328 ч. 1 («уклонение от военной службы») и проигрывают гражданские иски к военкоматам об отказах удовлетворить их конституционное право на альтернативную службу; право на альтернативную службу по мотиву вероисповедания чаще признается судами, чем на основании пацифистских убеждений.

В Курской области все семь призывников, обжаловавших в суде отказы призывной комиссии предоставить им возможность прохождения альтернативной службы, получили отрицательные решения судов.

5 июня 2001 г. Верх-Исетский районный суд г. Екатеринбурга (Свердловская область) отказал в удовлетворении жалобы Александра Ярулова, участника Екатеринбургского движения против насилия, на

²³³ Шаршунов А. Аты-баты — не в солдаты... // Версты. 2001. 3 июля; Военные не допускают альтернативной службы даже в виде эксперимента // www.kolokol.ru. 2001. 5 ноября; Веденеев О. Наши альтернативщики не косят от армии — они согласны на все // www.strana.ru. 2001. 18 октября.

²³⁴ Яворовская Е. В Нижнем Новгороде спорят с «альтернативщиками» // Трибуна. 2001. 5 ноября.

²³⁵ Филиппова Т. Альтернативная служба — не мед! // Комсомольская правда. 2001. 23 января.

²³⁶ Волков О. Церковь спасения // Время новостей. 2001. 5 ноября.

²³⁷ «Откосить» пока не светит // Версты. 2001. 17 ноября.

действия призывной комиссии, которая вынесла решение о призыве его на военную службу вопреки заявлению о желании проходить альтернативную гражданскую службу.²³⁸

Иван Самаркин был осужден Тимирязевским межмуниципальным судом г. Москвы 2 апреля 2001 г. к штрафу в 200 МРОТ (20 тыс. рублей) по ст. 328 ч. 1 за то, что он не явился на призывной пункт 29 июня 2000 г. Однако именно в те дни его жалоба на решение призывной комиссии рассматривалась тем же Тимирязевским межмуниципальным судом. Московский городской суд отменил решение межмуниципального суда и вернул дело на новое рассмотрение.²³⁹

В конце 2001 г. в г. Мурманске суд отказался признать право пацифиста Никиты Упакова на прохождение альтернативной службы.²⁴⁰

В ряде случаев призывникам удается успешно обжаловать отрицательное решение суда. Так, 12 марта 2001 г. на уголовном процессе городской суд г. Новочебоксарска (Республика Чувашия) признал виновным в уклонении от воинской службы Александра Волкова — пятидесятника, заявившего о своем желании проходить альтернативную гражданскую службу. Волков был приговорен к шести месяцам лишения свободы. Верховный суд республики 17 апреля отменил обвинительный приговор, освободил Волкова из-под стражи и направил дело на новое рассмотрение. Однако Новочебоксарский городской суд отказался выносить определенное решение и постановил направить дело в городскую прокуратуру для дополнительного расследования «в связи с необходимостью допроса членов религиозной организации, ... истребования учредительных документов, т. е. с неполнотой произведенного расследования».²⁴¹

11 апреля 2001 г. Президиум Свердловского областного суда отменил обвинительный приговор (штраф в 3 000 рублей за уклонение от воинской службы) в отношении «отказника» Олега Смирнова, пятидесятника из г. Сухой Лог (Свердловская область). Уголовное дело прекращено за отсутствием состава преступления.²⁴²

Положительные решения судов первой инстанции также не являются редкостью. Так, по информации региональных правозащитных

²³⁸ Суд в Екатеринбурге отклонил жалобу пацифиста // Прима. 2001. 6 июня.

²³⁹ Дело пацифиста снова отправлено в суд // Прима. 2001. 29 мая.

²⁴⁰ Суд отказал призывнику в праве на АГС // www.kolokol.ru. 2001. 20 декабря.

²⁴¹ Христианин-«отказник» освобожден из-под стражи и ожидает суда // Кестонская служба новостей. 2001. 3 мая; Суд оправдал отказника, но очень неохотно // Славянский правовой центр. 2001. 10 августа; Отменены приговоры в отношении отказников от военной службы // Славянский правовой центр. 2001. 5 июня.

²⁴² Отменены приговоры в отношении отказников от военной службы // Славянский правовой центр. 2001. 5 июня.

организаций, в Республике Хакасия в 2001 г. 12 призывников отстояли в суде свое право на альтернативную службу; в Ленинградской области в ходе осеннего призыва 2001 г. 27 человек добились прохождения альтернативной службы. Во всех случаях служба в армии противоречит религиозным убеждениям молодых людей. Однако те, кто пытается добиться альтернативной службы на основании пацифистских убеждений, сталкиваются с негативными решениями судов и военкоматов, априори не признающих убеждения основанием для альтернативной службы.

1 июня 2001 г. в Воронежской области Бобровский районный суд вынес решение удовлетворить иск пятидесятников Олега Михеля и Темури Мчедлидзе в отношении местного военкомата, отказавшего молодым людям в праве прохождения альтернативной гражданской службы.²⁴³

Член церкви христиан-адвентистов седьмого дня Дмитрий Шитиков 30 ноября 2001 г. решением Нагатинского районного суда г. Москвы освобожден от призыва до принятия закона об альтернативной службе.²⁴⁴

В г. Перми Дзержинский районный суд 28 марта 2001 г. удовлетворил жалобу на решение призывной комиссии Романа Маранова, адвоката пермского общества «Мемориал», за пять лет отстоявшего в местных судах право на альтернативную службу еще по меньшей мере для 20 призывников.²⁴⁵

В Псковской области районный суд признал право на прохождение альтернативной гражданской службы Вячеслава Кислюка (г. Струги Красные), члена местной общины «Свидетелей Иеговы».²⁴⁶

В Республике Марий Эл 19 февраля 2001 г. Медведевский районный суд признал право С. Сидорова, члена церкви христиан-адвентистов седьмого дня, на альтернативную службу.

Наибольшее внимания заслуживают случаи произвола со стороны военных в отношении призывников, подавших заявления о прохождении альтернативной службы. Игнорирование прав призывника проявляется не только в отказе признать его право на прохождение альтернативной службы или на получение отсрочки до принятия соответствующего закона. Фактически военными игнорируется само право гражданина поставить

²⁴³ Там же.

²⁴⁴ Защищены права москвича-отказника // Славянский правовой центр. 2001. 30 ноября.

²⁴⁵ Суд признал право на альтернативную службу // Прима. 2001. 28 марта; *Беликов Ю.* Без гнета будущей вины // Трибуна. 2001. 27 апреля.

²⁴⁶ Отсрочка от армии ради молитвы // Российская газета. 2001. 16 ноября.

этот вопрос перед призывной комиссией. Типичным является пример призывника Д. из Курганской области. В администрации г. Кургана при подаче заявления председателю призывной комиссии призывнику Д. было отказано в просьбе выдать решение призывной комиссии для обжалования. Тогда молодой человек попытался получить решение призывной комиссии через суд. Однако даже по решению суда работники военкомата представили неподписанную и незаверенную выписку, объяснив недостатки в оформлении документа нехваткой времени. Из выписки следует, что Д. прошел призывную комиссию 10 октября 2001 г., но весь этот день Д. провел на работе, т. е. получается, что решение о призыве на воинскую службу было принято заочно. В выписке не было никаких записей о заявленной просьбе прохождения альтернативной службы, а также записей об отказе на это заявление, а только запись о призыве. Тем не менее, судья Н. Шарыпова потребовала у Д. доказательства своих убеждений и отказала ему в иске о признании решения призывной комиссии незаконным.

Сергей Ковязин, житель г. Липецка, принадлежащий к т. н. баптистам-инициативникам,²⁴⁷ в 1997 г. заявил о своем желании проходить альтернативную гражданскую службу. Прокуратура, вопреки обращению военных, отказалась возбудить против него уголовное дело. Однако Ковязин продолжал получать повестки из военкомата, каждый раз подтверждая свой отказ от воинской службы. 12 ноября 2001 г., когда он в очередной раз явился в военкомат, то был незаконно задержан и насильно увезен на сборный пункт. Оказавшись 14 ноября в воинской части, Ковязин беспрепятственно покинул ее и уехал домой, где обратился в прокуратуру с жалобой на действия военных.²⁴⁸

Москвич Денис Смирнов был снова вызван в военкомат после того, как его сторону не принял сначала районный, а потом и городской суды. Несмотря на то, что Смирнов намеревался продолжить отстаивание своего права на альтернативную службу, по указанию военного комиссара подполковника Черняка, его под конвоем доставили на сборный пункт, который он покинул, считая свой призыв незаконным. Аналогичный случай имел место в г. Асбесте (Свердловская область) с Павлом Выходцевым, которого родителям удалось забрать со сборного пункта.²⁴⁹

Даже положительное решение суда может не оградить гражданина от произвола военных. Еще в 1995 г. Заволжский районный суд

²⁴⁷ Общины, принадлежащие к этому протестантскому течению, принципиально не прибегают к официальной регистрации в качестве религиозного объединения.

²⁴⁸ Христианский межконфессиональный форум. 2001. 21 ноября.

²⁴⁹ Васильчикова Ю. Пацифист, украденный в солдаты // Время МН. 2001. 27 июня.

г. Ярославля вынес решение о праве Дениса Сосновкина проходить альтернативную службу. В конце 2000 г. милиционер и сотрудник военкомата забрали Сосновкина из дома, несмотря на предъявленное им решение суда. Как оказалось, военный комиссар сознательно проигнорировал решение суда. По его мнению: «Решение суда было принято давно, и так как механизм прохождения альтернативной службы у нас до сих пор не разработан, считаю возможным и необходимым призвать данного товарища в армию».²⁵⁰

* * *

Закон об альтернативной службе, который положил бы конец произволу военных и противоречивой и антиконституционной судебной практике, в 2001 г. так и не был принят. Как и в 2000 г., в 2001 г. продолжались обсуждаться разнообразные варианты организации альтернативной службы. Наиболее либеральный законопроект об альтернативной службе, и по сути единственный в полной мере учитывающий не военный характер альтернативной гражданской службы, а также конституционное право гражданина придерживаться убеждений, несовместимых со службой в армии, и одновременно не выражать их (п. 3. ст. 29 Конституции РФ), представил депутат Государственной Думы В. Семенов. Согласно этому законопроекту, решение о направлении гражданина на альтернативную службу принимает «территориальный орган государственной комиссии по делам альтернативной службы» на основании заявления.

Параллельно был представлен законопроект группы депутатов (Э. Воробьев, Ю. Рыбаков и др.), работа над которым началась еще в 2000 г. Этот проект очевидно представляет собой попытку учесть позицию Правительства и военных. Однако следствием этого становится вовлечение военкоматов, т. е. военных структур, в процесс направления на военную службу и частичное введение некоторых элементов доказывания в процедуру направления призывника на альтернативную службу.²⁵¹ Бо-

²⁵⁰ Батуева Е. Не ходил бы ты Денис... // Трибуна. 2001. 15 февраля.

²⁵¹ Согласно п. 2 ст. 6 проекта граждан в заявлении о направлении на альтернативную службу помимо оснований своего выбора должен еще «изложить... причины, побудившие гражданина ходатайствовать о замене ему военной службы альтернативной службой». Кроме того: «К заявлению о направлении на альтернативную службу должны быть приложены автобиография, характеристика с места учебы и (или) работы гражданина, а также могут быть приложены другие материалы, обосновывающие ходатайство гражданина, подавшего указанное заявление, в том числе рекомендации и характеристики, выданные гражданину общественными и религиозными объединениями». Т. е. показать (доказать) обоснованность своего желания проходить альтернативную службу. Более того, согласно п. 2, ст. 7 «По решению призывной комиссии или по просьбе гражданина, чье заявление о направлении на альтернативную службу рассматривается, на заседание призывной комиссии приглашаются эксперты, представи-

лее жесткими, по сравнению с проектом Семенова, предполагаются и условия прохождения альтернативной службы. Срок — 36 месяцев против 30 в проекте Семенова и 24 месяца военной службы. Оба законопроекта предполагали прохождение альтернативной службы по месту жительства, иной вариант был возможен только с согласия призывника.

Наконец военные также сформулировали свою позицию в законопроекте, представленном от имени председателя комитета Государственной Думы по обороне генерала А. Николаева и группы депутатов. В проекте очевиден доказательный уклон в процедуре вынесения решения о направлении на альтернативную службу, кроме того не прописан механизм обжалования гражданином решения призывной комиссии, отказывающего ему в прохождении альтернативной службы. Проектом устанавливается двойной, по сравнению с военной, срок альтернативной службы (48 месяцев) и экстерриториальный принцип ее прохождения.

Учитывая, что военным в течение семи лет удавалось тормозить принятие закона об альтернативной службе, они, скорее всего, добьются того, чтобы их позиция была учтена в максимальной степени. Фактически это означает, что хотя принятие соответствующего закона обеспечит, наконец, для нескольких тысяч граждан России возможность реализации своего конституционного права на альтернативную службу, нарушение конституционных прав граждан продолжится, поскольку любая форма доказательства своего права на альтернативную службу противоречит Конституции РФ (п. 3 ст. 29).²⁵²

тели общественных и религиозных объединений и другие граждане для дачи заключений или пояснений по существу указанного заявления». Для сравнения, соответствующая статья в проекте Семенова звучит так: «Гражданин, подлежащий призыву на военную службу, лично подает заявление о замене ему военной службы альтернативной гражданской службой...» (п. 1 ст. 7).

²⁵² Конституционный суд еще в 1996 г. принял соответствующее определение по этому поводу. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 22 мая 1996 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Беловского городского народного суда Кемеровской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»».

СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ И СОЗДАНИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ

По данным, собранным в ходе мониторинга, право на свободу мирных собраний и создания объединений, в целом, реализуется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Тем не менее, если акции, организованные с целью защиты и отстаивания социально-экономических прав, как правило, не встречают противодействия, то зафиксированные случаи ограничения и нарушения права на свободу мирных собраний чаще всего являются результатом политической направленности предполагаемых акций. Запрет проведения планируемой акции по надуманным мотивам или по формальным основаниям, нарушение законодательной процедуры уведомления о запрете в части несоблюдения установленного срока — наиболее распространенные, выявленные в результате мониторинга, способы, практикуемые с целью недопущения проведения политических акций. Стремление представителей власти, с одной стороны, соответствовать в своих действиях требованиям законодательства, а, с другой — воспрепятствовать проведению нежелательных акций, заставляет их нередко искать формальные причины для запретов, которые зачастую очевидно надуманны, а иногда и противоречат положениям федерального законодательства.

Например, Пресненская районная управа г. Москвы отказала в принятии уведомления о проведении 13 июля 2001 г. у здания Международного торгового центра митинга протеста против предоставления Пекину статуса столицы Олимпийских игр 2008 г. в связи с нарушениями прав человека в Китае. При этом местной властью были нарушены установленные законом сроки предоставления отказа.²⁵³ Он был получен за два дня до планируемой даты вместо положенных трех. Кроме того, основанием для отказа послужила невозможность проведения митинга в требуемом месте, поскольку «указанная площадка находится вблизи взрыво- и пожароопасных объектов».²⁵⁴

По столь же надуманным мотивам была запрещена акция в поддержку независимости Чечни, организованная активистами «Демократической России», «Революционного контактного объединения» и

²⁵³ Чиновник управы в разговоре с одним из участников акции подтвердил формальность основания для отказа, сославшись при этом на распоряжение вышестоящих организаций. Столичный ОМОН задержал противников Олимпиады-2008 в Пекине // Прима. 2001. 13 июля. № 297.

²⁵⁴ Там же.

«Российского движения за независимость Чечни». Предлогом для отказа в проведении пикета стало утверждение о невозможности обеспечить безопасность участников.²⁵⁵ Учитывая, что в г. Москве проведение подобных антивоенных мероприятий, а также митингов протеста против войны в Чечне не сопровождалось беспорядками и не существует прецедентов, когда было невозможно обеспечить безопасность участников, то отказ представляется бесосновательным.

Запрет другой антивоенной акции — митинга активистов Антимилитаристской Радикальной ассоциации и Радикальной партии против войны в Чечне, намеченного на 25 мая 2001 г., перед зданием Подольского районного военкомата — был мотивирован тем, что основная часть потенциальных участков митинга не является жителями г. Подольска, а проживает в г. Климовске, также расположенном в Подольском районе.²⁵⁶ Стремление не допустить антивоенную акцию, содержание которой противоречит основной линии внутренней политики страны, заставляет представителей местной власти изыскивать любые адекватные, по их мнению, основания для запрета, хотя в данном случае и абсурдные.

Есть основания предполагать, что фактический срыв Марша мира «Грозный — Москва» был обусловлен аналогичными причинами, сводящимися к пресечению нежелательных политических акций. 1 августа участники голодовки, продолжавшейся с 14 июля в палаточном городке станицы Слепцовская (Республика Ингушетия), и присоединившиеся к ним правозащитники А. Любославский²⁵⁷ и В. Шаклеин начали Марш мира. Не пройдя ста метров, они были остановлены сотрудниками правоохранительных органов.²⁵⁸ Не выходя за рамки своих служебных полномочий, милиция начала проверку документов участников акции, при этом было задержано несколько человек по причине отсутствия регистрации. Среди задержанных были А. Любославский и В. Шаклеин, которым суд, пренебрегший процедурными нормами,²⁵⁹

²⁵⁵ Участников митинга в поддержку независимости Чечни задержала милиция // www.kolokol.ru. 2001. 6 сентября. Несмотря на запрет управы района акция состоялась 6 сентября 2001 г. в г. Москве в районе Китай-города. Участники акции были задержаны милицией за провокационные лозунги.

²⁵⁶ В соседнем городе митинговать нельзя // Прима. 2001. 16 мая. № 255.

²⁵⁷ Участники голодовки единогласно назначили А. Любославского председателем оргкомитета Марша. См.: *Любославский А.* Официальная Москва не только не хотела 1 августа видеть Марш мира. Она не хотела даже слышать о нем // Защита прав и свобод человека: Всероссийский журнал региональных правозащитных организаций. 2001. август–сентябрь. № 16.

²⁵⁸ Милиция сорвала Марш мира // Прима. 2001. 1 августа. № 310.

²⁵⁹ Судебный процесс прошел без состава суда, без секретаря, без протокола, без объявления решения. См.: *Любославский А.* Официальная Москва не только не хотела 1 августа видеть Марш мира. Она не хотела даже слышать о нем // Защита прав и сво-

вынес административное предупреждение.²⁶⁰ Нормативное регулирование касается только тех мероприятий, место действия которых проходит в пределах населенного пункта. Хотя российские правозащитные организации уведомили государственные органы о готовящейся акции и просили предоставить необходимое обеспечение по маршруту Марша, на 31 июля 2001 г. они не получили ответов из соответствующих ведомств.

По подобным надуманным предложениям может быть прекращена и санкционированная уличная акция протеста. Для правоохранительных органов, обеспечивающих порядок по ходу акции, бывает достаточно любого формального повода, позволяющего прекратить проведение акции протеста. Например, 12 июля 2001 г. экологическая организация Гринпис проводила акцию протеста против ввоза в Россию отработанного ядерного топлива. Акция проходила поздно вечером на Красной площади. Пока участники акции стояли с зажженными свечами, представители правоохранительных органов не вмешивались в ход акции. Но попытка участников мероприятия создать символическую реку из зажженных свечей послужила основанием для срыва акции.²⁶¹

Иногда проведение санкционированных уличных акций может быть затруднено косвенными способами, используемыми администрациями на местах для снижения социальной значимости и конечного эффекта от мероприятия. Так, в г. Санкт-Петербурге часть граждан, желавших принять участие в митинге в поддержку телеканала НТВ, не смогли приехать в назначенное время к месту проведения акции, потому что станция метро «Горьковская» оказалась закрытой. Причину закрытия станции именно во время проведения митинга администрация города и руководство метрополитена не смогли объяснить.

Внутренние правила приема заявок на проведение митинга иногда могут быть причиной того, что планировавшиеся уличные акции могут не состояться. В администрации г. Читы, выдающей уведомления о проведении уличной акции, существует неопубликованное нигде правило, что заявка, поданная после 16 часов, регистрируется как поданная на следующий день. На основании этого некоторые организации не могли провести акции, посвященные конкретному событию.

бод человека: Всероссийский журнал региональных правозащитных организаций. 2001. август–сентябрь. № 16.

²⁶⁰ Сорван Марш мира «Грозный — Москва». Заявление правозащитных организаций // Защита прав и свобод человека: Всероссийский журнал региональных правозащитных организаций. 2001. август–сентябрь. № 16.

²⁶¹ www.ntv.ru.com. 2001. 13 июля.

Санкционированные политические акции могут встретить противодействия непосредственно во время проведения без видимых на то причин. Так, 12 ноября сотрудники Новоалтайского ГОВД (Алтайский край) задержали во время официально разрешенного пикетирования у здания городского совета депутата горсовета Владимира Бычкова, одного из организаторов пикетирования. Целью пикетирования было добиться внесения в Устав города поправок, ограничивающих власть мэра и усиливающих ответственность депутатов перед избирателями. Владимир Бычков удерживался работниками милиции около часа. По его словам, «сотрудники ГОВД требовали объяснений по поводу объявлений, сделанных им и его сторонниками посредством мегафона». Сотрудниками правоохранительных органов был также нарушен принцип депутатской неприкосновенности.

Региональная практика в регулировании уличных мероприятий, проводимых общественными объединениями, иногда дает формальные и сомнительные, с точки зрения закона, основания для принятия различных нормативных актов, запрещающих или ограничивающих проведение каких-либо мероприятий, вводя перечень разрешенных для этого мест. 17 октября 2001 г. первый заместитель главы администрации г. Краснодара издал акт № 803-Р «О дополнительных мерах по усилению охраны общественного порядка на территории города Краснодара», которым распорядился «приостановить до 1 января 2002 г. на территории города Краснодара проведение пикетов, митингов, шествий у зданий государственных органов и органов местного самоуправления». А в Карачаево-Черкесской Республике был издан президентский указ от 17 апреля 2001 г. о моратории на проведение массовых мероприятий общественными и общественно-политическими организациями республики. Мотивировалось это тем, что в КЧР проводится операция «Вихрь-Антитеррор» и депутаты всех уровней обратились к президенту с просьбой временно наложить вето на проведение всякого рода собраний, митингов, пикетов, за исключением общенациональных праздников и религиозных обрядов.

В ряде случаев суды выносят решения в пользу граждан, опротестовавших нормативные акты, ограничивающие реализацию права на свободу мирных собраний. Так, Постановление Главы администрации Хабаровского края от 29 октября 1998 г. — утвердившее Положение о социально-культурной деятельности на архитектурном комплексе «Площадь имени В. И. Ленина» г. Хабаровска после реконструкции (пункт 2.2 которого запрещал проведение на площади мероприятий политической направленности, а в действительности любых мирных акций) — было признано не-

действительным Решением Верховного суда РФ от 12 октября 2001 г. с момента его выхода.

* * *

В процессе мониторинга в 2001 г. не зафиксированы существенные ограничения и нарушения права на создание общественных объединений. Исключение составляют выявленные случаи ограничения прав религиозных организаций, в том числе ситуация с отказом в перерегистрации в г. Москве Армии спасения.²⁶²

Хотя большинство организаций, желающих обрести юридический статус, получают регистрацию соответствующих органов, тем не менее, сам процесс принятия документов зачастую становится затяжным из-за нежелания представителей регистрирующих органов оказывать помощь в подготовке документов, а также из-за оказываемого иногда давления с целью изменить некоторые положения и формулировки в уставных документах. Вероятно, что процесс регистрации затягивается искусственно из-за стремления (обусловленного чем-либо или нет) региональных госучреждений сократить число общественных объединений, в особенности политической направленности. Так, Управление юстиции Администрации Волгоградской области, систематически предъявляя различные как обоснованные так и сомнительные требования к содержанию документов для получения регистрации, не разъясняет самые общие правила, которыми нужно руководствоваться гражданам при создании общественных объединений (например, можно вывесить образцы документов на информационный стенд).

В правозащитные организации Читинской области обращались представители нескольких инициативных групп с информацией о том, что сотрудник Управления юстиции, занимающийся регистрацией общественных объединений, грубо обращается с заявителями, не отвечает ни на какие вопросы в отношении уставов, предлагая обратиться за помощью в юридическую фирму. В заключении об отказе указывается первая встреченная ошибка, в результате чего люди переделывают устав много раз и всякий раз ждут месяц, установленный законом на рассмотрение уставов.

Аналогичные сообщения о затруднениях в получении регистрации общественных объединений приходят из Липецкой и Свердловской области.

В связи с правом на свободу объединений нельзя не обратить внимания на принятый в июле 2001 г. закон «О политических партиях»,

²⁶² См. раздел «Свобода убеждений, совести и религии» настоящего доклада.

усложняющий процесс возникновения, регистрации и функционирования политических партий. По новому закону политическая партия может считаться таковой только в том случае, если ее численность составляет не менее 10 тыс. человек (ст. 3, п. 2, ч. 2), она обладает региональными отделениями более чем в половине субъектов РФ (ст. 3, п. 2, ч. 1) и количество членов регионального отделения достигает как минимум 100 человек (ст. 3, п. 2, ч. 2). К этому необходимо добавить, что в одном субъекте федерации не может быть более одного регионального отделения (ст. 3, п. 2, ч. 1) и члены одного регионального отделения одновременно не могут быть членами другого (ст. 23, п. 6). При этом создаваемая политическая партия обязана предоставить регистрирующим органам информацию обо всех своих членах (ст. 19, п. 6; ст. 27, п. 16). Уже существующие политические партии, не участвовавшие в парламентских выборах 1999 г., должны пройти процедуру перерегистрации. Для этого они должны отвечать требованиям нового закона по численности региональных отделений и количеству членов в каждом из них (ст. 41, пп. 3г, 3д). Необходимый перечень документов должен быть представлен в регистрирующий орган в течение шести месяцев (ст. 15, п. 3). Хотя регистрация региональных отделений проводится после регистрации политической партии, тем не менее, отсутствие хотя бы одного документа из требуемого списка, в том числе протокола проведения общих собраний с указанием количества членов региональных отделений, влечет отказ в регистрации.

Представляется, что законодательное введение упомянутых количественных цензов исключает из партийной системы страны политические партии, распространение деятельности которых меньше общенационального масштаба. Партии, созданные для представления интересов и законотворческой деятельности на уровне субъекта федерации или местного уровня, могут лишиться права на существование в виде политической партии, имея возможность организовать в одну из форм общественных объединений. Кроме того, положения нового закона, касающиеся информации о членах партии, предоставляемой в регистрирующие органы, могут затруднить неизбежный для укомплектования региональных отделений процесс рекрутирования новых членов. Вероятно, что цель укрупнения политических партий и эффективного партстроительства будет достигнута, что само по себе имеет положительные последствия. Законодательное ограничение прав в основном претерпевают небольшие политические партии, мало известные в обществе.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

Первоочередной проблемой остается отсутствие четкого правового механизма получения статуса беженца или вынужденного переселенца, а также крайне усложненная процедура получения гражданства России.²⁶³ Изменения, произошедшие в этой сфере в 2001 г., позволяют говорить об ужесточении механизма получения правового статуса лицам, вынужденно находящимся в настоящее время на территории РФ на нелегальном положении, а также тем, кто планирует переехать в Россию на постоянное местожительство, в первую очередь, это — русскоязычные граждане СНГ.

С начала 2001 г. перестало действовать положение закона «О гражданстве», подразумевавшее возможность получения гражданства России по упрощенной схеме. Фактическим результатом отмены упрощенного порядка стало то, что находящиеся на территории России беженцы из бывших республик СССР времен этнических конфликтов были приравнены к иностранцам, «временно пребывающим» на территории РФ. Понятие «ближнее зарубежье» перестало давать какие-либо юридические преференции беженцам, которым теперь необходимо либо получить загранпаспорт в консульстве бывшей республики СССР, из которой они бежали, либо вернуться в республику и оформить национальный паспорт. Понятно, что как в первом, так и во втором случаях возникают трудности. Для большинства беженцев не представляется возможным вернуться в республику своего бывшего проживания по простой причине отсутствия нужной суммы для проезда, а оформление загранпаспорта в консульствах зачастую так же упирается в вопрос денег.²⁶⁴ Таким образом, количество нелегальных мигрантов только механически увеличилось с отменой действия упомянутого положения закона. Нового закона «О

²⁶³ См. Интервью заместителя регионального представителя УВКБ ООН Н. Коуссидиса корреспонденту газеты «Известия». *Чубаров Е.* Сами мы не местные // Известия. 2001. 19 февраля. № 29; по мнению Т. Ивановой, социолога лаборатории миграции Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН, легализация всех находящихся на территории России мигрантов — способ, позволяющий решить многие социально-экономические проблемы беженцев и вынужденных переселенцев, а также проблемы миграционного контроля. Правовой статус — необходимое условие для получения регистрации и возможности дальнейшего самостоятельного обустройства мигрантов. *Скопова Г.* Мы сами плодим нелегалов // Московская правда. 2001. 12 февраля. № 6; *Коробов А.* Получить российское гражданство стало еще труднее // Время МН. 2001. 11 августа. № 141.

²⁶⁴ По сведениям Обнинской региональной правозащитной группы, без выплаты определенной суммы практически невозможно получить какие-либо документы.

гражданстве» пока нет, хотя на 20 февраля 2002 г. соответствующий законопроект прошел два чтения.

Отсутствие федерального закона «О миграционной политике РФ», который бы регулировал миграционные потоки, ничем, по мнению Уполномоченного по правам человека в РФ О. Миронова, не восполняется²⁶⁵ и создает ситуацию, стимулирующую рост численности нелегальной миграции в страну.

В то же время позицию России в вопросе привлечения этнических русских из стран СНГ неоднократно озвучивали Президент РФ В. Путин (во время визитов в города Ростов-на-Дону, Новосибирск и Республику Казахстан), а также представители законодательной и исполнительной власти.²⁶⁶ Коротко, желание России принять большое количество граждан русского происхождения сводится к необходимости достичь эффективного решения проблемы демографического спада и старения населения, а также профилактики возможного в будущем экономического кризиса, в том числе по причине сокращения трудоспособного населения.

Из трех существующих вариантов решения демографической проблемы — повышение рождаемости, снижение смертности, миграция — последний выглядит наиболее реальным с точки зрения эффективного, быстрого и, в связи с ограниченными экономическими ресурсами государства, более доступного решения обозначенной проблемы.

Разработка упрощенного правового механизма получения российского гражданства, присвоения статуса вынужденного переселенца и беженца, а также решение вопросов финансового обеспечения новых граждан России были бы закономерным следствием заявленных приоритетов государственной демографической политики.

Однако действия власти в области правового и финансового обеспечения миграционной политики не позволяют делать выводы о скором достижении обозначенных Президентом РФ целей. Отказ в государ-

²⁶⁵ Сухов И. Позитивная дискриминация // Время новостей. 2001. 15 марта. № 45.

²⁶⁶ На встрече с представителями Форума переселенческих организаций экс-министр ликвидированной Минфедерации А. Блохин сформулировал основное направление миграционной политики, заданное президентом страны: «Мы заинтересованы приглашать соотечественников в Россию. Но, в первую очередь тех, кто может самообустраиваться. Мы им поможем получить землю, перевезти вещи, создать рабочие места». Цит. по: Считать иностранцами // Общая газета. 2001. 31 мая. № 22; Председатель Комитета Государственной Думы РФ по делам национальностей В. Никитин в своей статье, опубликованной в газете «Время МН», обозначил возможное решение проблемы неуправляемости миграционного потока и снижения напряженности в связи с большим притоком мигрантов в ряде регионов страны: «Мы намерены настойчиво в законодательном порядке предлагать для переезда определенные регионы, в которых миграционные службы будут решать все вопросы в гораздо более короткие сроки». *Никитин В.* Куда бежать мигранту? // Время МН. 2001. 26 октября. № 195.

ственном финансировании федеральной миграционной программы на 2002–2004 гг. демонстрирует в действительности невысокий уровень значимости этих вопросов для российской власти²⁶⁷. Концепция миграционной политики, работа над которой велась в течение нескольких лет, пока не была принята, но получила одобрение Правительства России 19 июля 2001 г. Хотя документ не получил официального статуса, он, тем не менее, задал направление структурному реформированию органов исполнительной власти.

Ликвидация 14 ноября 2001 г. Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике (Минфедерации РФ) — ведомства, постоянно претерпевающего изменения в течение десяти лет и уже из-за этого имевшего низкую эффективность,²⁶⁸ — и передача его функций трем государственным министерствам является важным структурным изменением, последствия которого, как представляется, рано оценивать. Но единственное, что необходимо обозначить, — это прогнозируемую рассогласованность действий трех ведомств, вынужденных заниматься вопросами внутренней и внешней миграции, не имея при этом накопленного опыта и подготовленных кадров. Функции расформированного Минфедерации были переданы МИД, МВД и Минэкономразвития с целью реализации поставленных центральной властью задач рационального развития экономики за счет мигрантов, «оптимизации территориального распределения населения», а также фильтрации миграционного потока для благоприят-

²⁶⁷ Например, исключение федеральной миграционной программы из перечня финансируемых государством означает, что 200 тысяч вынужденных переселенцев теряют гарантии на получение жилья, 40 тысяч семей не получают финансовых ссуд на строительство. *Каджая В.* Лишние люди // Независимая газета. 2001. 4 июля. № 19.

²⁶⁸ До своего упразднения в октябре 2001 г. министерство, созданное в 1991–1992 гг., претерпело в общей сложности 11 структурных и кадровых изменений. В 1991–1992 гг. был создан Госкомитет по делам национальностей, который возглавил директор Института этнологии РАН В. Тишков. В декабре 1992 г. председателем Госкомитета был назначен С. Шахрай, который возглавлял это ведомство до первой структурной реформы в 1994 г., когда Госкомитет был преобразован в Министерство по делам национальностей и региональной политике. После преобразования Миннац возглавил Н. Егоров, ранее губернатор Краснодарского края. В 1995 г. на должность министра был назначен В. Михайлов, в прошлом заместитель министра. В 1996 г. Министерство было переименовано в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям. В мае 1998 г. новым министром становится Е. Сапиро, экс-спикер Пермского парламента. В сентябре 1998 г. в результате очередной структурной реформы Миннац был разделен на два министерства: Министерство национальной политики во главе с Р. Абдулатиповым и Министерство региональной политики во главе с В. Кирпичниковым. Но в 1999 г. министерства были вновь объединены в Министерство региональной и национальной политики, министром был опять назначен В. Михайлов. В январе 2000 г. Михайлова на посту министра сменил А. Блохин. В июле 2000 г. Федеральная миграционная служба вошла в состав Миннаца, который был переименован в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политике. *Городецкая Н.* Беспризорная национальная политика // Время новостей. 2001. 18 октября. № 192.

ствования трудоспособному населению, желающему работать на пользу государства в выбранном властью регионе.

Заявленные Президентом РФ и исполнительной властью приоритеты миграционной политики страны были поддержаны депутатами Госдумы РФ, которая 24 октября 2001 г. приняла постановление «О мерах по борьбе с незаконной миграцией и упорядочению миграционных процессов», рекомендовав ужесточить порядок безвизового въезда на территорию России из стран СНГ, ускорить ратификацию Соглашения о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией в рамках СНГ, подписанного в 1998 г., и разработать законодательные процедуры расселения мигрантов в нужных с точки зрения государственной пользы районах страны.²⁶⁹

По информации заместителя регионального представителя Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев в России Д. Горьке, реорганизация Минфедерации и передача вопросов миграции МВД является следствием обеспокоенности российской власти проникновением в Россию членов террористических групп под видом беженцев и переселенцев.²⁷⁰ Глава Совета безопасности РФ В. Рушайло, подчеркивая приоритетность решения данного вопроса в свете идущей операции против международного терроризма, обращал внимание на отсутствие действенного контроля за миграционными потоками и на сложившуюся ситуацию с большим количеством незаконных мигрантов, которые являются ресурсом террористических групп.²⁷¹ После окончания совещания Совета безопасности России 24 октября В. Рушайло прямо заявил, что «борьба с незаконной миграцией должна стать частью антитеррористической операции».²⁷²

В связи с этим есть основания полагать, что передача вопросов миграционной политики (функций надзора) в ведение МВД приведет к тому, что приоритетным направлением станет миграционный контроль с целью сократить нелегальную миграцию и въезд на территорию России. До ликвидации Минфедерации МВД занималось вопросами контроля за нелегальными мигрантами, и структурные реформы в определенном смысле подтвердили уже существующее распределение полномочий, но задачи социального обеспечения вынужденных переселенцев и беженцев являются для МВД новым видом деятельности, и,

²⁶⁹ Чернега Ю. Незаконных мигрантов приравняют к террористам // Коммерсант. 2001. 25 октября. № 196.

²⁷⁰ Семенова И. ООН не возражает против милиции в штатском // Российская газета. 2001. 1 ноября. № 214 — 215.

²⁷¹ Корня А. Пересадка органов // Время МН. 2001. 26 октября. № 195.

²⁷² Чернега Ю. Незаконных мигрантов приравняют к террористам // Коммерсант. 2001. 25 октября. № 196.

учитывая и без того сверхзагруженность МВД, эффективность работы правоохранительных органов в этой области, скорее всего, не будет высокой. Тем более что сейчас остается нерешенным вопрос, получит ли расформированная в 2000 г. Федеральная миграционная служба, обеспечивавшая выполнение социальных гарантий беженцев и вынужденных переселенцев, статус автономного самостоятельного подразделения в рамках МВД или станет добавочной единицей.

Необходимо также отметить, что фильтрация миграционного потока будет осуществляться, скорее всего, в пользу мигрантов русского происхождения, поскольку в своих заявлениях официальная власть обозначила именно это направление миграционной политики как приоритетное, а упрощенный порядок получения гражданства России, содержащийся в законопроекте «О гражданстве РФ», может создать условия, благоприятствующие русскоязычным мигрантам.²⁷³ Но, как уже было отмечено, отказ в финансировании федеральной миграционной программы²⁷⁴ и отсутствие государственной миграционной политики, по всей видимости, не будут способствовать эффективной реализации этих целей.

Хотя разработка политики привлечения в Россию русскоязычных мигрантов имеет большое значение, и решение этой проблемы для государства остается одним из приоритетных, но выполнение обязательств по отношению к уже находящимся в России вынужденным переселенцам и беженцам, тем не менее, должно быть первостепенной задачей для российской власти. Тем более, что часть из них является трудоспособным и платежеспособным ресурсом для государства.

Основными тремя группами беженцев и вынужденных переселенцев²⁷⁵ в России продолжают оставаться: граждане иностранных государств, ищущих убежища на территории России; граждане республик, некогда входивших в состав СССР, вынужденные покинуть прежнее местожительство из-за этнических конфликтов в конце 80-

²⁷³ Согласно ст. 30 законопроекта «О гражданстве» полномочия по изучению вопросов упрощенного получения гражданства передается структурам МВД, а правом на упрощенный порядок пользуются те, кто «родился на территории РСФСР и состоял в прошлом в гражданстве СССР» и «имеют или имели хотя бы одного из родителей, состоящего или состоявшего в гражданстве Российской Федерации». В случае, если человек имел в прошлом гражданство СССР, но при этом не родился в РСФСР, то упрощенный порядок получения гражданства на него не распространяется. См. текст законопроекта. www.akdi.ru/gd/proekt/086205GD.SHTM

²⁷⁴ Это значит, что в государственном бюджете будет отсутствовать отдельная статья, аккумулирующая средства для решения всего комплекса миграционных вопросов.

²⁷⁵ В том числе, люди, которые сейчас остаются на нелегальном положении и стремятся получить статус.

х — начале 90-х гг.; внутренние мигранты, вынужденные покинуть прежнее местожительство — в первую очередь, жители Чечни, бегущие от военных действий внутри республики.

В соответствии с ратифицированной Россией Женевской конвенцией о статусе беженца и федеральным законом «О беженцах» 9 апреля 2001 г. было принято Постановление № 274 Правительства РФ «О предоставлении временного убежища на территории РФ». Постановление утверждало порядок, в соответствии с которым Минфедерации РФ должно было рассматривать вопросы предоставления временного убежища и принимать положительное или отрицательное решения по каждому конкретному ходатайству. Вопросы регистрации, депортации, а также хранения информации о лицах, получивших временное убежище, решались также в Минфедерации и передавались для исполнения в МВД РФ. Учитывая, что в результате ликвидации Минфедерации миграционная политика передана в ведение МВД, то, скорее всего, принимать решения о предоставлении убежища, продлении срока его действия или депортации будет только МВД.

Граждане иностранных государств, по преимуществу из африканских стран и Афганистана, стремящиеся получить статус беженца или гражданина России, находясь на нелегальном положении в России по причине фактической невозможности получить какой-либо статус. По сведениям Уполномоченного по правам человека в РФ О. Миронова, из порядка 700 тысяч нуждающихся в статусе беженца, только 595 человек смогли получить такой статус с 1993 г.²⁷⁶

Положение многих переселившихся на территорию России из республик бывшего СССР усугубляется отсутствием регистрации, оформлением которой зависит от наличия постоянного или временного жилья. Хотя эти люди находятся, с точки зрения государства, на нелегальном положении, тем не менее, на них распространяются общие для всех обязанности. Переселенцы из Киргизстана, в течение ряда лет живущие в Истринском районе Московской области на территории бывшего пионерлагеря, не могут получить регистрации по месту жительства, поскольку помещения лагеря не являются жилым фондом. Тем не менее, каждая семья регулярно оплачивает коммунальные услуги.²⁷⁷ Поскольку фактическое отсутствие постоянного или временного жилья является одной из основных проблем для вынужденных переселенцев и беженцев, постольку многие из них не могут получить регистрации. Такое положение дел не оставляет для

²⁷⁶ Получить статус беженца в России почти невозможно // Прима. 2001. 14 марта. № 213.

²⁷⁷ Вандышева О. Выбираю Россию на жительство // Комсомольская правда. 2001. 4 октября. № 182.

большинства из них возможностей для приемлемого устройства в регионах РФ.

Предоставление жилья, средств на строительство жилья, а также беспроцентных возвратных ссуд являются частью финансовых и материальных обязательств государства по отношению к беженцам и вынужденным переселенцам, получившим соответствующий статус. Но вопрос предоставления жилья для большинства из них остается до сих пор нерешенным. Государство в начале 90-х гг., столкнувшись с новой для себя проблемой большого количества беженцев, требующей оперативного решения, расселяло их в гостиницах и домах отдыха в России. Так, многие бакинские беженцы, вынужденные покинуть Азербайджан во время этнического конфликта начала 90-х гг., продолжают жить в гостиничных номерах г. Москвы и Московской области. Но в 2001 г. ситуация стала ухудшаться, поскольку владельцы акционированных в течение десятилетия гостиниц не готовы дальше предоставлять гостиничные номера в качестве временного жилья.

Хотя государство к настоящему времени не выполнило полностью своих обязательств по предоставлению жилья беженцам, а Департамент внешних связей мэрии г. Москвы оплачивал их проживание в гостиницах до 1 ноября 2001 г., 29 июня без судебного решения, равно как при отсутствии соответствующего решения органов власти, С. Мкртумян вместе с четырьмя детьми была выселена из номера гостиницы «Заря» с помощью представителей ОВД «Марфино» (г. Москва), а имущество семьи было конфисковано.²⁷⁸

Такие же действия, не основанные на соответствующих документах и решениях, по выселению беженцев из временного жилья с конфискацией имущества были совершены судебным приставом в отношении семьи Андросенко (Владимирская область), приехавших в Россию в 1992 г. и в течение девяти лет ожидавших квартиры, обещанной хозяйством «Дуденовский».²⁷⁹ Законность действий судебного пристава оспаривается семьей Андросенко в суде.

В региональных докладах зафиксирована, в основном, информация, касающаяся проблем с получением правового статуса, отсутствие которого — причина общего бедственного положения многих мигрантов. Также много сообщений о трудностях, связанных с получе-

²⁷⁸ Бакинским беженцам угрожает выселение из московских гостиниц // Агентство социальной информации. 2001. 16 июля; Генеральная прокуратура вступилась за беженцев // Прима. 2001. 16 июля. № 298.

²⁷⁹ Короткова Е. В холодных объятиях // Литературная газета. 2001. 24 октября. № 43.

нием жилья и обустройством в целом. Но, к сожалению, информации из регионов недостаточно для более полного описания проблемы.

Фактическое положение вынужденных переселенцев и беженцев остается стабильно плохим. Однако ситуация с вынужденными мигрантами из Чечни, покинувшими пределы республики с начала второго военного конфликта и живущими в лагерях, спонтанных поселениях и частном секторе в прилегающих к Чечне субъектах федерации, развивалась еще более динамично в худшую сторону.

Территориальные органы Минфедерации РФ перестали регистрировать вновь прибывающих из Чечни граждан в 1999 г. Выдача справки по форме № 7, необходимой для получения социальных выплат, не осуществляется с 13 апреля 2001 г.²⁸⁰ Отсутствие какого-либо статуса, подтверждающего бедственное положение этих граждан, предоставляет власти юридические основания для невыполнения ряда финансовых обязательств по отношению к людям, фактически находящимся на положении беженцев. Поскольку государство признало их «лицами, вынужденно покинувшими места постоянного проживания в Чеченской республике», оно обязано выплатить компенсации и обеспечить беженцев элементарными материальными средствами. Но те беженцы, которые переезжали в Республику Ингушетию в течение 2001 г., как правило, не могли оформить документы, необходимые хотя бы для получения бесплатного питания.²⁸¹

Отсутствие непрерывного минимального обеспечения для живущих в лагерях людей со стороны государственных структур,²⁸² наличие государственного долга порядка 100 млн. руб.²⁸³ перед ингушскими миграцион-

²⁸⁰ Федеральные власти продолжают выдавливать чеченских беженцев в Чечню // Агентство социальной информации. 2001. 6 июня.

²⁸¹ С началом антитеррористической операции документирование вынужденных мигрантов из Чеченской республики, прибывающих на территорию Ингушетии, осуществлялось через оформление справки по форме № 7. Наличие такой справки являлось основой для получения регистрации по месту пребывания, а также предоставляло право на получение бесплатного питания, временного жилища, лекарственных средств. По сути, это документ, который удостоверяет личность и имеет исключительно местное значение. В случае потери справки она не восстанавливается. Все выданные на сегодняшний момент справки имеют силу. По сведениям, предоставленным А. Черкасовым (ПЦ «Мемориал»), упомянутая справка не оформляется с начала 2000 г.

²⁸² «... в лагере беженцев “Барт” около Карабулака 23 марта была прекращена выдача горячего питания, а 31 марта перестали выдавать хлеб. В Назрани хлебом перестали обеспечивать с 2 апреля. В этот день хлеб перестали давать и в лагерях около станицы Слепцовская, а выдачу горячего питания там приостановили неделю назад. В лагере беженцев в селе Яндаре Назрановского района с 21 марта не дают горячего питания, а 3 апреля перестали выдавать хлеб. По некоторым данным, то же самое наблюдается в Малгобеке, Али-Юрте, станицах Нестеровская и Вознесенская». Цит. по: Чеченские беженцы в Ингушетии перестали получать хлеб // Прима. 2001. 4 апреля. № 228.

²⁸³ Беженцев из Чечни не регистрируют по «устной установке» правительства // Прима. 2001. 15 октября. № 343.

ными структурами и МЧС не позволяют говорить о стремлении российской власти улучшить положение чеченских беженцев. Не признавая необходимого в таких ситуациях статуса вынужденного переселенца за мигрантами из Чеченской республики, власть не может претендовать на эффективность своих действий. Недостаточность и неравномерность федерального финансирования частично компенсируется деятельностью гуманитарных международных и иностранных благотворительных организаций. Такая позиция государства объясняется еще и тем, что процесс репатриации рассматривается как единственное приемлемое решение проблем беженцев.

Инициировать процесс постепенного возвращения беженцев из лагерей в Ингушетию обратно в Чечню и в дальнейшем способствовать переселению большинства из покинувших Чеченскую Республику граждан — было приоритетной политической задачей для федерального правительства и администрации Чечни. Но меры, разработанные правительством для реализации этой цели (гарантии социальных выплат, компенсации за утраченное жилье и имущество) — вторичны по отношению к основному требованию беженцев, выполнение которого выставляется ими в качестве единственного, необходимого условия — обеспечению безопасности жизни.²⁸⁴ Федеральная власть и администрация Чечни приводят различные аргументы в пользу ликвидации лагерей беженцев, среди которых доминирующими остаются утверждения о сохранности многих принадлежащих чеченским беженцам домов на территории Чечни и о меркантильных интересах беженцев — получать гуманитарную помощь.²⁸⁵ Кроме того, указывается на использование лагерей противной стороной конфликта.²⁸⁶

Так, есть сообщения о проводимых администрацией Чечни и федеральными силами по сути ультимативных и сомнительных с точки зрения закона акциях, осуществляемых в рамках политики по возвращению беженцев в Чечню. В Урус-Мартане бронетехникой был уни-

²⁸⁴ *Мурадов М.* Чечня собирает беженцев // Коммерсант. 2001. 29 мая. № 91; *Коновалова Н.* Жить дома опасно для жизни; Добро пожаловать в ад // Новые Известия. 2001. 25 мая. № 87; *Городецкая Н.* Рваные палатки навсегда // Время новостей. 2001. 24 июля. № 130; *Угланов А., Цепляев В.* Беженцев уберут бульдозерами // Аргументы и факты. 2001. 6 июня. № 23; Представитель президента: «Беженцы живут неплохо» // www.kolokol.ru/R/P/947/

²⁸⁵ *Елагин* вернет из Ингушетии в Чечню 50 тысяч беженцев // www.ntv.ru.com. 2001. 25 июля; *Сухов И.* Чеченские беженцы могут вернуться в Ингушетию // Время новостей. 2001. 9 июля. № 119; Совет безопасности России обсудит проблемы чеченских беженцев // www.ntv.ru.com. 2001. 28 августа.

²⁸⁶ В Чечню к зиме все беженцы не вернуться // www.ntv.ru.com. 2001. 20 июля; *Янченков В.* Кочевники поневоле // Труд. 2001. 5 сентября. № 162.

чтожен дом семьи Р. Газуевых. За неделю до сноса дома семье было сделано предупреждение: либо они возвращаются в Чечню из палаточного лагеря, либо их дом будет уничтожен.²⁸⁷

Чтобы форсировать переселение беженцев из лагерей в Ингушетии в Чеченскую республику, правительство предприняло ряд мер, призванных создать условия, стимулирующие скорый переезд или не оставляющие возможностей для вынужденных мигрантов продолжить пребывание в Ингушетии: финансирование чеченских беженцев в Ингушетии передается в ведение правительства Чечни,²⁸⁸ социальные выплаты с 1 декабря переводятся в ведение Чеченской администрации и будут осуществляться только на территории Чечни; распределение всей гуманитарной помощи, направляемой на нужды чеченских беженцев, будет происходить в Чеченской республике,²⁸⁹ владельцы жилья, принявшие у себя беженцев из Чечни, перестали получать льготы на оплату коммунальных услуг; а юридические лица, предоставившие свои помещения для размещения беженцев, лишились выплат за аренду²⁹⁰ и др. Тем не менее, в результате этих усилий в Чечню в 2001 г. Вернулись только 168 человек²⁹¹ из порядка 30 тысяч беженцев, живущих в палаточных лагерях в Ингушетии.

Не всем беженцам первого военного конфликта в Чечне удалось самостоятельно устроиться за пределами республики, вследствие чего они продолжают жить во временных центрах размещения — гостиницах, пансионатах и т. д. — испытывая давление со стороны руководства. Нескольким семей, проживающих в санатории «Эльбрус» (Кабардино-Балкария), должны будут покинуть эти помещения по решению директора. Так как суммы компенсаций, выплаченные им, обесценились в связи с девальвацией, и они не смогли приобрести какое-либо жилье, то фактически беженцы оказываются бездомными, либо вынуждены вернуться в Чеченскую республику.²⁹² Отсутствие регистрации явилось формальным поводом для того, чтобы глава департамента образования г. Нальчика (Республика Кабардино-Балкария) вынес рас-

²⁸⁷ Беженцев продолжают выдавливать в Чечню // Агентство социальной информации. 2001. 20 июня.

²⁸⁸ Информационное сообщение // Парламентская газета. 2001. 2 августа. № 142; Постановление Правительства № 163 от 3 марта 2001 г. подразумевает финансирование пунктов временного размещения, расположенных только на территории Чечни. См.: Федеральные власти продолжают выдавливать чеченских беженцев в Чечню // Агентство социальной информации. 2001. 6 июня.

²⁸⁹ *Городецкая Н.* Зима без еды и денег // Время новостей. 2001. 10 октября. № 186.

²⁹⁰ *Коновалова Н.* Жить дома опасно для жизни // Новые Известия. 2001. 25 мая. № 87.

²⁹¹ Беженцев из Чечни не регистрируют по «устной установке» правительства // Прима. 2001. 15 октября. № 343.

²⁹² Речкалов В. Личико кавказкой национальности // Общая газета. 2001. 27 сентября. № 39.

поряжение, отказывающее детям незарегистрированных родителей в посещении школ города. В результате около 100 детей не были допущены на занятия в школе № 8 г. Нальчика. Хотя заместитель главы департамента отрицает возможность такого распоряжения, тем не менее, упомянутая школа не является исключением в городе.²⁹³

В 2001 г. положительным итогом деятельности ряда правозащитных организаций, и в первую очередь комитета «Гражданское содействие», стало решение кассационной коллегии Верховного суда РФ об отмене части положений Постановления Правительства № 510 «О порядке выплаты компенсации за утраченное жилье и/или имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно» от 30 апреля 1997 г. В прежнем виде правительственное постановление выдачу компенсаций ставило в зависимость от времени регистрации и отъезда из Чеченской республики. В результате многие беженцы первого военного конфликта в Чечне, по разным причинам не успевшие оформить регистрацию в обозначенный постановлением временной период или выехавшие в другие определенные постановлением сроки, не попадали под действие постановления и лишались права на получение компенсации.²⁹⁴ Соответствующая часть постановления по решению кассационной коллегии Верховного суда была признана незаконной

²⁹³ Там же.

²⁹⁴ Суд снял ограничения для выплаты компенсаций чеченским беженцам // Прима. 2001. 20 марта. № 217.

РАЗДЕЛ 3

**СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВНЫХ
ПОЛИТИЧЕСКИХ СВОБОД**

ПРАВО НА ПЕРИОДИЧЕСКУЮ СМЕНУ ВЛАСТИ ЧЕРЕЗ ВЫБОРЫ

Предвыборный процесс в России носит непрерывный и насыщенный характер. Помимо федеральных выборов, в субъектах РФ и муниципальных единицах избираются представительные и исполнительные органы власти. Кроме того, федеральные, региональные и местные избирательные кампании в органы власти субъектов РФ происходят одновременно. В связи с этим избирательный процесс является постоянной составляющей внутренней политической жизни страны. Так в 2001 г. в России на уровне субъектах федерации были проведены выборы 15 глав регионов и выборы в 30 региональных законодательных собраний.

В целом, граждане РФ имеют возможность осуществлять свои избирательные права, однако комплекс факторов является причиной нарушений, из-за чего реализация права на периодическую смену власти через выборы серьезно ограничивается. Незаконное вмешательство властей всех уровней в избирательный процесс приводит к тому, что в значительном числе случаев институт выборов приобретает в России квазиконкурентный характер, когда избирателям предлагается выбрать из кандидатов, один из которых «обречен» на победу. Зачастую результатом такого положения становятся затруднения в формировании электорального выбора, что в свою очередь может стать причиной протестных электоральных форм поведения избирателей, что имело место, например, в ходе губернаторских выборов в Приморском крае, когда во втором туре голосования 33,7% избирателей проголосовали «против всех».²⁹⁵

Объектом федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» является избирательное право, как активное — право быть избранным в органы власти, так и пассивное — право избирать. Иногда стремление провести выборы в установленные сроки приводит к нарушениям активного избирательного права. Показательный случай произошел в Тульской области в ходе второго тура выборов губернатора. Кандидат, занявший в первом туре выборов второе место по числу поданных за него голосов, не стал участвовать во втором туре, сняв свою кандидатуру. Однако и тот кандидат, который в этом случае попал во второй тур, отка-

²⁹⁵ Чернышев А. С. Дарькина признали губернатором // Коммерсант. 2001. 22 июня. № 107.

зался от дальнейшего участия в выборах. Тем не менее, последний, вопреки его воле, был включен в бюллетень для голосования областной избирательной комиссией, которая хотела избежать ситуации безальтернативных выборов и прямо нарушила активное избирательное право кандидата. Областной суд, рассматривавший поданную кандидатом жалобу, не смог самостоятельно разрешить вопрос и направил дело на рассмотрение в Конституционный суд.²⁹⁶ Представляется, что возможным разрешением ситуации безальтернативных выборов в действующем законодательстве является назначение даты регистрации новых участников для проведения повторных выборов.

Оказание служебного давления на кандидатов косвенным образом может приводить к нарушениям активного избирательного права. Один из сотрудников правоохранительных органов, заявивший о своем намерении участвовать в выборах губернатора Пензенской области, получил уведомление со своего места работы, что руководство учреждения расторгает с ним трудовой договор, несмотря на то, что он был заключен на период до мая 2004 г.

Встречаются случаи, когда косвенное давление на кандидата в органы власти сопровождается действиями криминального характера в отношении его доверенных лиц и членов избирательных штабов. Руководитель штаба одного из кандидатов на пост губернатора Пензенской области был избит в своей квартире. На доверенное лицо одного из кандидатов в депутаты Самарской Губернской думы (г. Самара) оказывалось постоянное давление со стороны криминальных структур, в том числе осуществлялся незаконный сбор сведений о членах ее семьи.

Влияние властей условно можно разделить на две основные составляющие: вмешательство федерального центра в ход региональной избирательной кампании и активное использование «административного ресурса» действующей региональной властью, представители которой принимают участие в выборах.

Заинтересованность федерального центра в определенном исходе региональных выборов является политически оправданной и не может быть предметом обвинения в несоответствии избирательному законодательству, но несоблюдение правил агитации, а также преференции, различным образом благоприятствующие некоторым кандидатам в ходе предвыборной кампании, нарушают принцип равенства кандидатов. Ход губернаторских выборов в Приморском крае, одним из участников которых был за-

²⁹⁶ Конституционный суд рассмотрит тульский предвыборный скандал: Информационное сообщение // Время новостей. 2001. 25 мая. № 90.

меститель полномочного представителя Президента РФ Г. Апанасенко, позволяет рассматривать их как пример вмешательства федерального центра.²⁹⁷ Заняв третье место по результатам первого тура выборов, Г. Апанасенко завершал, таким образом, свое участие в предвыборной кампании, но снятие с регистрации В. Черепкова за несоблюдение правил агитации в части получения бесплатного эфира автоматически позволило Г. Апанасенко принять участие во втором туре. В то же время, к С. Дарькину, который опередил в первом туре других кандидатов по числу голосов и получил бесплатный эфир на тех же основаниях, что и В. Черепков, не возникло претензий, которые бы привели к снятию его с регистрации. Этот случай дает основания говорить о существующей практике двойных стандартов в отношении кандидатов, использованной здесь, скорее всего, для того, чтобы обеспечить Апанасенко участие во втором туре голосования.

Финансовая привлекательность Республики Саха (Якутия), скорее всего, стала причиной того, что президентские выборы в этом регионе также стали предметом пристального внимания федерального центра. Республика является одним из немногих регионов России, находящимся в благополучном экономическом положении, основанном на налоговых отчислениях крупной якутской компании «Алроса» занимающейся добычей и переработкой алмазов. По-видимому, В. Штыров (перед началом выборов — руководитель «Алросы»), остался единственным реальным кандидатом в списке претендентов на пост президента Якутии и выиграл выборы потому, что согласился на преобразование алмазодобывающей компании из якутской в федеральную, что означает перечисление основной части налогов в федеральный бюджет вместо регионального.

Политический процесс, в рамках которого ни один из основных кандидатов (действующий президент республики М. Николаев, заместитель Генерального прокурора РФ В. Колмогоров и В. Штыров) не мог получить окончательного превосходства, развивался параллельно избирательной кампании. В результате избирательный бюллетень для голосования претерпевал постоянные изменения. Судебные разбирательства в отношении двух участников выборов из трех основных — тогдашний действующий президент республики М. Николаев, президент «Алросы» В. Штыров; смена приоритетов федерального центра в отношении кандидатов в президенты республики (на первом этапе предвыборной кам-

²⁹⁷ Агитация представителя Администрации Президента РФ в пользу Г. Апанасенко не позволяет говорить о простой заинтересованности федерального центра в исходе губернаторских выборов в Приморском крае. См.: *Константинов О., Гусева Д.* Приморский узел затягивается туже // *Время МН.* 2001. 15 июня. № 100.

пани поддержки федерального центра обладал В. Колмогоров, подтверждением чему служит прямая агитация в его пользу П. Бородина,²⁹⁸ госсекретаря союзного государства России и Беларуси), привели к тому, что досрочное голосование, начавшееся 8 декабря, происходило по бюллетеням, в которых еще были включены фамилии В. Колмогорова и М. Николаева, снявших свои кандидатуры в конце агитационной кампании.

Рассчитывающий на возможность баллотироваться на третий срок М. Николаев использовал административный ресурс для влияния на органы власти республики. Парламент Якутии не исключил из республиканской конституции положения о запрете избираться на третий срок (ст. 67 Конституции Якутии) до начала регистрации кандидатов. Вследствие чего возникло противоречие регионального законодательства и принятой в 2000 г. Государственной Думой РФ поправки к федеральному закону «Об общих принципах организации органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ», разрешающей участвовать в выборах более двух раз руководителям регионов, избранным до октября 1999 г. В результате Николаев оказывал давление на Верховный суд Якутии с тем, чтобы последний удовлетворил его просьбу не рассматривать жалоб избирателей на его незаконную регистрацию.²⁹⁹

В целом, предвыборная кампания в Якутии сопровождалась жесткими и не всегда законными мерами в отношении конкурентов и представителей их штабов, как правило, со стороны избирательного штаба В. Колмогорова (задержание и последующее заключение в СИЗО членов избирательных штабов других кандидатов без предъявления обвинения, максимальное использование ресурсов республиканской прокуратуры для борьбы с конкурентами),³⁰⁰ и, по сути, не носила характера предвыборной борьбы за голоса избирателей. Именно конкуренция административного и служебного ресурсов в рамках этой кампании не позволяют говорить о соблюдении демократических механизмов ротации власти с помощью средств эффективной агитации.

Участие действующих губернаторов в региональных избирательных кампаниях по выборам глав субъектов РФ, как правило, сопряжено с

²⁹⁸ *Городецкая Н.* Трое из ларца // *Время новостей*. 2001. 28 января. № 219.

²⁹⁹ *Городецкая Н.* Любимец народа // *Время новостей*. 2001. 1 ноября. № 202; *Народ против закона*. 2001. 25 октября. № 197.

³⁰⁰ *Михайлов И.* Правда из Якутии // *Независимая газета*. 2001. 29 ноября. № 223; *Сokolьников А.* Волшебник изумрудного города // *Новые Известия*. 2001. 1 декабря. № 219; *Говоров М.* Якутский синдром // *Новые Известия*. 2001. 11 декабря. № 225.

практикой аккумуляции для целей предвыборной кампании возможностей различных государственных учреждений и структур — т. н. «административного ресурса». В 2001 г. эта проблема стала одним из вопросов, активно обсуждавшихся представителями Центральной избирательной комиссии (ЦИК), и одной из причин возникновения по инициативе ЦИК проекта создания фонда «Свободные выборы».³⁰¹ Вопросу о гарантиях равного участия кандидатов в предвыборном процессе и соблюдения избирательного законодательства (на выборах главы Иркутской области) было посвящено обращение Уполномоченного по правам человека в РФ О. Миронова, подготовленного, в свою очередь, на основе обращений к нему депутатов Законодательного собрания Иркутской области. В обращении О. Миронова подчеркивалось наличие фактов привлечения силовых ведомств для оказания давления на граждан, поддерживающих конкурентов по предвыборной борьбе действовавшего на тот момент губернатора области, а также на граждан, оказавших финансовую поддержку оппозиционным кандидатам.³⁰² «Перехлесты и перегибы в части использования действующим губернатором административного ресурса» стали основными характеристиками в оценке предвыборной ситуации в Иркутской области и председателя ЦИК А. Вешнякова.³⁰³ В то же время гражданское дело по жалобе на решение Иркутского областного суда, не удовлетворившего коллективную жалобу четырех кандидатов в губернаторы области о лишении действующего главы области регистрации в качестве кандидата за нарушения правил ведения агитационной кампании, было снято с рассмотрения Верховного суда РФ.³⁰⁴

Нарушения правил ведения агитационной кампании, в первую очередь агитация за того или иного кандидата со стороны должностных лиц — одно из самых распространенных нарушений — не может привести к отмене или пересмотру итогов голосования. Информация о ведении агитации со стороны глав регионов в пользу определенных кандидатов содержится во многих региональных докладах. Так, губернатор Кировской области на встречах с избирателями агитировал за конкретного кандидата на пост мэра г. Кирова. Областная избирательная комиссия лишь указала губернатору на необходимость строго соблюдать избирательное законодательство. На выборах депутатов областной Думы Астраханской области представители окружных

³⁰¹ Михайлов И. Правда из Якутии // Независимая газета. 2001. 29 ноября. № 223.

³⁰² Елисеенко В. Омбудсмен уполномочен заявить // Время МН. 2001. 27 июля. № 130.

³⁰³ Соколова И. Губернатора поймали с поличным // Новая газета. 2001. 26 июля. № 52.

³⁰⁴ Верховный суд не имеет претензий к Говорину. // Независимая газета. 2001. 12 сентября. № 169.

избирательных комиссий, по закону обязанные следить за ходом агитационной кампании, фактически действовали против некоторых кандидатов. Еще один фактор предвыборных кампаний — выпуск и массовое распространение контрафактной агитационной продукции в виде газет и листовок с отсутствующими или не соответствующими действительности выходными данными.

Как уже было отмечено, участие действующего губернатора в предвыборной кампании зачастую сопряжено с использованием преимуществ служебного положения. В день голосования по выборам губернатора Иркутской области в г. Иркутске распространялась газета, содержащая агитационные материалы в поддержку кандидатуры действующего губернатора Б. Говорина. Соответствующих действий со стороны правоохранительных органов не последовало, хотя они были проинформированы о нарушении избирательного законодательства. Более того, мониторингом зафиксированы факты давления, оказываемого на сотрудников государственных учреждений главами администраций, с целью принудить подчиненных голосовать за кандидатуру Говорина под угрозой невыплаты премиальных.

Существующее законодательство предоставляет две возможности для регистрации выдвинутых избирателями кандидатов в депутаты: сбор подписей в поддержку кандидата в депутаты или внесение денежного залога³⁰⁵. Большинство кандидатов прибегают к первому способу не только из финансовых соображений, но и потому, что сбор подписей в поддержку кандидата фактически включает в себя элементы агитации — в виде необходимой для получения подписи избирателя информационной справке о кандидате. Наиболее распространенными нарушениями на этом этапе избирательной кампании могут быть фальсификация подписей или сбор подписей путем принуждения или обмана. Также иногда фиксируются случаи подкупа избирателей с целью получить подпись в поддержку кандидата.

В Нижегородской области кандидату на пост губернатора было отказано в регистрации областной избирательной комиссией на основании того, что предоставленные им подписи были собраны руководителями муниципальных предприятий среди своих подчиненных с использованием принуждения. Решение областной избирательной комиссии опиралось на данные, изложенные в пояснительных записках сотрудников муниципальных организаций, полученных в ходе проверки ГУВД. Хотя избирательной комиссией не были предостав-

³⁰⁵ Денежный залог как способ регистрации кандидата был введен в 1999 г. на парламентских выборах в Госдуму РФ.

лены доказательства фактов принуждения, кандидат не был зарегистрирован. Учитывая, что незарегистрированный кандидат являлся на тот момент действующим мэром областного центра и мог составить реальную конкуренцию губернатору, переизбиравшемуся на этот пост, вполне вероятно, что действия областной избирательной комиссии скорее носили политический характер, чем были нацелены на объективную проверку подписных листов.³⁰⁶

Создается впечатление, что региональная власть имеет возможности оказывать влияние на решения и действия избирательных комиссий регионального уровня вне зависимости от того, участвует ли действующий глава региона в выборах или нет. Так, в Республике Коми республиканская избирательная комиссия не сочла для себя возможным должным образом рассмотреть поданную ей жалобу на нарушения избирательного законодательства в ходе сбора подписей избирательным штабом действующего главы республики. Комиссия ограничилась формальными вызовами в избирательную комиссию сотрудников штаба с тем, чтобы услышать их заверения в соблюдении законодательства. На изменение положительного для губернаторского штаба решения по этому вопросу не повлияли документальные свидетельства сбора подписей муниципальными чиновниками по месту своей службы.³⁰⁷

Инструкции Центральной избирательной комиссии Республики Адыгеи, содержащие трудновыполнимые требования к документам при представлении на регистрацию, в итоге приводили к срыву кампании по сбору подписей. Так, инструкцией предписывалось представлять две фотографии размером 6 × 9 см, что не отвечает стандартам фотостудий. В противном случае, документы на регистрацию не принимались.

Частым нарушением избирательного законодательства является проведение агитации еще до того, как кандидат получил регистрационное удостоверение. На выборах в Московскую городскую Думу в некоторых округах были зафиксированы случаи косвенной и прямой агитации на этапе сбора подписей. Так в избирательном округе № 14 основные конкуренты на выборах стали проводить агитацию в окружных газетах до начала официальной агитационной кампании. Многими кандидатами, действующими на тот момент депутатами прежнего созыва, были распространены иллюстрированные отчеты о

³⁰⁶ *Алексеева Е.* Нижегородский мэр не станет губернатором // Коммерсант. 2001. 31 мая. № 93; *Анисимов С.* Нижегородского мэра не допускают к выборам // Независимая газета. 2001. 2 июня. № 98.

³⁰⁷ *Сорокин С.* Избирком Республики Коми уступил место женщине // Коммерсант. 2001. 9 ноября. № 205.

проделанной работе в течение депутатского срока, что может рассматриваться как косвенная агитация, а так же как злоупотребление своим положением действующих депутатов, поскольку у других участников выборов такой возможности не было.

В избирательную кампанию по выборам в Московскую городскую Думу активно включились политические партии, выдвинувшие по всем 35 округам г. Москвы своих кандидатов. В связи с огромным влиянием Ю. Лужкова, мэра г. Москвы, на столичный политический процесс и объединением движения «Отечество — Вся Россия» (одним из лидеров которой был тот же Ю. Лужков) с пропрезидентской партией «Единство», победившей на парламентских выборах 1999 г., возможности других политических партий обеспечить избрание своих кандидатов снизились до минимума. Для преодоления этой ситуации было достигнуто соглашение между объединившимися «Отечеством» и «Единством» и политическими партиями «Яблоко» и «Союз правых сил». Соглашение подразумевало выдвижение по всем округам г. Москвы согласованных кандидатов одновременно от четырех политических партий, что, в свою очередь, привело к номинальному характеру голосования. Практически во всех избирательных округах выборы в Мосгордуму стали формальным атрибутом, реализующим принятые паритетные политические решения. Создание электоральной ситуации, когда политические различия партий были сведены на нет, обусловило низкую явку избирателей на выборы, поскольку их политические предпочтения не брались во внимание основными участниками выборов.³⁰⁸

Многие зафиксированные нарушения в ходе проведения агитационной кампании связаны с давлением, оказываемом на СМИ и организации, продающие наружные рекламные площади. Результатом этих действий является невозможность для оппозиционных кандидатов вести эффективную предвыборную кампанию, ориентированную на широкий круг избирателей. ГТРК «Владивосток» (Приморский край), телерадиокомпания, вещающая на всей территории региона, направила обращение на имя председателя ЦИК Вешнякова, председателя краевой избирательной комиссии С. Князева, председателя ВГТРК О. Добродеева, министра печати М. Лесина и полномочного представителя Президента РФ К. Пуликов-

³⁰⁸ Лужков Ю., Немцов Б., Шойгу С., Явлинский Г. Городской Думе необходимы честные и здравомыслящие люди // Московская правда. 2001. 9 ноября. № 207; Фалыхов Р. Четырехкратное «Ура!» // Новые Известия. 2001. 9 ноября. № 203; Никифорова М., Петров Л. Сезон выборов // Время новостей. 2001. 21 июня. № 107; Лужков, Немцов, Шойгу и Явлинский подпишут соглашение по выборам в Мосгордуму: Информационное сообщение // Известия. 2001. 5 ноября. № 205-М.

ского, содержащее обвинения в адрес кандидата на пост главы края Г. Апанасенко в беспрецедентном давлении, оказываемом на компанию с целью размещения в эфире исключительно его рекламных роликов и «анонимных» программ из штаба кандидата. Сотрудники телерадиокомпании выразили опасения, что их могут привлечь за нарушения избирательного законодательства, поскольку фактически все время эфира занято материалами избирательного штаба Г. Апанасенко, что противоречит правилам ведения агитационной кампании.³⁰⁹

Также в ходе президентских выборов в Республике Татарстан наблюдатели отмечали фактическое отсутствие какой-либо политической рекламы кандидатов на пост президента республики³¹⁰ из-за сложности с распространением агитационных материалов конкурентов действующего Президента М. Шаймиева, а также фактическую невозможность для кандидатов выступать и размещать предвыборные ролики в эфире местного телевидения.³¹¹ Если формально выборы президента в Татарстане в целом могут считаться соответствующими демократической процедуре, то фактически сам институт выборов дискредитирован отсутствием реальной конкуренции в предвыборной борьбе и номинальным характером голосования. Непосредственно на этапе голосования наблюдателями от избирательных штабов кандидатов были зафиксированы случаи принуждения к выбору определенного кандидата под угрозой санкций и нарушения принципа тайного голосования. Так, рабочие промышленных предприятий «Элкон» и «Татэнерго» под угрозой увольнения были вынуждены отчитываться перед своим мастером о своем выборе в пользу действующего президента республики, а за крестьян в сельской местности голосовали председатели совхозов. По данным избирательного штаба кандидата от КПРФ, основным нарушением были опечатанные без соблюдения правил урны для голосования или неопечатанные все.³¹²

В числе других нарушений, практикуемых кандидатами, можно назвать подкуп избирателей. Так, контролирующей группой, организованной для проверки сведений, изложенных в заявлениях жителей с. Суриндай (Эвенкийский автономный округ), состоящей из сотрудников правоохранительных органов, областной избирательной комиссии и прокуратуры, были установлены факты подкупа избирате-

³⁰⁹ Чернышев А. Журналисты восстали против кандидата в губернаторы // Коммерсант. 2001. 17 мая. № 83.

³¹⁰ Трегубова Е. «Татары — они такие настырные...» // Коммерсант. 2001. 26 марта. № 52/П.

³¹¹ Там же.

³¹² Там же.

лей села членами группы поддержки кандидата в губернаторы Эвенкийского автономного округа. Каждый из жителей села получил продуктовый набор, а местная школа и клуб получили комплекты дорогой аппаратуры. На основе подтвержденной проверкой информации кандидат в губернаторы был снят с регистрации облизбиркомом.³¹³

Нарушения избирательного законодательства, происходящие на этапе подсчета голосов и опубликования результатов, иногда становятся основанием для возбуждения прокуратурой уголовных дел. Прокуратура Самарской области, в которую поступила жалоба одного из кандидатов в депутаты о фальсификации итогов голосования, инициировала проверку посредством проведения индивидуального опроса избирателей, чьи данные были указаны в регистрирующих документах избирательного участка. По результатам проверки, выявившей факты нарушений, было возбуждено уголовное дело. В дальнейшем прокуратурой было возбуждено второе уголовное дело по фактам фальсификации итогов голосования в Железнодорожном избирательном округе г. Самары.³¹⁴

Аналогичные нарушения были зафиксированы при подсчете голосов и опубликовании результатов по выборам в Думу г. Армавира (Краснодарский край). Одним из кандидатов в депутаты местного собрания был начат процесс проверки итогов голосования. В результате судом и паспортно-визовой службой были выявлены факты фальсификации общих результатов на одном из избирательных участков. Помимо того, что в итоговых протоколах голосования фигурировали несуществующие избиратели, что привело к превышению реальной явки на участок и изменению общих итогов голосования по всем районам округа, но и участковая избирательная комиссия была сформирована с нарушениями законодательства, поскольку состояла из сотрудников одного учреждения под председательством своего же руководителя.³¹⁵

Незаконный подсчет голосов был выявлен судом в одной избирательной комиссии г. Адыгейска (Республика Адыгея). Нарушения, допущенные окружной избирательной комиссией (избирательный округ № 39) на выборах в Пермское областное Законодательное Собрание, стали причиной признания судом результатов выборов недействительными.

³¹³ Макаров А. Эвенкийские страдания // Время новостей. 2001. 27 марта. № 53.

³¹⁴ Федорова Т. Федоров А. Самарские прокуроры пошли на выборы // Коммерсант. 2001. 14 декабря. № 228.

³¹⁵ Зверев И. Тайна участка № 0450 // Общая газета. 2001. 22 ноября. № 47.

Помимо фальсификации итогов голосования на избирательных участках также встречаются случаи прямого и косвенного подкупа избирателей и нарушения принципа тайного голосования. Выборы Законодательного собрания Ленинградской области были признаны недействительными по одному из избирательных округов на основе подтвержденных данных о массовом подкупе избирателей. В подкуп вовлекались в том числе несовершеннолетние дети, через которых пытались повлиять на выбор их родителей. Факты подкупа избирателей были обнаружены во время досрочных выборов в областную Думу Тульской области, когда каждому из досрочно проголосовавших избирателей выдавалось 20 руб. наличными или пакет муки.

Как ограничение пассивного избирательного права можно рассматривать норму регионального закона о выборах Ставропольского края, которая не предусматривает выдачу открепительных талонов (голосование вне избирательных участков). В результате права голоса оказываются лишены пациенты больниц, иногородние студенты, подследственные, временно заключенные в СИЗО, гражданские и военные, кто в период голосования находится в командировке.

Нарушения законодательной процедуры проведения голосования вне избирательных участков может привести к последующим фальсификациям общих итогов голосования по избирательному округу. В ходе выборов в Законодательную Думу Хабаровского края были зафиксированы нарушения во время проведения голосования на территории военной части, куда по предварительному составленному списку находящихся на излечении в госпитале избирателей были выделены бюллетени для голосования. В ходе проверки обнаружилось, что из всего списка только 10% военнослужащих имели право голосовать от этого избирательного участка, поскольку остальные военнослужащие не относились к этой военной части, а находились по этому адресу только на период лечения и должны были голосовать за кандидатов от других избирательных округов. Отсутствие необходимой в таких случаях предварительной проверки представленных в списках для голосования вне избирательного участка граждан стало предметом жалобы, поданной в суд одним из кандидатов депутаты, победа в выборах которого зависела от результатов голосования по этому участку. Суд, рассматривавший дело о неправомерности действий избирательной комиссии, приведшей к искажению волеизъявления избирателей, оставил жалобу без удовлетворения.

Некоторые непродуманные действия избирательных комиссий приводят к нарушениям пассивного и активного избирательного права.

Один из кандидатов на муниципальных выборах в Ростовской области был снят с регистрации, но в последующем, непосредственно в день голосования, восстановлен. Тем не менее, выборы проходили по бюллетеням, в которых фамилия восстановленного кандидата была вычеркнута. Муниципальная комиссия г. Зверево (Ростовская область) объявила недействительными все бюллетени, тем самым косвенно исправила нарушения в отношении кандидата, но аннулировала волеизъявление 4 тысяч избирателей, пришедших на муниципальные выборы.

Иногда нарушения, допущенные членами избирательных комиссий, приводят к их роспуску и восстановлению в правах кандидата, который по результатам пересчета голосов победил на выборах. Например, фальсификации, допущенные городской избирательной комиссией при подсчете голосов по выборам в муниципальный Совет г. Воронежа (по избирательному округу № 10), были подтверждены решениями районного и областного судов. Первоначально городская избирательная комиссия объявила, что «против всех» было отдано больше всех голосов, но пересчет выявил, что большинство из бюллетеней «против всех» недействительны. Районный суд вынес решение о признании одного из кандидатов депутатом, что было подтверждено решением областного суда по кассационной жалобе горизбиркома. Позднее по решению областного суда городская избирательная комиссия была распущена.

Права наблюдателей, которые теоретически должны не допустить нарушений во время процедур голосования и подведения итогов, зачастую нарушаются. Например, на выборах губернатора Тюменской области, депутатов представительных органов и глав районных администраций подсчет голосов проходил в закрытом режиме. Аналогичные нарушения имели место во время голосования в Республике Адыгеи, в Иркутской области и др.

Для некоторых субъектов федерации характерным является противостояние региональной и муниципальной власти (губернатор — мэр), которое может оказывать влияние на предвыборный процесс и проведение голосования. Показательным является конфликт областной и территориальной избирательных комиссий, произошедший во втором туре муниципальных выборов в г. Балаково (Саратовская область). Один из кандидатов на пост мэра города был снят городским судом г. Балаково с регистрации за нарушения, допущенные при подаче сведений об имуществе кандидата, что вызвало протест местных жителей, желающих видеть этого кандидата — действующего на тот момент мэра города, находящегося в оппозиции к губернатору области — в избирательном бюллетене. Городская избирательная комиссия не при-

няла во внимание решение суда и внесла его кандидатуру в бюллетень для голосования во втором туре, чем превысила свои полномочия. В результате во время выборов голосование проходило по двум бюллетеням, распределенным пополам по разным избирательным участкам города: один, подготовленный областной избирательной комиссией без фамилии этого кандидата, второй — городской избирательной комиссией с фамилией кандидата. Областная избирательная комиссия не приняла адекватных мер в связи с действиями городской, которые подпадают под ст. 315 Уголовного кодекса (невыполнение решения суда), и создала ситуацию, когда избиратели фактически не смогли реализовать своего избирательного права. Представляется, что оперативные действия обллизбиркома по ликвидации бюллетеней горлизбиркома позволили бы избирателям более внятно выразить свои электоральные предпочтения, хотя бы выбрав альтернативу «против всех». В итоге выборы были признаны недействительными, а мэр города был назначен городским Советом депутатов по инициативе губернатора области на основе нового положения Устава города, в спешном порядке принятом Советом депутатов, что, в свою очередь, является нарушением положения федерального закона в части прямых выборов мэра. Кроме того депутаты, таким образом изменив городской Устав, пренебрегли мнением граждан, высказанным в 1996 г. на общегородском референдуме, за выборность мэров.³¹⁶

Как уже отмечалось в предыдущих докладах о положении с правами человека в РФ, в Республике Башкортостан не проводятся выборы на местном уровне. Этот вопрос был предметом судебных разбирательств в судах Башкортостана и в Верховном суде РФ. Истец, депутат Белорецкого городского совета (Башкортостан) И. Исянгулов, в своем исковом заявлении требовал привести Конституцию республики в соответствие с Конституцией РФ, в том числе в вопросе выборности глав местных администраций. Суды Башкирии отказали в удовлетворении иска, и впоследствии Верховный суд РФ вынес отрицательное решение, основываясь на федеративном договоре о разграничении полномочий между федеральной и республиканской властью

³¹⁶ Подробнее см.: *Оганезова С.* Кто на мэра // *Известия*. 2001. 10 января. № 1; Город поделили надвое // *Известия*. 2001. 16 января. № 5; *Широкова М.* Госдуме не понравились выборы по-саратовски // *Коммерсант*. 2001. 19 января. № 8; Бывший мер стал узником совести // *Коммерсант*. 2001. 29 мая. № 91; *Широкова М., Федоров А.* Балаково отделяется от Саратовской области // *Коммерсант*. 2001. 23 января. № 10; Моральная пощечина губернатору // *Прима*. 2001. 31 января. № 184-1.

ми. Исчерпав возможности защиты своих прав внутри страны, истец подал жалобу в Европейский суд по правам человека.³¹⁷

В Республике Татарстан местное избирательное законодательство содержит помимо права Президента назначать глав местных администраций, также право совмещать работу в исполнительных органах власти республики с законодательной деятельностью в качестве депутата. Так, депутатами Госсовета республики (регионального законодательного собрания) являются председатель Центрального банка республики, премьер-министр республиканского правительства, руководитель аппарата президента республики и назначаемые главы муниципальных образований (в общей сложности 56 человек),³¹⁸ что является грубым нарушением принципа разделения и самостоятельности трех ветвей власти и противоречит Основному закону страны (ст. 10 Конституции РФ). 23 января 2001 г. Верховный суд РФ признал республиканское избирательное законодательство не подлежащим применению в части совмещения статуса депутата с должностью государственного чиновника,³¹⁹ что, впрочем, не повлекло за собой соответствующих действий Центризбиркома Татарстана по инициированию процесса отмены регистрации избранных 19 декабря 1999 г. депутатов — государственных чиновников и назначению повторных выборов в округах, где они победили на выборах. Бездействие региональной избирательной комиссии было безуспешно обжаловано в Верховном суде Татарстана и в дальнейшем в Верховном суде РФ, который не стал рассматривать кассационную жалобу и тем самым нивелировал свое предыдущее решение по этому вопросу.³²⁰

³¹⁷ Хайруллин М. Рахимову придется отвечать перед Европейским судом? // Новые Известия. 2001. 12 февраля. № 24.

³¹⁸ Гликин М. Татарским депутатам указали на дверь // Общая газета. 2001. 12 апреля. № 15.

³¹⁹ Комаров Е. Татарские «совместители» неподсудны // Новые Известия. 2001. 28 марта. № 53.

³²⁰ Там же.

ЗАПРЕТ НА ПРОПАГАНДУ ВОЙНЫ, НА ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ И НАСИЛИЮ

Деятельность неформальных молодежных неонацистских движений (скинхеды, бритоголовые и т. п.), носившая до апреля 2001 г. по преимуществу латентный характер, получила качественно новую характеристику после двух погромов, произошедших в г. Москве. До этого времени фиксировались разрозненные случаи уличного насилия на расовой и этнической почве, которые, в основном, имели неорганизованный характер.³²¹

Первое организованное выступление экстремистов неонацистского направления — погром 21 апреля 2001 г. торговых рядов в районе станции метро «Ясенево» группой из 150 человек — было приурочено к очередной годовщине А. Гитлера, что само по себе является косвенным свидетельством того, что неонацистские группировки отождествляют свои взгляды с идеями, которые пропагандировались политическим фашизмом. Обвинение в организации массовых беспорядков и вовлечении несовершеннолетних в преступную деятельность предъявлено А. Семилетникову, заместителю главного редактора журнала националистического толка «Русский хозяин». Четверо несовершеннолетних обвиняются в участии в массовых беспорядках и хулиганстве. Предъявление формальных обвинений скрыло очевидно ксенофобский характер массового нападения скинхедов на представителей этнических меньшинств, результатом которого стал разгром части торговых палаток.³²²

Вторым массовым выступлением скинхедов стал погром 30 октября на рынке в районе станции метро «Царицыно» и последовавшие за ним нападения на представителей этнических меньшинств на станции метро «Каширская» и в районе гостиницы «Севастополь» (станции метро «Каховская», «Севастопольская»). Эта акция носила организованный и целенаправленный характер.³²³ Около 300 участников, жителей

³²¹ См. предыдущие доклады МХГ о положении с правами человека в Российской Федерации.

³²² Правоохранительные органы получили предупреждение заранее, но, приехав к рынку, они не обнаружили многочисленных групп скинхедов. Дело в том, что бритоголовые воспользовались другим входом на рынок и не передвигались большими группами. Представляется, что более серьезное отношение к этой проблеме не позволило бы правоохранительным органам действовать столь поверхностно. См. подробнее: *Селиванова А.* Рынок в Ясенево разгромили за 20 минут // Комсомольская правда. 2001. 24 апреля. № 74.

³²³ По итогам дальнейшего расследования прокуратура обвинила в организации погрома некоего М. Волкова.

г. Москвы и Московской области, к определенному часу собрались в лесном массиве в районе Верхне-Царицынских прудов, недалеко от рынка, где им были выданы железные прутья.³²⁴ В итоге два человека были убиты, еще один, Карам Джанмамедов, скончался в больнице. Органы правопорядка не смогли предотвратить гибель этих людей, поскольку не были готовы к такому выступлению и не имеют опыта работы во время массовых беспорядков, устроенных несовершеннолетними. По мнению вице-мэра г. Москвы В. Шанцева, правоохранительные структуры «прозевали» готовящиеся погромы.³²⁵

Милиция задержала 25 участников погрома, которые, кроме двух человек, подозреваемых в убийстве, были освобождены через некоторое время.³²⁶ Два участника погрома, С. Поляков и В. Трубин, обвиняются в убийстве. Остальные, арестованные по делу о погроме на юге г. Москвы, обвиняются в хулиганстве. Тот факт, что второй погром не был предотвращен, а также то, что случаи насилия и убийств в г. Москве на этнической почве продолжают иметь место, позволяют говорить о неэффективности работы милиции.

Большая часть участников «царицынского» погрома избежала задержания и скрылась в метро, где побои людей «не русской» внешности были продолжены. Объектом нападения скинхедов в переходе на станции метро «Каширская» стали азербайджанцы.³²⁷ Далее группы погромщиков целенаправленно передвигались в сторону гостиницы «Севастополь», месту концентрации представителей афганской общины г. Москвы, и устроили погром в районе метро «Жаховская», расположенной рядом с гостиницей. В результате был убит один человек, индиец по происхождению. Семилетняя девочка получила ушиб головного мозга.

Развитие событий после погрома на рынке у станции метро «Царицыно» дает основание утверждать, что действия милиции в предотвращении такого рода акций неонацистов не имеют последовательного и продуманного характера и по большей части неэффективны. Квалификация всех действий погромщиков как хулиганство показывает нежелание правоохранительных органов давать адекватную оценку актам насилия, основанному на нетерпимом отношении к конкретным этническим груп-

³²⁴ Тополь С., Сенаторов Ю. Погром организовал Фашист // Коммерсант. 2001. 2 ноября. № 202. По неподтвержденным данным, обнаруженным в ходе следствия, прутья были закуплены на одном из строительных рынков и на машине доставлены к месту сбора.

³²⁵ Анисимов А. Мальчики для битвы // Московский комсомолец. 2001. 9 ноября. № 250.

³²⁶ Тополь С., Сенаторов Ю. Там же.

³²⁷ Телегин М. Милиция пытается договориться с кавказской диаспорой // Независимая газета. 2001. 2 ноября. № 206.

пам. В результате два человека были убиты, один скончался в больнице, 23 пострадавших.

Милиция подтвердила, что многие из подозреваемых являются членами одной из профашистских группировок «скинхедов». Представители правоохранительных органов специально подчеркивают неформальный характер молодежных профашистских объединений.³²⁸ С одной стороны, отсутствие регистрации молодежных движений, артикулирующих фактически расистские, шовинистические настроения и пропагандирующих насилие как метод действия, снижает возможности правоохранительных структур контролировать их деятельность. С другой – точка зрения на степень организованности скинхедов напрямую влияет на вывод об эффективности работы милиции.³²⁹

Организованные акции характеризуются предварительной подготовкой и информированием участников о предполагаемом характере и целях выступления. Речь идет о своего рода идейной готовности к участию.³³⁰ Но помимо заранее организованных и продуманных акций фиксируются случаи насилия, характеризующиеся стихийностью, незапланированностью и высокой степенью немотивированной жесткости. В конце ноября 2001 г. трое молодых людей 15, 16 и 17 лет, называвших себя скинхедами и «санитарами города», забили до смерти знакомого им бездомного, с которым до этого неоднократно вместе проводили время.³³¹ При задержании подростки не смогли объяснить причину своих действий.

23 августа 2001 г. около Центра приема беженцев ООН группой бритоголовых был избит гражданин Анголы 34-летний Поль Масса Майони. После нанесенных ему ударов по голове он скончался через

³²⁸ Прокурор Южного административного округа г. Москвы А. Штукатуров сказал, что погромы были организованы «различными неформальными молодежными объединениями шовинистического толка». См.: *Тополь С., Сенаторов Ю.* Указ. статья.

³²⁹ Один из сотрудников МВД в интервью С. Кривошеину, корреспонденту журнала «Итоги» сказал: «Если мы признаем, что в городе орудуют группы «наци», мы автоматически должны признать, что они действуют организованно. А значит, половину начальства нужно увольнять за то, что в Москве действует оргпреступная группа, не значащаяся ни в оперативных сводках, ни в годовых отчетах. С другой стороны, мы не имеем возможности бороться со скинами как с политической силой — милиция вне политики. Мы вынуждены относиться к ним как к хулиганам». Цит. по *Александров С.* *Наци в городе // Профиль.* 2001. 1 ноября. № 42.

³³⁰ *Богомолов А.* Царицынский погром не последний. Интервью с одним из лидеров скинхедов // *Новые Известия.* 2001.13 ноября. № 205. Отвечая на вопросы корреспондента, анонимный лидер крупной группировки бритоголовых, который сам инициировал встречу с корреспондентом, говорил об организованном характере погрома в Царицыно и самоотчете участников погрома в возможных последствиях. При этом он настаивал на добровольном характере участия в акции.

³³¹ Скинхеды взялись за бомжа // *Вечерняя Москва: Информационное сообщение.* 2001. 22 ноября. № 229.

три недели.³³² По версии правоохранительных органов, преступником является 16-летний подросток, учащийся одного из колледжей г. Москвы и идентифицирующий себя с движением бритоголовых. Активизация расследования по делу об убийстве ангольца стала возможной после событий в Царицыне, которые придали публичный характер деятельности скинхедов и повысили общественный интерес к этой проблеме.

Понимание фактической незащищенности от действий фашиствующих молодых людей явились вероятными причинами внезапной смерти Л. Милявской, когда она вместе с сыном находилась во дворе дома и к ним подошли скинхеды, угрожая физической расправой над ее сыном.³³³

Случаи внезапного немотивированного насилия по отношению к различным социально незащищенным в российском обществе группам во многом являются следствием ощущения безнаказанности за такого рода действия, а также роста социальной и этнической ксенофобии, о чем свидетельствуют данные доклада, подготовленного Европейской комиссией против расизма и ксенофобии.³³⁴

Продолжительная война на территории Чеченской Республики, сопровождающаяся насилием с обеих сторон, способствует росту этих тенденций в российском обществе. В целом, в г. Москве в 2001 г. были зафиксированы следующие преступления скинхедов на расовой почве:³³⁵ в январе на станции метро «Перспект мира» избиты двое граждан Монголии; в январе избит второй секретарь посольства Японии Еси Ямаду; 11 марта была устроена массовая драка у армянской школы, госпитализирован один из учеников, при этом милиция, приехавшая на место происшествия, разогнала, но не задержала преступников;³³⁶ 17 марта избит гражданин Ирана на станции метро «Академическая»; 24 марта на станции метро «Киевская» был избит и впоследствии госпитализирован гражданин Непала; 21 апреля уже упоминавшийся в докладе погром на рынке в Ясенево — избиты десятки человек и разгромлены 29 торговых павильонов; 22 апреля на Манежной площади в

³³² Яков В. Расизм с государственным лицом // Новые Известия. 2001. 2 ноября. № 200.

³³³ Богомолов А. Царицынский погром не последний // Новые Известия. 2001. 13 ноября. № 205.

³³⁴ В России процветают расизм и ксенофобия // Иностранец. Информационное сообщение. 2001. 20 ноября. № 43.

³³⁵ Следует учитывать, что о преступлениях, совершенных в отношении иностранцев из дальнего зарубежья, в особенности имеющих отношение к посольствам, сообщается в СМИ гораздо чаще, чем о других случаях нападений скинхедов.

³³⁶ Рокотова И. Школьников избili цепями // Московская правда. 2001. 19 марта. № 50.

драке со скинхедами убит 18-летний чеченец; 15 мая на станции метро «Сокольники» избит гражданин Зимбабве; 27 мая трое таджиков были жестоко избиты и в дальнейшем госпитализированы; 29 мая в метро был избит пожилой москвич, сириец по происхождению; 11 июня в перегоне между станциями метро «Китай-город» и «Третьяковская» избит гражданин Сенегала; 15 июня в метро избит гражданин Китая; 18 июля на перегоне между станциями метро «Добрынинская» и «Павелецкая» был избит гражданин Камеруна; 22 июня в Зеленограде избит дагестанец; 23 августа избит беженец из Анголы, который впоследствии скончался в больнице (см. выше).

Рост в последние годы числа случаев проявлений немотивированной жестокости со стороны молодых людей позволяет говорить о высоком уровне десоциализации, наиболее вероятные причины которой — деформация института семьи и неэффективность других основных институтов социализации, выполняющих функции интеграции молодых людей в общество. В противном случае, влияние ксенофобских настроений и в целом социального фона на установки части молодежи не было бы настолько определяющим.

Многие политики в оценках происшедшего у станции метро «Царицыно» дали решительно негативную характеристику таким акциям. В то же время меры, разрабатываемые правоохранительными органами в рамках предотвращения проявлений, в т.ч. массовых, расизма и ксенофобии, нацелены, в первую очередь, не на профилактику таких настроений в обществе: работу с молодежью, воспитательные программы и т. д., — а на ужесточение внутреннего режима нахождения в г. Москве. Начальник ГУВД г. Москвы генерал-майор Пронин публично призвал к скорейшему приданию Москве особого статуса и введению специальных норм въезда и регистрации граждан.³³⁷ Загоняя приезжих и представителей меньшинств в социальное «гетто», власть старается найти адекватный и исчерпывающий ответ на рост ксенофобских настроений в обществе. Из того, что известно о политических мерах, на первый план выносятся только вопросы ужесточения регистрации, в то время как популяризации идей терпимости в рамках каких-либо программ не ведется, по крайней мере, соответствующая информация отсутствует.

Деятельность неонацистских групп в регионах России

Активность неонацистских групп подростков заметна и в регионах РФ. Как правило, нападениям и избиениям подвергаются иностран-

³³⁷ Яков В. Расизм с государственным лицом // Новые Известия. 2001. 2 ноября. № 200.

ные учащиеся высших учебных заведений, приезжие из южных регионов России и стран СНГ.

Отправленное в начале года обращение общественной организации «Африканское единство» (г. Санкт-Петербург) в правозащитные организации и в администрацию города не способствовало реализации мер, сколько-нибудь обеспечивающих безопасность иностранных студентов. В начале октября 2001 г. произошло несколько нападений на студентов Санкт-Петербургского государственного технического университета, граждан Китая, Зимбабве и Кот’д’Ивуар, каждый из которых был избит группой бритоголовых в районах местонахождения общежитий. В ответ на последовательные действия скинхедов, терроризирующих иностранных студентов, и фактическое бездействие со стороны правоохранительных органов и местной власти иностранные студенты организовали отряды самообороны. С целью предотвратить выступления африканцев и массовые драки со скинхедами, милиция усилила патрулирование этих районов.³³⁸ Представляется, что меры, принятые правоохранительными органами, недостаточны, и требуется реализация комплексной городской политики для прекращения расистской активности.

Регулярные насильственные действия в отношении китайских студентов, обучающихся в вузах г. Воронежа, со стороны скинхедов вынуждают студентов и руководство вузов принимать меры безопасности самостоятельно. 21 апреля бритоголовые устроили символическое сожжение креста напротив общежития, где, в основном, проживают иностранные студенты. Впоследствии участились случаи нападения на них и избияния. Так, группа из 70 студентов вместе со своим куратором отдыхали в городском парке, когда на них напали и избивали скинхеды. В результате избияния двое девушек были госпитализированы.³³⁹ Местные правоохранительные органы придерживались мнения, что нападения на китайцев не имеют какой-либо националистической или расистской основы, и только после совещания, организованного областной администрацией по просьбе ректора Воронежского государственного университета, правоохранительные органы усилили патрулирование улиц и района концентрации иностранных студентов, а также согласились на организацию отрядов самообороны. Сотрудничество милиции и студенческих отрядов самообороны так же, как и в г. Санкт-Петербурге, пока является основ-

³³⁸ Донской Н. Дивизия «бритая голова» // Новая газета. 2001. 18 октября. № 76.

³³⁹ Новохатский В. Бритоголовые выходят на охоту // Парламентская газета. 2001. 5 июня. № 101.

ным способом противодействия насилию со стороны скинхедов. Также в ответ на рост расистских настроений в г. Воронеже была предпринята попытка создать антифашистский центр, объединяющий силовые структуры, руководство вузов и представителей иностранных студентов.³⁴⁰

Систематические нападения на иностранцев, студентов Тверского государственного технического университета и Тверской медицинской академии (г. Тверь), избияния, убийства, а также погром в студенческом общежитии, устроенный школьниками в ночь с 9 на 10 мая, стали поводом для обращения студентов — вьетнамцев, арабов, индусов, африканцев — с открытым письмом к региональным и местным властям.³⁴¹ Руководство вузов объясняет неспособность местных силовых структур обеспечить безопасность иностранных студентов тем, что отсутствует необходимое количество сотрудников правоохранительных ведомств, а средства для найма вневедомственной охраны, способной эффективно решать вопросы предотвращения расистских выступлений, есть не у каждого вуза.³⁴² По фактам избияния иностранных студентов возбуждено 25 уголовных дел; создана рабочая группа, призванная курировать расследование и изучать материалы дел; расследование взято под контроль мэром города; милиция в штатском патрулирует район общежития.³⁴³ Милиция квалифицирует все преступления в отношении иностранцев как обычное хулиганство, что предопределяет характер расследования таких дел. Правоохранительные органы ищут непосредственных исполнителей, стремятся обезопасить студентов от нападений в районах их проживания, но при такой установке не может проводиться реальная работа по профилактике насилия на расовой почве.

Китайские студенты стали главным объектом нетерпимости со стороны скинхедов, членов РНЕ и других, сочувствующих им молодых людей, в г. Орле.³⁴⁴ После нескольких случаев насилия (30 июля возле общежития одному студенту-китайцу разбили камнями голову, 31 июля в парке на китайянку было совершено нападение; 7 августа двое студентов были избиты ремнями)³⁴⁵ китайские студенты вынуждены передвигаться по городу только в сопровождении сотрудников правоохранительных органов, поскольку другими средствами для обеспечения их безопасности милиция не располагает. Кроме того, в

³⁴⁰ Сопrotивление объединяется // Версты. 2001. 29 мая. № 58.

³⁴¹ Мандрик И. «Истинные арийцы» из Твери // Новые Известия. 2001. 24 мая. № 84.

³⁴² Васильев Ю. Кровавая сессия // Московские новости. 2001. 20 мая. № 22.

³⁴³ Мандрик И. Потомки Афанасия Никитина бьют индийских гостей // Новые Известия. 2001. 19 января. № 8.

³⁴⁴ Наилов А. Русский с китайцем — братья навек. В провинциальный Орел незаметно вкралась неприязнь к гостям с Востока // Трибуна. 2001. 20 сентября. № 169.

³⁴⁵ Мухамедьярова Л. Они нападают стаями // Общая газета. 2001. 6 сентября. № 36.

общежитиях, где проживают студенты, установлен жесткий пропускной режим. В результате многие студенты прерывают учебу и возвращаются на родину, что прямо сказывается на бюджете города. Представляется, что меры, которые фактически ограждают китайцев от местного общества, не являются оптимальным решением для предотвращения расистских выпадов со стороны подростков. Вероятно, в ситуациях постоянных насильственных проявлений ксенофобии и расизма ограждать от общества следует активных участников фашиствующих группировок.

Как в г. Орле, так и в г. Курске руководство Государственного медицинского университета вынуждено было обратиться за помощью к ОМОНу для того, чтобы обеспечить безопасность студентов, поскольку число случаев избиения темнокожих студентов, причем не преследующих цели ограбления, в 2001 г. возросло.³⁴⁶

Активность групп скинхедов в отношении выходцев с Кавказа иногда приводит к стихийным акциям протеста родственников жертв «бригоголовых». После того, как 10 февраля 2001 г. в г. Санкт-Петербурге трое азербайджанцев были избиты «бригоголовами» и один из пострадавших в тяжелом состоянии был госпитализирован, родственниками и знакомыми (около 200 человек) был устроен митинг протеста бездействию правоохранительных органов, которые не смогли вовремя приехать к месту происшествия. Конфликт, возникший между азербайджанцами и милицией, был урегулирован Гудси Османовым, почетным консулом Азербайджана.³⁴⁷

Помимо иностранных студентов, объектами ненависти и нападений скинхедов являются цыгане. В Волгоградской области в начале августа группа несовершеннолетних скинхедов 13–18 лет забила до смерти случайно встретившихся им двух цыган. Областная прокуратура возбудила дело об убийстве, но привлечь к ответственности возможно только часть из этой группы, поскольку многие из них еще несовершеннолетние.³⁴⁸

Известно, что объектом ненависти неонацистов являются не только представители этнических и расовых групп, но также их политические противники — антифашисты, либералы и коммунисты. В г. Новороссийске объектом постоянной агрессии для скинхедов стал

³⁴⁶ Темнокожим требуется ОМОН. Информационное сообщение // Версты. 2001. 4 сентября. № 100.

³⁴⁷ Михайлов А. Избиение кавказцев в Петербурге // Время новостей. 2001. 13 февраля. № 25.

³⁴⁸ Шевченко И. Малолетние скинхеды насмерть забили цыган // Время новостей. 2001. 13 августа. № 144.

антифашистский общественный фонд «Школа мира».³⁴⁹ В течение года подростки расписывали стены и забор фонда свастикой, антисемитскими лозунгами, а впоследствии разбили стекла в здании фонда. При этом местная власть пока никак не отреагировала на действия фашиствующих групп молодежи. В г. Санкт-Петербурге 12 февраля группа скинхедов зверски избила четырех граждан Германии, волонтеров общества «Мемориал», приехавших в Россию ухаживать за пожилыми жителями города «в знак искупления вины германского нацизма перед народами мира». В данном случае милиция действовала оперативно, и ей удалось задержать группу предполагаемых преступников из 23 человек.³⁵⁰

Общей чертой уголовных дел, возбужденных в рамках расследований преступлений, совершенных неонацистскими молодежными организациями, является то, что основной статьей, инкриминируемой подследственным, остается «хулиганство» или различные вариации этой статьи, такие как: «злостное хулиганство» (п.2 ст. 213 УК РФ), «хулиганство с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия» (п. 3 ст. 213 УК РФ). Один из сотрудников пресс-службы Генпрокуратуры РФ так объяснил этот факт: «А мы политикой не занимаемся. Чтобы привлечь кого-то за участие в массовых беспорядках, необходимо доказать, что человек пошел громить не просто рыночных торговцев, а именно выходцев с Кавказа. А это уже политикой пахнет. Кто же будет собирать такие доказательства? Гораздо легче «закрыть» подростков за хулиганство. Да и в суде «хулиганку» легче доказать».³⁵¹ Остается надеяться, что с принятием закона «О противодействии политическому экстремизму» станет сложнее скрывать националистический и политический характер проблемы.

Хотя этот закон пока не принят, отсутствие необходимой для борьбы с экстремизмом правовой базы не является основанием для оправдания малоэффективных мер со стороны правоохранительных органов и власти. Тем более что в течение всего времени, пока закон находится в разработке, при Президенте РФ действует Комиссия по противодействию политическому экстремизму, которую возглавляет министр юстиции РФ Ю. Чайка.³⁵²

³⁴⁹ Петров И. От слов к делу // Иностранец. 2001. 21 августа. № 30.

³⁵⁰ Неввижский В. Погромный уик-энд в северной столице // Сегодня. 2001.13 февраля. № 33.

³⁵¹ Рубцова Е. Погром или хулиганство // Новые Известия. 2001. 24 ноября. № 214.

³⁵² Речь Президента РФ 10 ноября (по случаю Дня милиции), в которой Президент подчеркнул, что основной задачей для правоохранительных органов является борьба с национальным экстремизмом. Ранее, комментируя погром в Царицыне, В. Путин говорил о том, что действия власти неэффективны. См.: Усилия властей подчас неэффективны // Московские новости. 2001. 6 ноября. № 45.

Одним из распространенных видов ксенофобии среди фашиствующих групп подростков остается антисемитизм, наиболее часто принимающий такие формы агрессии, как осквернение еврейских кладбищ и зданий синагог. 23 сентября было осквернено здание Московской хоральной синагоги.³⁵³ По мнению В. Лихачева, сотрудника ИИЦ «Панорама», в конце лета наблюдался всплеск антисемитизма, что подтверждают факты вандализма на еврейских кладбищах (г. Арзамас Нижегородской области, г. Пермь, г. Великие Луки Псковской области, г. Красноярск, г. Саратов) и поджоги синагог (г. Кострома, Рязань).³⁵⁴

Публикации антисемитского характера, а также оскорбляющие негров, стали предметом судебного разбирательства в Омском городском суде по иску еврейской общественной организации «Шалом XXI век» к газете «Новое обозрение». Лингвистическая экспертиза, проведение которой суд счел необходимым, не выявила фактов оскорбления для евреев и негров,³⁵⁵ что предопределило отказ в удовлетворении иска. Представляется, что при судебных разбирательствах, выясняющих оскорбительный характер тех или иных публикаций для представителей иногрупп, важной является оценка влияния таких публикаций, а не литературный характер употребленных слов.

Во многих регионах России открыто продаются издания антисемитского и, в целом, ксенофобского характера по отношению к различным этническим группам. В г. Саратове проходила презентация книги «Пора поднимать меч» В. Соснина, которая по сути является компиляцией известных антисемитских вымыслов, таких как: «Катехизис евреев в СССР» и «Протоколы сионских мудрецов». До этого В. Соснин принимал участие в митинге по случаю годовщины Куликовской битвы, на котором открыто звучали призывы к физической расправе над евреями. По факту разжигания межнациональной розни было возбуждено уголовное дело.³⁵⁶

В г. Санкт-Петербурге в 2001 г. вышел новый журнал «Адмиралтейство», позиционирующий себя как издание публицистического характера, печатающий материалы о государственной национальной политике. По сути, журнал дополняет ряд ксенофобских изданий, распространяемых в г. Санкт-Петербурге. В начале октября депутаты Законодательного Собрания обнаружили в своей почте газету «Наше

³⁵³ Информационное сообщение // Новые Известия. 2001. 25 сентября. № 172.

³⁵⁴ Лихачев В. Антисемиты активизировались // Время МН. 2001. 6 сентября. № 159.

³⁵⁵ Суду анекдоты понравились // Версты. 2001. 30 августа. № 98.

³⁵⁶ Андреева Н. И ксенофобия превращается в интернационализм // Общая газета. 2001. 29 ноября. № 48.

обозрение», в которой Ю. Беляев, известный в г. Санкт-Петербурге своими профашистскими взглядами, призывал бить «оккупантов-кровососов с Кавказа». С точки зрения Северо-западного управления Министерства печати, эти призывы к разжиганию национальной розни подлежат уголовному преследованию. Однако 9 ноября прокуратура Центрального района отказала в возбуждении уголовного дела «за отсутствием в действиях Беляева Ю. А. состава преступления».

В Вологодском городском суде свидетельство о регистрации газеты «Славянин» (Вологодская область), открыто пропагандирующей профашистские идеи, признано недействительным. В начале 2001 г. журналисты газеты «Премьер» обратились в прокуратуру с просьбой привлечь В. Попова, редактора «Славянина», к уголовной ответственности за разжигание межнациональной розни. В результате инициированного прокуратурой расследования вина Попова была доказана, но уголовной ответственности он избежал, т. к. был признан невменяемым. В свою очередь, Министерством печати был подан судебный иск к газете, но Попов с решением суда не согласился и подал кассационную жалобу.

Власти и правоохранительные органы Самарской области не противодействуют деятельности отдельных СМИ, позволяющих себе антисемитские выпады. К редакции региональной газеты «Алекс-Информ», в каждом номере которой постоянно фигурирует определение «жидовский», не принималось никаких мер. Более того, газета регулярно реализуется через официальную сеть «Роспечать».

В региональной прессе Астраханской области появляются статьи, пропагандирующие дискриминацию по отношению к мигрантам, в прессе они сравниваются с «урнами, встречающимися на каждом шагу». Публикации содержат призывы к борьбе с мигрантами путем отмены для них временной регистрации, немедленной депортацией иностранных граждан и беженцев из Закавказья и Средней Азии. Также публикации предлагают более конкретные меры в отношении мигрантов. Например, отказ в трудоустройстве, в аренде и продаже жилья, в покупке товаров у кавказцев, ограничение въезда в область выходцев из Средней Азии и Закавказья, Афганистана. Такие же темы регулярно муссируются в газете «Брянский рабочий» (Брянская область), в статьях мигранты обвиняются в захвате рынков, в навязывании цен и говорится о бездействии местных властей.

Во многих распространяемых в регионах изданиях содержатся прямые призывы к действиям против этнических и религиозных меньшинств, что, по большому счету, носит криминальный характер. Но, как правило, не существует каких-либо препятствий со стороны право-

охранительных органов для такой издательской деятельности, в том числе и со стороны органов прокуратуры.³⁵⁷ Власти Краснодарского края, в первую очередь ориентированные на внутренние проблемы региона, связанные с миграцией, позволяют себе высказывания, прямо пропагандирующие дискриминационные меры в отношении иногрупп. Местная пресса, в особенности газета «Кубань-сегодня», по большей части занята транслированием высказываний губернатора и различных общественных деятелей. Так, в одном из номеров газеты было помещено выступление губернатора, смысл которого иллюстрируется следующей цитатой: «Кубань для кубанцев! Да, Кубань — многонациональный регион, но главный народ на Кубани — это русский народ. И все, кто сюда приехал, должны именно под нас с вами подстраиваться — под наши обычаи, под наши традиции...».

Публичная активность национал-патриотических организаций различного толка в регионах по большей части продолжает оставаться маргинальной. Одним из немногих заметных событий 2001 г. является деятельность саратовского отделения Русского Национального Единства (РНЕ), которое в течение последнего времени последовательно занимает позиции в околоставных структурах Саратова. В основном, представители этой организации входят в совещательные органы при местной власти (Общественный совет при областной Думе, Общественно-консультативный совет при мэре города), но, тем не менее, открыто заявляют свои претензии в будущем на более активное включение в легальный политический процесс.³⁵⁸ На федеральном уровне деятельность РНЕ не была сколько-нибудь заметна в связи с продолжающимся расколом внутри партии и противодействием со стороны столичной власти.³⁵⁹

Судебные разбирательства по поводу регистрации Национал-большевистской партии (НБП), инициированные управлением Минюста РФ по Московской области, имели положительный итог для партии. Решением Верховного суда России Минюсту было отказано в запрещении деятельности НБП, в то время, когда лидер партии Эдуард Лимонов (Савенко) продолжал находиться под следствием в заключении.³⁶⁰

³⁵⁷ *Несвижский В.* Все на борьбу с инородцами // Сегодня. 2001. 5 марта. № 49.

³⁵⁸ *Выжutowич В.* Охотнорядцы // Время МН. 2001. 25 апреля. № 73.

³⁵⁹ *Лихачев В.* Радикалы начинают и проигрывают. Что представляют собой сегодня правые радикалы и насколько они близки власти // Общая газета. 2001. 14 июня. № 24.

³⁶⁰ *Магер И.* Партию Лимонова легализовали // Время новостей. 2001. 20 ноября. № 213.

Создается впечатление, что противодействие экстремизму, о котором неоднократно говорит власть, носит избирательный характер и малоэффективно, поскольку неформальные неонацистские организации, действительно представляющие реальную угрозу безопасности граждан, не встречают противодействия со стороны правоохранительных органов.

РАЗДЕЛ 4

**ПОЛОЖЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ НАИБОЛЕЕ
УЯЗВИМЫХ ГРУПП И НАРУШЕНИЕ ИХ ПРАВ**

ПОЛОЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Общие положения

Проблемы национального развития и межнациональных отношений в прошедшем 2001 г. не стали менее острыми. Продолжали нарушаться права большинства российских этнических меньшинств, в ряде случаев эти нарушения приобретали характер дискриминации. Как и раньше, особенно тревожным было положение коренных малочисленных народов Севера и чеченского народа. В нарушение заложенного в Конституцию РФ принципа многонациональности российского государства, постсоветская Россия продолжала формироваться как государство русских с преимущественным развитием русской культуры и пассивной русификацией национальных меньшинств. При этом в прошедшем году не оправдались пессимистические прогнозы, связанные с усилением русского национализма и возникшими дополнительными трудностями дальнейшего свободного развития национальных республик и народов, входящих в состав Российской Федерации.

Одним из шагов в рамках реформы системы государственного управления, начатой Президентом В. Путиным, в 2001 г. стала ликвидация Министерства Федерации, которое ведало федеральной, миграционной и национальной политикой. Вместо полноценного учреждения был назначен, в качестве министра без портфеля, новый министр по национальной политике Владимир Зорин, во время первой чеченской кампании бывший одним из главных представителей центрального правительства в Чечне. В интервью газете «Коммерсант» В. Зорин заявил, что ликвидация Министерства — это проявление новой политики, «перехода общества в новое состояние — укрепление вертикали власти, образование единого правового пространства, появление федеральных округов».³⁶¹

В Государственной Думе продолжали обсуждаться идеи придания русскому народу специального «государствообразующего» статуса, особой ответственности России за судьбу русских, проживающих в странах бывшего СССР. Активно лоббировалось принятие законов «О русском народе» и «О русском языке как государственном». В этих законопроектах в разной степени предлагается прописать особый статус русского народа, выделить его в отношениях с государством. В ходе заседаний неоднократно звучали резкие националисти-

³⁶¹ Коммерсант. 2001. 19 декабря. № 231.

ческие, ксенофобские и антисемитские высказывания ряда депутатов КПРФ и ЛДПР.

Вместе с тем, в Государственной Думе активно обсуждался законопроект «Об основах государственной национальной политики», поддерживаемый большинством национальных регионов и, в ряде положений, либеральными депутатами. Последний законопроект вслед за Конституцией определяет статус России как многонациональной страны, а всех ее народов как государствообразующих. Основным направлением государственной национальной политики согласно закону должно стать создание «экономической, социальной, политической и правовой защищенности национальных меньшинств». Правительство внесло в Думу законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон “О национально-культурной автономии”», который в целом улучшает возможности для их нормальной жизнедеятельности и более четко определяет национально-культурную автономию как «форму национально-культурного самоопределения, представляющую собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, находящихся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории».

Активность Совета Федерации — органа представительства регионов — в области национального развития и межнациональных отношений была менее заметна, чем в прошедшие годы.

В Чеченской республике проведение российскими властями так называемой «антитеррористической операции», а фактически военных действий против сторонников независимости Чечни, в настоящее время вылилось в открытые акции устрашения чеченского населения, сопровождаемые неизбирательными убийствами. По многочисленным свидетельствам жителей и правозащитников, в войсках культивируется отношение к местному населению, как к «зверькам», которые не заслуживают иного обращения. Вместе с тем, государство всеми силами стремится публично затушевать национальный характер конфликта. Государственные и русскоязычные частные средства массовой информации, в обычное время старательно избегающие излишних напоминаний о федеральном устройстве страны, называют действующие в Чечне войска не «российскими», как во всех других регионах, а «федеральными». Доля информационных сюжетов о деятельности православной церкви в войсках и в Чечне в целом, а также о тяжелом положении русского населения в республике значительно

уменьшилась по сравнению с периодом второй военной кампании в 1999 – 2000 гг.³⁶²

В Краснодарском крае, Калининградской, Волгоградской областях и многих других регионах России силы правопорядка привлекались для проведения операций по выселению цыган, проведению активных мероприятий против чеченской диаспоры, носивших явную националистическую окраску. В ряде краев и областей России продолжали получать государственную поддержку националистические формирования казачества, в южных регионах России казачьи отряды частично взяли на себя функции «охраны порядка». Вместе с тем, после ряда погромов и нападений, организованных националистами, спецслужбы и региональные власти предпринимали меры по расколу экстремистских националистических организаций. Так, наиболее известная из подобных организаций Русское Национальное Единство (РНЕ) реально прекратила свое существование как общероссийская, а значительная часть ее региональных отделений перешла под контроль спецслужб. В г. Москве, после погромов на рынках в Ясенево и Царицыне столичные власти впервые продемонстрировали готовность бороться с активными националистическими группировками, хотя и ограничились преследованием лишь отдельных непосредственных исполнителей.

Как показывают региональные доклады, практически во всех регионах Русская православная церковь (Московская патриархия), занимающая доминирующее положение среди других конфессий, пользуется преимущественной финансовой поддержкой местных властей и оказывает большое влияние на региональную государственную политику в области религии, а зачастую еще и в области культуры и образования. Ряд священников РПЦ (МП) и православная пресса продолжали проповедовать националистическую и антисемитскую идеологию. Вместе с тем, центральные власти и Президент неоднократно демонстративно выражали поддержку не только православию, но и другим «традиционным» религиям России, что заметно снизило национал-шовинистический градус православной риторики.

Русификация и федерализм

В 2001 г. продолжался инициированный Москвой процесс унификации регионального законодательства, в ходе которого ликвидировалась экономическая основа суверенитета национально-территориальных образований — собственность на природные богат-

³⁶² О положении в Чечне см. в соответствующем региональном докладе и на сайте Правозащитного Центра «Мемориал» // www.memo.ru.

ства. Прописанные во многих нормативных актах преимущественные права малых коренных народов на природные угодья и сохранение привычной среды обитания во многом продолжали оставаться благим пожеланием.

Однако сегодня основное место, где обостряются межнациональные отношения — не экономика, а политическая борьба внутри государственного аппарата. И хотя многие политики используют националистические идеи для удовлетворения личных властных амбиций, представители русской и национальных элит все равно вынуждены отстаивать интересы выдвинувших их групп. В этой борьбе важнейшим является возможность использования административного ресурса либо для поддержки русификации, либо для противостояния ей.

Основной точкой приложения является гипотетическая возможность использования национального языка наравне с русским в общественной жизни и на государственной службе.

Так, один из разработчиков обсуждаемого в Государственной Думе законопроекта «О русском языке как государственном» А. Севастьянов в своей статье «Россия и русские»³⁶³ с возмущением пишет о возможности, когда где-нибудь в Республике Тыве гражданин, «не зная тувинского языка, обращается к руководству с заявлением на русском языке, а руководитель администрации не может его прочесть!» По его мнению, это нарушает конституционное право граждан — «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления», гарантированное ст. 33 Конституции РФ.

Его оппонент, руководитель рабочей группы по подготовке законопроекта Каадыр-оол Бичелдей, отстаивает позицию, согласно которой знание русского языка для претендентов быть избранным на любом уровне власти является «достаточным», но не «необходимым» условием.

Попытки на республиканском уровне законодательно противостоять русификации и расширить применение национальных языков предпринимались в 2001 г., и в основном — неудачно. Они наталкивались на повсеместный отказ русского населения изучать национальные языки. В результате, из республиканских законодательств исключались положения, требующие знания национального языка либо стимулирующие его изучение для занятия государственных постов. При этом знание русского языка необходимо для выполнения слу-

³⁶³ Независимая газета. 2001. 25 мая. № 92.

жебных обязанностей, например, для ведения делопроизводства, и фактически обязательно для карьерного роста.

Так, в Республике Мордовия не удалось добиться принятия «Закона о языках», который бы стимулировал изучение мордовского языка кандидатами на занятия государственных должностей. В Республике Карелия в декабре 2000 г. при принятии проекта Конституции республики было исключено положение о признании карельского языка вторым государственным. Вместе с тем, несмотря на организованную в прессе и на телевидении кампанию, Республике Адыгея удалось отстоять положения своего закона, который допускает ведение с 2003 г. делопроизводства в республике на адыгейском языке наряду с русским.

В г. Казани (Республика Татарстан), в Вахитовском районном суде проходил процесс по иску С. Хапугина, проживающего в Республике Татарстан, к Министерству образования республики. Впервые в судебном порядке оспаривалось преподавание татарского языка в школах республики. Суть дела в следующем. Третьеклассник Сергей Хапугин учится в казанской школе № 49. Его отец полагает, что в школе уделяется слишком много внимания татарскому языку — шесть часов в неделю. «Установление обязательного изучения во всех общеобразовательных учреждениях Татарстана предметов “Татарский язык и литература” в объеме “Русского языка и литературы” нарушает законные права и интересы моего ребенка», — пишет в исковом заявлении С. Хапугин. Тем более что татарский язык мало используется в быту, в официальных бумагах, в СМИ, в вузах, а потому, по мнению истца, обязательное преподавание татарского «не связано с жизнью». Что же касается татарской культуры, ее, полагает С. Хапугин, можно изучать и без знания татарского языка. В своем заявлении он просил признать недействительным базисный учебный план общеобразовательных учреждений республики в той части, где установлено обязательное изучение татарского языка в объеме русского.

Вахитовский районный суд принял решение отклонить иск С. Хапугина, приняв доводы прокурора, опирающиеся на Конституции Республики Татарстан и РФ, федеральный и республиканский законы об образовании и языках. Но, как отмечали некоторые участники процесса, «часть населения республики не уверена, что татарский язык им нужен в их жизнедеятельности, поскольку государственным его объявили, но в учреждениях и организациях применения он пока находит мало».³⁶⁴

³⁶⁴ По сообщению «Бюллетеня Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов». 2001. 16 - 31 октября. № 23.

Такое же недовольство и нежелание обучать своих детей местным языкам высказывают и русские жители Башкортостана. В соответствии с базисным учебным планом образовательных учреждений Республики Башкортостан, ежегодно публикуемом в № 8 журнала «Учитель Башкортостана», в школах с многонациональным составом учащихся — с русским языком обучения — при изучении дисциплины «родной язык» осуществляется деление классов на группы по изучению родных языков (башкирский, татарский, чувашский, марийский и др.). Русскоязычные учащиеся могут по желанию выбрать либо углубленное изучение русского языка как родного, либо изучение разговорного башкирского языка. В региональном докладе о положении с правами человека в Республике Башкортостан утверждается, что в реальности русскоязычным учащимся навязывают изучение в качестве родного — башкирский язык, так как их просто не ставят в известность о возможности выбора языка для изучения. Там же, где родители учащихся пытаются добиться, чтобы их дети изучали русский язык в качестве родного, им в этом отказывают под различными предлогами (нехватки учителей, уже распределенного учебного времени, отсутствия учебников и т. д.) или запугивают тем, что без знания башкирского языка невозможно будет поступить в вузы Башкортостана.

Так, «в средней школе № 2 г. Туймазы еще в сентябре 1999 г. 12 родителей русскоязычных учащихся 1 “Г” класса (после того, как узнали, что их детям для изучения в качестве родного определен башкирский язык, а родителей до этого не поставили в известность о возможности выбора языка) обратились к директору школы М. Сагееву с тем, чтобы он решил вопрос, считаясь с их выбором. Директор отказал им, ссылаясь на то, что он не может ломать учебный процесс в середине года, пообещав выполнить требования в следующем учебном году. На следующий — 2000 г. — М. Сагеев отказался принимать письменное заявление родителей, утверждая, что проживающие в Башкортостане обязаны изучать башкирский язык. После этого родители обратились в городское управление народного образования, в Министерство народного образования Республики Башкортостан. Там им ответили, что такие вопросы находятся в компетенции директора школы. И лишь после обращения родителей к Полномочному представителю Президента РФ в Поволжском Федеральном округе С. Кириенко с 24 сентября 2001 г. русскоязычные учащиеся на тот момент уже 3 “Г” класса школы № 2 получили возможность углубленно изучать русский язык в качестве родного языка. Следует отметить, что остальные учебные предметы в школах с русским языком обучения, в том числе и от-

дельный предмет “русский язык”, естественно, проходят на русском языке».

Если проблемы русского языка в национальных республиках в основном существуют в сфере образования, то использование национальных языков, в том числе языков титульного этноса, встречает препятствия во многих сферах общественной жизни. По данным регионального доклада о положении в Республике Коми, где республиканский закон определил государственными два языка — русский и язык коми, реальное использование последнего сильно ограничено и грозит неприятными последствиями. Так, 5 июня 2000 г. в Корткеросском Доме пионеров на собрании коллектива, где все и говорят, и понимают по коми, начальник управления образования муниципального округа «Корткеросский район» И. Дальщиков пытался запретить говорить на коми языке работнику Л. Королевой. 13 сентября 2001 г. на таком же собрании коллектива И. Дальщиков совместно с новым директором Дома пионеров А. Породной пригрозили «не протарифицировать».³⁶⁵ Королеву за использование коми языка на подобных собраниях, что для педагогического работника связано с большими финансовыми потерями. Заявление Королевой в Корткеросский районный суд было отклонено. Королева требовала признать незаконным запрет И. Дальщикова говорить работникам на коми языке. 17 декабря 2001 г. Верховный суд Республики Коми отклонил заявление Королевой, не увидев в действиях И. Дальщикова правонарушение.

Подобное происходит и в использовании ненецкого языка в Республике Коми. В г. Воркуте создан детский сад — интернат для детей ненцев-оленеводов, родители которых кочуют по тундре на севере республики. Дети не знают русского языка, работники интерната не знают ненецкого. Единственный учитель ненецкого языка была уволена за слишком активное отстаивание интересов родного языка.³⁶⁶

Сходное положение и в Агинском Бурятском автономном округе, в котором, что не характерно автономных округов России, представители титульной нации составляют большинство населения. В школе, на собраниях рабочих коллективов общение происходит только на русском языке, бурятский язык не востребован. Представители бурятской общественности, как и в ряде других национально-государственных субъектов Федерации, предлагают восстановить ранее признанное неконституционным требование о владении языком титульной нации для руководителей этих субъектов.

³⁶⁵ Т. е. лишиться части причитающейся заработной платы.

³⁶⁶ По данным регионального доклада о соблюдении прав человека в Республике Коми.

Другим поводом для конфликтов между центральным правительством и властями республик в составе Российской Федерации было введение нового российского паспорта. В советских паспортах, выдававшихся в союзных и автономных республиках, областях и округах, записи на русском языке частично дублировались на языке или языках национально-территориального образования. Например, в паспорте, выданном в Чечено-Ингушской АССР, первые страницы документа дублировались на русском, чеченском и ингушском языках, вне зависимости от национальности гражданина. После распада СССР эти паспорта на первых порах использовались как документы, заменяющие свидетельство о гражданстве, в том числе, о «республиканском гражданстве» в Российской Федерации.

Республиканские власти и национальные организации в Татарстане, Башкортостане, Адыгее и других национальных субъектах РФ настаивали на внесении в новый российский паспорт дополнительных записей данных владельца на национальных языках, указания республиканского гражданства, включения республиканских символов, а кое-где — и указания этнической идентичности. Действия противников новых идентифицирующих документов аргументировались тем, что ряд имен и фамилий не могут быть точно переданы с помощью русского языка, а утрата в официальных документах графы «национальность» сводит на нет право граждан определять свою национальную принадлежность.

Фактически же принятие нового типа документа, удостоверяющего личность граждан России, лишает руководителей национальных республик возможности использовать в своих республиках административные методы для противодействия русификации. Через четыре года, в 2001 г. Татарстан и Башкортостан все же добились права выдачи паспорта со специальными страницами («вкладышем»): в республиканских паспортах между 4 и 5 страницей имеются два нумерованных листка с гербом Республики Татарстан и с записью данных владельца на татарском языке; правда, графы «национальность» там нет. Право фиксировать свою национальность было сохранено — но, не в паспорте, а в свидетельстве о рождении, по достижении 16-летнего возраста. Граждане могут выбирать, какой паспорт хотят получить: с вкладышем или без.

Как обычно бывает, компромиссный вариант далеко не всех устроил. По мнению Дамира Исакова — этнолога и историка, одного из первых идеологов Татарского Общенационального Центра, «остается серьезнейший вопрос: не получилось ли так, что новый паспорт раз-

делил татар на две категории: а) полноценных, имеющих право на правильное написание своих имен на родном языке; б) неполноценных [проживающих вне Татарстана – *Сост.*], такого права лишенных. И что можно сказать о степени демократичности того государства, которое лишает своих граждан права на собственные имена? Значительное число татарских имен на кириллице без грубых искажений написать невозможно, т. е. при этом попорванными окажутся этнические права (правильное написание имен, несомненно, относится к таким правам). Отмечаются и другие темы, возникающие в связи с паспортной проблематикой. Насколько мусульманину удобно носить документ, оформленный христианскими символами? Или почему татарам в рассматриваемом документе навязывается такая категория, как “отчество”? Для татар данный элемент имени собственного абсолютно чужд, ибо традиционная его форма строится по другой модели». «Заставляя писать в паспортах отчества, нас фактически подвергают насильственной русификации», — утверждает Д. Исаков.

Упомянутый Д. Исаковым вопрос об использовании кириллицы в татарском языке не случаен. В 1991 г. в Татарстане был принят закон, согласно которому в течение 10 лет республика должна перейти с кириллицы на латиницу. Как считается, латинский алфавит более адекватно передает тюркскую фонетику и позволит татарам приблизиться к общетурецкому языковому полю. Изначально татарская письменность была основана на арабском алфавите, после Октябрьской революции была заменена латиницей, а затем в 1930-е гг., одновременно с большой группой других языков СССР, была переведена на кириллицу.

Московские власти резко негативно восприняли начавшуюся осенью 2001 г. подготовку к переходу Татарстана на латинский алфавит. В средствах массовой информации появились сюжеты о проблемах населения, столкнувшегося с непонятными уличными указателями в центре г. Казани. Авторы телевизионных сюжетов старались, чтобы в кадр не попадали стандартные уличные указатели, дублирующие названия улиц на кириллице.

Приблизительно в то же время большая группа депутатов от проправительственной фракции «Единство» и примкнувшие к ним депутаты других фракций и объединений 18 сентября внесли в Государственную Думу законопроект, предусматривающий, что республики в составе России должны использовать алфавит только на основе кириллицы.³⁶⁷ По мнению одного из авторов документа, упоминавшегося выше заместителя председателя думского комитета по делам национальностей и

³⁶⁷ Время и Деньги. 2001. 20 сентября.

руководителя рабочей группы по подготовке закона «О русском языке как государственном» К. Бичелдея, закон «О языках народов Российской Федерации» необходимо дополнить нормой следующего содержания: «В Российской Федерации государственный язык страны и государственные языки республик в составе РФ используют алфавиты (буквы русского алфавита) на основе кириллицы. Иные основания (иная кодировка) для обозначения букв (знаков, символов) алфавитов государственных языков республик в составе Российской Федерации могут устанавливаться федеральными законами».

Газета «Восточный экспресс»³⁶⁸ дополнила это сообщение информацией о том, как готовился законопроект. Депутат Государственной Думы из Татарстана Ф. Сафиуллин заявил в своем интервью, что «этот законопроект разработан в недрах аппарата Президента России. В Думу его привез советник управления Д. Панин, он же и организовал сбор подписей депутатов, подобрав их специально из национальных республик». По мнению Ф. Сафиуллина, «если закон будет принят, то татары воспримут его не как решение Думы, а как решение русских запретить им, татарам, самостоятельно решать этот вопрос».

Озабоченное переходом Татарстана на «новый-старый» алфавит, центральное правительство оказало давление на региональные власти других субъектов федерации и получило поддержку большинства из них — татарские школы вне Татарстана не будут переведены на латинский алфавит.

Известные люди — представители татарского народа в открытом письме призвали Госсовет Республики Татарстан отказаться от перевода национальной письменности с кириллицы на латиницу. «Третья смена татарского алфавита за последние 70 лет, — писали они, — пугает. Находясь за пределами Татарстана, наши семьи окажутся отчужденными от современной национальной культуры, оторванными от современной жизни татар, проживающих на земле предков, от печатной информации на родном языке. Под угрозой — грамотность и образованность подрастающего поколения, доступ к знаниям и литературе, научные исследования...».

Депутаты Госсовета Республики Татарстан — члены комиссии по науке, образованию, культуре и национальным вопросам: академик И. Тагиров, поэт Р. Валеев и драматург Т. Миннуллин собрали пресс-конференцию, на которой выразили свое отношение к этому письму.

По имеющимся у организаторов пресс-конференции сведениям, письмо это — «вовсе не крик души радеющих за судьбу татарского

³⁶⁸ Восточный экспресс. 2001. 28 сентября.

языка интеллигентов», а документ, родившийся в недрах Администрации Президента России, да и подписантов подбирали там же. За это говорит, по мнению депутатов, то, что письмо поступило в диаспоры уже в готовом виде и с перечнем лиц, которым желательно бы поставить под ним подпись. Многие из запланированных в Москве авторов отказались подписываться под этим документом, а некоторые подписи оказались фальшивкой. Так, президент совета старейшин Р. Хамидуллин, как выяснилось, не видел этого документа, не смотря на то, что его подпись стоит под документом. Как заявили на пресс-конференции, вызывает недоумение и то обстоятельство, что, по информации СМИ, среди выступивших с этим обращением около 80% татарским языком не владеют либо владеют им на бытовом уровне.

В результате, власти Татарстана начали затягивать процесс смены алфавита, по-видимому, терпеливо ожидая, что страсти улягутся сами собой.

Если ситуация с сохранением и развитием родного языка, национальной культуры, традиций и обычаев татарского народа, второго по численности в Российской Федерации, остается в самом Татарстане более или менее удовлетворительной и власти Татарстана реально озабочены его дальнейшим развитием, то положение в других национальных республиках значительно хуже.

Показательна оценка финского журналиста Мика Пакконена, приведенная авторами регионального доклада за 2001 г. о положении с правами человека в Республике Марий Эл. Его статья «Марийский народ загнан в угол» из финской газеты «Хельсинги Санонмат» была перепечатана в республиканской газете «Добрые соседи». Она содержит впечатления после посещения Республики Марий Эл: «С момента своего вступления в должность правительство избранного год назад нового президента, члена ЛДПР, Леонида Маркелова, проводит активную политику против коренного населения. В течение этого года упразднен отдел республиканского министерства образования, в котором готовились марийские учебные программы; в школах марийский язык, который в конституции провозглашается национальным языком, превращен в факультативный предмет... Марийское правительство также прекратило всяческую поддержку марийской культуры и уволило из республиканского аппарата более 80 марийцев. Практически вся марийская интеллигенция теперь осталась без работы».

Используя административные меры для сохранения своего языка и культуры, власти республик в составе Российской Федерации оказывают жесткое давление на представителей «третьих» народов. Эти народы, такие как татары в Башкортостане, кряшены в Татарстане, подвергаются одновременно прессу русификации и, соответственно, башкиризации и татаризации. Так, в Башкортостане, где татары составляют почти треть населения, издается 33 журнала, из них на русском языке — 23, на башкирском — 9, на татарском — 1. При этом государственные органы Республики Башкортостан отказывают в регистрации Национально-культурной автономии татар, ссылаясь на отсутствие республиканской законодательной базы, хотя федеральный закон «О национально-культурной автономии» не требует принятия никаких дополнительных республиканских актов и должен обеспечивать право на создание национально-культурных автономий в полном объеме.

Власти Татарстана не признают за кряшенами права на существование как отдельного этноса, настаивая на том, что они являются потомками крещенных татар. Тем не менее, 13 октября 2001 г. состоялась республиканская конференция национально-культурных объединений кряшен Татарстана. Делегаты приняли решение о созыве в феврале–марте 2002 г. Международного съезда кряшен и одобрили декларацию о самоопределении кряшен как этноса. В декларации говорится, что кряшенский народ есть самобытный тюркский этнос, имеющий собственный язык, орфографию, культуру и историю, исповедующий преимущественно православие и компактно проживающий на территории республик Башкортостан и Татарстан, Удмуртской Республики, Оренбургской области. В настоящее время, по оценкам лидеров движения, из 320 тысяч кряшен, проживающих в России, в Татарстане проживает около 200 тыс.

80 делегатов из разных районов Татарстана констатировали тяжелое положение кряшен республики. Так, в Елабужском районе Татарстана за 10 лет суверенитета исчезло 9 кряшенских сел, из 30 руководителей только двое этнических кряшен. Среди директоров школ в кряшенских селениях только единицы — кряшены. В учебниках по истории Татарстана, изданных на татарском языке, содержатся оскорбительные для кряшен высказывания. В частности, что кряшены есть продукт христианизации татар Иваном Грозным, хотя, по мнению кряшен, их предки до XVI в. пребывали в полухристианском-полуязыческом состоянии. В результате такой «педагогике» у детей кряшен возникает комплекс этнической неполноценности, депрессии и проблемы, связанные с самоидентификацией. На это

накладывается массовая безработица, царящая в кряшенских селах, и как результат — повышенный процент суицида среди сельской кряшенской молодежи. Но это не становится предметом озабоченности местной и республиканской администраций.³⁶⁹

В другом районе Татарстана — Нижнекамском — в кряшенских селах вообще нет ни одного руководителя-кряшена. Один из выступавших на конференции рассказал, как у кряшен с. Большие Аты забрали сельхозтехнику, лошадей, коров, оставив только свиней, и передали все в соседнюю татарскую деревню. В результате в кряшенском селе — безработица и отток молодежи в город.

В Заинском районе имеется 20 кряшенских сел, и ни в одном из них нет храма. Верующие вынуждены собираться в частных домах. Зато в большинстве соседних татарских деревень и сел построены новые мечети. Соотношение мечетей и кряшенских храмов весьма показательно. Одна мечеть приходится на 1 500 татар-мусульман, в то время как на один кряшенский храм приходится около 50 000 православных кряшен. Однако, например, администрация г. Нижнекамска проигнорировала просьбу более чем 400 кряшен о строительстве храма. Показательна и ситуация, имевшая место в с. Налим. Кряшены собрали деньги на восстановление Покровской Церкви, но сельсовет использовал эти деньги на восстановление мечети в Татарском Налиме. В другом селе, Ахметьево, половина жителей — татары, половина — кряшены. Мечеть построена, храм — нет. Татарское кладбище за государственные деньги приведено в порядок, кряшенское — нет. Складывается впечатление, что в отношении кряшенских сел проводится целенаправленная политика по их ликвидации. Часто до кряшенских сел дороги и новые коммуникации не доводятся, создаются условия для возникновения в селах безработицы, массового отъезда молодежи в город и объявления опустевших кряшенских сел «бесперспективными». Таким бесперспективным объявлено с. Максимовка Менделеевского района Татарстана, где живут около 30 стариков.³⁷⁰

Наиболее терпимая ситуация в г. Набережные Челны, где глава администрации идет навстречу просьбам кряшен. Здесь успешно работает Дом дружбы народов, для кряшен отведены две комнаты, функционирует воскресная школа. Но в остальных районах и городах республики власти не интересуются положением кряшен. Более того, делегаты конференции приводили примеры региональных публикаций, но

³⁶⁹ Рифимский А. Кряшены: от бесправия к самоопределению // НГ-религии. 2001. 14 ноября. № 21.

³⁷⁰ Там же.

сящих оскорбительный для кряшен характер. В качестве последнего примера было процитировано провокационное выступление депутата Госсовета Татарстана Т. Минуллина, который публично заявил, что, если кряшены выйдут из числа татар, то их будут называть предателями и через 30 лет их не будет.

Положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

В северных регионах России, занимающих примерно две трети территории страны, живет 11 млн. человек. Север дает 70% валютных поступлений в казну государства. Представителей коренных народов насчитывается в настоящее время 200 тысяч. 30 малочисленных народов формально имеют свою государственность (различные автономные округа). Традиционное хозяйство коренных северных народов в советские годы держалось на государственных дотациях. В последние годы резко сокращается поголовье оленей, невыгодно стало ловить рыбу, добывать пушнину. Рождаемость среди северных народов с 1990 г. упала на треть, смертность увеличилась почти в два раза. Продолжительность жизни коренного населения Севера меньше среднероссийской на 10–12 лет (так, российский эскимос в среднем живет 45 лет, эскимос с Аляски — 72 года). Уровень материнской смертности превышает общероссийский в два-три раза. За последние шесть лет население 20 коренных народов российского Севера сокращается. У некоторых из них общая численность уже не превышает нескольких сотен человек.³⁷¹ Схожие проблемы возникают у многих родственных им коренных малочисленных народов Сибири и Дальнего Востока, однако экономическое положение и климатические условия в этих регионах несколько облегчают их существование.

Если народы Поволжья и Северного Кавказа сохраняют возможность использовать государственные формы национально-территориальных образований для собственного развития, то многим народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, в силу неравного для них демографического соотношения с некоренным населением, остается только смотреть со стороны на деятельность властей, названных именами этих народов автономий. Одним из немногих вариантов для участия в управлении регионом является предоставление им национальных квот в органах власти субъекта РФ.

³⁷¹ Информационная справка // Известия. 2001. 13 апреля.

Согласно федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» эти народы имеют официальную возможность быть представленными в законодательных органах власти разных уровней и представительных органах местного самоуправления. В ст. 13 указанного закона предусмотрено, что для реализации этого права законами субъектов РФ могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в представительных органах субъекта РФ. Например, в Ханты-Мансийской окружной думе для представителей коренных народов Севера выделено 5 мест. Однако в подавляющем большинстве регионов такие законы не приняты, а если такие квоты и предоставляются, то они выделяются неофициально и реализуются не с помощью нормативных актов, а за счет так называемого административного ресурса.

Коренным малочисленным народам РФ, как этническим меньшинствам, формально предоставлены большие права. Статья 69 Конституции РФ гарантирует им право жить в соответствии с признанными международными нормами (правда, международная конвенция, в которой перечислены эти нормы, Россией до сих пор не ратифицирована). Статья 72 Конституции говорит о том, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находится защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Существуют федеральные законы и законы субъектов РФ, развивающие эти положения. Однако механизмы реализации этих прав далеки от совершенства, а принятые правительственные программы поддержки коренных малочисленных народов ежегодно не получают достаточного финансирования.

В Эвенкийском, Корякском, Ненецком и Чукотском АО, в Амурской, Иркутской, Камчатской, Магаданской, Свердловской, Томской и Читинской областях, в Приморском крае в удаленные поселки и целые районы последние три года систематически не производится северный завоз. Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера, направленная на формирование производственной и социальной инфраструктуры, из года в год выполняется крайне неудовлетворительно. По ряду направлений (строительство школ, больниц, цехов по переработке мяса и рыбы, автомобильных дорог и др.) программа вообще не выполняется из-за отсутствия финансирования. Федеральная целевая программа «Дети Севера» в 2001 г. не была профинансирована в полном объеме. При плане финансирования капитальных вложений в размере 13 080 тыс. рублей по данной программе, фактически финансирование составило 10 187 тыс.

рублей. Вообще не были выделены средства на подготовку педагогических кадров из числа коренных малочисленных народов севера, повышение квалификации в области социально-педагогической работы из числа представителей этих народов, доставку витаминных препаратов.

Падение объемов производства в традиционных отраслях экономики способствовало росту безработицы среди коренных народов. По сообщениям из Амурской области, безработица у трудоспособного коренного населения составила 51%, в то время как в целом по области 12%, а по России — 8%. Безработица же среди народов Севера, занимающихся оленеводством и охотой, реально не может быть оценена статистиками из-за особенностей образа жизни этих народов.

Высокая смертность среди малочисленных народов Севера связана с общесоциальными и специфическими биологическими факторами. К числу первых следует отнести резкое уменьшение государственного обеспечения детей народов Севера, закрытие государственных магазинов и магазинов-факторий, крайнюю бедность, скудность и неправильное питание подавляющего большинства населения, особенно в весеннее время (основное население живет только на хлебо-булочных изделиях, которые пекут из муки, полученной в качестве гуманитарной помощи).

Из-за многовековой изоляции народы Севера не имеют генетической защиты от многих инфекционных заболеваний, которые протекают у них значительно тяжелее, чем обычно. Наиболее серьезную угрозу представляет распространение среди них туберкулеза. Кроме того, у большинства местных коренных жителей Севера генетически нет защиты от отравления алкоголем, и алкоголизм может возникнуть после нескольких приемов спиртного. По данным Сибирского отделения Академии медицинских наук, смертность от спиртосодержащих напитков у них в 15—20 раз превышает аналогичную смертность уроженцев средних и южных территорий. Как заявил член Совета Федерации от Эвенкийского АО Н. Анисимов, результат бесконтрольной продажи алкоголя сравним с эпидемией — тысячи людей уходят из-за нее из жизни. Если не принять срочных мер, то уже через 15—20 лет число коренных жителей Севера может сократиться в три раза.

Совет Федерации РФ выступил с законодательной инициативой по ограничению торговли алкогольными напитками в районах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера. Сенаторы предлагают запретить продажу алкоголя во время сезона охоты, перегона оленей на зимние и летние пастбища, а в остальное время

установить жесткий режим продажи. Законопроект отправлен на согласование в 55 субъектов РФ, 37 из которых поддержали его, девять предложили внести уточнения и девять — не поддержали. Сегодня же перекупщики, бесконтрольно спаивая население, обирают его, а местные власти закрывают глаза на свободный провоз спиртного в районы проживания коренных народов.

Тяжелым остается положение представителей северных народов, занимающихся оленеводством. Эта отрасль является хозяйственно-культурным феноменом и образом жизни многих северян. Постоянное вмешательство власти в жизнь традиционных общин не приводит к улучшению ситуации. Так, в Республике Саха (Якутия) материальной поддержкой, по распоряжению правительства о финансовом обеспечении агропромышленного комплекса в республике в 2001 г., пользуются только крупные оленеводческие хозяйства; семейные хозяйства лишены права получать деньги из бюджета. Из 99 млн. руб. предусмотренных средств оленеводам планировалось выплатить только 53 млн., 46 млн. предполагалось на организационные расходы, в том числе на содержание управленческого аппарата. Как результат, сами оленеводы, утратив традиционный уклад, не заняты, страдают алкоголизмом, умирают. Из 2400 человек, занимающихся оленеводством, к 2001 г. умерло 248 человек, средний возраст которых 35 лет, 266 человек не имеют работы, но статус безработного по закону им не положен, поэтому пособие они не получают.

Промышленное освоение территорий, где проживают малочисленные народы Севера, привело к деградации и сокращению оленьих пастбищ. Из-за промышленных разработок земель уничтожается тонкий плодородный слой почвы, остается песок, на котором не растет мох, и олени умирают с голоду. Кроме естественного питания, сегодня олени лишены и чистых источников воды.

При распределении квот на лов рыбы нарушается право приоритетного доступа коренных народов к территориям традиционного природопользования, так как денег, чтобы оплатить квоты, у малочисленных народов нет. Отсутствие средств вынуждает местных жителей незаконно использовать природные богатства округа. Из-за хищнической добычи рыбы в местных реках резко упало количество муксуна, нельмы, сырка, пыжьяна, щекура. В то же время заезжие скупщики рыбы практически за бесценок приобретают ее у аборигенов, прилетая на места лова на вертолетах.

12–13 апреля 2001 г. в г. Москве прошел IV Съезд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Съезд, который

проводится раз в четыре года, собрал представителей 41 народа. Показательно и то, что из глав 29 субъектов РФ, где проживают малочисленные северные народы, присутствовал только президент Якутии М. Николаев.

Итогом заседаний стало обращение делегатов съезда к Правительству РФ, в котором предлагалось ввести постоянный прокурорский надзор за соблюдением законных прав коренных малочисленных народов; включить в общегражданский паспорт для коренных малочисленных народов вкладыш с указанием национальности; принять и подписать федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ»; сохранить поселковые больницы, фельдшерско-акушерские пункты и их снабжение медикаментами; сохранить малокомплектные школы для поддержания всеобщего среднего уровня образования. Среди традиционных требований Съезда — поставить под жесткий контроль ввоз алкогольной продукции в районы компактного проживания коренных малочисленных народов.

Ответом на требования Съезда до некоторой степени можно считать федеральную программу «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 г.», утвержденную Правительством в июле 2001 г. На ее реализацию в течение девяти лет предполагается выделить 2,74 млрд. рублей.

Правительство посчитало необходимым вложить средства в развитие оленеводства, традиционных промыслов и ремесел коренных малочисленных народов Севера, комплексную переработку продукции этих отраслей и сохранение природной среды и ресурсного потенциала районов проживания этих народов. Эти работы оцениваются в 794,79 млн. руб.

При этом только для развития оленеводства нужно «проведение зооветеринарных мероприятий, борьба с хищниками, регулирование численности диких северных оленей, повышение делового выхода телят и сохранности оленей, применение изгородного выпаса стад и доведение за счет этого численности домашних северных оленей до 2 млн. голов».

По мнению СМИ, в программе наблюдаются явные диспропорции финансирования. Так, на создание «факторий на основе традиционных отраслей хозяйствования и промыслов коренных народов» будет выделено 389,86 млн. руб. В Министерстве по делам федерации, которое выступает госзаказчиком, утверждали, что без факторий не обойтись, особенно народам с кочевым образом жизни. В то же время

на улучшение качества жизни северных народов и медицинское обслуживание планируется выделить 665,54 млн. руб.³⁷²

Начальник управления по делам коренных малочисленных народов Министерства федераций Л. Нимаева заявила, что «денег недостаточно и сумма будет увеличиваться». Она сообщила: «Руководители министерства отстаивали другие суммы, но Минфин утверждал, что нужно записать реалистичные цифры. Если бы мы не согласились на условия Минфина, федеральная программа не была бы принята, а следом “провалились” бы и аналогичные программы всех 28 [северных. – *Сост.*] субъектов федерации».

Однако только 979,8 млн. руб. будут выделены из государственной казны. Бюджеты субъектов должны выделить 1,36 млрд. руб., почти 400 млн. надо изыскать из внебюджетных источников. А для этого, по словам Нимаевой, необходимо «внести многочисленные изменения в федеральное законодательство, чтобы налоги, в том числе за пользование недрами, оставались на территориях, а также начать разрабатывать месторождения на условиях раздела продукции». Часть расходов, по мнению чиновника, должны взять на себя хозяева предприятий, работающих в регионах проживания малочисленных народов.

По оценке начальника отдела Бюро экономического анализа А. Астаповича, принятие такой программы — «это пускание денег на ветер. Речь о том, чтобы отказаться от такой программы, велась уже несколько лет. С помощью правительственной программы можно быстро решить какую-то одну задачу, и то если есть средства. Решать же проблемы Севера вообще, да еще при отсутствии финансирования, бессмысленно».

Однако, по-видимому, государство и не собирается решать эти проблемы. В конце года новый министр по национальной политике В. Зорин определил свое отношение к проблеме финансирования коренных народов Севера. Отвечая на вопрос о том, кто будет определять национальную политику, если государство не будет финансировать этноконфессиональную политику, В. Зорин заявил: «Если интересы вашей компании находятся на территории Крайнего Севера, где живут малочисленные народы,— ваш прямой интерес, чтобы они жили хорошо».³⁷³

Действительно, особая проблема для народов Севера — отношения с компаниями, добывающими природные ресурсы. Принятие мест-

³⁷² Кац Е. Деньги на Север // *Время Новостей*. 2001. 2 августа.

³⁷³ *Коммерсант*. 2001. 19 декабря.

ных законов, направленных на защиту интересов коренных народов Севера, тормозится добывающими предприятиями, а в тех случаях, когда такие законы приняты, не удается заставить их работать.

Например, Думой Ханты-Мансийского автономного округа принят окружной закон о недропользовании, предусматривающий взаимодействия нефтяников и коренных жителей при проведении промышленных работ на территориях родовых и частных угодий. Однако очень тяжело идет порядок определения возмещения причиненного ущерба, и не применяется ответственность за совершение в связи с этим правонарушений. Например, Ханты-Мансийским автономным округом за последние годы принят ряд законов, касающихся коренных народов Севера, в их числе — окружной Закон «Об изъятии и предоставлении земельных участков на территории ХМАО». Хотя этот Закон способствует нормализации отношений между нефтяниками и представителями коренных народов, но принципиальная его направленность плохо совместима с неотчуждаемыми правами коренных народов, идеология которых идет вразрез с нормами обычного права. По закону нефтяникам достаточно получить согласие владельца родового угодья, чьи земли попадают под освоение недр. Если согласие не получено, решение принимает правительство автономного округа. Если с решением семья охотника или рыбака не согласна, она обращается в суд. Но традиционный образ жизни коренных народов не допускает вообще какого-либо изъятия, отторжения земель: ханты, ненцы, манси, живущие в тайге, считают своей обязанностью сохранить землю, сохранить свои родовые угодья как раз в прежнем объеме.

Бывший в 2001 г. президентом Республики Саха (Якутия) М. Николаев говорил, что моделью нормальных взаимоотношений коренного населения и промышленного гиганта мог бы быть опыт компании «Алроса»: каждому улусу, на территории которого работает компания, она еще семь лет назад передала один процент своих акций (таких улусов восемь — значит, восемь процентами акций владеют территории). 2% от реализации произведенной продукции также отчисляются соответствующей территории. Кроме того, четверть всей площади Якутии сегодня занимают особо охраняемые территории или, по словам М. Николаева, «резервные территории будущих поколений». Сегодня М. Николаева сменил на посту Президента республики председатель правления алмазодобывающей компании В. Штыров, и вопрос о том, для кого эти территории можно считать резервными, еще не ясен.

Однако и выделенные малым коренным народам территории легко могут быть отобраны государственными чиновниками. Так, губернатор Корякского автономного округа В. Логинов отменил постановление своей предшественницы об организации территории традиционного природопользования «Тхсаном», практически лишив местных ительменов права добывать пищу, в первую очередь рыбу. До этого был создан союз общин с правами юридического лица, который вел переговоры с администрацией автономного округа, закончившиеся подписанием злополучного постановления. Ительмены получили разрешение на зверобойный и рыболовный промыслы для личных нужд, совет их родовых общин наделялся правом вето при решении вопросов об изменении режима охраны и природопользования на территории и при этом брал на себя организацию природоохранных служб из числа коренного и местного населения в помощь региональным службам. Но «вдруг выяснилось», что ранее была продана лицензия на добычу угля на территории «Тхсанома», а в прибрежном шельфе перспективный участок для разработки нефтегазоносных месторождений уже был поставлен на тендер. Представители рыбоохраны заявили, что не могут отличить во время нереста лосося представителя малого народа от браконьера, если в новых паспортах больше нет графы «национальность».

В Хабаровском крае община представителей малого народа орочей выступила с иском в краевом арбитражном суде к лесозаготовителям из ООО «ТиС» о взыскании убытков за вред, причиненный незаконными вырубками леса на территории традиционного природопользования в бассейне р. Хуту Ванинского района. Представители общины настаивали в суде, что угодя лесозаготовителям были отданы в аренду без их согласия. А самое главное — было вынесено отрицательное заключение государственной экологической экспертизы. Тем не менее, вырубка леса началась в 1999 г. и продлится, согласно контракту, до 2004 г. «С тех пор, как здесь начало работать ООО “ТиС”, а вместе с ним еще восемь лесорубочных компаний, из 700 тыс. гектаров под пилу ушло большинство охотничьих угодий. С исчезновением лесного фонда заметно поубавилось зверя, который составляет экономическое благополучие жителей национальных поселков. Если раньше орочи за сезон добывали 30–40 соболей, то сейчас отстрелять десять — большая удача. Охотники остаются без своего традиционного заработка, обречены на нищенское существование...». Арбитражный суд отказал в иске орочам.

В Мурманской области приняты законы, гарантирующие коренным народам полуострова «содействие в реализации их права на со-

хранение и развитие родного языка, национальной культуры, традиций и обычаев», а также «защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни». А согласно Указу Президента России «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера» Мурманская область как субъект исполнения этого документа приняла «Временное положение об организации рекреационного рыболовства» и Закон «О ставке земельного налога на олени пастбища».

Однако принятие всех этих законодательных актов проблемы саамов не решило. Более того, на практике они постоянно сталкиваются с нарушением не только их специальных, но и общегражданских прав.

Так, например, во «Временном положении о рекреационном рыболовстве на территории Мурманской области» преимущественное право на проведение такового предоставляется родовым общинам, семьям и предприятиям из числа коренных народов Севера в местах их проживания. Права эти формально предоставляются, вот только согласно «Правилам любительского и спортивного рыболовства во внутренних водоемах Мурманской области», которые утверждены приказом Мурманрыбвода (территориальное управление Госкомрыболовства России), они сильно ограничиваются. Например, аборигенам и оленеводам-пастухам в местах выпаса оленей разрешено вести лов рыбы для личного потребления сетями строго определенного размера и на специально отведенных органами рыбоохраны местах или водоемах. Норма вылова тоже строго регламентирована и составляет до 5 кг ценных видов рыб в сутки и до 10 кг — остальных.

Но Мурманрыбвод не только ограничил саамов в тех правах, которые закреплены за ними федеральным законодательством, но и в довершение к этому он отдал преимущественное право на вылов рыбы туристическим фирмам, где саамы не работают даже подсобниками. При заключении долгосрочных договоров с туристическими фирмами в 1994 г. все ранее заключенные тройственные соглашения (в которых как равноправные партнеры принимали участие национальные предприятия) были с нарушением законов России отменены органами исполнительной власти в одностороннем порядке.

С тех пор Ассоциация кольских саамов не раз обращалась по этому поводу в различные региональные организации. В итоге эти запросы были просто проигнорированы. Зато американской фирме «Гарри Лумис» мурманские чиновники передали в эксклюзивное право реки Поной, Варзино, Лумбовка, Качковка, Дроздовка со всеми притоками

до 2010 г.! Заокеанская компания с тех пор процветает на биоресурсах аборигенов, а саамы своей рыбы вовсе не видят.³⁷⁴

Вымирают многие языки народов Севера. «Лингвисты оценивают ситуацию как очень плохую», — констатирует один из ведущих специалистов в области миноритарных языков профессор Института стран Азии и Африки МГУ Д. Насилов.³⁷⁵ Главных причин две: сами этносы почти не поддерживают свое языковое самосознание, и власть всех уровней обращает на малые языки недостаточное внимание. Так, на интернет-сайте «Языки народов России в Интернете» приведены следующие данные: «42% саамов считают родным саамский язык, 56% — русский; 23% нивхов называют в качестве родного нивхский, 76% — русский...» Самыми патриотичными оказались таймырские нганасаны, 84% продолжают говорить на собственном языке. «Фактически установка такая: нужен вам миноритарный язык — ищите на него средства. Теперь умирание или процветание малых языков зависит от отношения к ним чиновников в каждом регионе. Нанайский язык имел крепкие позиции, пока не сменилась администрация Хабаровского края. Язык перевели из обязательных предметов в факультативные, и, как закономерный итог, упал уровень владения им. В Якутии обязательными к изучению являются русский, якутский и... английский. Естественно, в сетке трудно отыскать часы для родного языка эвенков или юкагиров».³⁷⁶

1995 – 2004 гг. были провозглашены Генеральной Ассамблеей ООН Международным десятилетием коренных народов мира. Однако, если ситуация не изменится, малочисленным коренным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока едва ли удастся пережить ближайшие десятилетия.

Дискриминация отдельных этнических групп и национальных меньшинств в Российской Федерации

Хотя, наверно, положение малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российской Федерации наиболее тяжелое, но их проблемы в основном связаны с отсутствием государственной поддержки и с игнорированием их специфических прав со стороны властей и населения. Представители многих других этнических групп страдают от иной проблемы российского государства и общества — расовой, этнической ксенофобии и нетерпимости. Невозможно привести в корот-

³⁷⁴ Ганьшина О. Вершки и корешки // Независимая газета. 2001. 29 мая. № 94.

³⁷⁵ Время МН. 2001. 26 сентября.

³⁷⁶ Там же.

ком докладе список всех последствий национальной дискриминации в России, невозможно перечислить и все этнические группы, подвергающиеся дискриминации. В общественной жизни так же трудно отделить специфические проблемы межэтнических взаимоотношений от проблем, возникающих при построении отношений на основе региональных понятий «свой» — «чужой», «местный» — «пришелец». Более того, в этих ситуациях, когда вступают между собой в противоречие право на сохранение традиционной среды обитания и право на свободу выбора места жительства, этническая дискриминация становится лишь отдаленным последствием основного конфликта и не может быть ликвидирована традиционными способами.

Позиция властей, особенно местных, часто оказывается производной от позиции большинства населения региона. Региональные лидеры, управленческий аппарат обычно разделяют предубеждения окружающих, хотя и вынуждены публично придерживаться более политкорректных норм поведения. При этом многие из них в частных беседах повторяют расхожие мнения об особенностях поведения различных этнокультуральных меньшинств и защищают дискриминационные меры, которые принимаются на основе этих представлений. Иногда, однако, ксенофобия выражается представителями власти и на публике, особенно когда кому-то из избираемых официальных лиц срочно требуется получить дополнительную поддержку населения.

Тому имеется много примеров, один из классических и наиболее ярких — ситуация в Краснодарском крае.

Темой для традиционной критики национальной политики России со стороны международного сообщества последние несколько лет стало положение турок-месхетинцев.

Турки-месхетинцы были в первый раз централизованно выселены И. Сталиным из Ахалцихского района Грузии в Среднюю Азию в ноябре 1944 г. (Грузия до сих пор при любом правительстве отказывается этим людям в праве вернуться на свою землю). В 1989 г., после кровавых погромов в Ферганской области и последовавших за ними волнений в Ташкентской, Сырдарьинской и Самаркандской обл., около 90 тыс. турок-месхетинцев были вновь вынуждены покинуть насиженные места, продав за бесценок или просто оставив дома, скот, автомобили.

17 тыс. ферганских турок-месхетинцев переселились по специальной правительственной программе в шесть областей Нечерноземья. Остальные 70 тыс. из других уголков Узбекистана, опасаясь за свою жизнь и будущее своих детей, стихийно разъехались по другим 20 областям. В большинстве регионов они, купив дома, получили

прописку и все политические и гражданские права. Однако в Краснодарском крае власти проявили упорство и сумели добиться поддержки своей позиции у центральной власти.

Около 13 тыс. турок-месхетинцев находятся на территории Краснодарского края, не имея российского гражданства и регистрации по месту жительства. Между тем, почти все турки-месхетинцы к февралю 1992 г., когда вступил в силу Закон «О гражданстве Российской Федерации», уже жили на территории Краснодарского края, не имели места жительства за пределами России и не отказывались от российского гражданства. Поэтому в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона они являлись и являются гражданами Российской Федерации. Во всех регионах желающие без проблем оформили этот статус, получили вкладыш в паспорт и прописку. Исключения, помимо Краснодарского края, составили Ставропольский край, где около 400 турок-месхетинцев, живших в Буденновском и Советском районах, смогли прописаться и оформить гражданство только в 1996–1997 гг., и Республика Кабардино-Балкария — по разным оценкам, прописки там до сих пор не получили от 400 до 700 турок-месхетинцев.

Несмотря на то, что турки-месхетинцы в Краснодарском крае уже более 10 лет имеют собственные дома и участки земли, с которой в основном и живут, без регистрации их не берут на работу, а если и берут, то платят соответственно намного меньше, чем местным жителям. Турки-месхетинцы не получают ни пенсий, ни пособий, не могут воспользоваться надлежащим медицинским обслуживанием. Не могут зарегистрировать браки, новорожденных детей, по достижении 16 лет молодежь не может получить паспорта РФ и поступить в высшие учебные заведения. Турки-месхетинцы лишены права голоса. Единственные, кто признавал за ними права российских граждан, были военкоматы, которые активно пытались призвать молодых месхетинцев в российскую армию. Все это создает источники для коррупции, и поборы с турок-месхетинцев в течение последних 12 лет стали уже привычным источником дополнительного финансирования сотрудников правоохранительных органов Краснодарского края.

Краевые власти настойчиво «выдавливают» турок-месхетинцев с территории края. При этом большинство кубанского населения поддерживает дискриминационную политику властей, разделяя представления о сильной криминализированности турок-месхетинцев и нежелательности совместного проживания с ними. С 1990 г., когда началось, как выражаются местные чиновники, «возрождение казачества», турки регулярно подвергаются угрозам и насилию (известно несколько

случаев погромов) со стороны радикально-националистических «казачьих» группировок.

По наблюдению журналистов, в местной прессе постоянно публикуются статьи антитурецкой направленности: «Турецкая корова забодала русского мальчика», «Турки травят нас химикатами», «Совместное проживание невозможно» и т. д. «Нетрудно предположить, что все это делается не без ведома краевых властей, — пишет журналистка “Новых Известий”. — В своем рвении изгнать непрошенных гостей из региона депутаты Законодательного собрания края совместно с депутатами Адыгеи [Республики Адыгея. — *Сост.*] даже разработали проект федерального закона “О миграции Э. В нем однозначно предлагается выселить из региона, а при одобрении его на федеральном уровне и из России в целом, месхетинских турок, курдов и других беженцев и переселенцев. У них, видите ли, неподходящий менталитет, они якобы асоциальны и вообще являются криминальными элементами».³⁷⁷

Показательно, что в Краснодарском крае, законодательное собрание которого уже 10 лет как ограничило регистрацию мигрантов, практически беспрепятственно поселяются русские и представители других славянских народов, выходцы из стран Закавказья добиваются того же, соглашаясь с денежными поборами администрации, а турки-месхетинцы и курды не могут добиться признания своего права жить на этой земле с 1989 г.

Международное общество месхетинских турок «Ватан» в обращении к Президенту России указало на массовые нарушения прав месхетинских турок в Краснодарском крае, охарактеризовав сегодняшнюю ситуацию следующим образом: «В последнее время эскалация напряженности в крае приобретает особо опасный характер, усилилось давление на национальные меньшинства, в особенности против месхетинских турок, обозначился переход к тактике открытых угроз, клевете, ненависти народов. Имеют место частные провокационные вылазки военизированных формирований (называющих себя казаками), избиения, аресты, оскорбления не только в общественных местах, но и в частных домах. Безнаказанность заказчиков и исполнителей подобных бесчинств приводит к распространению листовок националистического толка, к муссированию слухов и манипуляции общественным мнением, к открытой угрозе повторения “Кровавой Ферганы”. Политика узаконивания очередного переселения месхетинских турок из Красно-

³⁷⁷ Рубцова Е. // Новые Известия. 2001. 13 марта.

дарского края находит отражение в официальных государственных средствах массовой информации».

Уход в отставку краснодарского губернатора и борца «со всемирным заговором сионистов» Н. Кондратенко и приход к власти в декабре 2000 г. его ставленника А. Ткачева не изменили ситуации. Более того, новый губернатор начал проводить по отношению к туркам-месхетинцам еще более откровенную дискриминационную политику, добиваясь популярности среди населения.

С 1 января 2001 г. советские паспорта у турок-месхетинцев стали недействительными на территории России, т. е. согласно российским нормативным актам в них не было проставлено ни отметок о гражданстве, ни о прописке. Через месяц, 1 февраля этого года у 13 тыс. турок-месхетинцев, живущих в Краснодарском крае, истек срок временной регистрации, проведенной прошлой осенью по рекомендации ООН. Отказавшись ее продлевать, местные власти опять «превратили» турок-месхетинцев в лиц «без определенного места жительства». Однако на этот раз милиционеры ходили по месхетинским домам и не только собирали привычную «дань» (по 5 руб. в день с человека), но и отбирали советские паспорта, к которым якобы Россия никакого отношения не имеет.

Впрочем, возможны и другие объяснения. По мнению, управляющего делами Международного общества месхетинских турок «Ватан» Т. Сарварова, «власти держат турок-месхетинцев, как дойное стадо» — для оказания косвенной социальной помощи краснодарские власти получили от Управления Верховного Комиссариата по беженцам ООН сотни тысяч долларов, и лишь малая часть из полученных денег была потрачена по назначению.

Проблема турок-месхетинцев стала широко известной в европейских странах. Сегодня она характеризует реальное положение тех этнических меньшинств в России, не пользующихся защитой со стороны государства, которых из популистских соображений недобросовестным политикам выгодно было сделать народами-изгоями. При этом ситуация с турками-месхетинцами не уникальна. В том же Краснодарском крае в таком же положении находятся беженцы-курды, изгнанные армянскими вооруженными отрядами в 1989 г. из Армении, а затем повторно в 1992 г. из Нагорного Карабаха, Лачинского треугольника (т. н. Красного Курдистана в 1930-е гг.) и других, занятых армянскими вооруженными силами, территорий Азербайджана. Оказавшись в Краснодарском крае в основном после февраля 1992 г., после вступления в силу Закона

«О гражданстве Российской Федерации», они, в отличие от турок-месхетинцев, не могли апеллировать к ч. 1 ст. 13 этого закона.

Несправедливо было бы оценивать деятельность новых кубанских властей как простое следование политике Н. Кандратенко. Помимо незаконного изъятия у турок-месхетинцев паспортов, выданных еще другим государством, к которому якобы Россия и Краснодарский край никакого отношения не имеют, краевая администрация возрождает некоторые старые советские способы решения межнациональных проблем.

Так, в 2001 г. впервые с постсоветских времен из Краснодарского края организовано, с привлечением дополнительных сил милиции прошла депортация цыганского табора с населением более 100 человек.

Конечно, и раньше цыганам в Краснодарском крае жилось непросто. Попытки цыган осесть на земле встречались предписаниями об остановке строительства, штрафами. Краевые власти даже составляли специальные административные протоколы о выезде по месту регистрации.

Однако в описываемом случае сначала членам цыганского табора удалось, далеко не бесплатно и после снятия отпечатков пальцев, встать на учет в паспортно-визовой службе УВД Западного округа и поселиться под г. Краснодаром. Вскоре, однако, регистрация членов табора была окончена, источник поступления средств оскудел, и местные власти приняли решение о депортации цыган.³⁷⁸

Вот как описывает депортацию корреспондент газеты «Трибуна» Т. Журбенко, симпатизирующая погромщикам: «Добились выделения фур, подтянули в помощь курсантов юридического института МВД, на пустыре собралось все милицейское начальство округа. Зачитали Михаям [по словам автора, якобы общая фамилия всех цыган табора.— *Сост.*] постановление — и началась погрузка... Нет, наверное, нужды рассказывать, какие пошли крики, вопли. Оказывается, и про права человека цыгане знают, и фамилии правозащитников называют, и жалобой в Госдуму грозились».

Но табор все-таки погрузили в машины и повезли в Воронежскую область. А оставленные дома будут охранять работники милиции до тех пор, пока их не разберут и не отправят владельцам. Словом, все как будто закончилось без кровопролития, но опросы кубанцев показывают: нашему народу уже так задурили голову правами человека, что они

³⁷⁸ По информации, полученной при проведении конференции «Права человека на юге России» (Сочи, ноябрь 2001 г.).

готовы и от своих прав на спокойную жизнь отказаться с легкостью, лишь бы теоретически знать, что такое понятие существует...».³⁷⁹

Другой, не менее классический для нашей страны пример дискриминации — преследования чеченцев в России. Как показывают региональные доклады, преследования граждан чеченской национальности повсеместны и однотипны во всех регионах. В подавляющем большинстве случаев основными исполнителями являются правоохранительные органы.

Преследования чеченцев находят на бытовом уровне поддержку среди российского населения. Во-первых, часть населения верит формальным объяснениям милиции, что это обычные меры по борьбе с организованными преступными группировками, торговлей наркотиками, похищениями людей, терроризмом и другими тяжкими преступлениями. В СМИ, в том числе в сообщениях пресс-служб правоохранительных органов, акцентируется внимание на этнической принадлежности нерусских задержанных и подозреваемых. Следует сразу оговорить, что если в первые месяцы после первой и второй чеченских кампаний правоохранительные органы действительно усиливали нажим на чеченские организованные преступные группировки, то вскоре чеченцы — представители верхних слоев криминальных структур смогли дистанцироваться от своих воюющих соплеменников и восстановить прежние доверительные отношения с правоохранительными органами.

Во-вторых, негативное отношение к чеченцам определяется антикавказскими настроениями, постепенно нараставшими в российском обществе с конца 1970-х и вылившимися в погромы в 1990-е гг. В ряде регионов выходцы с Кавказа подвергаются давлению не только властей, но и экстремистских националистических групп. На их действия власти предпочитают закрывать глаза и, втайне симпатизируя им, объясняют возникающие периодически эксцессы неправильным, а иногда и провоцирующим поведением жертв, которые ведут себя не как все и слишком заметны на общем фоне. Так, в региональном докладе о положении с правами человека в Воронежской обл. авторы приводят данные опроса жителей г. Воронежа Институтом общественного мнения «Квалитас». Ответы на вопрос: «Есть ли какая национальность, представители которой вам наиболее несимпатичны?» — распределены следующим образом. Наибольшие результаты — чеченцы (13,9%), «лица кавказской национальности» — 10,5%, евреи — 3,2%. Только 56,7% ответили, что такой национальности нет. Затрудились ответить — 5,8%. Авторы доклада отмечают, что «чеченцы» — одна из наибо-

³⁷⁹ Трибуна. 2001. 24 октября.

лее часто упоминаемых в отрицательном контексте в местной прессе национальность. Термин же «лица кавказской национальности» упоминается в отрицательном контексте в три раза чаще, чем в положительном.

В-третьих, продолжающаяся российско-чеченская война и неизбежные потери вызывают озлобление не только у сотрудников правоохранительных органов. По примерным подсчетам, 200–300 тыс. жителей России участвовали в первой или второй чеченских кампаниях в рядах российских войск. Многие из них оказались отравлены ненавистью к чеченцам и способны заразить ею окружающих. То, что за время двух вооруженных конфликтов в Чечне погибли тысячи людей, как военнослужащих федеральных войск, так и чеченцев и жителей республики других национальностей, является мощным фактором, который также постоянно подпитывает напряженность в отношениях между чеченцами и остальными жителями России.

Террористические акты в Республике Дагестан, городах Москве и Волгодонске в 1999 г., а также начало второй военной кампании в Чечне повлекли за собой массовыми проверки и задержания чеченцев по всей стране, избиения и другие виды незаконного насилия со стороны работников правоохранительных органов. Общая картина этого была описана в докладах о положении с правами человека в РФ за 1999 и 2000 гг. Сегодня многое из описанного в то время стало обыденным. В результате такого смещения акцентов общая картина взаимоотношений правоохранительных органов и чеченцев сильно изменилась.

По-прежнему имеют место случаи дискриминационного поведения сотрудников МВД, которое проявляется в избирательных и частых задержаниях лиц, относящихся к выходцам с Кавказа и из Средней Азии. В ходе проверок и задержаний лица, отличающиеся по антропологическому типу от основной массы населения, часто подвергаются обращению, унижающему их человеческое и национальное достоинство.

При этом проверки чеченцев приняли форму постоянных поборов со стороны правоохранительных органов. Так, по сообщению газеты «Новые Известия»,³⁸⁰ семья Лом-Али и Малики Вацаевых уехала из разрушенного дома в Чечне к родственникам-москвичам. Вацаевы сняли квартиру, зарегистрировались по новому месту жительства. Собственно, из-за этой регистрации и начались их неприятности. Через две недели к ним явились два сотрудника местного Ивановского РОВД

³⁸⁰ Новые Известия. 2001. 17 мая.

(оперуполномоченные Гаргушин и Жамалов) и заявили, чтобы семья готовилась к выселению. Как выяснила Малика Вацаева, никто милиционеров на проверку паспортного режима не отправлял, а действовали они по собственной инициативе, видимо, решив заработать. После обращения Вацаевой в редакцию «Новых Известий» и звонков журналистов начальник Ивановского РОВД Иван Хонский в тот же день, поговорив с Вацаевой, извинился за действия своих подчиненных и пообещал, что никто больше беженцев беспокоить не будет. Однако не удовлетворенные результатом оперуполномоченные вызвали к себе главу семьи Лом-Али Вацаева и «поинтересовались, хотят ли чеченцы спокойно жить. А если хотят, то зачем жалуются в газету. Ведь не маленькие дети же и понимают, что теперь в покое их не оставят в любом случае...».

Вернувшиеся из Чечни сотрудники правоохранительных органов продолжают свою малую войну, проводя реквизиции при незаконных обысках у чеченцев. Подобная операция была в Старицком районе Тверской области. Утром 29 мая в деревню въехала колонна милицйских машин в сопровождении ГАИ. 150 человек во главе со старицким следователем Козловым приступили к «операции».³⁸¹

«В дом Нурды Шамастова в деревне Илдейкино спецназовцы нагрянули в 7.30 утра, когда хозяин отсутствовал. Грубо растолкали спящих женщин и детей (в этой чеченской семье живут родственники, бежавшие из Гудермеса). По словам жены Нурды Шамастова, спецназовцы грязью ругались, называли детей шакалами и волками, оскорбляли женщин. Один из бойцов приставил автомат к виску 12-летнего мальчика и сделал вид, что нажимает на курок. Одного из сыновей Нурды спецназовцы бросили на пол в коридоре. Матери даже показалось, что его убили. Она попыталась подойти к подростку. Получив удар по голове, женщина отлетела в сторону. Вторая попытка приблизиться к мальчику вызвала всплеск агрессии со стороны спецназовцев. Они начали избивать чеченку, причем старались попасть прикладом по голове».

Когда хозяин вернулся, его, ни сказав ни слова, повалили в грязь, приставили автомат. Человек, одетый в штатское, проронил: «Мы вас в Чечне убивали и здесь убивать будем». Затем Шамастов увидел, как из распахнутых ворот склада его братьев выезжала «газель» со спецназовцами. Потом привели понятых. Следующая, «официальная» часть обыска проходила без избиений и с протоколом.

³⁸¹ Мандрик И. Просто погром // Новые Известия. 2001. 29 июня.

В итоге семье Нурды Шамастова «повезло»: никому не подкинули патроны или наркотики, и для них все «обошлось» избитым братом Нурида Шамастова Нуради, которого отвезли за 70 км от деревни в лес, синяками у остальных, несколькими мешками с зерном и упаковками с кафельной плиткой.

Когда закончился обыск, жена Нурды пригрозила, что будет жаловаться прокурору. На что один из спецназовцев ответил: «Будете жаловаться, мы вам здесь вторую Чечню устроим!»

Вряд ли кто-нибудь узнал бы о происшедшем, если бы не настойчивость главы чеченско-ингушской диаспоры Тверской области «Вайнах» Алихана Дабаева. Он убедил земляков написать заявления в областную прокуратуру с требованиями разобраться в происшедшем.

Тогда и выяснилось, что санкцию на проведение обыска дал старший прокурор Каданев якобы по заявлению одного из жителей деревни о пропаже у него настенных часов, десяти метров пленки и швейной машинки. Потом прокурор для выяснения обстоятельств сам приезжал в деревню.

Всего в Старицком районе официально проживают 459 чеченцев. Большинство из них приехали в Тверскую область в 70–80 гг., когда из кавказских республик расселялись так называемые трудовые излишки, остальные беженцы. Получить регистрацию практически невозможно даже тем чеченцам, чьи родители живут и работают здесь с советских времен. Паспортистки ссылаются на директиву, запрещающую им прописывать «лиц кавказской национальности», тем более, если они приехали из Чечни. В паспортной службе УВД Тверской области эту информацию опровергли.

Еще более яркую картину проведения настоящей «зачистки», но на этот раз не в Чечне, а в Подмосковье дает корреспондент «Новых Известий»³⁸².

Статья написана по свежим следам спецоперации в общежитии созданного в столице театра-студии «Нахи» (в переводе с чеченского «добро, счастье, народ») при Государственном университете культуры по адресу: г. Химки, ул. Библиотечная, д. 236. В студии занимались 25 чеченских студентов в возрасте от 16 до 22 лет. Спецоперацию проводили Московский СОБР, недавно вернувшийся из Чечни, совместно с отделом по борьбе с организованной преступностью Химкинского района.

³⁸² Хайруллин М. // Новые Известия. 2001. 2 апреля. № 56.

«В ночь с 27 на 28 марта в начале шестого утра в комнату куратора специального университетского курса заслуженного артиста Чечено-Ингушетии и Кабардино-Балкарии доцента Магомета Дидигова с воплями: “Подъем, черножопые”, — ворвались люди с автоматами и в масках. Магомета швырнули лицом на пол, заломили руки за спину и, пристегнув наручниками, принялись с воплями и с матом избивать ногами и дубинками. То же самое проделали и с сыном преподавателя Тимуром, студентом шестого курса Юридической академии.

— Я успел только закричать, чтобы они не били сына, как потерял сознание, — рассказывает Магомет.

То же происходило и в других комнатах: двери выставлялись, раздетых парней с избиениями и матом стаскивали с кроватей и укладывали на пол. Пожалели только девушек, но дверь их комнаты на всякий случай тоже выломали.

Шестидесятилетнего профессора Солцаева вышвырнули на лестничную площадку. Следом за ним последовал вместе с семьей, занимавшей одну из комнат, и помощник депутата Аслаханова, известный чеченский журналист Руслан Караев.

20-летний Руслан Гайтукаев попросил расхаживающих по комнате крепких мужиков в камуфляже разрешения надеть рубашки и брюки.

— Может, тебе, обезьяна, еще и чаю принести? — поинтересовался в ответ автоматчик и распахнул балконные двери настежь.

Ноу-хау было немедленно подхвачено остальными, все балконные двери были тут же распечатаны, и по этажу загуляли сквозняки.

Изымали фотографии и видеокассеты, личные и рабочие записи. В комнате обнаружили пачки газеты “Державные ведомости”, которую издает депутат Госдумы Асланбек Аслаханов.

Это вызвало новый взрыв озлобления — “опер” схватил пачку и начал колотить ею по голове беспомощного доцента с воплем: “Что, боевик, антироссийскую пропаганду распространяешь?”

Потом появились понятия. Офицер демонстративно достал из-под подушки Дидигова пистолет “Вальтер”, а из кармана его пальто глушитель.

Операция продолжалась. Пока одни изымали “вещдоки”, автоматчики, принадлежащие к одному из отрядов СОБР, тащили все, что блестело. Похрустывая яблоками и чавкая апельсинами, которые первым делом достали из студенческих холодильников, милиционеры расхаживали по комнатам и выискивали все более-менее ценное. У Тимура Дидигова в ходе “обыска” пропал сотовый телефон.

Следственные действия кончились к 10 часам утра, и студентов увезли в отделение. Дальше у всех студентов взяли объяснительные, а через несколько часов выпустили. Причем Тимура Дидигова долго уговаривали:

— Бери пистолет на себя, а то отца посадим.

Дольше всех держали доцента Дидигова, выпустили только вечером, так и не предъявив никакого официального обвинения».

По сведениям «Новой газеты», операция проводилась якобы по проверке анонимного звонка на «02» о возможном месте нахождения тротила.

Как видно из приведенного рассказа, сотрудники правоохранительных органов даже и не старались сфальсифицировать доказательства. В итоге «изъятое» оружие не смогли никому приписать, и добыча двух СОБРов ограничилась закуской и немногими ценными вещами, найденными у студентов. Впрочем, и многократные обращения депутата Государственной думы России Асланбека Аслаханов с требованием найти и наказать виновных так же остались безрезультатными, несмотря на обещания высоких лиц МВД и прокуратуры.

Один из побитых студентов грозненец Анзор Хадашев, давший интервью «Новой газете», так оценивает произошедшее: «Мы поняли, что им просто надо было на ком-то оторваться. В Чечне они — хозяева. Приехали сюда, и тут тоже хотят быть хозяевами. Мы — самая подходящая почва для этого. Если же серьезно, то у них — съехавшие “крыши”. Зачем у меня забрали семейные фотографии? Зачем они им? Зачем забрали у другого нашего студента даже телефонную карту? И еще сгребли студенческие деньги, собранные на еду, — мы боимся всего. Когда нас подняли, чтобы везти в РУБОП на допрос, лишь слегка помотришь им в глаза — тут же вопль: “Не смотреть в глаза! Хочешь запомнить?.. Отвернись!” Боятся, даже когда в масках. Разве это жизнь у себя дома?»³⁸³

Похожим образом описывают очевидцы и «операцию по проверке паспортного режима» в общежитии Тверской государственной сельскохозяйственной академии. Впрочем, было и одно отличие — после получасового избиения чеченцев прибывшие омоновцы стали избивать всех студентов, в том числе и русских.³⁸⁴

И еще одно происшествие в г. Москве с бывшими участниками контр-террористической операции на территории Чечни. 2 июля 2001 г. утром

³⁸³ Политковская А. Падение бьющих // Новая газета. 2001. 9 апреля.

³⁸⁴ Новые Известия. 2001. 23 октября. № 192.

в сквере у дома во 2-м Новоподмосковном переулке двое прапорщиков-милиционеров (один из них — водитель центральной автобазы МВД РФ) и двое военнослужащих, находясь в состоянии алкогольного опьянения, жестоко избили проходившего мимо 40-летнего уроженца г. Грозного. Позже пострадавшего с закрытой черепно-мозговой травмой госпитализировали. Вскоре четверых хулиганов задержали. По данным следствия, оба милиционера принимали участие в контртеррористической операции на территории Чечни.

Однако в России чеченцам угрожают не только сотрудники милиции. В некоторых областях юга России активную роль в вытеснении чеченцев играют вместе с правоохранительными органами и казачьи формирования. Так, 10 марта в с. Богородицкое (Ростовская обл.) произошло столкновение между несколькими десятками чеченцев и казаков. В ход шли стальные пруты, обрезки труб, топоры, ножи. Начался конфликт еще 8 марта на местной дискотеке. К счастью, драка обошлась без смертельных исходов, однако четверо казаков попали в больницу. Состояние одного из них крайней тяжелое. Есть пострадавшие и среди чеченцев, однако никто из них ни в больницу, ни в милицию не обращался. На экстренном совете атаманов, а затем и общем собрании села было высказано требование сменить бездействовавшего во время конфликта главу местной администрации, причем обязательно на казака, и, кроме того, выставить чеченцев из станицы и отправить обратно в Чечню 156 чеченцев, которые в последние месяцы прибыли в с. Богородицкое из Веденского района республики. В селе постоянно проживают 96 чеченцев, но в последнее время к ним из Чечни перебрались еще 156 человек — родственники и знакомые. От слов перешли к делу: крушили машины, дома. В итоге станица практически перешла на военное положение: улицы патрулировали казачьи дружины совместно с ОМОНОм. Разбирать происшествие в село приехали вице-губернатор Ростовской области и атаман реестрового Всевеликого войска донского Виктор Водолацкий, представители МВД, областной прокуратуры, ФСБ, районные власти. Правоохранительные органы завели по факту происшедшего уголовное дело. Кроме того, милиция провела в селе спецоперацию по проверке паспортного режима и изъятию незаконно приобретенного оружия. Главу местной администрации действительно отправили в отставку и приняли решение, что численность местной казачьей дружины, патрулирующей село, будет существенно увеличена.

Второе чрезвычайное событие произошло в казачьем сельском районе Волгоградской области. В конце июля 2001 г. в станице Клетской, районном центре Клетского района, в драке между чеченцами и русскими был убит Роман Лопатин. После похорон и поминок огромная толпа, от 700 до

3 000 человек, собралась на сход. Позже часть толпы пошла «чеченцев гонять». Били ларьки, подожгли общежитие, где жила чеченская семья, причем сгорели и три русские квартиры, спалили и разбили вагончик старого армянина сапожника. Станица бурлила несколько дней.

Прекращением беспорядков пришлось заниматься всему руководству области — от прокурора и начальника ГУВД до вице-губернатора.

Дискриминации по национальному признаку подвергаются не только чеченцы, но и представители других национальных меньшинств. Так, еще недавно во многих риелтерских изданиях г. Москвы можно было увидеть приписку «жилье только для славян», «кавказцам не предлагать».³⁸⁵ В г. Москве около станции метро «Университет» появился клуб, в который официально не допускались кавказцы. На дверях клуба висела табличка: «Во избежание конфликтных ситуаций лица кавказской национальности не обслуживаются»; охранники получили инструкции не допускать в кафе людей со смуглым цветом кожи и кавказским акцентом.³⁸⁶ В одной из крупнейших бань г. Екатеринбурга «Дельфин» появилось объявление, что помывочные залы, бассейны, тренажерные комплексы и парикмахерские открыты только для русских. Представителям других национальностей руководство бани отвело единственный день в неделю — понедельник. В список нежелательных посетителей вошли китайцы, представители среднеазиатских республик за то, что «не любят мыть и расчесывать голову», а также «лица кавказской национальности» за «излишнее внимание к женскому полу». Городские власти г. Екатеринбурга не только не препятствовали подобной дискриминации по национальному признаку, но и на словах поддержали директора бани за «мужественный шаг».³⁸⁷

Власти г. Москвы часто оправдывают свои действия заботой о местном населении и борьбой с нежелательной миграцией. Однако, по словам представителя одной из кавказских диаспор, проблемы диаспор в г. Москве «связаны с позицией московских властей. Точнее, с отсутствием всякой позиции. Столичные чиновники как будто не знают, что дискриминация по национальному признаку касается не только мигрантов, но и коренных москвичей нерусской национальности».³⁸⁸

³⁸⁵ Бицоев С. // Новые Известия. 2001. 14 ноября.

³⁸⁶ Емельяненко В. // Известия. 2001. 29 ноября.

³⁸⁷ Добрынина С. // Новые Известия. 2001. 17 июля.

³⁸⁸ Егорова Е. Лицо московской национальности. // Московский комсомолец. 2001. 13 апреля.

Немалый вклад в разжигание национальной нетерпимости вносят и популярные СМИ, поддерживаемые городскими властями г. Москвы. Они формируют в сознании людей «образ врага». Так, известная журналистка газеты «Московский комсомолец» Ю. Калинина в целом ряде публикаций классифицирует представителей различных национальностей: «калмыки — это русские (в смысле свои). Чуваши, удмурты, мордва — тоже русские. Из всех наших “азиатов” наиболее русские — казахи, чего не скажешь об узбеках и таджиках... А кавказцы просто категорически не русские». Автор особенно отмечает «тропическое размножение» не русских и ожидает, что в скором времени «они поглотят Москву полностью и установят здесь свои правила».³⁸⁹ Журналистка задается вопросом: «Должны ли москвичи терпимо относиться к тому, что Москва по внешнему виду и составу населения становится все больше похожа на горный аул?»³⁹⁰ Автор особенно упирает на тяжелое положение славян на Кавказе, использование их в качестве рабов. «...Они нас... люто ненавидят, и наши чувства к ним — это слабое отражение тех чувств, которые они испытывают к нам... Мне категорически не нравится принимать у себя людей, которые относятся ко мне с агрессивным презрением. Пускай они стараются скрывать, но все равно это всегда чувствуется — безотчетно, подсознательно, кожей...» Автор с удовольствием вспоминает, как после взрывов в г. Москве «на них [кавказцев.— *Сост.*] смотрели, как расшвыривали их ящики с помидорами».³⁹¹ После подобных публикаций вполне логичным кажется заявление одного из представителей нефашистских организаций: «Мы простые русские люди, которые устали от беспредела инородцев. Очевидно, что настала необходимость действовать. Мы... вынуждены бороться с засильем “гостей” практически военными методами».³⁹²

Таким образом, ограничивая права представителей национальных меньшинств, лишая их возможности на равных принимать участие в жизни общества, власти выталкивают их из круга нормальных социальных отношений, создают ситуацию, когда лояльность национальной общине становится единственно разумной и заменяет лояльность закону. В результате не происходит интеграции меньшинств в жизнь общества, а отчуждение различных национальных групп еще более усиливается. Эти же условия создают основу для милицейского произвола и рэкета.

³⁸⁹ Калинина Ю. // Московский комсомолец. 2001. 26 июля.

³⁹⁰ Калинина Ю. Мир, дружба, жвачка // Московский комсомолец. 2001. 1 ноября.

³⁹¹ Калинина Ю. // Московский комсомолец. 2001. 9 августа.

³⁹² Новые Известия. 2001. 13 ноября.

Антисемитизм

Антисемитизм пустил глубокие корни в нашей стране, и, хотя сегодня для постороннего наблюдателя преследования кавказцев отодвинули его на второй план, он не утратил своего значения. Во многих случаях антисемитизм сохраняется как важнейшая часть идеологических систем различных националистических движений. Постоянно присутствуют антисемитские мотивы в выступлениях руководителей казачьих организаций, лидеров российских националистических партий, национальных общественных движений Северного Кавказа и Поволжья. Всплеск антисемитизма отмечается и в Чечне, где подобной риторикой пользуются как руководители чеченских формирований от А. Масхадова до Ш. Басаева, так и российский генералитет и назначенные федеральным центром новые руководители республики. Так, глава промосковской чеченской администрации Кадыров на пресс-конференции распространял слухи, что известный ичкерийский командир Хаттаб на самом деле не араб, а еврей.

Региональные доклады показывают, что уровень активного антисемитизма в стране не высок. Организованные антисемитские выступления остаются уделом маргинальных групп типа Русского национального единства и скинхедов. Вместе с тем, например, во время предвыборной кампании в Новгородской области распространялись листовки с призывом следующего содержания: «Русские Новгородцы! Вам есть над чем подумать! Так и будете добровольно, с собачьей преданностью вымирать на благо сионо-еврейской власти?». Далее предлагается: «Вон евреев, во всех наших бедах повинны только они!»

Известно об аналогичных листовках, распространявшихся в ряде других регионов, однако открытый антисемитизм, по-видимому, перестал привлекать избирателей, и реальные претенденты стараются избегать соответствующей риторики. В г. Саратове состоялись антисемитский митинг и презентация книги В. Сосина «Пора поднимать меч», автор которой не скрывает «животных чувств» и «зоологического антисемитизма» к тем, кто держит «русского человека в наморднике».³⁹³

9 июля в г. Москве был официально представлен доклад «Объединения комитетов в защиту евреев бывшего Советского Союза» (ОКЗЕ), под редакцией известного общественного деятеля Николая Буткевича. В докладе были проанализированы проявления ксенофобии, антисемитизма, расизма и неофашизма в 73 субъектах РФ. Главный вывод авто-

³⁹³ Казаковский С. // Новые Известия. 2001. 10 ноября.

ров неутешителен — в России фактически имеет место пассивный антисемитизм, провозглашаемый на официальном уровне, который «пронизывает все общество — от неорганизованного населения до властных структур». Отмечено, что жертвы этой политики не могут рассчитывать ни на милицию, ни на прокуратуру.

В докладе особо подчеркивается, что все это приходится констатировать на фоне заявлений Президента В. Путина, твердо обещавшего покончить с антисемитизмом в стране. Американские исследователи увязывают угрозу антисемитизма с назначением ряда бывших сотрудников КГБ на важные государственные посты, ссылаясь на то, что во времена в СССР это ведомство проводило антисемитскую политику в особо агрессивной форме. ОКЗЕ доказало на конкретных примерах, что нынешнее ФСБ в этом плане недалеко ушло от своих предшественников — НКВД и КГБ. В докладе подчеркивается, что в настоящее время в России происходит усиление репрессивного аппарата и «возрождение антисемитских традиций в органах госбезопасности», что «сильно напоминает советские времена».

«Провал попыток построения правового государства в России, тяжелые проблемы, связанные с применением пыток, беззаконием правоохранительных органов и других властных структур, породили очень опасный социальный климат для всех граждан Российской Федерации», — подводят черту исследователи ОКЗЕ.³⁹⁴

³⁹⁴ Антисемитизм, ксенофобия и религиозные преследования в российских регионах: 1999 — 2000.- Доклад Объединения комитетов в защиту евреев в бывшем Советском Союзе.- 2001 г.

ПОЛОЖЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СЕКСУАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ³⁹⁵

Публикуемый ниже раздел требует специального предисловия. Права сексуальных меньшинств — одна из тех тем, которые практически не обсуждаются не только широкой общественностью, но и внутри правозащитного сообщества. Представляя данный обзор правового и фактического положения представителей сексуальных меньшинств, мы хотим попытаться включить эту тему в сферу постоянного наблюдения, вводя соответствующую информацию в Доклад о положении с правами человека в РФ наравне со сведениями о положении других «наиболее уязвимых групп». В свете заявлений лидера проправительственной фракции «Народный депутат» Г. Райков о необходимости восстановления уголовной ответственности за гомосексуальные связи для мужчин актуальность данной темы возрастает еще более. Следует отметить, что в правозащитной литературе отсутствует устоявшийся взгляд на то, что следует считать нарушением прав представителей сексуальных меньшинств, а что — нет. В тех случаях, когда однозначное отношение к тому или иному аспекту правового или фактического положения представителей сексуальных меньшинств отсутствует, автор рассматривал ситуацию с точки зрения последних. Ред.

³⁹⁵ Здесь и далее термин «сексуальные меньшинства» обозначает гомосексуальных и бисексуальных мужчин и женщин. Обозначение «гомосексуалы (геи) и лесбиянки» относится и к бисексуальным мужчинам и женщинам и, таким образом, синонимично термину «сексуальные меньшинства». Индивидуальные вариации различных параметров сексуальной ориентации (прежде всего сексуальное поведение, эмоциональные и социальные предпочтения, стиль жизни и идентичность) не учитываются.

При подготовке данного раздела была использована информация из открытых источников.

Анализ законодательства опирался на следующие источники права: (1) Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 октября 1998 г. с историко-правовым комментарием. М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА, 1998; (2) Уголовный кодекс Российской Федерации в редакции Федеральных законов по состоянию на 29 декабря 2001 г. // www.akdi.ru/pravo/kodeks/uk2.htm; (3) Закон Российской Федерации «О милиции» в редакции Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 68-ФЗ // www.kirov.ru/~lovo/offic/zak03_00.html; (4) Закон Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» от 9 июня 1993 года № 5142-1 // <http://blago.ru/law/donor.htm>; (5) Гражданский кодекс Российской Федерации, части 1–3 // www.akdi.ru/pravo/kodeks/gk.htm; (6) Кодекс законов о труде Российской Федерации // [http://base.consultant.ru/nalbu/q32.exe?V0CK\[\]N32447](http://base.consultant.ru/nalbu/q32.exe?V0CK[]N32447); (7) Семейный кодекс Российской Федерации // <http://anti-court.nm.ru/docs/sk.htm>.

Прежде чем обратиться к характеристике положения с соблюдением прав сексуальных меньшинств в Российской Федерации в 2001 г., необходимо проанализировать мировую практику (прежде всего — европейскую) в сфере правового регулирования положения гомосексуальных лиц. На настоящий момент понятие «сексуальная ориентация» содержится только в двух международно-правовых документах, оба из которых касаются Европейского Союза: это Амстердамский договор 1997 г. и Хартия основополагающих прав Европейского Союза 2000 г. Амстердамский договор закрепляет возможность Совета Европейского Союза «предпринимать необходимые действия по борьбе с дискриминацией, основанной на... сексуальной ориентации» (ст. 13), а Хартия основополагающих прав запрещает «любую дискриминацию, основанную на любых основаниях», в том числе на основании сексуальной ориентации (ст. 21).³⁹⁶ Оба документа действуют в рамках компетенции органов Европейского Союза и не распространяются на сферу компетенции стран-членов Союза.

Непосредственное отношение к России как члену Совета Европы имеют документы обязывающего (прежде всего Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней) и рекомендательного характера (рекомендации Комитета министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы) этой организации и практика Европейского суда по правам человека,³⁹⁷ которые, однако, не всегда отличаются единством и последовательностью.

Европейская конвенция прямо не упоминает о правах сексуальных меньшинств, однако она регулирует их правовое положение посредством судебных решений по конкретным делам в данной области. Первые дела, касающиеся нарушения прав гомосексуалов, были инициированы уже во второй половине 50-х гг. Однако в тот период Комиссия по правам человека придерживалась ограничительного подхода в отношении прав представителей сексуальных меньшинств, в частности, признавая возможность уголовного преследования гомосексуальности в странах-членах Совета Европы. К 1981 г. относится первое дело, решение в пользу заявителя-гомосексуала (дело Джеффри Даджена /Dudgeon/ против Великобритании), когда Суд признал криминализацию добровольных гомосексуальных отношений между лицами, до-

³⁹⁶ Цит. по: *Алексеев Н.* Правовое регулирование положения сексуальных меньшинств: Россия в свете практики международных организаций и национального законодательства стран мира. М.: Издательство БЕК, 2002. С. 312-316.

³⁹⁷ Решения Европейского суда по правам человека (до 1998 г. — Европейской комиссии по правам человека) по конкретным делам, касающимся вопросов соблюдения Европейской конвенции, являются обязательными для всех стран-членов Совета Европы.

стигшими 21 года, нарушающей статью 8 Европейской конвенции (право на личную жизнь). На настоящий момент практика Европейского суда (Европейской комиссии по правам человека) в сфере регулирования положения сексуальных меньшинств насчитывает несколько десятков дел. Высший судебный орган Совета Европы признает недопустимым уголовное преследование добровольных гомосексуальных отношений между лицами, достигшими минимального возраста согласия; считает необходимым установление равного минимального возраста согласия независимо от сексуальной ориентации; запрещает дискриминацию лиц на основании сексуальной ориентации (с некоторыми ограничениями). Следует еще раз подчеркнуть, что перечисленные требования являются обязательными для всех стран-членов Совета Европы. Однако этими требованиями ограничивается жесткий стандарт Совета Европы по регулированию правового положения сексуальных меньшинств. Европейский суд до настоящего момента не признает права гомосексуалов на семейную жизнь и связанные с ним права.

Большая степень признания прав гомосексуальных лиц характеризует рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы, неоднократно обращавшейся к обсуждению темы прав представителей сексуальных меньшинств (в 1981, 1983, 1993, 2000 гг.). В 2000 г. ПАСЕ приняла две основополагающие рекомендации: «Положение геев, лесбиянок и их партнеров в отношении убежища и иммиграции в странах-членах Совета Европы» (рекомендация № 1470) и «Положение лесбиянок и геев в странах-членах Совета Европы» (рекомендация № 1474), подготовленные на основе отчетов Комитета по миграции, беженцам и демографии и Комитета по юридическим вопросам и правам человека. Первый из этих двух документов выражает обеспокоенность Парламентской Ассамблеи дискриминационной в отношении гомосексуалов иммиграционной политикой стран-членов Совета Европы и подтверждает приверженность взгляду, согласно которому гомосексуалы, имеющие обоснованные опасения преследования в связи с сексуальной ориентацией, подпадают под определение беженцев в соответствии с Женевской конвенцией как члены определенной социальной группы и должны иметь право на убежище, а иммиграционные правила не должны отличаться для лиц различной сексуальной ориентации. Вторая рекомендация подтвердила декриминализацию добровольных гомосексуальных отношений между взрослыми в качестве условия членства в Совете Европы, рекомендовала Комитету министров добавить понятие «сексуальная ори-

ентация» в перечень запрещенных оснований дискриминации в Европейской конвенции и призвала страны-члены Совета Европы включить сексуальную ориентацию в список запрещенных оснований дискриминации в национальном законодательстве, отменить любые положения, криминализирующие гомосексуальные отношения между взрослыми по обоюдному согласию, ввести равный минимальный возраст согласия, принять меры по подавлению гомофобии и нетерпимости в системе образования, медицинских учреждениях, вооруженных силах, правоохранительных, судебных и адвокатских органах, обеспечить равное обращение с гомосексуальными лицами в трудовой сфере, принять законодательство о регистрируемых однополых партнерствах и признать преследования гомосексуалов в качестве основания для предоставления убежища. Вопросы усыновления/удочерения детей и доступа к технологии искусственного оплодотворения в силу больших разногласий не получили освещения в окончательном варианте рекомендации.

В 2001 г. Комитет министров Совета Европы дал ответ на рекомендацию ПАСЕ № 1474. В своем решении Комитет поддержал беспокойность Ассамблеи фактами дискриминации и нарушения прав гомосексуалов, признал важность регулирования всех форм дискриминации в рамках деятельности Совета Европы, подчеркнув в этом отношении значение Протокола 12 к Европейской конвенции. Комитет отверг необходимость внесения понятия «сексуальная ориентация» в Протокол 12 или в статью 14 Европейской конвенции, отметив, что гомосексуальные лица находятся под защитой Конвенции в соответствии с правовыми позициями Европейского суда по правам человека, и подчеркнул необходимость принятия мер для подавления гомофобии в сфере образования и профессиональной подготовки. Решение Комитета министров носит рекомендательный характер, так же, как и рекомендации Парламентской Ассамблеи.

Национальное законодательство европейских стран сильно отличается в признании тех или иных прав гомосексуальных лиц.³⁹⁸ Так, *уголовные санкции за дискриминацию* на основании сексуальной ориентации, а также разжигание розни и поношение по признаку сексуальных предпочтений введены в Дании, Нидерландах, Норвегии, Швеции, Финляндии, Исландии, Люксембурге и некоторых других странах (ограничения и сфера применения санкций варьируются). В Финляндии и Нидерландах дискриминация сексуальных меньшинств запрещается, в том числе, на *конституционном* уровне. Запрет дискриминации в *трудовой* сфере на основа-

³⁹⁸ Алексеев Н. — Указ. соч.

нии сексуальной ориентации содержится в трудовом законодательстве Дании, Финляндии, Франции, Люксембурга, Ирландии, Словении, Швеции и Швейцарии (конкретные формы в разных странах варьируются). Особенно велики различия в законодательстве стран в сфере *семейного* и *гражданского* права — одной из наиболее спорных в регулировании прав сексуальных меньшинств. Нидерланды являются единственной страной в мире, законодательство которой предусматривает право вступления в брак для однополых пар. Институт *регистрируемого однополного партнерства* в той или иной форме функционирует в Дании, Нидерландах (наряду с браком), Франции, Исландии, Норвегии, Швеции, Финляндии, Германии, Венгрии. Право *совместного усыновления/удочерения* детей однополыми парами закреплено только в законодательстве Нидерландов (среди других стран мира — в трех провинциях Канады). Предоставление *иммиграционных* прав иностранным однополым партнерам предусмотрено в Нидерландах, Дании, Германии, Исландии, Швеции, Норвегии, а также — с большими ограничениями — в Бельгии, Финляндии, Великобритании и Франции.

В других странах мира наблюдается гораздо большая дифференциация в вопросах правового регулирования положения сексуальных меньшинств — от уголовного преследования и полного неприятия (многие страны Африки и Азии) до принятия в степени, сравнимой с наиболее либеральными странами Европы (Канада). Следует отметить, что правовое регулирование положения гомосексуальных лиц в русле признания их прав начало бурно развиваться в последние годы, однако пока характеризуется недостатком единомыслия в этой сфере, что затрудняет рассмотрение проблемы соблюдения прав в связи с отсутствием четких правовых стандартов. В тех случаях, когда такие стандарты еще не сформировались, мы исходим из принципа *полного равноправия* представителей сексуальных меньшинств.

2001 г. не принес более или менее значительных изменений в положении сексуальных меньшинств в России — как в позитивном, так и в негативном смысле. Это положение можно оценить как неоднозначное.

Российское законодательство в целом не содержит норм, которые можно было бы признать *прямо* дискриминационными в отношении гомосексуалов и лесбиянок. В то же время, в нем вообще не упоминаются права сексуальных меньшинств, что следует считать *непрямой* дискриминацией этой группы лиц, являющейся следствием не

наличия, а отсутствия правового регулирования (прежде всего в сфере гражданского и семейного права).³⁹⁹

Еще более серьезной проблемой представляется отсутствие правовых механизмов, защищающих представителей сексуальных меньшинств от дискриминации.⁴⁰⁰ В сочетании с довольно высоким уровнем нетерпимости к геям и лесбиянкам в российском обществе это ведет к нарушениям и злоупотреблениям в сфере правоприменения.

Основные черты российского законодательства в сфере регулирования положения сексуальных меньшинств сформировались к 1998 г.⁴⁰¹ С тех пор — и 2001 г. не явился исключением — государственными органами не было предпринято практически никаких шагов по повышению эффективности правового регулирования положения гомосексуалов и лесбиянок.⁴⁰²

Основной закон Российской Федерации признает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2). Гарантируются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в международном праве (ст. 17).

Государство гарантирует также равенство прав и свобод независимо от ряда признаков, список которых не является исчерпывающим (ч. 2 ст. 19). Сексуальная ориентация не упомянута прямо, однако она подпадает под определение «других обстоятельств». В 1992 г. Конституционный Суд РФ применительно к открытому перечню оснований запрещенной дискриминации отмечал, что «дискриминация граждан не допускается не только по прямо указанным в Конституции, но и по другим признакам». «Конституция не ограничивает перечень признаков, по которым исключается любая дискриминация граждан, а напротив, предполагает его дальнейшую конкретизацию как в законодательстве, так и в правоприменительной практике».⁴⁰³

Уголовный кодекс РФ не рассматривает гомосексуальные отношения по обоюдному согласию в частной обстановке с лицом, достиг-

³⁹⁹ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 200 и далее.

⁴⁰⁰ Там же.

⁴⁰¹ В 1993 г. Президентом Б. Ельциным из действовавшего тогда Уголовного кодекса РСФСР была исключена ст. 121.1, каравшая за добровольное вступление в гомосексуальные отношения. В 1996 г. был принят новый Уголовный кодекс, вступивший в силу с 1 января 1997 г., действующий (с изменениями и дополнениями) до настоящего времени.

⁴⁰² В течение 2001 г. вносились изменения и дополнения в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский кодекс; были приняты новый Трудовой кодекс и часть 3 Гражданского кодекса. Этим законодательная активность в 2001 г. не исчерпывается, однако она никоим образом не изменила положения сексуальных меньшинств.

⁴⁰³ Цит. по: Алексеев Н. — Указ. соч. С. 206.

шим минимального возраста согласия, в качестве преступления. Уголовному преследованию подвергаются только гомосексуальные действия *насильственного* характера (наравне с насильственными гетеросексуальными действиями)⁴⁰⁴ (ст. ст. 132, 133, 135). Установлен единый минимальный возраст согласия независимо от сексуальной ориентации — 14 лет (ст. 134).

Статья 136 УК РФ карает за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от ряда признаков, сексуальную ориентацию не включающего, что ведет к незащищенности сексуальных меньшинств от дискриминации. Следует добавить, что юристы отмечают⁴⁰⁵ противоречие в тексте статьи, так как для наличия в действиях состава преступления нарушения равенства прав и свобод человека и гражданина обуславливается причинением вреда правам и законным интересам граждан Российской Федерации. Возбуждение розни и пропаганда неполноценности граждан по признаку их сексуальных предпочтений не караются. Российский Уголовный кодекс не преследует разжигание розни и поношение по признаку сексуальной ориентации.

Конституция РФ закрепляет право каждого на «труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на *вознаграждение за труд* без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы» (ч. 3 ст. 37). Запрещенные основания дискриминации перечислены в ч. 2 ст. 19 Конституции. В этот перечень сексуальная ориентация не входит, но подпадает под определение «других обстоятельств».

Кодекс законов о труде⁴⁰⁶ запрещает необоснованный отказ в *приеме на работу* и любое ограничение прав или установление преимуществ при приеме на работу в зависимости от ряда критериев, не связанных с деловыми качествами кандидата на работу (ст. 16). Сексуальная ориентация также не входит в их число, но подпадает под определение «других обстоятельств».

Таким образом, трудовое законодательство не содержит дискриминационных в отношении сексуальных меньшинств положений. Однако в нем также отсутствуют положения по защите сексуальных меньшинств

⁴⁰⁴ Понятия «мужеложство», «лесбиянство» относятся только к сексуальным действиям насильственного характера.

⁴⁰⁵ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 207.

⁴⁰⁶ В конце декабря 2001 г. в России был принят новый Трудовой кодекс, который вступил в силу с 1 февраля 2002 г. Новый кодекс не содержит положений, способных изменить ситуацию с правами сексуальных меньшинств.

от дискриминации в продвижении по службе и при увольнении. Следует отметить, что в российской судебной практике пока не рассматривались дела, связанные с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации в сфере трудовых отношений, что в последнюю очередь следует связывать с отсутствием такой дискриминации, но — прежде всего — со сложностью доказательства факта дискриминации в сфере трудовых отношений, низкой правовой культурой российских граждан (в том числе гомосексуалов и лесбиянок), отсутствием веры в эффективность механизмов по защите прав, нежеланием разглашать гомосексуальность.⁴⁰⁷

В соответствии с Законом РФ «О милиции» «милиция защищает права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (ст. 5). Таким образом, сексуальная ориентация подпадает под определение «других обстоятельств», но прямо не упомянута. В законе отсутствует прямой запрет дискриминации при осуществлении правоохранительной деятельности. Эти обстоятельства могут приводить к дискриминации сексуальных меньшинств, отказу в оказании помощи, унижению и произволу в отношении лиц данной категории, нежеланию самих гомосексуалов обращаться за помощью в правоохранительные органы.

Семейное и гражданское право представляют собой область, в которой гомосексуалы и лесбиянки более всего сталкиваются с непрямой дискриминацией, происходящей из-за отсутствия правового регулирования.⁴⁰⁸

Единственной правовой формой семейного союза в России является брак, определяемый как «союз мужчины и женщины» (ч. 3 ст. 1 Семейного кодекса РФ).

Непризнание российским законодательством отношений между однополыми партнерами является причиной очень большого числа случаев нарушения равноправия в сфере гражданского права.⁴⁰⁹ Так, как отмечают

⁴⁰⁷ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 210.

⁴⁰⁸ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 214.

⁴⁰⁹ Непризнание однополых партнерских отношений в родной стране вынуждает некоторых гомосексуалов принимать гражданство тех стран, где ситуация отличается от российской, и использовать их правовые возможности (см., например, сообщение о «свадьбе» двух россиян, принявших гражданство Германии: Светлана Хрусталева. — Первая официальная «голубая» пара в России: два сибирских парня поженились // Комсомольская правда. — 16 ноября 2001 г.; www.gay.ru/news/rainbow/2001/10/16.htm, www.gay.ru/news/rainbow/2001/10/30a.htm, www.gay.ru/news/rainbow/2001/11/20.htm). Многочисленные случаи «игровых» свадеб в России также — косвенным образом — демонстрируют дискриминационный характер этого

юристы,⁴¹⁰ однополый партнер может наследовать имущество только по завещанию. При уплате налога на наследование однополые партнеры оказываются в ущемленном положении. Единственным преимуществом, которым могут пользоваться однополые партнеры-сожители, является право наследования жилого помещения без уплаты налогов в случае совместного проживания в нем на день открытия наследства (пункт 13 Инструкции государственной налоговой службы РФ от 30 мая 1995 г. № 32). В случае дарения налогообложение также представляется дискриминационным в отношении однополых партнеров.

При прекращении фактического сожительства партнеров их личные и связанные с ними имущественные права не регулируются законодательно. Для заполнения этого правового вакуума некоторые юристы⁴¹¹ предлагают в качестве альтернативы институту брака или однополого партнерства гражданско-правовой институт *простого товарищества* или совместной деятельности в соответствии со ст. 1041 Гражданского кодекса РФ, которая гласит: «по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели». В случае, если договором определяются некоммерческие цели товарищества, регистрация в качестве предпринимателя не требуется. Следует заметить, что «режим собственности является единственной областью, в которой однополые партнеры могут получить определенную степень признания».⁴¹²

Однополые союзы, заключенные в других странах, не признаются в России в силу непризнания такой формы отношений как таковой семейным законодательством. Российское законодательство также не предусматривает каких-либо льгот в предоставлении долгосрочных виз, вида на жительство, гражданства для иностранных однополых партнеров граждан России.

Совместное удочерение или усыновление детей однополыми партнерами исключается, хотя законодательство допускает усыновление/удочерение ребенка одним из партнеров (ст. 127 Семейного кодек-

положения российского законодательства, обнаруживая потребность гомосексуалов в социальном и юридическом признании их партнерских отношений, удовлетворить которую на настоящий момент они не имеют возможности (см. также: www.gay.ru/news/rainbow/2001/11/29a.htm, www.gay.ru/news/rainbow/2001/07/28.htm, <http://kazan.gay.ru/KAZAN/010714-1.htm>).

⁴¹⁰ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 214 и далее.

⁴¹¹ Максим Черниговский. См.: Коммерсант-Клиент. 2001. № 14.

⁴¹² Алексеев Н. — Указ. соч. С. 217.

са). Гомосексуальность де-юре не является препятствием на пути к усыновлению/удочерению детей. Но в связи с тем, что подбор приемных родителей осуществляется органами опеки и попечительства с учетом, в частности, нравственных и иных качеств потенциального опекуна, вероятность передачи ребенка лицу гомосексуальной ориентации является чисто гипотетической. Доступ к процедуре искусственного оплодотворения в России законодательно не определен.

Непризнание родственных связей однополых супругов ведет к дискриминации сексуальных меньшинств при даче свидетельских показаний в суде,⁴¹³ при посещении одним партнером другого в местах заключения, а также в медицинских учреждениях. Круг вопросов, в которых непризнание однополых партнерских отношений ведет к дискриминации гомосексуальных лиц, трудно до конца определить.

С 1999 г., когда Министерством здравоохранения РФ была утверждена новая классификация болезней, российской психиатрия не рассматривает гомосексуальность как заболевание.

В соответствии с Законом «О донорстве крови и ее компонентов» от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «донором... может быть каждый дееспособный гражданин в возрасте от 18 до 60 лет, прошедший медицинское обследование» (ст. 1). Гражданин, желающий стать донором, «обязан сообщить известные ему сведения о перенесенных им и имеющихся у него заболеваниях, а также об употреблении им наркотических средств» (ст. 12). Таким образом, лица гомосексуальной ориентации не могут быть лишены права стать донором крови и ее компонентов, если состояние их здоровья и возраст не являются этому препятствием.

Однако, в соответствии с п. 4.1.1 «Инструкции по медицинскому освидетельствованию доноров крови, плазмы, клеток крови» от 16 ноября 1998 г. в отношении «лиц, относящихся к группе риска (гомосексуалисты, наркоманы, проститутки)», предусматривается абсолютный отвод от донорства. Этот нормативный акт с очевидностью нарушает право гомосексуалов и лесбиянок быть донорами крови и ее компонентов, закрепленное в соответствующем законе. В конце 2001 г. Инструкция от 16 ноября 1998 г. была отменена, тем не менее, в отсутствие нового аналогичного документа продолжала де-

⁴¹³ В соответствии со ст. 51 Конституции РФ «никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом». В настоящее время такой федеральный закон отсутствует, а Уголовный кодекс в ст. 308 воспроизводит указанное положение Конституции. Таким образом, из-за непризнания однополых партнеров супругами (а, следовательно, родственниками) они обязаны свидетельствовать друг против друга в суде под угрозой уголовных санкций.

факто применяться. Новый нормативно-правовой документ Министерства здравоохранения по вопросу донорства проходит регистрацию в Министерстве юстиции.⁴¹⁴

Нарушения прав гомосексуальных лиц в значительной степени носят *скрытый* характер. Стигматизация сексуальных меньшинств обусловливает страх огласки и, тем самым, боязнь усугубить свое положение. А низкая правовая культура, отсутствие веры в эффективность правовой защиты (характерные для россиян в целом) ведут к отказу от попыток восстановить нарушенные права и защитить себя от дискриминации (когда это возможно). Российские геи и лесбиянки также не склонны сообщать о нарушениях своих прав в правозащитные организации (в том числе — организации, созданные специально для защиты прав геев и лесбиянок).⁴¹⁵ В средствах массовой информации серьезное и непредвзятое освещение этой проблемы до сих пор встречается недостаточно часто.⁴¹⁶ Все это скрывает реальный масштаб дискриминации и нарушений прав сексуальных меньшинств.

В 2001 г. в российском обществе наблюдались довольно высокий уровень нетерпимости к сексуальным меньшинствам, проявления стигматизации этой группы. Тем не менее, нет оснований опровергать наметившуюся ранее тенденцию к постепенному повышению терпимости к гомосексуалам. В этом отношении наблюдается значительное различие между крупными городами и особенно Москвой и Санкт-Петербургом, с одной стороны, и прочими населенными пунктами — с другой, что, впрочем, характерно не только для России. Условно старшее и младшее поколения людей также демонстрируют резко отличающийся уровень терпимости.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 225.

⁴¹⁵ Показательна в этом плане характеристика, приведенная в региональном докладе по Читинской области: «Нам неизвестны случаи обращений граждан данной категории в правозащитные организации, государственные органы и средства массовой информации с жалобами на нарушение их прав; они просто опасаются огласки...»

⁴¹⁶ «Первоначальная волна информационной истерии и возмущения гомосексуалами со временем сошла на нет. На современном этапе российские средства массовой информации стараются более взвешенно подходить к освещению рассматриваемой темы. Хотя по-прежнему не являются редкостью оскорбительные для лиц гомосексуальной ориентации статьи, материалы и характер освещения событий» (Алексеев Н. — Указ. соч. С. 233).

⁴¹⁷ В России не проводятся регулярные обследования общественного мнения по вопросам, касающимся сексуальных меньшинств, результаты которых были бы сравнимы. Игорь Кон приводит такие данные: 36% россиян считают гомосексуальность «аморальной привычкой», 31% — психическим заболеванием (Лорен Николе. В вопросах информированности в области секса Россия продолжает оставаться на уровне XIX века

Государство проявляет весьма незначительную активность по повышению терпимости к сексуальным меньшинствам. 25 августа Правительством РФ была принята Федеральная целевая программа «*Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)*».⁴¹⁸ Цель Программы — «формирование установок толерантного сознания, определяющего устойчивость поведения в обществе отдельных личностей и социальных групп, как основы гражданского согласия в демократическом государстве».⁴¹⁹ Достичь этой цели планируется посредством решения трех задач: (1) «разработка и реализация комплекса эффективных мер по формированию у граждан толерантного поведения...»; (2) «разработка и внедрение в практику таких методов, как мониторинг, диагностика и прогнозирование социально-политической ситуации в стране...»; (3) «разработка и реализация системы мер, стимулирующих толерантное поведение, противодействие экстремизму во всех его проявлениях, в том числе: разработка системы учебных программ для всех ступеней и форм образования; разработка эффективных социокультурных технологий распространения норм толерантного поведения...»⁴²⁰ Программа специально не выделяет толерантность к сексуальным меньшинствам, поэтому остается лишь предполагать, будут ли приняты какие-либо меры по стимулированию терпимости в этой сфере. Однако, давая оценку действиям государственных органов в этой области в 2001 г. и ранее, известный российский сексолог Игорь Кон отмечает «пассивность нынешних властей, не предпринимающих никаких шагов в поддержку сексуального образования в школе или для обучения некоторым базовым принципам и воспитания терпимости в отношении сексуальных меньшинств и альтернативных стилей жизни».⁴²¹

// Le Temps. www.inopressa.ru. 2001. 2 марта. В материале не указаны подробности этого исследования, что значительно снижает ценность представленных данных). В своих публикациях И. Кон приводит аналогичные данные: см. Кон И. С. Лунный свет на заре. М., 1998. С. 319 и далее; Кон И. Введение в сексологию. М., 1999. С. 207–208; Алексеев Н. Правовое регулирование положения сексуальных меньшинств. М., 2002. С. 228–229. К сожалению, мы не располагаем точной информацией о ситуации в 2001 г., хотя экстраполяция наметившихся ранее тенденций здесь вполне допустима.

⁴¹⁸ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2001 г. № 629 // Сообщение для печати № 1175. Официальный сервер Правительства РФ. // www.government.gov.ru/2001/08/31/999234161.html

⁴¹⁹ Там же.

⁴²⁰ Там же.

⁴²¹ Лорен Николе. В вопросах информированности в области секса Россия продолжает оставаться на уровне XIX века // Le Temps. www.inopressa.ru. 2001. 2 марта. Ср. замечание И. Кона по этому же поводу: «Идея сексуального просвещения в школе намертво заблокирована» (Кон И. Замечания на проект федерального закона «О внесении

Организации геев и лесбиянок не оказывают заметного влияния на органы власти по лоббированию законопроектов, которые могли бы улучшить положение российских гомосексуалов.⁴²² А их действия по объективному информированию общественности по проблемам сексуальных меньшинств и повышению уровня терпимости носят весьма ограниченный характер.

Недостатки российского законодательства, злоупотребления в сфере правоприменения, низкая правовая культура и общее интолерантное отношение к сексуальным меньшинствам создают благоприятную почву для неединичных нарушений прав и дискриминации гомосексуальных лиц. Выше был отмечен во многом скрытый характер проблемы. Тем не менее, часть подобных случаев попадает в поле зрения правозащитных организаций и средств массовой информации.

Московской мэрией было отказано в проведении так называемого Парада любви инициативной группе по организации мероприятия, состоящей из ряда общественных организаций, предпринимателей и творческих деятелей, в частности продюсерской компании «Прокос», фирмы Odin Art Trading, компании BG Records, немецкого благотворительного фонда Manner und AIDS, Радикальной партии и других. Инициативная группа неоднократно подавала соответствующие заявки в мэрию. Последняя из них касалась проведения Парада в рамках Дня города. Как говорится в сообщении пресс-центра мэрии г. Москвы, распространенном 23 июля 2001 г., правительство города «не допустит проведения этого шествия ни в День города, ни в любой другой день», так как в мэрии полагают, что «подобные акции вызывают возмущение основной массы жителей столицы, по сути, являются пропагандой распущенности и навязывают обществу в целом неприемлемые нормы поведения, не соответствующие традиционным моральным ценностям большинства россиян, а также канонам основных действующих в городе религиозных конфессий».⁴²³ Вице-премьер московского правительства Любовь Швецова позднее разъяснила, что это шоу «не отвечает духу праздничных мероприятий, проводимых в столице, и традициям, сложившимся в городе». «Москвичи вряд ли воспримут идеологию и формы проведения этого шествия», в котором «активно

изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» /проект № 108017-3/. сервер И. Кона. <http://sexology.narod.ru/info089.html>).

⁴²² Оценка И. Кона, высказанная им в 1998 г., справедлива и для 2001 г.: «Политическое влияние геевских организаций... ничтожно» (*Кон И.* Лунный свет на заре. М., 1998. С. 329). По мнению Алексеева, «существующие организации геев и лесбиянок... не играют существенной роли в продвижении прав сексуальных меньшинств и мало занимаются научно-просветительской работой» (*Алексеев Н.* — Указ. соч. С. 231).

⁴²³ По сообщению сайта gay.ru от 23 июля 2001 г. // www.gay.ru/news/rainbow/2001/07/23.htm

афишируется участие молодежи с нетрадиционной сексуальной ориентацией, пропагандируется свобода сексуальных отношений».⁴²⁴

По замыслу организаторов, в соответствии с идеологией подобных мероприятий (Love Parade, проходящий в Берлине с 1989 г., а в последнее время и в других городах мира) московский Парад любви должен был стать международным молодежным фестивалем современной электронной музыки под открытым небом. Гомосексуалы, безусловно, активно участвуют в шоу подобного рода — наравне с другими людьми и не скрывая своих сексуальных предпочтений. Также планировалось участие в уличном шествии отдельной группы геев и лесбиянок. Однако организаторы Парада любви не планировали его как гей-парад — карнавальное шествие гомосексуалов под лозунгами отстаивания своих прав. Таким образом, московское правительство ошибочно приняло одно культурное мероприятие за другое.⁴²⁵

Статья 31 Конституции РФ гарантирует право мирных собраний, закрепленное также в ст. 69 Устава города г. Москвы. Получение разрешения властей на проведение мирных собраний может носить только *уведомительный* характер. Кроме нарушения конституционных прав организаторов Парада любви, аргументация правительства г. Москвы транслирует социальные фобии и предрассудки, носит оскорбительный для представителей сексуальных меньшинств характер.

Случай с отказом в разрешении на проведение Парада любви московской мэрией (к тому же на основании, не соответствующем действительности), позволившей целый ряд высказываний, которые могут быть однозначно квалифицированы как *гомофобные*, весьма показательен для современного положения сексуальных меньшинств в России. Так же, как и то, что организаторы акции не сочли необходимым обратиться в суд, а единственным публичным политиком, осудившим решение московских властей, был Владимир Жириновский.⁴²⁶

Некорректные ссылки на общественную мораль могут прикрывать также незаконные отказы в регистрации общественных организаций

⁴²⁴ По сообщению сайта Queer Russia // http://gay.ru/queer/news/240701_1.html

⁴²⁵ По словам Сергея Бугаева, одного из инициаторов акции, «получился курьез — мы, не имея никакого прямого отношения к сексуальным меньшинствам, невольно спровоцировали полемику между частью московской мэрии, путающей лав-парад с гей-парадом, и представителями секс-меньшинств...» (*Любаров С.* Парад любви обойдет Москву стороной / Мэрия спугала его с гей-парадом // *Время МН.* 2001. 14 августа. www.vremyamn.ru/cgi-bin/2000/142/7/2).

⁴²⁶ По сообщению сайта gay.ru от 5 августа 2001 г. // www.gay.ru/news/rainbow/2001/08/05.htm

геев и лесбиянок. Так, газета «Версты» сообщает о случае с омской организацией «Парус», возникшей в 1995 г. при региональном центре по борьбе со СПИДом.⁴²⁷ 28 апреля 2000 г. Управление юстиции Омской области отказало в регистрации этой организации на основании того, что ее деятельность «не соответствует сложившимся в обществе моральным, нравственным и этическим нормам, многими гражданами и общественными объединениями будет воспринята как оскорбляющая общество в целом и нарушающая сложившиеся морально-нравственные устои».⁴²⁸ Лидеры организации обратились в Центральный районный суд г. Омска, затем обжаловали его отрицательный вердикт в Омском областном суде, который одобрил решение нижестоящей инстанции. При этом были приведены аналогичные аргументы. Представители «Паруса» обжаловали решение областного суда в Верховном суде РФ. В случае неудовлетворения их требования лидеры объединения намерены обратиться в Европейский суд по правам человека.

Гомосексуалы подвергаются дискриминации и в области правоохранительной деятельности.⁴²⁹ В ночь с 29 на 30 июня три московских ночных гей-клуба («Центральная Станция», «Три Обезьяны», «Казарма») подверглись так называемой «плановой проверке мест отдыха граждан» сотрудниками Московского Отдела по борьбе с незаконным оборотом наркотиков УВД РФ. В клубе «Казарма» посетители столкнулись с унижительным обращением, немотивированным применением насилия, оскорблениями на основании их сексуальной ориентации со стороны сотрудников правоохранительных органов. В клубе «Центральная Станция», подвергшемся проверке без предъявления ордера на обыск помещения в нарушение Конституции РФ, Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», Закона РФ «О милиции», один посетитель был избит сотрудниками Отдела по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.⁴³⁰ Подобное инспектирование само по себе является законным, однако в данном случае проходило с грубыми нарушениями процедуры (не был предъявлен ордер на обыск, немотивированно применялось насилие) и дискриминировало лиц гомосексуальной ориентации (гомосексуалы оскорблялись на основании своих сексуальных предпочтений).

⁴²⁷ Секс-меньшинство не сдаётся! // Версты. 2001. 6 марта. № 25-26. С. 2.

⁴²⁸ Пресс-релиз Омского Центра поддержки сексуальных меньшинств «Фаворит» от 17 июля 2000г. // www.favorit-omsk.narod.ru/press.htm.

⁴²⁹ Алексеев Н. — Указ. соч. С. 242 и далее.

⁴³⁰ По сообщению сайта gay.ru от 2 июля 2001 г. // www.gay.ru/news/rainbow/2001/07/02.htm/

ПОЛОЖЕНИЕ ЗАКЛЮЧЕННЫХ

В 2001 г. были открыты десять исправительных учреждений и 28 участков особого режима для содержания 12 тысяч осужденных, три лечебно-профилактических учреждения для больных туберкулезом и наркоманией общим лимитом 1670 мест.

Вместе с тем острой остается проблема размещения осужденных и подследственных. Переполнение следственных изоляторов (СИЗО) составляет 65,8%, особенно тяжелое положение сложилось в городах Санкт-Петербурге и Москве, Ленинградской, Нижегородской, Омской, Самарской, Тверской, Тульской областях, Чувашской и Карачаево-Черкесской республиках. Еще в 25 регионах наполнение СИЗО превышает установленный лимит практически в полтора раза. В результате длительной эксплуатации 60% зданий и сооружений СИЗО пришли в ветхое состояние. Более 12% из них размещаются в приспособленных или переоборудованных для этих целей зданиях постройки XVII–XIX вв., 26 изоляторов и тюрем находятся в аварийном состоянии.

Ухудшилась ситуация с размещением осужденных в исправительных колониях особого режима. За минувший год количество этих осужденных возросло на 36,6% и достигло 42 тыс. человек. Ежемесячный прирост такой категории осужденных составил в среднем 942 человека.

Остается неблагополучной санитарно-эпидемиологическая обстановка в учреждениях уголовно-исполнительной системы Минюста РФ. Для лечения больных туберкулезом не хватает около 12 тысяч мест в больницах, а в специализированных колониях — более 14 тысяч. В среднем лечебные исправительные учреждения для содержания и амбулаторного лечения осужденных, больных туберкулезом, переполнены на 15–20%⁴³¹.

На 1 января 2002 г. в учреждениях УИС содержалось (см. таблицу 1)⁴³²:

- во всех типах колоний — 747 тысяч человек (женщин — 42,7 тыс., несовершеннолетних — 18,6 тыс., 470 детей в домах ребенка);

⁴³¹ Основные итоги работы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации за 2001 год // Ведомости УИС. 2002. № 2. С. 74–75; Ялунин В. Нормальное функционирование УИС будет обеспечено // Там же. С. 10.

⁴³² По данным Центра содействия реформе уголовного правосудия (<http://www.prison.org>).

- в СИЗО, тюрьмах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов и тюрем, — 219 тыс. человек.

На питание одного заключенного в день вместо предусмотренных в федеральном бюджете 20 руб. 10 коп. в 2001 г. выделялось 15–17 руб.

Таблица 1. Динамика численности заключенных в 2001 г.

	01.02. 2001	01.09. 2001	Начало 2002
Количество заключенных, тыс. чел.	934	991	965
На сто тысяч населения	644	684	670
Количество больных туберкулезом, тыс. чел.*	84,4	86	88
Количество ВИЧ-инфицированных, тыс. чел.	15,1	21,6	33

*по оценке главного фтизиатра медицинского ГУИН Минюста России С. Сидоровой, в местах лишения свободы содержится 140 тысяч больных туберкулезом⁴³³.

Из приведенных цифр видно, что надежды, в основном чиновников Главного управления исполнения наказаний (ГУИН) Минюста РФ, на снижение численности заключенных на 200–250 тыс. человек вследствие принятия поправок к Уголовному (УК) и Уголовно-процессуальному (УПК) кодексам не оправдываются. Некоторого сокращения «спецконтингента» к концу года удалось добиться лишь с помощью очередной амнистии в отношении женщин и несовершеннолетних. Стабилизация (и даже рост) численности заключенных, несмотря на все старания ГУИН Минюста РФ, объясняется, с одной стороны, ростом преступности в стране, с другой, — репрессивными установками людей, работающих в правоохранительной и судебной системах. Ситуацию чрезвычайно трудно переломить, тем более если проводить реформы только «сверху», без привлечения гражданского общества.

В полной мере демонстрирует психологию работников правоохранительной системы, например, следующее высказывание заместителя генерального прокурора РФ В. Колмогорова: «Мы считаем, что людей из других стран, которые совершили преступление, надо содержать под стражей». И логически завершающее его дополнение начальника управления по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генеральной прокуратуры РФ Ю. Щербаненко: «Даже если приезжий совершил небольшое преступление, следова-

⁴³³ Хмелик Н. Туберкулез: Не учите нас тратить деньги // Грани. Ру. 2001. 4 июня.

тель вынужден его арестовать, иначе он уедет»⁴³⁴. Таким образом, принцип целесообразности замещает требования закона. Да и сами законы следователями и судьями трактуются так, как это удобно и выгодно им, т. е. с позиций обвинения.

Конституционный суд РФ отмечает, в частности, что следственные и судебные органы практикуют произвольное истолкование ч. 7 ст. 97 УПК РСФСР как допускающей при возвращении дела судом на новое расследование возможность неоднократного продления сроков содержания под стражей, выходящих за установленные пределы, что, по утверждению Конституционного суда РФ, противоречит закону. «Согласно части третьей ст. 97 УПК РСФСР истечение предельного срока содержания под стражей означает невозможность его дальнейшего продления и обязательность немедленного освобождения содержащегося под стражей обвиняемого»⁴³⁵.

Г. Архипов был взят под стражу 26 января 1995 г. по обвинению в совершении тяжких и особо тяжких преступлений и по крайней мере до конца 2001 г. содержался в СИЗО-1 г. Екатеринбурга. Несколько раз судья Свердловского областного суда А. Кожанов отправлял дело на доследование в связи с серьезными нарушениями процессуальных норм в ходе следствия, все установленные законом сроки содержания под стражей уже давным-давно прошли, однако Г. Архипова на свободу ни прокуратура, ни суд так и не выпустили⁴³⁶.

«Рекорд» в подобной практике был зафиксирован в г. Москве. С 1994 г. до начала 2002 г. без суда содержалась в СИЗО № 6 по обвинению в совершении особо тяжких преступлений инвалид первой группы, имеющая огнестрельные ранения, М. Зварькина. Многочисленные попытки защитников изменить меру пресечения успехов не принесли. Весной 2002 г. во время судебного процесса у обвиняемой произошел инфаркт, и ныне она находится в больнице при СИЗО № 1 («Бутырка»), куда фактически доставлена умирать. Но даже и в таком состоянии суд ее на свободу не выпустил, мотивируя отказ тем, что... М. Зварькина сразу же ляжет в больницу.

Вообще же, более двух третей только заключенных московских изоляторов до вступления в силу с 14 июня 2001 г. ст. 239.1 УПК

⁴³⁴ *Хазова С.* Заключенные в СИЗО жалуются на волокиту // Независимая газета. 2001. № 70.

⁴³⁵ Из Определения Конституционного суда РФ от 7 декабря 2001 г. № 261-О по жалобам граждан Архипова Георгия Афанасьевича и Щербакова Игоря Николаевича на нарушение их конституционных прав частью седьмой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.

⁴³⁶ *Сидоров А.* 6 лет — не срок, а... юридический урок // Парламентская газета. 2001. № 646; *Миронов О.* Факты подтвердились // Парламентская газета. 2001. № 758.

РФСР, ограничивающей срок содержания обвиняемого в СИЗО, дело которого находится в производстве в суде шестью, максимум девятью месяцами, «числились за судами», т. е. ждали рассмотрения или пересмотра дела.

Проблемы следственных изоляторов не исчерпываются тяжелыми бытовыми условиями и их переполнением. Положение подследственных заключенных осложняется произволом со стороны администраций. Вот как описывает свое поступление в СИЗО «Кресты» (г. Санкт-Петербург) бывший подследственный А. Гребнев⁴³⁷: «Люди в масках встретили наш этап короткой фразой: “В Крестах Женевская конвенция не действует”. Потом “маски” пинками и дубинками нас загнали в “собачник”. Действовали они отработанно и привычно — видимо, так в “Крестах” встречаются каждый этап. “Собачник” оказался тюремной камерой с тусклой лампочкой и бугристыми цементными стенами. Там стояли специальные скамейки — на таких задница полностью не помещается, а ноги не достают до пола. Несмотря на крохотные размеры камеры, туда набивают обычно по 10–15 человек».

После «собачника» люди проходят короткий медицинский осмотр. Рассказывает Владимир Бойков (бывший директор школы, признанный «директором года Российской Федерации»): «Больше всего запомнилась огромная игла — может быть, миллиметров пять в диаметре, — с помощью которой брали кровь. Игла была не одноразовая, так что оставалось только надеяться на то, что ее перед уколами кипятят. Несмотря на анализы, в камерах больные СПИДом встречаются регулярно. В дальнейшем, если у вас нет особо тяжелой болезни, можно рассчитывать на вату, зеленку, просроченные антибиотики или пожелтевший от времени анальгин. Если случится приступ, то должен прийти фельдшер, который иногда приходит через час и более. Тюремная больница отличается от всего остального изолятора чуть улучшенным рационом питания и немного меньшей загруженностью камер. Тем и лечат».

После осмотра проводятся фотографирование и обыск. По словам Гребнева, «во время обыска охранники стремятся найти и забрать не запрещенные, а наиболее ценные или даже просто приглянувшиеся им вещи. На моих глазах у одного человека отняли колбасу, мотивировав это тем, что колбасу в тюрьме есть нельзя. Никаких актов при нас не составляли, так что о судьбе вещей остается только догадываться». Узников, освобожденных от груза лишних вещей, отправляют в так называемый спальник («спальный собачник»). Там есть нары в два ряда, так

⁴³⁷ Панченко М. Каникулы в Крестах // Версия. 2001. № 3.

что в «спальник» можно загнать еще больше людей. Поэтому по загрязненности и духоте это помещение превосходит даже «сидячий собачник». В таких условиях подследственные проводят довольно продолжительное время — до нескольких дней.

Далее следует баня. Баня в «Крестах» — это маленькое помещение с кранами в потолке, куда людей загоняют на несколько минут. Бывшие подследственные уверены, что из душа течет насыщенная солями вода, которую используют для работы отопительных батарей. Если это действительно так, вполне объяснимы типичные для узников «Крестов» зуд, жжение кожи и язвы. Кроме обычной бани, существует и так называемая «прожарка»: более или менее приличное помещение с раздевалкой, где должны мыться люди из камер, в которых обнаруживают насекомых. Блохи в камерах — вещь чуть ли не повсеместная, и потому есть сведения, что время в «элитарной прожарке» часто предоставляется на коммерческой основе.

В первой половине 2001 г. в следственных изоляторах г. Санкт-Петербурга умерли 30 человек, а только в июле — 10⁴³⁸.

Приведенные цифры перестанут вызывать удивление после прочтения такого, например, документа: «Обвиняемый Бабаян А. С. 1958 года рождения поступил в учреждение ИЗ-99/1 ГУИН Минюста России [СИЗО “Бутырка”] 28.08.01 с сопутствующими заболеваниями: сахарный диабет 2 типа, декомпенсация, диабетическая ангио- и полинейропатия, ИБС, атеросклеротический кардиосклероз, гипертоническая болезнь второй степени, висцеральное ожирение 2 степени, синдром obstructивного апноэ сна тяжелой степени, хронический obstructивный бронхит вне обострения. Эмфизема легких. Диффузный пневмосклероз.

На данный момент состояние здоровья Бабаяна А. С. удовлетворительное. В соответствии с назначениями он получает надлежащее лечение и диету. После проведения консультаций в 20-й горбольнице в экстренной госпитализации Бабаяну А. С. отказано, ведется постоянный контроль сахара в крови».

Для справки: А. С. Бабаян, будучи человеком состоятельным, обвинялся в квартирной краже пары пиджаков, электрочайника и поношенных ботинок, факт которой следствие не могло доказать в течение полугода⁴³⁹.

К сказанному необходимо добавить о случае массового нарушения прав подследственных заключенных, происшедшем осенью в выше-

⁴³⁸ Линьков Р. Лапша для президента // Общая газета. 2001. № 34.

⁴³⁹ Логачев Д. «Санаторий» за решеткой // Труд. 2001. № 194.

упомянутом СИЗО «Бутырка», куда после нескольких громких побегов заключенных была назначена новая администрация, которая решила ужесточить режим.

24 октября во второй половине дня в камерах были проведены тотальные обыски с изъятием всех личных вещей, вплоть до лекарств и средств гигиены. Многие подследственные в качестве профилактики подверглись жестоким избиениям со стороны охраны. Любые попытки заключенных сказать что-либо в защиту своих прав тут же пресекались «физическим воздействием» и отправкой в карцеры. А ближе к полуночи, когда заключенные в основном уже спали, был введен ОМОН, который сразу же принялся «наводить порядок» дубинками⁴⁴⁰.

Особенно трудно в следственных изоляторах приходится несовершеннолетним. По закону условия для несовершеннолетних заключенных должны быть лучше, чем для взрослых. На самом деле подростки содержатся в таких же условиях, как и взрослые, что сказывается на их здоровье и психике самым пагубным образом.

За полгода, проведенных в саратовском СИЗО, Дима Косов переболел желтухой, туберкулезом, а необработанная вовремя рана обернулась гангреной. Вся его вина заключалась в том, что он украл в школьной раздевалке куртку и продал ее на барахолке.

Марина Н., Рязанская воспитательная колония: «В тюрьме, когда мы вели себя “неподобающим образом”, начальство начинало распускать руки на девочек-малолеток... Я не знаю, чем закончить свое сочинение. Все равно никто того, что мы переживаем, не поймет. Это ведь нужно пережить: на своем теле, на своих нервах, на своем труде, на своем здоровье, на своем питании. Почувствовать и ощутить все на себе».

Настя Р., Рязанская воспитательная колония: «Потом был этап. В автозаке я ехала два часа до “Столыпина”. Там меня завели в кабинку, в которой я ехала трое суток до Ярославля. В пересылке меня завели в какую-то маленькую камеру, где был унитаз и скамейка. А пола там не было — там был слой грязи.

В камере для транзитников я пробыла четыре дня. В тесноте и духоте я жила вместе с женщинами, которые ругались матом. Спали мы в очередь. За эти четыре дня я поспала три раза. А от одной бабки заразилась вшами. К счастью, их удалось вывести.

⁴⁴⁰ Лурье О. За сбежавших наказали оставшихся // Новая газета. 2001. № 79.

Потом меня привезли в Рязанское СИЗО. Это был кошмар — спала на полу два месяца»⁴⁴¹.

Итак, основываясь на имеющихся фактах, можно сделать однозначный вывод о том, что не только международные стандарты, но и Федеральный закон РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части, регламентирующей права этой категории заключенных, нигде в полном объеме не исполняется, а в большинстве изоляторов подследственные заключенные имеют возможность пользоваться лишь отдельными правами.

Одной из причин, порождающих такое отношение администраций СИЗО к подследственным заключенным, является вхождение изоляторов в уголовно-исполнительную систему, что влечет перенос методов воздействия, а также средств исправления и перевоспитания к лицам, не признанным еще судом виновными в совершении преступлений, что, в частности, препятствует закреплению принципа презумпции невиновности. Изменить сложившееся положение могло бы создание в Минюсте РФ специального управления следственных изоляторов, которому были бы переданы все СИЗО, включая те из них, которые находятся в ведении Федеральной службы безопасности (ФСБ) РФ⁴⁴².

Об этой разновидности изоляторов разговор особый. При вступлении в Совет Европы Российская Федерация обязалась выполнить все требования Заключения Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 193 (1996), в том числе: «пересмотреть закон о Федеральной службе безопасности с тем, чтобы привести его в соответствие с принципами и стандартами Совета Европы в течение года со дня присоединения, в частности, лишить Федеральную службу безопасности права иметь в своем распоряжении и содержать следственные изоляторы»⁴⁴³. Однако это требование не только не выполнено, сама тема переподчинения следственных изоляторов ФСБ у чиновников фактически табуирована. Тем более вызывающим выглядит отказ от собственных обязательств, если принять во внимание, что СИЗО ФСБ «Лефортово» (г. Москва) находится в одном комплексе зданий со следственным управлением ФСБ. Именно лишение следствия возможности бесконтрольного воздействия на подследственных заключенных и есть в глазах европей-

⁴⁴¹ Холодова Ю. Дети за решеткой: Нет страшнее этой судьбы // Парламентская газета. 2001. № 109. Цитаты взяты из сочинений несовершеннолетних заключенных, присланных на конкурс, который организовал Центр содействия реформе уголовного правосудия.

⁴⁴² Андреев В. Не судимы, но сидим // Российская газета. 2001. № 172.

⁴⁴³ Российский бюллетень по правам человека. 1998. № 10 (<http://www.hrights.ru/text/b10/bul10.htm>).

ского сообщества главная причина выведения изоляторов из структуры спецслужбы.

Безусловно, бытовые условия в «Лефортово» не сравнимы с «Бутыркой» и «Матросской тишиной». Но вот что, например, говорит о своем полуторалетнем пребывании в СИЗО ФСБ В. Трофимов, бывший руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по международным делам, обвиненный в получении взятки. Помимо «Лефортово», он некоторое время находился в СИЗО г. Твери, где, кстати, положение заключенных одно из самых тяжелых в стране.

«Ситуация с правами человека в этих двух учреждениях чудовищная. Но в тюрьме “Лефортово” есть определенная специфика, которой нет нигде. После тех методов особого воздействия, которые ко мне там применили, я предпочел бы сидеть в общей камере в обычной тюрьме».

У Трофимова сложилось впечатление, что следствию крайне необходимо получить от арестованного нужные показания. Для этого к нему подсаживают так называемых наседок: «В камеру всегда садится в качестве второго или третьего сотрудник ФСБ. Это люди в наколках, они представляются как обычные уголовники. У каждого есть своя легенда. В “Лефортово” контакт поплотней, чем в обычной тюрьме. Я там участвовал в выборах 1999 года и мог оценить, сколько на тот момент было заключенных. Их, по моим подсчетам, было меньше ста человек. Я думаю, что 30–40 из них — “наседки”.

«Один из моих соседей-“наседок” очень много рассказывал мне про самоубийство и про то, как его легче совершить. Он просил меня покончить с собой только в его отсутствие, когда он выйдет на прогулку. Я думаю, что депрессия там вызывается искусственно. Но доказать это документально я никак не могу. Это все мои личные ощущения. Судите сами: я оказываюсь в камере, меня в ней держат пять дней. Мучает жажда. Пить из крана не хочется. Уж очень вода плохая. Приходится пить чай, который тебе приносят. Они мне персонально приносили чайник утром и вечером. У меня в той камере была такая депрессия, которую нельзя ничем объяснить. Или еще другой эпизод: когда я уходил на свидание к жене, мне оставляли еду. Но я уже тогда опасался: еду выкидывал, а однажды решил поэкспериментировать на своем соседе. Он очень страдал от голода, и я отдал ему свою тарелку. Съев содержимое, этот человек, называвший себя членом олимпийской сборной по вольной борьбе, упал пластом, простонав, что задыхается»⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Светова З. Тюрьма «в законе» // Новые известия. 2001. № 123.

Смягчение режима содержания осужденных, отбывающих наказания за преступления небольшой и средней тяжести, а также совершенные по неосторожности, — одно из главных направлений в области гуманизации пенитенциарной системы. Самыми мягкими в этом отношении учреждениями уголовно-исполнительной системы России являются колонии-поселения. Однако условия содержания в них весьма далеки от того, чтобы называться гуманными.

«За примерное поведение и добросовестный труд администрация колонии, где я отбывал наказание, перевела меня в колонию-поселение, — пишет осужденный Виктор С., отбывающий наказание в учреждении УХ-16/13. — Такая колония по закону считается льготным местом отбывания наказания, и сюда направляют только тех заключенных, которые твердо встали на путь исправления. Только моя колония-поселение совсем не соответствует названию. Потому что людей здесь держат за скотину.

Во время двухнедельного карантина нас заставили убирать туалеты и обращаться с нами, как с рабами. После карантина меня распределили на домостроительный комбинат. Администрация колонии заключила с предприятием какой-то договор, но нам только сказали, что мы должны работать, работать и еще раз работать.

И вот мы вкалываем по 12 часов в день, шесть дней в неделю. В сутки нам полагается питание на 35 рублей. Разделив эту сумму на два раза, нас кормят в 12.00 и 16.00. В остальное время мы должны питаться за свой счет. А где взять денег? Условия, в которых мы работаем, как будто специально подталкивают нас к совершению новых преступлений. Или полуголодное существование, или снова тюрьма. Выбор, конечно, невелик, но в тюрьму как-то не хочется.

Бытовые условия у нас ужасные, полы не крашены, часто нет воды. Зато наши заработанные копейки у нас отбирают в счет оплаты коммунальных услуг.

Законное право навещать своих друзей и близких мы имеем только на бумаге. В жизни же — постоянные “усиления” в выходные и праздничные дни. Угроза захвата заложников в Москве — у нас в Омске “усиление”. Путин прилетает в Новосибирск — у нас опять “усиление”. Если кто-то, не выдержав всего этого, сбегает — снова “усиление”. А бегут многие. Их ловят, сажают в штрафной изолятор и беспощадно избивают ногами и деревянными молотками-киянками.

Из колонии, где я раньше отбывал наказание, мне, как и многим другим, вдруг прислали письмо, где написали, что я им должен 1600 рублей. За что? Родственники стали возмущаться, и половину

долгов с нас сняли. И все равно на мне висит тысяча рублей. Где взять такие деньги?

Из-за долгов мне не разрешают бывать дома. Разве это по закону? Нам разрешено иметь телевизоры и магнитофоны, но у нас ничего этого нет, отбирают даже кипяильники и железные ложки. Мы лишены всего, постоянное нервное напряжение, придирки администрации, угроза штрафного изолятора. Люди здесь разучились улыбаться, все на нервах.

Жаловаться в Омск, прокурору по надзору, бесполезно. За любую жалобу нас сажают в изолятор и снова бьют. Иногда мне кажется, что и омский прокурор кормится здесь, — ведь такие безобразия не могут твориться без ведома прокуратуры.

Я обращаюсь с просьбой в Генеральную прокуратуру РФ провести проверку изложенных мною фактов. Из боязни мести многие будут молчать, но найдутся и такие, кто подтвердит и дополнит изложенное здесь»⁴⁴⁵.

Важное событие минувшего года, приведшее к существенному ущемлению прав заключенных, — начатая властными структурами кампания по дискредитации и в конечном счете ликвидации Комиссии по вопросам помилования при Президенте России, в которой на общественных началах работали представители творческой интеллигенции. Одним из составляющих элементов этой кампании стала разосланная начальникам региональных управлений исполнения наказаний директива заместителя министра юстиции Ю. Калинина «О подготовке материалов на помилование осужденных» (от 20 октября 2000 г. № 8909-ЮК) с требованием «исключить случаи ходатайства администрации учреждения о помиловании в отношении лиц, отбывших менее половины, а осужденных за особо тяжкие преступления — менее двух третей срока наказания, предназначенного судом». 13 января 2001 г. она была дополнена письмом, содержащим предупреждение «о персональной ответственности за этот участок работы» и требование «обеспечить личный контроль и резко сократить количество ходатайств администрации о помиловании осужденных».

Положения этих двух документов грубейшим образом нарушают п. 3 ст. 50 Конституции РФ, гарантирующий каждому осужденному право просить о помиловании или смягчении наказания, независимо от тяжести совершенного преступления и отбытого срока, а также п. «в» ст. 89, наделяющий полномочием на осуществление помилования исключительно Президента Российской Федерации.

⁴⁴⁵ *Азман Ю.* Голодное поселение // Московский комсомолец. 2001. № 189.

ПОЛОЖЕНИЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ СРОЧНОЙ СЛУЖБЫ

В 2001 г. положение с соблюдением прав военнослужащих срочной службы и призывников продолжало ухудшаться. Многочисленные обращения представителей общественности о необходимости кардинальных изменений в российских Вооруженных силах пока не находят должного отклика у руководства страны. Власти так и не смогли приступить к качественному реформированию одной из наиболее закрытых от общественного контроля государственных систем, ограничившись сокращением численности офицерского состава. В значительной степени нерешительность властей объясняется неприкрытым саботажем реформы со стороны Генерального штаба. По мнению экспертов, Доктрина национальной безопасности, Программы реформирования Вооруженных Сил, перевооружения армии и реформирования ВПК лишь имитируют изменение военной структуры государства⁴⁴⁶. Единственный шаг, на который оказался способен Президент в минувшем году, — назначение на должность министра обороны чиновника не из корпоративной среды военных, впрочем, пока мало повлиявшее на деятельность министерства.

В ответ на критику, раздающуюся со стороны СМИ и общественных организаций, военные не только не стремятся предпринимать хоть какие-нибудь меры к наведению порядка, но, наоборот, обвиняют журналистов и правозащитников в дискредитации Российской Армии и, в конечном счете, в подрыве обороноспособности страны. При этом даже статистическая информация о количестве возбужденных уголовных дел по преступлениям, связанным с неуставными взаимоотношениями и превышением должностных полномочий, объявлена секретной, о чем, например, в ответ на соответствующий запрос Московской Хельсинкской группы сообщила военная прокуратура Московского военного округа⁴⁴⁷. В то же время на парламентских слушаниях, состоявшихся 21 сентября и посвященных военно-уголовным преступлениям, глава Военной коллегии Верховного суда РФ генерал-полковник Н. Петухов все же обнародовал некоторые данные о преступлениях, совершенных военнослужащими за шесть месяцев 2001 г., и сообщил о том, что число воинских преступлений с каждым годом растет⁴⁴⁸. Расширяется круг как «привычных» преступлений (хищение оружия, нанесение телесных по-

⁴⁴⁶ Сафонов Д. Армия Путина: Военная реформа теряет темп // Известия. 2001. № 191.

⁴⁴⁷ Исх. № 35/6-127 от 9 февр. 2001 г.

⁴⁴⁸ Батыев В. В плен лучше не сдаваться! // Время МН. 2001. № 171.

вреждений различной тяжести, кражи имущества, уклонение от военной службы и т. д.), так и «новых» (торговля и употребление наркотиков, массовые расстрелы караулов, насильственный гомосексуализм и др.)⁴⁴⁹.

Однако даже «штатские» сотрудники Министерства обороны отвергают саму идею гражданского контроля за Вооруженными Силами. Такова, например, позиция заместителя министра обороны по финансово-экономической деятельности Л. Куделиной: «В российском обществе есть кому контролировать армию. Ее регулярно проверяют Счетная палата, Генеральная прокуратура, суды. Есть свои inspecting органы и в Вооруженных Силах. Зачем нам еще какие-то контролеры? Контролеров много, а порядка больше не становится»⁴⁵⁰.

Как всегда в качестве основной причины неблагополучного положения в армии военные чиновники в первую очередь называют «низкое качество призывного контингента» и предлагают улучшить его за счет студентов, которые в настоящее время имеют право на отсрочку от призыва на период обучения в вузах. Генштаб внес на рассмотрение Государственной Думы соответствующие поправки к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе». Предполагается предоставлять отсрочку лишь студентам, обучающимся специальностям, на которые есть «государственный заказ».

Активность Генштаба в этом направлении сочетается с откровенным сопротивлением переходу к контрактной армии. По сведениям «Еженедельного Журнала», армейские финансисты, например, всеми правдами и неправдами раздувают смету расходов, которых он потребует, дабы доказать: денег на это нет и быть не может⁴⁵¹. Этот довод — лейтмотив противостояния военных реформе, коим они пытаются гипнотизировать правительство. Расчеты же независимых экономистов, например, из фракций Государственной Думы СПС и «Яблока» однозначно показывают, что финансовые возможности страны в настоящее время не являются препятствием для модернизации по крайней мере мобилизационной системы, если, конечно, свести к нулю потери от хищений из бюджета военного ведомства, которых год от года становится все больше. Только в 2000 г. ущерб от экономических преступлений в армии составил 3,2 млрд руб., что в 16 раз больше, чем в 1999 г.⁴⁵² Больше всего, по данным Счетной палаты, крадут в Северо-Кавказском, Сибирском и Дальневосточном во-

⁴⁴⁹ Попов В., Евсенок С. Портрет современного уклониста // Независимое военное обозрение. 2001. № 10.

⁴⁵⁰ Мухин В. Демократия в армии противопоказана // Независимая газета. 2001. № 228.

⁴⁵¹ Гольц А. У вас генштаб отвязался // Еженедельный Журнал. 2002. № 6.

⁴⁵² Шелоков А. Под конвоем или добровольно? // Независимое военное обозрение. 2001. № 12.

енных округах. В Чечне и приграничных районах за последние два года «утратили» материальных ценностей на 34,1 млн руб., в Сибири — 16,1 млн руб., в Приморье — 11,5 млн руб. В Закавказье только начальники одного соединения группы российских войск подполковник А. Айвазян и капитан С. Крюков оприходовали продовольствия на сумму более 19 млн руб.⁴⁵³ Всего же, по оценке газеты «Версты», по состоянию на весну 2001 г., за все годы существования Российской Армии военный бюджет потерял 14 219 995 000 руб.⁴⁵⁴ Как сообщает Военная прокуратура, «положение усугубляется тем, что отдельные должностные лица воинских частей, которые в силу своих функциональных обязанностей должны обеспечивать сохранность материальных средств, сами встали на путь хищений»⁴⁵⁵.

Некоторые шаги по исправлению ситуации руководство страны пытается предпринимать. Возбуждено 80 уголовных дел. Громким обещает быть начавшийся 12 марта 2002 г. судебный процесс по уголовному делу о нанесении ущерба государству в размере 327 млн долларов, в котором в качестве обвиняемого проходит бывший начальник Главного управления военного бюджета и финансов Минобороны генерал-полковник Г. Олейник. Именно вместо него и была назначена Л. Куделина — чиновник из Министерства финансов РФ.

Говоря о бюджете военного ведомства, необходимо добавить, что с каждым годом он становится все менее и менее прозрачным. От налогоплательщика фактически скрывается информация о том, каким образом расходуются его деньги. В 2001 г. перестали публиковаться данные об уровне выполнения оборонно-промышленным комплексом военного заказа⁴⁵⁶.

Из сказанного выше напрашивается один вывод: сами кадровые военные (и прежде всего — старший офицерский состав и генералитет) не готовы к профессиональной армии, они ее просто боятся, как боятся и гражданского контроля.

Между тем, прошедший год ознаменовался целым рядом скандалов, связанных с массовыми самовольными оставлениями военнослужащими своих частей. По данным Союза комитетов солдатских матерей России (СКСМР), в бегах от армии ежегодно пребывает до 40 тысяч

⁴⁵³ Сивкова В. Кто кормит армию отбросами? // Аргументы и факты. 2001. № 27.

⁴⁵⁴ Толкун Р. Ни за понюшку хладона // Версты. 2001. № 27.

⁴⁵⁵ Сивкова В. Кто кормит армию отбросами? // Аргументы и факты. 2001. № 27.

⁴⁵⁶ Соловьев В. Правительство предлагает увеличить военный бюджет на треть // Независимое военное обозрение. 2001. № 33.

человек⁴⁵⁷. Наибольший резонанс в 2001 г. получил случай побега в августе 74 солдат из подразделения 589-го гвардейского мотострелкового полка, дислоцированного в пос. Роцинский под г. Самарой, в знак протеста против издевательств со стороны военнослужащих — выходцев с Северного Кавказа. Примечательно, что среди сбежавших не было ни одного «молодого» бойца: все солдаты отслужили от восьми месяцев до полутора лет. Командир части на жалобы солдат не реагировал, и они решили искать правды в штабе армии, расположенном в Самаре, куда и направились, самовольно оставив часть. Это происшествие вызвало настолько большой переполох, что 4 сентября в подразделение вынужден был лично приехать начальник Генштаба генерал армии А. Квашнин, а декабре — министр обороны С. Иванов. 13 военнослужащих осуждены за «нарушение уставных правил взаимоотношений». И хотя и. о. прокурора Самарского гарнизона подполковник А. Нургалиев отрицает националистическую подоплеку сложившейся в части ситуации, тенденция обострения межнациональных отношений, особенно подстегиваемая событиями на Северном Кавказе, очевидна. Наряду со ставшими уже обычными притеснениями кавказцами военнослужащих других национальностей на почве национальной ненависти стали происходить расправы над выходцами с Кавказа.

Только в частях Дальневосточного военного округа, поднадзорных прокуратуре Бикинского гарнизона (Хабаровский край), совершено три убийства. Так, десять солдат убили своего сослуживца рядового Вечедова. Дагестанца привязали к столбу и забили палками. В Белогорском гарнизоне пятеро русских организовали публичную казнь рядового Ахильгова, аварца по национальности. Солдаты, воспользовавшись тем, что один из них был дежурным по роте, вскрыли оружейную комнату, взяли два автомата с боекомплектом и, выследив жертву, расстреляли. Тяжело раненного аварца добивали топором. В третьем случае 18 русских солдат, вооружившись палками и цепями, устроили сослуживцу-дагестанцу жестокие проводы на «дембель». В драке на вокзале кавказец был убит.

Все причастные к убийствам задержаны и осуждены на сроки от 3 до 10 лет. Однако едва ли можно надеяться, что подобные инциденты не повторятся⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ Николаев А. Человек с ружьем // Россия. 2001. № 191. По данным Главной военной прокуратуры, ежегодно от службы пытаются уклониться не менее 20 тыс. человек (Щелоков А. Под конвоем или добровольно? // Независимое военное обозрение. 2001. № 12).

⁴⁵⁸ Гладкий М. Чечня гарнизонного масштаба // Время новостей. 2001. № 19.

Возвращаясь к теме побегов из армии, нельзя не остановиться на еще одном поистине беспрецедентном случае, который произошел в мае 2001 г. Рядовой Выборгского погранотряда Северо-Западного управления Федеральной пограничной службы России Сергей Строчихин в ночь с 24 на 25 мая покинул участок несения службы и, вооруженный автоматом Калашникова с двумя магазинами патронов, на товарном поезде пересек границу с Финляндией. Ему удалось угнать легковой автомобиль. Проехав по финской территории около 30 км, он не справился с управлением и влетел в кювет. Оставив машину, беглец бросился в лес. Финские полицейские и пограничники организовали преследование, закончившееся перестрелкой, в ходе которой Строчихин застрелился. В нагрудном кармане камуфляжной куртки у него было найдено предсмертное письмо. Оно было написано еще до побега. Выяснилось, что «молодой» пограничник решил покончить с собой из-за издевательств со стороны «старослужащих», которые в письме были названы поименно. Финские полицейские объясняют побег в Финляндию желанием Строчихина гарантированно донести правду о том, что творилось в части, до общественности и, несмотря на вооруженное противостояние, считают его мужественным поступком. После передачи послания российской стороне измывавшиеся над Строчихиным сослуживцы были арестованы.⁴⁵⁹

За первые семь месяцев 2001 г. в СКСМР обратилось более 700 солдат, самовольно оставивших части. Главная причина — вымогательства со стороны «старослужащих» и сержантов, которые заставляют новобранцев добывать деньги. Дают определенный срок, а потом ставят на «счетчик», долг у солдата растет каждый день. Причем если в глубинке требуют для начала 100–200 рублей, то в Москве и Подмосковье — до двух тысяч⁴⁶⁰. Таким образом «старослужащие» вынуждают «молодых» заниматься попрошайничеством.

Попрошайничающих солдат можно, например, регулярно видеть в районе метро «Беговая» в г. Москве, чуть ли не под окнами Военной прокуратуры Московского военного округа. «У нас в роте увольняются несколько стариков, — рассказывает один из таких солдат. — У каждого есть свой персональный “дух” — новобранец. Один или несколько. “Дух” своему “деду” ежедневно должен класть под подушку сто рублей — подарок на “дембель”. А где ты их достанешь — дело твое. Не принесешь денег, могут избить и ночью все равно отправят христорадничать. Пока не соберешь нужную сумму, спать не ляжешь»⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ Смирнов А. Он бежал в Финляндию, чтобы Россия узнала правду // Новые известия. 2001. № 91; Сокирко В. Призрак «дедовщины» // Московский комсомолец. 2001. № 155.

⁴⁶⁰ Тавобов А. Мама, не пиши больше командиру // Вечерняя Москва. 2001. № 128.

⁴⁶¹ Бабченко А. Округ военных попрошаек // Московский комсомолец. 2001. № 221.

Одним из наиболее тяжелых мест службы остается пос. Спутник под Владикавказом, где офицеры и прапорщики, несмотря на многочисленные обращения правозащитников к властям, продолжают продавать солдат в рабство местным жителям. Как сообщает председатель Комиссии по правам человека при президенте Северной Осетии Ю. Сидаков, 2001 г. ознаменовался всплеском нарушений прав военнослужащих срочной службы. Опять солдаты попрошайничают, ходят по квартирам и просят денег, вероятно, для «старослужащих». Военнослужащие, воевавшие в Чечне, по полгода ждут выплаты «боевых» денег при условии обещания финчасти отдать 3–5 тыс. руб., в противном случае ожидание растягивается до года. Зачастую военнослужащих, дождавшихся выплат, у ворот части встречают рэкетеры и отбирают деньги⁴⁶².

Только за первое полугодие 2001 г. «дедовщина» в Северо-Кавказском военном округе, по оценке главного военного прокурора РФ М. Кислицына, выросла вдвое по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. В целом же количество зафиксированных случаев неуставных взаимоотношений в Российской Армии увеличилось на 29%⁴⁶³.

Характерна история сбежавшего из в/ч 66431 (пос. Спутник) рядового А. Рычкова, призванного из Пермской области осенью 2000 г. После того как родители перестали получать от него письма, мать со старшим сыном приехали в часть, где далеко не сразу выяснилось, что никто из начальства, от командира роты до командира батальона, не знает, куда делся солдат. Попутно стало известно, что он какое-то время лежал в госпитале с переломом челюсти. После двух дней безуспешных поисков в окрестных селениях Рычковы вынуждены были уехать домой. Рядового Рычкова нашел журналист газеты «Известия».

19 марта 2001 г., за две недели до приезда родных, его вместе с еще одним солдатом некий подполковник увез на «уазике» к себе домой в с. Октябрьское. Подполковник строил дом, ему нужна была дешевая рабочая сила. Через несколько дней Рычков сбежал в г. Владикавказ. Больше месяца он прожил у рабочих в общежитии. Вся округа знала про сбежавшего солдата, но никому и в голову не пришло выдать его.

В бегах из в/ч 66431 находятся несколько десятков солдат и... три офицера⁴⁶⁴.

Хроника побегов из Российской Армии в 2001 г. пополнилась происшествием, которых не было с 1917 г. 2 мая дезертирами, 20-летним

⁴⁶² Никитин А. Рабы в погонах // Известия. 2001. № 128.

⁴⁶³ Строительева Е. Воюющий округ грешит дедовщиной // Известия. 2001. № 125-М.

⁴⁶⁴ Никитин А. Рабы в погонах // Известия. 2001. № 128.

К. Тереховым и 18-летним П. Мозгуновым, недалеко от г. Читы сначала был смертельно ранен старший лейтенант Б. Валов, а затем убит начальник 212-го окружного учебного центра Сибирского военного округа генерал-майор С. Баев. В тот же день преступники были арестованы в г. Чите в квартире знакомой девушки. И хотя наличия прямой связи между дезертирством и «дедовщиной» при расследовании не выявлено, этот случай является показательным. Сложившаяся в армейских коллективах ситуация, когда командиры не контролируют взаимоотношения внутри личного состава срочной службы и тем более если поощряют «дедовщину» или сами физически и морально унижают подчиненных, в условиях доступности оружия создает угрозу их собственным жизням, жизням солдат, а также совершенно посторонних людей. Только минувшим летом беглецы устроили семь расстрелов, в которых погибли более 20 человек⁴⁶⁵.

Однако командование Российской Армии из трагических событий в Сибирском военном округе сделало удивительные выводы. На пресс-конференции, состоявшейся 14 сентября, начальник Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил РФ генерал-полковник В. Азаров после ритуальных заверений об управляемости и боеспособности Российской Армии заявил о готовящемся эксперименте по «легализации неформальных лидеров» среди солдат срочной службы, с помощью которых якобы можно будет улучшить ситуацию с неуставными взаимоотношениями. Первыми подопытными предполагается сделать солдат Воздушно-десантных войск. Но под неформальными лидерами армейских коллективов могут пониматься только «старослужащие», которые свое доминирование доказывают, как правило, не посредством интеллектуальных размышлений и деловых качеств, а прежде всего кулаками. Таким образом, ставка на неформальных лидеров — это, по сути, легализация «дедовщины»⁴⁶⁶. Т. е., признавая невозможность искоренения дедовщины, военное руководство пытается направить ее в некое позитивное русло. Однако, как видится, затея эта обречена на неудачу, потому что расцвет «дедовщины» свидетельствует о неблагоприятном морально-психологическом состоянии самих кадровых военных, и прежде всего — непосредственных командиров солдат и матросов. Зачастую они воспринимают военнослужащих срочной службы исключительно как дармовую рабочую силу.

⁴⁶⁵ Хайрулин М. Семь лет за печкой приравняли к амнистии // Новые известия. 2001. № 180.

⁴⁶⁶ Анисимов Г. Дедовщина будет узаконена // Известия. 2001. № 170.

География такого использования солдат охватывает всю страну. Общественный резонанс получают лишь самые скандальные случаи. Например, командир одной из гвардейских воздушно-десантных частей в Ивановской области отправил четверых солдат работать на свой дачный участок. А там вдруг обвалилась стена дома и один из солдат получил тяжелейшие травмы. Еще один пример. В Хабаровском гарнизоне солдаты-срочники были практически проданы командиром части в рабство некоему предпринимателю и бесплатно работали в цехе по производству пельменей. При этом официально они числились как находящиеся в госпитале⁴⁶⁷.

Итак, даже того, что становится известным в обществе о Российской Армии, а это лишь вершина айсберга, вполне достаточно, чтобы призывники воспринимали военную службу как наказание и уклонялись от нее всеми законными и незаконными способами. Можно сказать, что таким образом народ голосует за профессиональную армию или, по меньшей мере, за кардинальные изменения в этой практически закрытой от гражданского вмешательства системе. И никакое «патриотическое воспитание», как бы того ни хотелось генералам, уже не сможет повлиять на этот выбор.

С каждым годом военным все труднее становится выполнять план призыва, поэтому в ход идут уже откровенно силовые методы, находящиеся за гранью законности. Так, министры обороны и внутренних дел подписали приказ № 118/218 от 4 марта 2000 г., утверждающий межведомственную Инструкцию «Об организационном взаимодействии военных комиссариатов и органов внутренних дел в работе по обеспечению исполнения гражданами воинской обязанности». Оставаясь в целом в рамках закона, эта инструкция, тем не менее, дала толчок для проведения облав на призывников, когда милиция в людных местах задерживает всех лиц призывного возраста и доставляет в военкомат, где с ними «разбираются» и в редких случаях отпускают, а в основном после «экстренного» прохождения «медкомиссии» направляют на сборный пункт, а оттуда — в войска. Вызывающая противоправность подобных мероприятий — не только демонстрация их организаторами уверенности в безнаказанности, но и признание ими собственного бессилия перед нарастающим из года в год нежеланием призывников исполнять конституционную обязанность. В крупных городах уклонение от военной службы носит повальный характер. И именно в городах Москве и Санкт-Петербурге охота на призывников развернута особенно широко.

⁴⁶⁷ Батуева Е. Рабы в погонах // Трибуна. 2001. № 187.

От призыва к призыву московские власти, открепясь от участия в организации облав, признают наличие проблемы и обещают разобратся. Но с каждым призывом эта тема в правозащитном мониторинге становится все острее. Самая скандальная за всю историю призывная кампания получилась осенью 2001 г. Многие связывают это с назначением на должность военного комиссара г. Москвы полковника В. Красногорского и увеличением плана по призыву москвичей до 6700 человек вместо прежних 5500–6000.

Несмотря на многочисленные факты, приводимые СКСМР, новый военком неоднократно заверял общественность, что в городе не происходит никаких спецопераций по отлову призывного контингента, по доставлению его в военкоматы и по осуществлению, таким образом, осеннего призыва. А заявления солдатских матерей называл «злым вымыслом и враньем».

Лишь после того, как 20 декабря депутат Госдумы от СПС А. Баранников провел более четырех часов в Кунцевском военкомате и своими глазами видел как минимум 50 человек, доставленных милицейскими нарядами, которым без прохождения медкомиссии вручали повестки с требованием прибыть с вещами в военкомат для отправки в войска, городские власти объявили свою позицию. Председатель московской городской призывной комиссии Л. Швецова на специально собранной 25 декабря пресс-конференции выразила «крайнее недовольство по поводу несанкционированной властями облавы на юношей призывного возраста»⁴⁶⁸.

Однако уже 28 декабря вооруженные омовцы появились в общестжитии Российского химико-технологического университета им. Менделеева. Когда поднятые по ложной пожарной тревоге студенты открыли двери своих комнат, у них забрали документы, посадили в автобусы и, ничего не объясняя, отвезли в Тушинский военкомат, где перед тем, как вернуть паспорта, вручили под роспись повестки. Среди задержанных были студенты дневного отделения и аспиранты, имеющие законную отсрочку от армии⁴⁶⁹.

Подводя итог, можно сказать, что положение в Вооруженных Силах является кривым, но все же зеркалом того, что происходит в стране. И соблюдения прав призывников и военнослужащих срочной службы не может быть без того, чтобы права человека стали приоритетом во внутренней политике государства.

⁴⁶⁸ Малахова А. Стой, кто идет?! // Вечерняя Москва. 2001. № 242.

⁴⁶⁹ Информация сайта «Радио Свобода»: <http://www.svoboda.org/archive/hr/1201/ll.121301-1.asp>.

ПОЛОЖЕНИЕ ДУШЕВНОБОЛЬНЫХ

Раздел подготовлен Независимой психиатрической ассоциацией России

Условия пребывания в психиатрических больницах (ПБ) России за последнее время несколько улучшились: больные не голодают, лучше обеспечены лекарствами, некоторые больницы имеют возможность покупать препараты нового поколения. На питание больных выделяется примерно 30–40 руб. в день, а на лечение — 50–60 руб., что приближается к 50% от установленных норм. Однако есть регионы, где положение с финансовым обеспечением больных по-прежнему бедственное. Так, например, в Вологодской области в 2001 г. на питание больных выделялось 7 руб. в сутки, а на медикаменты — 1,5 руб., в Курганской области — 11 и 13 руб. в сутки соответственно, а в Пензенской области — 12 и 18 руб. в сутки. Конечно, ни о каких препаратах нового поколения тут говорить не приходится. Особенно страдают от нехватки денег на лекарства пациенты, находящиеся на амбулаторном лечении. Так, в Тульской области бесплатное обеспечение амбулаторных пациентов лекарствами фактически отсутствует с 1994 г., при том что пенсия в среднем составляет 600 руб. в месяц. Часто такие пациенты оказываются перед альтернативой: или покупать дорогие лекарства на свои деньги, или просить о лечении в стационаре. Последнее нарушает их право на медицинское обслуживание в наименее стесненных условиях.

У психиатрических больниц по-прежнему не хватает денег на ремонт, некоторые больницы расположены в плохо приспособленных помещениях. Так, например, Домодедовский стационар Московской области расположен в помещении бывшей казармы, где в одной «палате» находится до 60 человек. Значительная часть корпусов Пензенской областной психиатрической больницы не пригодна к эксплуатации из-за ветхости зданий, а в загородном отделении больницы пациенты размещаются в бараках с привозной холодной водой, без соблюдения элементарных санитарно-эпидемиологических норм. Некоторые отделения Хабаровской краевой психиатрической больницы располагаются в деревянных бараках, которые зимой продуваются насквозь, а вода подается два раза в неделю. Капитальное строительство не финансируется, в связи с чем сохраняется переполненность психиатрических больниц страны, не соблюдаются нормы жилой площади на одного

больного. Так, в психиатрических больницах Ленинградской области на одного пациента в среднем приходится 2,5 м², в Черняховской специализированной психиатрической больнице (Калининградская область) с интенсивным наблюдением — 2,8 м², в психиатрической больнице г. Якутска — 3,5 м², в Пензенской областной психиатрической больнице — 4,0 м² при норме 7,5 м² площади на человека. Такая скученность создает атмосферу постоянного напряжения и способствует конфликтам между пациентами и персоналом. В большинстве больниц в отделениях нет телефонов, которыми могут пользоваться пациенты, что лишает людей возможности осуществлять свое право на общение с близкими без ограничений. Нехватка теплой одежды и персонала, а в некоторых случаях и приспособленной территории, серьезно ограничивает возможности прогулок.

Лечение пациентов осуществляется с возможным привлечением препаратов нового поколения, которые не дают неприятных побочных эффектов. Однако они есть в достаточном количестве далеко не везде, и врачи вынуждены использовать так называемые «тяжелые» нейролептики, применение которых (особенно если не хватает корректоров) воспринимается некоторыми больными как пытка. Известны случаи необоснованного применения мер стеснения и больших доз лекарственных средств для «удобства персонала». Особенно часто такие жалобы поступают от молодых людей, которые проживают в психоневрологических интернатах (ПНИ), куда они были переведены по достижении совершеннолетия из детских домов, а также от пациентов детских отделений психиатрических больниц. В некоторых детских больницах с целью обеспечения дисциплины устанавливают почти тюремный режим. Так, например, в детском отделении психиатрической больницы пос. Антипиха Читинской области установлены специальные часы для посещения туалета. В другое время посещение туалета запрещено, и за нарушение этого правила пациенты получают удар шлангом.

Многие психиатрические больницы по-прежнему испытывают серьезные трудности с укомплектованностью штатов. Низкая заработная плата, тяжелые условия труда и отсутствие страховки приводят к тому, что врачи и персонал уходят из государственной психиатрии в другие области медицины или в бизнес, не связанный с медициной. Так, например, в шести районах Тульской области практически нет психиатров и больные находятся под присмотром медицинских сестер. В Курганской области обеспеченность психиатрических больниц врачами составляет 52%, а средним

и младшим медперсоналом — 65–70%. Такое положение характерно и для многих других регионов России.

Все это, а также сохраняющаяся закрытость и отсутствие гражданского контроля за деятельностью психиатрических учреждений приводят к тому, что нарушения прав человека в психиатрии продолжают оставаться весьма актуальной темой для современной России. По результатам опроса пациентов и их родственников, люди, попавшие в психиатрическую больницу, чувствуют себя абсолютно бесправными и незащищенными, целиком зависящими от врачей и персонала. По данным главного психиатра Минздрава РФ Б. Казаковцева, 16 из 49 жалоб (т. е. более 30%) на несоблюдение прав пациентов в психиатрических стационарах, рассмотренных специальной комиссией Минздрава в 2001 г., признаны обоснованными. Это очень высокий процент, если учесть, что при рассмотрении жалоб сотрудники Минздрава всегда заботятся о чести мундира.

В 2001 г. продолжала нарастать тенденция использования психиатрии для разрешения квартирных и других имущественных споров в семьях. Особенно это коснулось пожилых людей, желание которых проживать отдельно или распорядиться нажитым ими имуществом по своему усмотрению приводит к конфликтам и часто необоснованным обращениям к психиатрам. Формальное отношение психиатров к таким случаям, нежелание разбираться в ситуации приводят к необоснованным недобровольным госпитализациям в психиатрические больницы. Оказываемое в приемном покое больницы давление («не подпишешь согласие на добровольное лечение, будем держать не менее полугода»), прямые угрозы или обман) превращает недобровольную госпитализацию в якобы добровольную, что лишает человека возможности судебного разбирательства непосредственно после госпитализации и существенно затрудняет обжалование госпитализации впоследствии.

По-прежнему часто мы сталкиваемся с попытками недобровольного помещения в психиатрические больницы, инициированными соседями. Любители кошек и собак, сердобольные защитники прав животных постоянно находятся под угрозой недобровольной встречи с психиатрами. И не всегда эти встречи заканчиваются простой беседой. Так, по путевкам психоневрологических диспансеров (ПНД) или после осмотра дежурного психиатра были доставлены в психиатрические больницы г. Москвы Г. (по путевке ПНД № 5 — в ПБ № 1) и В. Черенкевич (по направлению дежурного психиатра — в ПБ № 15). Через несколько дней обе женщины были отпущены домой, но никто не несет ответственности за нанесенный им моральный вред.

Судебный контроль над процедурой недобровольного помещения в психиатрические больницы существует, но носит крайне формальный характер. Судьи практически никогда не проводят разбирательства дела по существу, а автоматически удовлетворяют просьбу больницы о разрешении на недобровольное лечение. Судебные заседания порой проходят в отсутствие пациента, а в качестве его представителя — который, наряду с прокурором, по закону является обязательным участником судебного разбирательства — выступает больница. Попытки людей, несогласных с помещением в психиатрическую больницу, пригласить на судебное заседание кого-то из родственников, знакомых, представителей общественных организаций, а порой и адвокатов, практически всегда оказываются безуспешными, поскольку отсутствует возможность свободной связи с внешним миром. Иногда врачи или персонал грубо пресекают желание пациента обратиться за защитой своих прав. Как рассказал А. Ф., написанное им заявление в Независимую психиатрическую ассоциацию (НПА) России, которое он хотел передать своей знакомой во время свидания, было уничтожено медсестрой отделения ПБ № 15 г. Москвы.

Находясь в больнице, пациент практически лишен декларированного законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» права обращаться с жалобами и заявлениями в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру, суд, к адвокату или в общественные организации. До сих пор не существует государственной службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, которая должна принимать жалобы от пациентов, а предложение НПА России в качестве эксперимента создать в одной из больниц города негосударственную службу такого рода было отвергнуто Комитетом здравоохранения г. Москвы как «преждевременное», хотя закон о психиатрической помощи, в котором провозглашено создание такой службы, принят еще 10 лет назад.

Особенно часто психиатрические «репрессии» используются в тех случаях, когда люди обращаются за защитой своих прав в суд или вышестоящие органы здравоохранения. Так, например, доцент кафедры электромеханики Оренбургского государственного университета М. С. пытался добиться медицинской реабилитации в суде. Однако это не устраивало врачей-психиатров, которые вынуждены были бы объяснять суду обоснованность своих действий. В результате целая группа психиатров (зав. кафедрой психиатрии Оренбургской Государственной Медицинской академии В. Будза, главный врач областной клиниче-

ской психиатрической больницы (ОКПБ) Г. Прусс, главный психиатр г. Оренбурга Н. Белова и др.) обратились к главному психиатру Управления здравоохранения А. Егорченко с заявлением о необходимости недобровольного психиатрического освидетельствования М. В своем заявлении авторы писали, что «нарастающая в последние годы активность М. С. с многочисленными обращениями в суды свидетельствует об обострении у М. С. хронического эндогенного заболевания с его четкой прогрессивностью и тем самым *наносит моральный и материальный ущерб врачам-психиатрам, принимавшим участие в оказании ему психиатрической помощи в прошлом*». Между тем, все эти годы М. С. работает преподавателем, имеет хорошие характеристики, вполне социально адаптирован, и в заявлении не приводится никаких убедительных доводов относительно его «хронического эндогенного заболевания». Поводом беспокойство психиатров г. Оренбурга о судьбе М. С., о том, что «дальнейшее оставление М. С. без психиатрической помощи приведет к прогрессированию болезни и непредсказуемому бредовому поведению со всеми вытекающими отсюда последствиями», существенно контрастирующее с вполне упорядоченным поведением самого М. С., как и особая активность по приведению в исполнение определения Промышленного суда г. Оренбурга о недобровольном психиатрическом освидетельствовании М. С. (создание по служебному распоряжению главного психиатра области специальной комиссии для освидетельствования, обращение к судебному приставу-исполнителю с просьбой доставить М. С. на освидетельствование и т. п.), вероятно, показались суду несколько странными, и в результате судья Хлопина отозвала свое определение. Однако М. С. по-прежнему не может чувствовать себя в безопасности, поскольку психиатры «беспокоятся» о его здоровье.

Аналогичный случай борьбы с жалобщиками произошел в г. Ижевске. С. Мохнаткин, находясь в конфликте с Министерством здравоохранения Удмуртской республики, потребовал отставки министра здравоохранения. Тут же было составлено письмо (№ 04-14/2076 от 22 декабря 2000 г.), подписанное заместителем министра Ю. Блохиным, главному врачу республиканской клинической психиатрической больницы (РКПБ) А. Сунцову о том, что С. Мохнаткин «ведет себя крайне некорректно по отношению к аппарату министерства здравоохранения». И хотя никаких оснований для недобровольных мер психиатрического характера в письме не приводилось, заканчивалось оно фразой: «Министерство здравоохранения просит Вашего содействия в госпитализации Мохнаткина С. Е. в недобровольном порядке». Врач-психиатр РКПБ Л. Е. Яковлева тотчас же обратилась в суд за санкцией

на недобровольное освидетельствование Мохнаткина, однако суд счел, что «основания для дачи санкции... отсутствуют».

Нарастает поток жалоб, связанных с лишением гражданина дееспособности. Нарушения касаются как необоснованных решений о недееспособности, выносимых судами на основе недобросовестных экспертных заключений, так и недостаточного контроля за действиями опекунов. Экспертные учреждения порой без достаточных оснований выносят решение о том, что человек «не понимает значения своих действий и не может руководить ими», ориентируясь в большей мере на сведения, полученные от родственников, чем на состояние подэкспертного (особенно, если экспертиза проводится человеку преклонного возраста). На судебные заседания человека, в отношении которого эксперты вынесли такое заключение, обычно не приглашают, и в результате — «признание недееспособности», которое сразу лишает человека возможности самому осуществлять свои права. Опекунские советы рассматривают дела весьма формально и обычно назначают опекуном ближайшего родственника, не интересуясь его намерениями и не спрашивая согласия подопечного. Как правило, это заканчивается помещением человека, признанного недееспособным, в психоневрологический интернат, в то время как при соответствующем уходе он вполне мог бы жить дома. Одним из типичных примеров такого рода является описанный в докладе за 2000 г. случай А. Кочуриной (г. Москва), который в 2001 г. получил дальнейшее продолжение и, наконец, завершился признанием пожилой женщины дееспособной (однако это совсем нетипично). Такие дела могут длиться годами и приносят серьезный моральный, а порой и физический вред здоровью участников процесса.

Кочурина Антонина Финогеновна, 1917 г. р. Последние два года после женитьбы сына в семье сложилась конфликтная ситуация, неприязненные отношения со снохой. Кочурина дала объявление о размене квартиры, и вскоре сын вызвал участкового психиатра, ссылаясь на опасность 83-летней матери для окружающих (якобы ошпарила сноху кипятком). Участковый врач, вызванный на дом, разговаривал только со снохой и сыном, в ситуации не разобрался и направил Кочурину в ПБ № 1 по ст. 23«а» — непосредственная опасность для себя и окружающих. В ПБ она находилась около 1,5 месяцев, причем там ее стационарирование было оформлено как «добровольное» (как выяснилось позже, она подписала согласие на лечение под видом «квитанции о сдаче белья»). Сразу после госпитализации сын подал заявление в Чертановский межмуниципальный суд о признании Кочуриной А. Ф. недееспособной. 25 сентября 2000 г. в ПБ № 1 проведена судебно-психиатрическая экспертная комиссия

(СПЭК), и далее 10 октября 2000 г. судом она признана недееспособной. Со слов Кочуриной и ее родственницы, она очень плохо переносила назначенное ей в больнице лечение: «перекосило рот, все время текла слюна, с трудом передвигалась, говорила, иногда не узнавала родственников». В таком виде и была представлена на экспертизу, которая сделала вывод, что Кочурина «не может понимать значение своих действий и руководить ими». На суд Кочурину не пригласили, не было там и представителя ПНД. Опекуном, несмотря на неприязненные отношения с подопечной, был назначен сын, который сразу после вынесения судебного решения о недееспособности матери стал оформлять ее в ПНИ. Из больницы А. Ф. Кочурину забрали внуки, и лишь несколько месяцев спустя она узнала о том, что признана недееспособной. Много месяцев она вынужденно находилась на иждивении родственников и друзей, т. к. пенсию получал опекун. Родственники обращались в опекунский совет ПНД № 13 с просьбой о смене опекуна, но им в этом было отказано. Недавно по кассационному протесту Чертановской межрайонной прокуратуры дело о признании Кочуриной недееспособной было вновь рассмотрено в суде. Суд учел недостаточную обоснованность выводов проведенной в ПБ № 1 судебно-психиатрической экспертизы (которые были сделаны на фоне явного ухудшения соматического и психического здоровья в психиатрической больнице), данные неоднократного комиссионного осмотра Кочуриной в НПА России (которые свидетельствовали о ее психическом здоровье), а главное — сам оценил состояние Кочуриной, которая на этот раз присутствовала в зале суда и могла продемонстрировать полную состоятельность и понимание своих действий. В результате суд вынес решение о восстановлении Кочуриной в ее правах — она признана дееспособной. Только домой она вернуться не смогла и до сих пор так и живет у друзей.

Особенно затруднена реализация прав проживающих в психоневрологических интернатах. Администрация этих учреждений не только не заботится о социально-трудовой реабилитации своих подопечных, но и всячески препятствует, если они пытаются сами устроить свою жизнь. Продолжается борьба за возможность самостоятельного проживания упоминавшихся в докладе за 2000 г. Александра Травина из Климовского интерната и «воспитанника» Коробовского ПНИ Михаила Семенычева. Обращения неправительственных организаций в Московскую областную прокуратуру по поводу незаконного удержания документов молодых людей привели лишь к тому, что проверке подверглись региональная организация инвалидов и реабилитационный центр «Любутка», занимающиеся реабилитацией А. Травина и М. Семенычева.

По-прежнему практически все психиатрические учреждения страны нарушают право граждан на получение информации о своем здоровье, закрепленное основами законодательства об охране здоровья граждан (ст. ст. 31 и 61). Между тем, такие сведения часто необходимы для отстаивания своих прав в различных инстанциях. Так, например, А. П. из г. Сочи несколько лет назад добровольно прошел освидетельствование в Московском НИИ психиатрии, в результате которого был сделан вывод об отсутствии у него психического заболевания, и диспансеру даны рекомендации снять А. П. с психиатрического учета. В 2001 г., в связи с уголовным делом, по которому он проходит как пострадавший, А. П. потребовалось подтвердить свое психическое здоровье. Однако все попытки, включая его личный визит в МНИИ психиатрии, закончились неудачей.

Врачи берегут «медицинскую тайну» даже от того, кого она непосредственно касается, а в некоторых случаях отказываются высылать такие сведения и в профессиональные психиатрические организации по личному заявлению гражданина. Так, например, в общественную приемную НПА России обратилась Т. Ракевич с жалобой на необоснованное недобровольное помещение в психиатрическую больницу № 26 г. Екатеринбург. Жалоба Т. Ракевич в 2001 г. принята Европейским судом в Страсбурге, однако врачи по-прежнему защищают честь мундира и на запрос Независимой психиатрической ассоциации России (к которому было приложено заявление Т. Р.) ответили, что «исходя из буквального содержания ст. 46 Закона РФ “О психиатрической помощи...” не имеют права выслать выписку из истории болезни Ракевич Т. Н.».

С другой стороны, известны случаи превышения врачами общесоматических больниц своих полномочий и разглашения медицинской тайны. Так, например, А. С. в июле 2001 г. проходил добровольное лечение на платной основе в НИИ неврологии. «Назойливый» пациент требовал от врача информации о применяемых методах лечения, разъяснения смысла проводимых процедур. В результате он был выписан досрочно, а в его медицинской карте появилась запись «Диагноз: шизофрения. Рекомендовано обследование у психиатра». Письменное обращение НПА России к директору НИИ неврологии заставило снять недопустимые записи в медицинской карте, однако в течение некоторого времени А. С. не мог обращаться к другим врачам, и ему, безусловно, причинен серьезный моральный вред.

Нарастает поток дел, связанных с нарушением имущественных прав людей с психическими расстройствами, причем они приобретают все более грубый характер. С тяжело больными, которые не понимают

значения своих действий, оформляют сделки на отчуждение имущества (договоры дарения, мены, купли-продажи, аренды с пожизненным содержанием и т. п.), после чего они оказываются фактически выброшенными на улицу. Некоторые психиатрические учреждения, вместо того чтобы защищать права пациентов, оказываются в роли пособников тех, кто наживается на обмане душевнобольных. Например, в апреле 2001 г. НПА России провела судебно-психиатрическую экспертизу по делу о продаже квартиры душевнобольным В. И. своему родственнику. Экспертная комиссия единодушно пришла к выводу о том, что В. И. в момент оформления сделки не понимал значения своих действий, однако главный врач ПНД № 2 г. Москвы Штангаров, где в течение длительного времени наблюдался В. И., утверждал, что тот психически здоров и мог совершать сделки со своим имуществом. Полгода спустя В. И. был признан недееспособным.

В 2001 г. продолжалась дискриминация лиц с психическими расстройствами при приеме в учебные заведения и на работу. Практически все высшие и средние учебные заведения требуют от своих абитуриентов справки о психическом здоровье, хотя в большинстве случаев будущие профессии не включены в утвержденный Минздравом РФ список профессий, имеющих ограничения по психическому здоровью. Человек, имевший контакты с психиатрической службой, — первый кандидат на увольнение при сокращении штатов. Грубо нарушают права людей с психическими расстройствами службы муниципального хозяйства и правоохранительные органы. У таких людей необоснованно не принимают жалобы или отказываются проводить расследование по поступающим от них жалобам, не принимают никаких мер по их защите от соседей, родственников и других лиц.

Подводя итог, можно сказать следующее. Ситуация с финансированием психиатрических учреждений в 2001 г. по сравнению с предыдущим периодом несколько улучшилась. В отдельных регионах, например в Ленинградской области, удалось добиться финансирования муниципальной программы развития и совершенствования психиатрической службы, что сразу существенно улучшило условия оказания психиатрической помощи гражданам. Во многих больницах развиваются новые направления психотерапии, работают психологи, появились юристы и социальные работники. По инициативе неправительственных организаций, прежде всего родственников психически больных, и при поддержке зарубежных фондов создаются реабилитационные программы, центры социальной помощи людям с психическими расстройствами. Однако в целом количество нарушений прав граждан, страдающих психическими расстройствами, не уменьшается. Особую

тревогу вызывает тот факт, что 2001 г. был отмечен новыми попытками ограничить деятельность негосударственных профессиональных и непрофессиональных организаций, занимающихся защитой прав в области психиатрии. В мае 2001 г. принят Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», который, казалось бы, разрешает проводить экспертизу вне государственных учреждений. Однако в то же самое время Минздрав утвердил Положение о лицензировании медицинской деятельности, где в Перечень работ и услуг, входящих в медицинскую деятельность, осуществляемую на основе лицензирования, впервые оказалась включена судебно-психиатрическая экспертиза. По общему мнению, получение лицензии представляет чрезвычайные трудности и практически невозможно для общественной организации, для которой судебно-психиатрическая экспертиза не является основной формой деятельности и проводится бесплатно. В связи с этим возможности НПА России по организации состязательности экспертных заключений в суде становятся весьма ограниченными. На фоне резкого падения уровня судебно-психиатрических экспертиз, которое мы отмечаем в последние годы, это может привести к еще большему нарушению прав граждан с использованием психиатрии. Кроме того, в ноябре 2001 г. НПА России получила Предупреждение от Министерства юстиции РФ, в котором говорится, что она осуществляет свою экспертную деятельность в нарушение российского законодательства. Поскольку никаких обоснований приведено не было, НПА России обратилась с жалобой на Министерство юстиции в Межмуниципальный Таганский суд, где вскоре должно состояться судебное разбирательство.

ДОКЛАД О СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ
ЧЕЛОВЕКА НА ТЕРРИТОРИИ
ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1. ВВЕДЕНИЕ⁴⁷⁰

Краткая характеристика субъекта Российской Федерации

Чеченская Республика (ЧР — название субъекта Российской Федерации; Чеченская Республика Ичкерия — ЧРИ — существует как самостоятельный политический субъект) расположена в восточной части Северного Кавказа, граничит с субъектами РФ: Республикой Дагестан (с востока), Ставропольским краем (с севера), Республикой Ингушетия (с запада), с юга — с Республикой Грузия. Площадь — 17,3 тыс. км².

В советское время Чечено-Ингушская АССР была едва ли не беднейшим регионом РСФСР, в годы *de facto* независимого существования (1991–1994 и 1996–1999) ситуация не улучшилась. Но главное — в результате крупномасштабных военных действий в 1994–1996 и 1999–2000 гг. экономика, культурная сфера, социальные инфраструктуры, города и села республики подверглись полному или частичному разрушению. Восстановление разрушенного по-настоящему не велось и не ведется.

Размах боевых действий, человеческие страдания и гибель, а вследствие этого — миграционные потоки в Чечне не имели прецедента в российской истории последнего полувека. На сегодня нет достоверных или по крайней мере общепринятых сведений о потерях и миграции населения в зоне вооруженного конфликта на Северном Кавказе. Население Чеченской Республики, по оценкам, в настоящее время составляет около 600 тыс. человек⁴⁷¹, при этом на момент начала «второй чеченской войны» осенью 1999 г. оно составляло не менее 750 тыс. человек⁴⁷². В двух войнах погибли от 50 до 70 тыс. мирных жителей, до

⁴⁷⁰ Составитель выражает благодарность сотруднику ПЦ «Мемориал» А. Черкасову за помощь в подборе материалов, обсуждение и ценные замечания.

⁴⁷¹ На начало 2002 г., по сведениям Датского совета по беженцам, население Чеченской Республики без учета высокогорных районов составляло 674 тысячи человек, но и эта цифра, скорее всего, завышена. Официально обнаруживаемые цифры численности, потерь и перемещений населения — суть политика, связаны они с реальностью весьма опосредованно. Главная их задача — содействовать решению политико-пропагандистских задач или повороту финансовых потоков путем искажения информации. Пока не будет изжито подобное отношение к данным статистики, мы так и не увидим объективную картину населения и миграции в регионе. Подробное обзор и критику источников см.: *Черкасов А.* Книга чисел: доклад на конференции «Расселение, культурная мозаика, геополитика и безопасность горных стран». Ставрополь, сент. 2001 г.

⁴⁷² *Гривенко В.* О численности населения Чеченской Республики в июле 1999 г. к началу нового кавказского конфликта / Сайт Международного общества «Мемориал» <http://www.memo.ru>.

400 тыс. человек за последнее десятилетие покинули Чеченскую Республику и нашли пристанище в различных регионах Российской Федерации и в других странах.

В настоящее время на территории Чеченской Республики фактически действуют две противостоящие друг другу системы государственной власти и управления, а также две противостоящие друг другу системы военного управления.

Высший законодательный орган Чеченской Республики Ичкерия (ЧРИ) — парламент, избранный в январе 1997 г. Глава исполнительной власти ЧРИ — президент А. Масхадов, избранный тогда же на пять лет. В ходе продолжающегося вооруженного конфликта выборы невозможны, и полномочия президента и парламента автоматически продлеваются. Верховная судебная инстанция ЧРИ — Верховный шариатский суд. Однако в условиях продолжающегося третий год вооруженного конфликта, принявшего характер партизанской войны, нормальное функционирование законодательной и исполнительной властей как политических институтов просто невозможно.

В ЧРИ действует верховный руководящий орган «военного времени» — Государственный комитет обороны (ГКО), председателем которого является А. Масхадов. В ходе конфликта неоднократно появлялись документы, подписанные Верховным полевым шариатским судом⁴⁷³.

Все эти органы власти действуют в условиях подполья, однако это оказывается достаточно для того, чтобы третий год продолжать организованное сопротивление многократно превосходящей Объединенной группировке федеральных войск (сил) (ОГВ (С)) на Северном Кавказе⁴⁷⁴. «Ответственное командование» и координация действий отрядов и сторонников ЧРИ осуществляются в той степени, которая позволяет российским правозащитникам и международным органи-

⁴⁷³ В различных источниках — как российских, так и чеченских — упоминаются и иные органы власти, такие, как "Миджлис-уль-шура" (буквально, в переводе с двух разных языков — тавтология: "советский совет"), объединение полевых командиров — приверженцев радикального ислама. Не вдаваясь в подробное обсуждение этого вопроса, заметим, что и радикальные чеченские, и официальные российские источники заинтересованы в преувеличении роли «шуры» — первые для саморекламы, вторые — чтобы доказать недееспособность законно избранных органов власти ЧРИ, и, в целом, отсутствие «ответственного командования».

⁴⁷⁴ Преимущество находящихся в подполье властей ЧРИ в том, что они с полным основанием могут не выполнять иные функции власти — социальные, экономические, борьба с преступностью и т. п., — которые пытаются осуществлять органы и структуры Российской Федерации. В 1996–1999 гг., впрочем, социально-экономическая активность властей ЧРИ также практически отсутствовала.

зациям, в соответствии с нормами международного гуманитарного права, говорить о продолжении на Северном Кавказе вооруженного конфликта, считать Масхадова законным лидером противоборствующей стороны в конфликте и, соответственно, требовать от властей РФ начать с ним диалог с целью политического урегулирования⁴⁷⁵.

Одновременно Масхадов несет ответственность за несоблюдение или нарушение противостоящими федеральной стороне силами прав человека в той степени, в какой он признается легитимным главой республики⁴⁷⁶.

После ввода в Чеченскую Республику в 1999 г. федеральных сил федеральные власти создают здесь свои исполнительные структуры. Так, в 2000 г. в соответствии с Указом Президента России В. Путина «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» избранные ранее органы власти ЧРИ были сочтены нелегитимными и был создан исполнительный орган Чеченской Республики — Администрация. Главой Администрации был назначен Ахмад-Хаджи Кадыров. В январе 2001 г. было создано правительство Чеченской Республики, главой которого был назначен Станислав Ильясов. Первоначально правительство, как и Администрация располагались в г. Гудермесе и только позднее были переведены в г. Грозный⁴⁷⁷.

В январе 2001 г. в Чеченской Республике начали работать суды (правда, со многими оговорками — см. соответствующий раздел).

Законодательная власть в созданной федеральной стороной системой государственного управления отсутствует (см. соответствующий раздел).

Однако реальная роль гражданских структур в течение 2001 г. оставалась незначительной, а в области обеспечения соблюдения прав человека — ничтожной. На территории Чеченской Республики («в зоне проведения контртеррористической операции») действуют не объявленный режим чрезвычайного или военного по-

⁴⁷⁵ Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека о ситуации в Чечне. М., янв. 2001 г.; Резолюция сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы. Страсбург, янв. 2002 г.

⁴⁷⁶ Хотя следует отметить, что и в 1997–1999 гг., и в ходе вооруженного конфликта в 1999–2002 гг. в ЧРИ действовали и действуют различные нелегитимные и неподконтрольные Масхадову структуры.

⁴⁷⁷ Город Грозный на время утратил роль столицы республики, т. к. был разрушен в ходе боевых действий зимой 1999/2000 г. на 60–80% и не полностью контролировался федеральными силовыми структурами. Но перевод туда федеральных административных структур есть лукавый политический ход: для их размещения на территории бывших промышленных предприятий в начале Старопромысловского шоссе была создана особо охраняемая площадка, подобие пекинского «запретного города», а остальной г. Грозный не был подконтролен и в 2001 г.

ложения, военный комендант, комендатура также расположена в г. Грозном. Но и комендатура не контролирует деятельность военных и спецслужб, подчиненных штабу Объединенной группировки войск (сил), расположенному на военной базе в пригороде г. Грозного Ханкале — фактической столице Чечни. Для координации деятельности силовых структур в ходе «контртеррористической операции» созданы «оперативные штабы» на федеральном уровне и на Северном Кавказе (Региональный оперативный штаб — РОШ). Общую координацию осуществляла Федеральная служба безопасности, с января 2001 г. на нее возложена ответственность за проведение «контртеррористической операции».

Общая характеристика ситуации с правами человека

Ситуацию с правами человека на территории Чеченской Республики в 2001 г., как и в предыдущем, в целом можно охарактеризовать как катастрофическую.

К началу 2001 г. период широкомасштабных боевых действий в Чечне закончился⁴⁷⁸, и вооруженный конфликт на территории Чеченской Республики продолжался в форме партизанской войны. Хотя это сопровождалось резким снижением интенсивности обстрелов и числа погибших мирных жителей, нарушения прав человека остаются массовыми⁴⁷⁹.

В 2001 г. наиболее массовые и тяжкие нарушения прав человека были связаны с насильственными и недобровольными исчезновениями людей; захватами представителями силовых структур заложников с целью получения выкупа; пытками и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения

⁴⁷⁸ Широкомасштабные боевые действия, начавшиеся в сентябре 1999 г. и в основном завершившиеся еще в марте 2000 г., сопровождались массовыми нарушениями норм и обычаев ведения войны, международного гуманитарного права, военными преступлениями и преступлениями против человечности, такими, как массированные неизбирательные бомбардировки и обстрелы, нападения на гражданские объекты, преднамеренные массовые убийства мирных жителей, пытки, похищения людей, грабежи и др. Права человека нарушались обеими сторонами, однако подавляющее большинство этих деяний было совершено представителями силовых структур РФ — международно признанного государства, участника Женевских конвенций и иных международных соглашений в области прав человека.

⁴⁷⁹ Об этом свидетельствуют данные неправительственных организаций. В таком далеком не полном источнике, как «Хроника насилия» (ведется Правозащитным центром «Мемориал» с июля 2000 г.), за 20 месяцев (по март 2002 г.) содержатся сообщения об убийстве 1049 мирных жителей. С другой стороны, за первые девять месяцев конфликта (с сентября 1999 г. по май 2000 г.) другая правозащитная организация — Human Rights Watch — имеет свидетельства о приблизительно 1 300 погибших. Экстраполяция с этой выборки на все население Чечни дает оценку числа погибших за тот период в 6,5–10,4 тыс. человек.

и наказания в местах лишения свободы; произвольными задержаниями, грабежами — с «зачистками», «филтрацией» и деятельностью «эскадронов смерти».

Отсутствие действенных механизмов правовой защиты и прямое попустительство со стороны государства приводят к полной безнаказанности подавляющего большинства лиц, совершивших эти преступления.

Ситуация с правами человека в Чеченской Республике остается катастрофической — и даже в документе, который подвергался критике за умеренность формулировок⁴⁸⁰, сказано, что она находится «на грани геноцида».

⁴⁸⁰ Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека о ситуации в Чечне. Москва, январь 2001 г.

2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ СИТУАЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В РЕГИОНЕ⁴⁸¹

2.1. Анализ правовой базы

Правовая база при рассмотрении положения с правами человека в Чеченской Республике в 2001 г. уникальна по отношению к иным субъектам РФ. Это единственный регион, где:

- при рассмотрении правовой ситуации необходимо опираться на документы международного гуманитарного права, поскольку имеет место вооруженный конфликт немеждународного характера;
- у федеральной власти имеются трудности при осуществлении государственного суверенитета, и сама операция, именуемая «контртеррористической», имеет целью восстановление суверенитета;
- de facto введены существенные ограничения прав человека, и эти ограничения введены без выполнения процедур, предусмотренных международными нормами;
- эти ограничения прав человека введены также без выполнения процедур, предусмотренных национальным законодательством;
- части вооруженных сил и иных силовых структур широко использовались без соответствующего правового обоснования;
- в качестве такого обоснования использовался Закон «О борьбе с терроризмом», которым также обосновывалось массовое и существенное ограничения прав граждан;
- в искусственно созданном правовом вакууме имели особое значение распорядительные документы, выпускаемые руководством силовых структур.

Все это требует тщательного и подробного анализа — поэтому обзор ситуации с правами человека в Чеченской Республике в данном докладе предваряется обзором правовой ситуации с позиций национального законодательства и международного права.

Правовые проблемы в зоне вооруженного конфликта в Чечне сложны и многообразны. Даже если выявить те из них, что напрямую относятся к нарушению прав человека в ходе собственно конфликта — в

⁴⁸¹ Подробнее см. также статью А. Черкасова «Природа не терпит пустоты. Некоторые проблемы оценки правовой ситуации и правоприменительной практики в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике.» на сайте Правозащитного центра «Мемориал» по адресу: <http://www.memo.ru/hr>.

результате как федеральных силовых структур, так и вооруженных формирований ЧРИ, — то можно выделить, как минимум, четыре группы вопросов:

- общая правовая квалификация происходящего в Чечне — вооруженный конфликт (немеждународного либо международного характера) или полицейская («контртеррористическая») операция; цели федеральной стороны — борьба с терроризмом или восстановление суверенитета — и возможность применения для этого силы;
- возможные правовые основания для использования вооруженных сил и иных силовых структур и для ограничения прав человека в зоне конфликта;
- смысл использованного в ЧР правового режима «контртеррористической операции», его возможные последствия, возможности для ограничения прав человека и действия российского законодательства;
- нормативные и распорядительные документы, регулирующие собственно действия частей и подразделений федеральных сил в ходе «контртеррористической операции».

Первая и отчасти вторая темы были неоднократно и подробно рассмотрены — хотя бы потому, что они непосредственно связаны с политическими позициями сторон конфликта. Третья и четвертая темы слишком специальные для использования их в полемике одной стороной и слишком невыгодны для другой стороны конфликта. Между тем, именно эти вопросы непосредственно касаются положения конкретных граждан на территории Чеченской Республики, их прав (то есть ограничения и нарушения их прав). Этим тем в данном разделе мы коснемся подробнее.

2.2. Ситуация в Чеченской Республике в контексте международного гуманитарного права

Чеченская Республика в 2001 г. была единственным регионом Российской Федерации, при рассмотрении правовой ситуации в котором необходимо, кроме пактов о правах человека, опираться также на документы международного гуманитарного права, поскольку в Чеченской Республике имеет место вооруженный конфликт немеждународного характера.

Определяя происходящее на Северном Кавказе, сторонники ЧРИ говорят об «агрессии и оккупации» со стороны РФ, то есть о международном вооруженном конфликте. Представители федеральных структур, в свою очередь, избегают самого словосочетания «вооруженный

конфликт», предпочитая определение «контртеррористическая операция»⁴⁸². Содержащиеся в последнем определении смыслы будут разобраны ниже, главное — что в нем *не* содержится: нет *конфликта*, и длительные широкомасштабные боевые действия представляются как полицейская операция. Тем самым федеральный центр, во-первых, выводит происходящее за рамки норм международного гуманитарного права и настаивает, что ограничение и нарушения прав человека в Чечне суть внутреннее дело России. Во-вторых, отсутствие вооруженного конфликта означает отсутствие *сторон* в конфликте и снимает с повестки дня политическое урегулирование: с бандитами и террористами переговоры невозможны. Говоря на разных языках, стороны конфликта тем самым апеллируют к разным системам права.

То, что вооруженный конфликт имеет место, кажется а priori очевидным хотя бы по размаху происходящего: территория — десятки тысяч квадратных километров, длительность — более двух с половиной лет, численность Объединенной группировки войск (сил) — более 80 тыс. человек, ее потери за это время — более 3000 погибшими и более 10 000 ранеными, что несомненно выходит за рамки «беспорядков, отдельных и спорадических актов насилия и иных актов аналогичного характера»⁴⁸³. Но спор идет о формальной стороне: имеет ли вообще место вооруженный конфликт⁴⁸⁴ — то есть существует ли его вторая сторона? Международное гуманитарное право определяет, что неправительственные вооруженные группировки могут считаться «стороной» конфликта, если они, «находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол»⁴⁸⁵. Это условие в рассматриваемом случае, очевидно, выполняется — несмотря на усилия федеральной пропаганды доказать обратное. Пропагандистские усилия федеральной власти были сосредоточены не столько на фактической стороне дела (размах боевых действий, масштаб потерь и т.п.), сколько на формальной: «раскол среди полевых команди-

⁴⁸² В ходе «первой чеченской войны» 1994–1996 гг. использовалось словосочетание «разоружение незаконных бандформирований».

⁴⁸³ «...поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами» — Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, принят 8 июня 1977 г., ст. 1 (далее Второй дополнительный протокол).

⁴⁸⁴ Термин этот впервые использован в документе международного права (Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта) в 1954 г. и охватывает любую ситуацию, независимо от ее правовой квалификации, в которой две или более сторон противостоят друг другу с оружием в руках.

⁴⁸⁵ Второй дополнительный протокол, ст. 1.

ров» — аргумент против наличия «ответственного командования»; третий год идущие разговоры о «полутора тысячах разрозненных боевиков в горах» — против «контроля территории», «непрерывных и согласованных действий»; преступления, заложничество, наемничество — против требования соблюдать нормы гуманитарного права. То же относилось и к наименованию противостоящей стороны: используемый термин «террористы» (или «бандиты», как в «первую чеченскую войну») призван вывести ее представителей из контекста гуманитарного права, сделав их объектом обыкновенной полицейской операции.

Определяя события в Чечне как «вооруженный конфликт», мы ставим их в контекст гуманитарного права⁴⁸⁶, в первую очередь — Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним. Права человека в вооруженном конфликте могут быть ограничены объявленным чрезвычайным или военным положением, но ядро прав человека, комплекс неотъемлемых прав, должно соблюдаться при любых обстоятельствах. Именно этой цели служит гуманитарное право, призванное заключить военные действия в цивилизованные рамки⁴⁸⁷.

Важнейшие принципы, составляющие основу гуманитарного права в целом, могут быть сведены к следующему⁴⁸⁸: право выбирать средства и методы ведения войны не является неограниченным; запрещено нападать на гражданское население; следует всегда проводить различие между участниками вооруженного конфликта и гражданскими лицами.

Нормы защиты личности от злоупотребления силой во время вооруженных конфликтов закреплены в четырех ставших неотъемлемой частью международного права Женевских конвенциях⁴⁸⁹, которые, хотя посвящены в основном проблемам международных кон-

⁴⁸⁶ Нормы международного права, направленные на смягчение последствий войны, ограничивая выбор средств и методов ведения военных действий и защищая лиц, не принимающих или переставших принимать участие в военных действиях, и объекты, не служащие непосредственно военным целям.

⁴⁸⁷ Международное право запрещает ведение войн, за исключением осуществления государствами права на защиту от нападения — но существование гуманитарного права не противоречит принципу запрещения войны как таковой: оно просто вступает в действие с началом вооруженного конфликта, независимо от того, оправдано или нет применение вооруженной силы.

⁴⁸⁸ Резолюция ООН № 2444, которая была принята без возражений в 1968 г. Генеральной Ассамблеей, относится ко всем вооруженным конфликтам — и международным, и немеждународным.

⁴⁸⁹ Приняты 12 августа 1949 г.; в них, в свою очередь, получило развитие «право Нюрнберга». В приговоре Международного военного трибунала в 1946 г. отмечалось, что нормы гуманитарного права, изложенные в ряде конвенций, следует считать частью международного права, обязательного для всех стран, независимо от того, присоединились они или нет к этим конвенциям. Генеральная Ассамблея ООН на своей первой сессии 11 декабря 1946 г. единогласно постановила, что «право Нюрнберга» является неотъемлемой частью международного права.

фликтов, содержат общую ст. 3, посвященную немеждународным конфликтам. Она защищает лиц, не принимающих участие в военных действиях, включая сдавшихся или захваченных в плен солдат, больных и раненых и все мирное население, — запрещается посягательство на их жизнь и человеческое достоинство, физическую неприкосновенность — жестокое обращение, пытки, истязания; запрещается взятие заложников, осуждение и применение наказания без судебного решения. В 1977 г. были приняты два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям, посвященных защите жертв международных и немеждународных вооруженных конфликтов соответственно. Хотя государства, как правило, не желают международного вмешательства или контроля в ходе внутренних вооруженных конфликтов, после принятия Женевских конвенций и Второго дополнительного протокола к ним вопрос о соблюдении норм гуманитарного права во внутреннем вооруженном конфликте не является лишь внутренним делом государства.

Именно на этом основаны оценки международных организаций. Так, ООН «...руководствуется положениями... Женевских конвенций... в частности их общей статьи 3, и Дополнительного протокола II... а также других договоров по вопросам международного гуманитарного права... напоминающая также, что Российская Федерация является участником Женевских конвенций... и Дополнительного протокола II к ним...»⁴⁹⁰. А Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), осудив «нарушения международного гуманитарного права чеченскими боевиками»⁴⁹¹, не только ставит происходящее в соответствующий контекст, но и признает последних стороной в конфликте⁴⁹².

Власти Российской Федерации, не желая международного вмешательства или контроля в зоне вооруженного конфликта в Чечне, последовательно и сознательно выводили ситуацию за рамки норм гуманитарного права, надеясь представить происходящее «внутренним

⁴⁹⁰ Резолюция Комиссии ООН по правам человека E/CN.4/2001/L.24 от 20 апреля 2001 г.

⁴⁹¹ Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы от 25 января 2001 г.

⁴⁹² Существует точка зрения, что данный конфликт следует рассматривать в контексте Первого дополнительного протокола, п. 4 ст. 1 которого гласит, что к его компетенции относятся «вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществлении своего права на самоопределение, закрепленного в Уставе ООН и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН», — в этом случае оценка действий обеих сторон конфликта стала бы жестче, не изменившись по существу.

делом государства», тем самым нарушая свои международные обязательства.

2.3. Правомерность применения силы и цели сторон в конфликте

Чеченская Республика в 2001 г. была единственным регионом Российской Федерации, в котором у федеральной власти имеются существенные трудности при осуществлении государственного суверенитета. Собственно, хотя операция в Чечне именуется «контртеррористической», именно суверенитет и является целью РФ и предметом конфликта (хотя открыто об этом говорит лишь противостоящая сторона), а оппонентами — сепаратисты.

На территории Чечни номинально существуют (и действуют *de facto*) две системы государственной власти и управления, каждая из которых признает себя единственно легитимной, две соответствующие им правовые системы — правовые в смысле «системы законодательства», что не означает автоматически правового характера этих законов.

С одной стороны, в соответствии со ст. 67 Конституции РФ Чеченская Республика является ее неотъемлемой частью, «субъектом федерации»⁴⁹³. С другой стороны, Конституция Чеченской Республики Ичкерия в Преамбуле определяет ее как независимое «самостоятельное суверенное государство», «равноправный субъект в системе мирового содружества наций»⁴⁹⁴. Суверенитет Чеченской Республики был в одностороннем порядке провозглашен 1 ноября 1991 г. указом президента Джохара Дудаева, международным сообществом эта республика не признана. Между тем, ни международное право, ни российское законодательство не предлагали путей и механизмов разрешения кризиса: право выхода автономных республик из состава Федерации отсутствует в российской Конституции⁴⁹⁵. Таким образом, десять лет назад возник кризис, противоречие между декларированным рядом между-

⁴⁹³ «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» — ст. 4 Конституции РФ.

⁴⁹⁴ «Чеченская Республика — суверенное и независимое демократическое правовое государство, созданное в результате самоопределения чеченского народа. Она обладает верховным правом в отношении своей территории и национальных богатств; самостоятельно определяет свою внешнюю и внутреннюю политику; принимает Конституцию и Законы, обладающие верховенством на ее территории. Государственный суверенитет и независимость Чеченской Республики неделимы, незыблемы и к полномочиям органов государственной власти не относятся» — ст. 1 Конституции ЧРИ.

⁴⁹⁵ Как в Конституции РСФСР, так и в новой Конституции РФ, принятой в 1993 г.

народных документов правом наций на самоопределение и общепризнанным принципом нерушимости государственных границ⁴⁹⁶.

Предпринятая в 1994 г. попытка федерального центра решить чеченскую проблему силой привела к кровопролитному вооруженному конфликту, который унес десятки тысяч жизней и заставил сотни тысяч человек покинуть свои дома. Через 20 месяцев после начала боевых действий, в августе 1996 г., федеральные силы потерпели военное поражение в г. Грозном; 31 августа 1996 г. стороны подписали в г. Хасавюрт мирные соглашения, предусматривавшие определение статуса Чечни в ходе переговоров в течение пяти лет⁴⁹⁷, — был принят принцип «отложенного статуса». К 1997 г. федеральные войска были полностью выведены из Чечни, а 12 мая 1997 г. в Кремле президентами Б. Ельциным и А. Масхадовым⁴⁹⁸ был подписан «Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия», в ст. ст. 1, 2 которого были зафиксированы обязательства сторон «навсегда отказаться от применения и угрозы применения силы при решении любых спорных вопросов» и «строить свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права».

Таким образом, в вопросе о статусе Чечни в последующий период были равно несостоятельны аргументы сторон — как в пользу независимости Чеченской Республики, так и в пользу суверенитета Российской Федерации. Последняя тем более не могла прибегнуть к силе

⁴⁹⁶ Подробнее о российско-чеченских отношениях до 1994 г. (до «первой войны») см.: *Коган-Ясный В.* Политический аспект отношений федеральных органов власти Российской Федерации с Чеченской Республикой в 1990–1994 гг. и «Хроника событий» / Россия — Чечня: цепь ошибок и преступлений», под ред. О. Орлова и А. Черкасова. М.: ПЦ «Мемориал» — Звенья, 1998; текст книги см. на сайте Общества «Мемориал» www.memo.ru.

⁴⁹⁷ В тексте соглашений стороны, «признавая недопустимость применения вооруженной силы или угрозы ее применения при решении спорных вопросов, исходя из общепризнанного права народов на самоопределение, принципов равноправия, добровольности и свободы волеизъявления, укрепления межнационального согласия и безопасности народов, изъявляя волю к безусловной защите прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, вероисповедания, места жительства и иных различий, пресечению актов насилия в отношении политических оппонентов, исходя при этом из Всемирной Декларации прав человека 1949 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., совместно разработали Принципы определения основ взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой, на основе которых будет строиться дальнейший переговорный процесс». В ст. 1 «Принципов...» заявлено, что «Соглашение об основах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой, определяемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, должно быть достигнуто до 31 декабря 2001 года».

⁴⁹⁸ Был избран на всеобщих выборах под международным контролем 27 января 1997 г.

еще и потому, что, как член ОБСЕ, была связана обязательством решать подобные вопросы политическим путем⁴⁹⁹.

Между тем ни окончание боевых действий, ни заключение двусторонних договоренностей не означали, что конфликт был урегулирован — ситуация в Чеченской Республике с 1997 г. неуклонно ухудшалась. Похищения людей приняли характер эпидемии. Продолжился исход русскоязычного населения, ставшего первой жертвой бандитов. Желая «избежать гражданской войны», А. Масхадов медлил с применением силы и власти против неподконтрольных ему вооруженных формирований, похитителей людей и религиозных экстремистов. Федеральный центр, с конца 1996 г. не проводивший в отношении Чечни никакой последовательной политики, в феврале 1999 г. вновь начал готовиться к силовому решению проблемы⁵⁰⁰. Тем временем неподконтрольные Масхадову лидеры чеченских экстремистов уже готовили вторжение в Дагестан. Летом 1999 г. вооруженный конфликт был уже неизбежен, тем более что с обеих сторон были влиятельные силы, заинтересованные в обострении обстановки⁵⁰¹.

После вторжения в августе 1999 г. отрядов Ш. Басаева и «амира» Хаттаба в Республику Дагестан федеральная власть не только могла, но и должна была применить силу для защиты своих граждан, для отпора бандитам и террористам — однако вопрос о статусе Чеченской Республики не мог быть решен силой. Тем не менее федеральная власть не только игнорировала предложения А. Масхадова о совместной борьбе с экстремистами, но, всячески их отождествляя, исключала саму возможность диалога с ним и считала автоматически решенным именно вопрос о статусе республики.⁵⁰² В то же время

⁴⁹⁹ Именно этим объясняется то, что в 1995 г. в зону вооруженного конфликта была допущена Группа содействия ОБСЕ, сыгравшая активную роль в урегулировании. Федеральная сторона считает, что мандат политического урегулирования полностью реализован Группой содействия в 1997 г., с проведением выборов и заключением двустороннего договора. Между тем, Комиссия ООН по правам человека в своей резолюции E/CN.4/2001/L.24 от 20 апреля 2001 г. «...призывает правительство Российской Федерации обеспечить безотлагательное возвращение Группы помощи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Чеченскую Республику и создать необходимые условия для выполнения ею своего мандата и подчеркивает, что важнейшее значение имеет политическое урегулирование и что помощь Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе будет способствовать достижению этой цели...»

⁵⁰⁰ После похищения в г. Грозном генерала Г. Шпигуна. Шедшие параллельно российско-чеченские переговоры были сорваны после ареста в мае 1999 г. в Москве Т.-А. Атгиреева.

⁵⁰¹ В России — власть, для обеспечения «преемственности», проекта «Наследник»; в Чечне — наоборот, «оппозиция», нуждавшаяся в обострении обстановки для политического выживания.

⁵⁰² В этом аспекте в официальных пропагандистских текстах примечательно отождествление, а по сути подмена понятий: «террорист» и «сепаратист». Между тем пер-

соглашения 1996–1997 гг. не были ни денонсированы властями РФ, ни признаны недействительными Конституционным судом — таким образом, необходимо констатировать, что российская сторона нарушила эти соглашения⁵⁰³.

Именно этим обусловлено требование начать политическое урегулирование конфликта в Чеченской Республике, вести переговоры с представителями законно избранного в январе 1997 г. президента и парламента Чеченской Республики Ичкерия. С этим требованием постоянно и открыто выступали российские правозащитные организации⁵⁰⁴; международные организации также выступали с требованием политического урегулирования — ПАСЕ более определенно, Комиссия по правам человека ООН — более сдержанно.⁵⁰⁵

Таким образом, в ходе вооруженного конфликта в Чеченской Республике власти Российской Федерации сознательно и последовательно отождествляли (а по сути — подменяли) борьбу с терроризмом и борьбу с сепаратизмом, ликвидацию бандитов и восстановление суверенитета, отказываясь от политического урегулирования кризиса и тем самым нарушая свои международные обязательства.

вый в любом случае стоит за рамками закона, а второй может действовать ненасильственными методами.

⁵⁰³ Подробнее см.: «Позиция общества “Мемориал” в связи с вооруженным конфликтом в Чечне», декабрь 1999 г.: «Общество “Мемориал” рассматривает применяемые средства как продолжение непреодоленной советской традиции применения неизбирательного насилия (массового террора) для достижения политических целей».

⁵⁰⁴ См. Резолюцию Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека о ситуации в Чечне. 2001. 21 января: «Мы... требуем от Президента России В. В. Путина начать переговоры без предварительных условий с президентом Чеченской Республики Ичкерия А. Масхадовым, легитимность которого была признана международным сообществом и самим правительством России...»

⁵⁰⁵ См. Резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы от 25 января 2001 г.: «...3. Ассамблея повторяет свою убежденность, что Российская Федерация не действует в соответствии с принципами и нормами СЕ (Совета Европы) в ходе ведения военной кампании в Чеченской Республике. Следовательно, Ассамблея считает, что многие из требований, поставленных ею перед Россией по отношению к конфликту, являются действительными и обязательными для выполнения. С 1999 года российские власти не предприняли никакого диалога по политическому решению с избранными представителями власти в Чеченской Республике... 16 ...Ассамблея подчеркивает, что без политического решения, которое приемлемо для большинства жителей Чечни, в ЧР не может быть устойчивой стабильности, какие бы финансовые средства не были выделены для этой цели...»

Комиссия ООН по правам человека в своей резолюции E/CN.4/2001/L.24 от 20 апреля 2001 г. «призывает все стороны конфликта предпринять незамедлительные шаги по прекращению продолжающихся боевых действий, неизбирательного применения силы и в срочном порядке заняться поиском политического решения в целях достижения мирного урегулирования кризиса при полном соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации...»

2.4. Ограничение прав человека в Чеченской Республике в контексте международного права

Чеченская Республика в 2001 г. была также и единственным регионом Российской Федерации, при анализе правовой ситуации в котором необходимо рассмотреть не только соблюдение прав человека, но и возможные основания для их ограничения.

Говоря о нарушении прав человека в ходе вооруженного конфликта в Чечне в контексте международных документов по правам человека, следует прежде всего обратиться к Международному пакту о гражданских и политических правах⁵⁰⁶, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁵⁰⁷ (см. соответствующий раздел) и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵⁰⁸.

Международный пакт о гражданских и политических правах позволяет государству ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав, но лишь на время официально объявленного чрезвычайного положения и только «в такой степени, в какой это требуется остротой положения». Государство обязано уведомлять о таких шагах ООН, при этом ни в коем случае не может быть приостановлено или ограничено осуществление некоторых прав: право на жизнь (в том числе абсолютный запрет бессудных казней), свобода от рабства, право на защиту от лишения свободы за невыплату долга, свобода от обратной силы уголовного законодательства, свобода мысли, совести, религии; остаются под запретом пытки, жестокие и унижающие достоинство виды наказания и обращения, а также дискриминация по признаку расы, цвета кожи, языка, религии, национального или социального происхождения.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод также позволяет государству ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав на время официально объявленного чрезвычайного положения, но при обязательном выполнении процедуры «отступления» с уведомлением Совета Европы (СЕ)⁵⁰⁹. Так же при

⁵⁰⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., вступил в силу 3 января 1976 г.

⁵⁰⁷ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 г., вступила в силу 26 июня 1987 г.

⁵⁰⁸ Конвенция ратифицирована 30 марта 1998 г. и вступила в силу в России с 5 мая 1998 г.

⁵⁰⁹ Ст. 15. Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях. 1. В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не

этом не может быть приостановлено или ограничено осуществление некоторых прав.

Между тем существенное ограничение федеральными структурами прав человека в Чеченской Республике не сопровождалось ни объявлением чрезвычайного положения (см. ниже), ни соответствующим уведомлением структур ООН (как того требует Международный пакт о гражданских и политических правах), ни выполнением процедуры «отступления» (как того требует Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод), ни тем более заблаговременным информированием структур СЕ. Более того, имели место массовые нарушения тех прав, которые не могут быть ограничены ни при каких условиях.

Таким образом, власти Российской Федерации, ограничивая права человека в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике, но не желая международного вмешательства или контроля, последовательно и сознательно нарушали международные пакты о правах человека, надеясь представить происходящее «внутренним делом государства».

2.5. Ограничение прав человека в Чеченской Республике в контексте национального права Российской Федерации

Чеченская Республика в 2001 г. была единственным регионом Российской Федерации, где на большой территории и на длительное время были ограничены права человека. Согласно законодательству РФ, законным основанием для этого может быть введенное в законном порядке чрезвычайное или военное положение. О том же говорят и международные пакты о правах человека (см. выше).

Согласно ст. 88 Конституции РФ, в случае возникновения реальной угрозы безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер, Президент вводит своим Указом на всей территории страны или в отдельных ее регионах чрезвычайное положение, незамедлительно со-

противоречат другим ее обязательствам по международному праву. 2. Это положение не может служить основанием для какого-либо отступления от положений ст. 2, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений ст. 3, п. 1 ст. 4 и ст. 7. 3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

общая об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Соответствующий Указ должен быть утвержден Советом Федерации.

Формулировка этой конституционной нормы не проясняет, есть ли введение чрезвычайного положения право Президента, которое он реализует по собственному усмотрению, или его обязанность. На момент начала вооруженного конфликта в Чеченской Республике действовал закон о чрезвычайном положении № 1253-1, принятый 17 мая 1991 г., однако он не был применен (как и во время «первой чеченской войны») — хотя для обоснования самой операции федеральная власть ссылалась на обстоятельства, изложенные в п. «а» ст. 4 Закона, как основания для введения режима чрезвычайного положения⁵¹⁰. Представляется, что закон о чрезвычайном положении не был использован по трем прагматическим соображениям.

Во-первых, он не предусматривает участия армии в нормализации обстановки, но лишь внутренних войск МВД⁵¹¹.

Во-вторых, не было гарантии автоматического утверждения Указа о введении чрезвычайного положения Советом Федерации в условиях тогда еще не выстроенной «властной вертикали»: это могло означать политический торг ветвей власти или, во всяком случае, парламентский контроль за исполнительной властью.

В-третьих, закон о чрезвычайном положении в ст. ст. 8, 17, 18 и др. достаточно четко и последовательно излагал правовой режим чрезвычайного положения, требуя: точного указания государственных органов, ответственных за осуществление соответствующих мероприятий; приведения в соответствующем Указе перечня и пределов чрезвычайных мер; исчерпывающего перечня временных ограничений прав и свобод граждан, а также устанавливал гарантии прав граждан и механизмы их защиты⁵¹² — чем, безусловно, «связывал

⁵¹⁰ «...попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угроза жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов».

⁵¹¹ Использование Вооруженных Сил допускалось лишь в исключительных случаях при проведении аварийно-спасательных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф и т. п.

⁵¹² Ст. 27 указывала, что ЧП «не может служить основанием для применения пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения»; ст. ст. 28 и 33 — что порядок применения силы и огнестрельного оружия регулируется законом и не подлежит изменению в условиях чрезвычайного положения и что неправомерное применение силы сотрудниками органов внутренних дел и военнослужащих и превышение ими служебных полномочий, включая нарушение гарантий прав граждан, влечет за собой ответственность и т. п. Подробнее см. юридическую экспертизу сотрудника ПЦ «Мемориал» М. Е. Петросян «Некоторые правовые аспекты проведения военной акции в Чечне».

руки» федеральным силовым структурам и значительно ограничивал «степень усмотрения» — т. е. произвола⁵¹³.

Федеральный конституционный закон о чрезвычайном положении, принятый 30 мая 2001 г., значительно расширил полномочия силовых структур и сузил возможности контроля за использованием этих полномочий, однако и этот закон не используется для введения ситуации в Чеченской Республике в рамки права.

Еще один возможный путь законного ограничения прав граждан на большой территории и на длительное время — введенное в соответствии со ст. 19 Закона РФ «Об обороне» военное положение, определенное как особый правовой режим деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предусматривающий ограничения прав и свобод.

Правда, во-первых, это возможно при допущении, что в данном случае имела место внешняя агрессия⁵¹⁴.

Во-вторых, в соответствии с Конституцией режим военного положения должен регулироваться федеральным конституционным законом, а такой закон до настоящего времени не принят.

Военное положение в зоне вооруженного конфликта в Чечне введено не было — надо полагать, вовсе не по причине отсутствия факта агрессии или отсутствия закона как руководящего документа: вероятнее всего, главной была третья причина.

В соответствии со ст. 87 Конституции РФ военное положение официально вводится Президентом с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, и соответствующий указ должен быть утвержден Советом Федерации. Между тем (как и в случае чрезвычайного положения — см. выше) исполнительная власть стремилась избежать парламентского контроля.

Таким образом, власти Российской Федерации, ограничивая права человека в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике, но желая избежать парламентского или какого-либо иного контроля, последовательно

⁵¹³ Именно поэтому проект Закона о ЧП был, кажется, первым, предложенным летом 1988 г. правозащитниками тогда еще союзному руководству. В 1999 г., еще до начала вооруженного конфликта, федеральная власть отказывалась использовать Закон о ЧП для ограничения — в рамках права — прав и свобод граждан в прилегающих к Чеченской Республике районах. См. справку «Положение в Курском районе Ставропольского края» от 8 апреля 1999 г. и «Открытое письмо ПЦ “Мемориал” Президенту РФ Б. Н. Ельцину по поводу событий на Северном Кавказе» от 29 июня 1999 г. При этом использовались надуманные и не соответствующие действительности аргументы — от «неизбежной отмены выборов» в этом случае до прекращения действия Закона о ЧП в 1993 г.

⁵¹⁴ «В период военного положения Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы могут вести боевые действия по отражению агрессии независимо от объявления состояния войны».

и сознательно выводили правовую ситуацию в регионе за рамки национального законодательства.

2.6. Режим «контртеррористической операции» как основание для использования Вооруженных Сил в Чеченской Республике

Чеченская Республика была в 2001 г. единственным регионом Российской Федерации, где широко использовались части Вооруженных Сил и иных силовых структур, что невозможно без соответствующего правового обоснования.

Предназначение Вооруженных Сил и границы их использования регламентируются Федеральным законом РФ «Об обороне» от 13 мая 1996 г. № 61-ФЗ. В соответствии с ним «Вооруженные Силы РФ предназначены для отражения агрессии, направленной против РФ, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории РФ, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами РФ. Привлечение Вооруженных Сил РФ к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению производится Президентом РФ в соответствии с федеральными законами» (ст. 10 п. 2, 3).

Во-первых, если правовой основой использования ВС РФ явилась агрессия⁵¹⁵, Президент РФ, согласно ст. 87 Конституции РФ, обязан был бы ввести военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, однако военное положение не вводилось (см. выше).

Во-вторых, не было и международных договоров РФ, на основании которых можно было бы использовать Вооруженные Силы в Чеченской Республике.

В-третьих, если говорить о «вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории РФ», то на этом основании войска законно действовали на территории Дагестана, но двухсторонние договоренности с ЧРИ не допускали применения силы для разрешения территориальных противоречий; они должны были быть определены в процессе переговоров до конца 2001 г. (см. выше).

Следовательно, можно говорить о применении Вооруженных Сил с использованием вооружения не по их предназначению — такое при-

⁵¹⁵ Даже если исходить из признания независимости ЧРИ, имела место не агрессия, направленная против РФ, а проникновение неподконтрольных властям ЧРИ вооруженных группировок на территорию Республики Дагестан, субъекта РФ.

менение законодательством Российской Федерации в принципе не исключается.

Концепция национальной безопасности⁵¹⁶ не исключает применение Вооруженных Сил с использованием вооружения не по их предназначению. Хотя в настоящее время отсутствуют законодательные акты, которые явно регулировали бы условия и порядок применения вооружений и военных контингентов «не по их предназначению», но именно так можно интерпретировать использование Вооруженных Сил на основании Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ. Ст. 7 закона «О борьбе с терроризмом» позволяла привлечь Вооруженные Силы вне их предназначения, для участия в «контртеррористической операции» — именно так власти РФ с самого начала называют вооруженный конфликт на Северном Кавказе⁵¹⁷.

Президент РФ, принимая на основании ст. 10 Федерального закона «Об обороне» решение об использовании Вооруженных Сил вне их предназначения в «контртеррористической операции», был обязан на уровне нормативного акта определить правовые основы и порядок их использования. Из ст. 5 (подпункт 3 п. 1) закона «Об обороне» следует, что привлечение Вооруженных Сил и других вооруженных формирований с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению должно быть оформлено указом Президента, который подлежит утверждению Советом Федерации. Поскольку этот документ не мог не повлечь ограничение прав граждан, он подлежал обязательному обнародованию⁵¹⁸ — однако до настоящего момента такой документ не обнародован.

Заметим также, что Концепция национальной безопасности предусматривает, что «применение военной силы против мирных граждан либо для достижения внутривнутриполитических целей не допускается». «Вместе с тем по отношению к незаконным вооруженным формированиям, представляющим угрозу национальным интересам Российской Федерации, допускаются совместные действия отдельных формирований Вооруженных Сил Российской Федерации с другими войсками, воинскими формированиями и органами в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными зако-

⁵¹⁶ Утвержденная Указом Президента от 17 декабря 1997 г. № 1300 Концепция, как прямо указано в ее тексте, является «политическим документом», а не юридическим.

⁵¹⁷ См., например: Заявление правительства РФ от 23 октября 1999 г. «О ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию».

⁵¹⁸ «...любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» — ст. 15 п. 3 Конституции РФ.

нами». Концепция подчеркивает необходимость «соблюдения норм международного права и российского законодательства при осуществлении мер принудительного характера (в том числе с использованием военной силы)».

Использование властями РФ закона «О борьбе с терроризмом» и режима «контртеррористической операции» было в 1999 г. обусловлено исключительно желанием задействовать в ходе вооруженного конфликта в Чечне вооруженные силы в обход парламентского контроля⁵¹⁹.

2.7. Осуществление правового режима «зоны проведения контртеррористической операции» как основания для ограничения прав человека в зоне вооруженного конфликта в Чечне

Чеченская Республика была в 2001 г. единственным регионом Российской Федерации, где закон «О борьбе с терроризмом» использовался для массового и существенного ограничения прав граждан.

В последние два года закон неоднократно подвергался критике — как отечественными экспертами⁵²⁰, так и зарубежными. Среди существенных претензий Совета Европы к Российской Федерации — несоответствие закона «О борьбе с терроризмом» европейским нормам; в закон предлагается внести существенные изменения. Критика эта в основном касалась либо возможностей необоснованных нарушений прав человека, заложенных в законе, либо проведения в рамках «контртеррористической операции» длительных широкомасштабных войсковых операций, осуществления массированных и неизбирательных бомбардировок и обстрелов (эти аспекты кратко рассмотрены выше).

⁵¹⁹ О «контртеррористической операции» официальные лица заговорили еще в августе 1999 г., до террористических актов в городах России.

⁵²⁰ См. юридическую экспертизу сотрудника ПЦ «Мемориал» М. Е. Петросян «Некоторые правовые аспекты проведения военной акции в Чечне»; Заключение (в связи с запросом ПЦ «Мемориал») о правомерности использования Вооруженных Сил РФ в боевых действиях на территории Республики Дагестан, Чеченской Республики, в пограничных с ней республиках; ограничения прав граждан в Чеченской Республике, а также в приграничных с ней территориях; использования спецотрядов Министерства юстиции РФ для блокирования дорог, воспрепятствования передвижения вынужденных переселенцев из Чеченской Республики в Ингушетию (выполнено Председателем региональной общественной организации «Независимый экспертно-правовой совет», к. ю. н., советником юстиции, членом Постоянной палаты по правам человека при Президенте РФ М. Ф. Поляковой); *Байсаев У. В. и др.* Нарушения прав человека и норм гуманитарного права в ходе вооруженного конфликта в Чечне. Выпуск 2. «Защитка: Поселок Новые Алды». 5 февраля 2000 г. / Преднамеренные преступления против мирного населения. М.: Звенья, 2000. С. 11–17.// Сайт Общества «Мемориал» <http://www.memo.ru>.

Однако в 2001 г. основные нарушения прав человека федеральными силовыми структурами в зоне вооруженного конфликта в Чечне были связаны с «зачистками», «фильтрацией» и исчезновением людей — т. е. с повальными несанкционированными обысками жилищ, массированными неизбирательными задержаниями, помещением задержанных в незаконных местах содержания, жестоким обращением, пытками и внесудебными казнями. Эти действия, осуществляемые в рамках «контртеррористической операции», очевидно, противоречат закону «О борьбе с терроризмом».⁵²¹

Представители власти могут проникать в жилища граждан против воли проживающих в них лиц (согласно ст. 25 Конституции РФ) лишь «в случаях, установленных федеральным законом»; также лишь «федеральным законом» может быть ограничено право на неприкосновенность жилища (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), в частности в условиях чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции РФ).

На территории Чеченской Республики, где действует установленный Федеральным законом от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом» менее жесткий режим «зоны проведения контртеррористической операции», согласно п. 4 ч. 1 ст. 13 закона лица, проводящие указанную операцию, имеют право «беспрепятственно входить (проникать) в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения» при сочетании следующих двух условий:

1) при пресечении террористической акции, т. е., согласно ст. 3 данного закона, непосредственного совершения преступления террористического характера в форме взрыва, поджога и т. п. действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий; либо при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции;

2) если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей.

Однако, имея дело с жилищем гражданина, участвующие в проведении контртеррористической операции представители власти связаны требованиями закона и обязаны для несанкционированного проникновения в жилище иметь достаточные основания, касающиеся не какого-либо «участка местности» (населенного пункта) вообще, а именно данного жилого помещения, защищаемого законом обособ-

⁵²¹ Пашин С. А., член «Независимого экспертно-правового совета», к. ю. н., заслуженный юрист РСФСР. Справка «О правомерности массового несанкционированного вторжения представителей власти в жилища» от 19 марта 2002 г.

ленно. Несанкционированное вторжение военнослужащих в жилища граждан против их воли: после совершения террористической акции либо когда ее уже пресекли; не при преследовании подозреваемого, скрывшегося, по данным правоохранительных органов, в определенном помещении, а для поиска подозреваемого в совершении террористической акции; по отпадении реальной угрозы жизни и здоровью людей, — является выраженным превышением властями полномочий, т. е. действием незаконным, нарушающим конституционное право человека и гражданина на неприкосновенность жилища.

Таким образом, речь идет не об исполнении закона, а о его произвольном и расширительном толковании; о недостатках не правового акта, а правоприменительной практики. Закон «О борьбе с терроризмом» был исходно предназначен для регулирования локального и кратковременного применения силы там, где требуется немедленная реакция и нет времени для санкции парламента. Режим контртеррористической операции был использован в августе 1999 г., чтобы задействовать Вооруженные Силы, не вводя режим чрезвычайного либо военного положения, что потребовало бы санкции Совета Федерации (см. выше). Закон «О борьбе с терроризмом» применяется уже несколько лет на территории площадью во многие тысячи квадратных километров.

Обычно для оправдания как массовых несанкционированных обысков и задержаний в ходе «зачисток», так и «адресных спецопераций» должностные лица ссылаются на ст. 13 закона. Эта статья, позволяющая в ходе контртеррористической операции входить в дома и отменяющая фактически неприкосновенность жилища, по сути, восходит (как, впрочем, и сам закон «О борьбе с терроризмом») к «правилу горячего следа» из англосаксонского права: при преследовании преступника, если он скрылся в здании, полиция может немедленно войти туда без специальной на то санкции. В свое время при принятии закона опасения правозащитников вызывало само по себе расширение полномочий силовых структур в ходе контртеррористической операции, т. к. при нынешнем состоянии дисциплины в силовых структурах их массированное бесконтрольное применение неизбежно приводит к массовым нарушениям прав человека. Однако произвольное и расширительное толкование закона усугубило эти последствия. Сам закон еще предполагает «единство места и времени», но существенное расширение его в пространстве и во времени отрывает следствие

(действия силовых структур) от причины (действий террористов), по сути, делая причину необязательной⁵²².

Силовым структурам были предоставлены широчайшие полномочия — при отсутствии какой-либо нормативной базы для регулирования использования этих полномочий. Это сегодня признает, в частности, военная прокуратура⁵²³.

Что касается «...четкой правовой базы, регламентирующей проведение “спецоперации”, даже контртеррористической операции в целом, то она не разработана. Есть закон, основной базовый закон “О борьбе с терроризмом”, где дается право задерживать до выяснения и установления личности лиц. В то же время сроки задержания в том законе не обозначены — ... Сам механизм требует усовершенствования: ...что закон, скорее всего, был принят в сыром виде... Поэтому здесь приходится задействовать, притягивать, будем говорить, ряд нормативных актов: это и “Кодекс об административных правонарушениях”, и уголовно-процессуальное законодательство, и Указ президента “О борьбе с бродяжничеством и попрошайничеством” — то есть здесь задействован целый комплекс законов...».

Таким образом, используя закон «О борьбе с терроризмом» и режим «контртеррористической операции» для ограничения прав человека в зоне вооруженного конфликта в Чечне, власти РФ сознательно создали неопределенную правовую ситуацию, следствием которой стали массовые нарушения прав человека.

2.8. Нормативные и распорядительные документы, призванные регулировать действия частей и подразделений федеральных сил в ходе «контртеррористической операции»

В 2001 г. руководство силовых структур — как Объединенной группировки войск (сил) на Северном Кавказе, так и федерального уровня — впервые за время «второй чеченской войны» выпустило ряд распорядительных документов, направленных на улучшение ситуации с правами человека и предотвращение тяжких преступлений против личности в зоне вооруженного конфликта в Чечне.

Несомненно, поводом для таких действий стали не сами преступления против гражданского населения, а их широкая огласка журналистами и правозащитниками, вредившая образу российского руководства на мировом

⁵²² Например, «зачистка» села может быть проведена без должного оформления со ссылкой на подрыв фугаса, совершенный много ранее и в другом районе.

⁵²³ Из выступления представителя военной прокуратуры на встрече в с. Знаменское 28 февраля 2002 г.

арене, а силовых структур — внутри страны. Именно такое впечатление производит изданный 24 мая 2001 г. командующим ОГВ (С) В. Молтенским приказ № 145 «О мерах по повышению активности местных органов власти, населения, правоохранительных органов РФ и эффективности специальных мероприятий в населенных пунктах по выявлению и задержанию главарей и членов бандформирований на территории Чеченской республики». В приказе, в частности, говорилось⁵²⁴:

«В последнее время участились жалобы гражданского населения Чеченской Республики о якобы имеющих место случаях “противоправных действий” подразделений Объединенной группировки войск (сил) в Северо-Кавказском регионе в ходе проведения специальных мероприятий по выявлению, задержанию (ликвидации) главарей и членов бандформирований, адресных проверок и проверок паспортного режима в населенных пунктах республики.

В целях предупреждения возможных нарушений законов РФ при проведении специальных мероприятий и решения вопросов по жалобам жителей Чечни на местах

ПРИКАЗЫВАЮ

*...2. Для предупреждения возможных нарушений законов РФ, **решения вопросов** по жалобам жителей Чечни на местах и координации действий в ходе проведения специальных мероприятий по выявлению, задержанию (ликвидации) главарей и членов бандформирований в населенных пунктах Чеченской Республики **привлекать**: военных комендантов административных центров и районов республики, глав администрации, начальников поселковых отделений милиции, военных прокуроров административных центров (районов) в зонах (районах) проведения специальных мероприятий.*

Приглашение указанных должностных лиц на командный пункт руководителя специальным мероприятием осуществлять по факту начала специального мероприятия (операции) непосредственно в районе проведения мероприятия (операции)...»

В этом приказе особенно примечательны три фрагмента. Первый и второй — «о якобы имеющих место случаях “противоправных действий” подразделений» и о «возможных нарушениях законов» — командующий продолжает отрицать то, что его подчиненные творят преступления. Третий — приглашение военных прокуроров «осуществлять по факту начала специального мероприятия (операции)» наравне с местными главами администрации — прокурор воспринимается как пособник бандитов. Неудивительно, что при подобном подходе при-

⁵²⁴ Факсимиле выписки из приказа, текст которой заверил зам. пред. правительства ЧР Ю. П. Эм / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

каз № 145 не имел положительных последствий. Так, в середине июня в Курчалоевском районе параллельно с объявлением перечисленным должностным лицам (главам администраций, военным комендантам и начальникам отделений милиции) их прав проводилась серия жестоких «зачисток» без какого-либо намека на соблюдение приказа № 145⁵²⁵.

Через два месяца после появления приказа № 145 генерала В. Молтенского Генеральный прокурор РФ В. Устинов выпустил приказ № 46, текст которого приведен ниже⁵²⁶:

Генеральная Прокуратура Российской Федерации Приказ № 46 г. Москва 25.07.2001

Об усилении надзора за соблюдением прав граждан при проведении проверок их регистрации по месту жительства и по месту пребывания в Чеченской Республике

3–4 июля 2001 года сотрудниками и военнослужащими подразделений Объединенной группировки войск (сил), в ходе осуществления контртеррористической операции на территории Чеченской Республики в населенных пунктах Ассиновская и Серноводск, была проведена проверка соблюдения гражданами правил регистрации по месту жительства и пребывания.

По окончании проверки в органы прокуратуры республики поступили многочисленные обращения от населения о незаконном задержании жителей, применении к ним насильственных действий, других нарушениях прав и свобод человека и гражданина, что послужило основанием для возбуждения ряда уголовных дел.

Такое положение свидетельствует о том, что прокуратура Чеченской Республики, территориальные и военные прокуроры пока не добились неукоснительного соблюдения установленного порядка проверки регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания, обнаружения и изъятия оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и наркотиков.

В целях недопущения подобного впредь и обеспечения надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в период проведения контртеррористической операции в Чеченской Республике, руководствуясь ст. 17 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”,

ПРИКАЗЫВАЮ:

⁵²⁵ «Зачистки» в Курчалоевском районе. Сообщение от 9 июля 2001 г.

⁵²⁶ Текст приказа размещен на сайте Общества «Мемориал» www.memo.ru.

1. Управлению Генеральной прокуратуры в Южном Федеральном округе, прокуратуре Чеченской Республики, военной прокуратуре Северо-Кавказского военного округа, территориальным и военным прокурорам незамедлительно разработать систему мер, обеспечивающих надзор за законностью действий сотрудников и военнослужащих подразделений милиции и внутренних войск, МВД, Минобороны, Минюста и ФСБ России при проведении проверок регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания в населенных пунктах Чеченской Республики, своевременное пресечение и предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина.

2. Установить, что при проведении в населенных пунктах проверок регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания территориальные прокуроры должны находиться в местной администрации населенного пункта, осуществлять надзор за законностью действий подразделений Объединенной группировки войск (сил) непосредственно на месте либо проверять обоснованность задержания граждан, изъятия у них документов и имущества не позднее следующего дня.

3. При осуществлении надзора следить за тем, чтобы перед началом проверки о ней были проинформированы и приглашены на место ее проведения представители военной комендантуры города или района, на территории которого находится населенный пункт, временного и постоянного отдела внутренних дел, руководители местной администрации, а при необходимости религиозный лидер или старейшина.

4. Особое внимание обращать на законность и обоснованность задержания граждан, обязательное составление списка задержанных с полными анкетными данными, указанием даты, времени и оснований задержания, отметкой о том, кем задержан и куда водворен задержанный.

4.1. В случае передачи задержанных во временные отделы внутренних дел (или представителям других силовых структур) для проверки на причастность к незаконным вооруженным формированиям или другим правонарушениям проверять наличие указания, кто из задержанных, когда и кому конкретно был передан, а также наличие подписи должностного лица, получившего задержанного.

4.2. Следить за тем, чтобы о каждом задержании граждан, основаниях задержания и месте содержания уведомлялись их близкие родственники.

5. В соответствии с требованиями ст. 109 УПК РСФСР тщательно и оперативно проверять заявления и жалобы о применении насильственных действий в отношении граждан, изъятии или вымо-

гательстве у них денежных средств, имущества, а также других злоупотреблениях сотрудников и военнослужащих подразделений Объединенной группировки войск (сил). При выявлении нарушений принимать меры по привлечению виновных лиц к ответственности вплоть до возбуждения уголовного дела. По окончании проверки или расследования в обязательном порядке извещать органы местного самоуправления города или района и население о принятых мерах.

6. Указание от 10.07.2001 № 4 “О порядке проведения регистрации граждан по месту их проживания в населенных пунктах Чеченской Республики” отменить.

Контроль за исполнением приказа возложить на заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Фридинского С. Н.

Приказ направить в управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Южном Федеральном округе, прокурору Чеченской Республики, военному прокурору Северо-Кавказского военного округа, горрайпрокурорам и военным прокурорам Чеченской Республики.

Содержание приказа довести до сведения командующего Объединенной группировки войск (сил).

*Генеральный прокурор Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции В. В. Устинов».*

Этот приказ уникален: впервые с начала «контртеррористической операции» в Чеченской Республике руководитель такого ранга, ответственный за осуществление надзора за соблюдением законности — одно из высших должностных лиц России, — публично признает не просто неблагоприятную ситуацию с соблюдением прав человека при проведении «зачисток» в Чеченской Республике, но факт массовых нарушений прав мирного населения федеральными силовыми структурами⁵²⁷. Назван непосредственный повод выхода приказа: действительно, события 3–4 июля 2001 г. в станице Ассиновской и пос. Серноводске имели громкий общественный резонанс как в России, так и за рубежом.

Этот приказ повторяет многие положения приказа и. о. командующего ОГВ (С) на Северном Кавказе № 145, касающиеся взаимодействия с главами местных администраций, военными комендантами, начальниками поселковых отделений милиции, прокурорами районов, которые, тем не менее, злостно не выполнялись: это показали «зачист-

⁵²⁷ Подробно см.: Послесловие к тексту приказа Генерального прокурора по событиям в Серноводске и Ассиновской 3–4 июля 2001 г. / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

ки» в Курчалоевском районе в середине июня, в станице Ассиновской и пос. Серноводск в начале июля. В свою очередь, «зачистки» сел Старые Атаги, Чири-Юрт, Аллерой и других в конце июля — августе 2001 г. показали, что и приказ Генерального прокурора РФ № 46 не смог быстро и существенно изменить обстановку.

На естественный вопрос о причинах есть несколько достаточно простых ответов. Во-первых, возможно, потеряна управляемость федеральными силами в Чеченской Республике, и ни командование, ни прокуратура не способны повлиять на образ действий непосредственных исполнителей «зачисток». Во-вторых, возможно, документы, подобные приказам и. о. командующего ОГВ (С) и Генерального прокурора РФ, издаются формально, а на самом деле эти должностные лица ничуть не озабочены массовыми нарушениями прав человека. Оба эти объяснения верны лишь отчасти — как любые простые ответы.

Спустя несколько недель после выхода приказа № 46 прокуроры стали появляться в ходе «зачисток» — и сразу же выяснилось, что для введения ситуации в рамки права этого решительно недостаточно. Один сотрудник прокуратуры, находящийся в штабе производящей «зачистку» группировки на расположенном там «временном фильтрационном пункте», может предотвратить убийства и «исчезновения» задержанных, но не в состоянии контролировать действия сотрудников силовых структур, одновременно досматривающих десятки домов по всему селу. При этом военнослужащие, сотрудники силовых структур и спецслужб откровенно саботируют усилия сотрудников прокуратуры. Последние сталкиваются с теми же трудностями, что и правозащитники: так, в местах содержания задержанных отсутствует какая-либо учетная документация, и проверка становится, по сути, невозможной.

С другой стороны, командование Объединенной группировки и лично армейский генерал В. Молтенский столкнулись с невозможностью контролировать проводящие «зачистки» группировки внутренних войск⁵²⁸.

Оказалось, что командование или прокуратура не может установить сам факт исчезновения человека в ходе «зачистки», в то время, когда его еще возможно спасти. Невозможно установить, кто конкретно или какие структуры задержали человека, — лица их скрыты под масками, они не представляются и не предъявляют оснований

⁵²⁸ Сопровождавшимися массовыми нарушениями прав человека зачистками в с. Аллерой в августе, в г. Аргун и в селах Чечен-Аул и Старые Атаги в декабре командовал генерал Богдановский, впоследствии из Чечни удаленный.

для задержания. Невозможно установить, на каком автомобиле или бронетранспортере увезли задержанного, чтобы проследить его дальнейшую судьбу, — номера на них отсутствуют или замазаны грязью. Наконец, невозможно выяснить, помещен ли задержанный в законные места содержания, находящиеся под контролем органов прокуратуры, или же «исчез», — по окончании «зачистки» не оглашаются списки задержанных.

Попытки дальнейшей регламентации проведения «зачисток» продолжились и в 2002 г., когда в результате проведения на Гражданском Форуме в Москве (20–21 ноября 2001 г.) дискуссии и переговоров по проблемам вооруженного конфликта в Чечне стали регулярными контакты между руководством силовых структур и правозащитниками⁵²⁹.

Таким образом, все усилия военного командования и правоохранительных органов по заполнению правового вакуума в зоне вооруженного конфликта в Чечне, предпринимавшиеся в 2001 г., можно охарактеризовать словами: слишком поздно и слишком мало.

Таким образом, власти Российской Федерации в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике:

- не желая международного вмешательства или контроля и преждевременно надеясь представить происходящее «внутренним делом государства», последовательно и сознательно выводили ситуацию за рамки норм гуманитарного права, тем самым нарушая свои международные обязательства;
- сознательно и последовательно подменяли борьбу с терроризмом и борьбу с сепаратизмом, ликвидацию бандитов и восстановление суверенитета, отказываясь таким образом от политического урегулирования кризиса и тем самым также нарушая свои международные обязательства;

⁵²⁹ В ходе переговоров с представителями власти сотрудникам правозащитных организаций удалось договориться о регулярных встречах: в Чечне — раз в месяц и в Москве — раз в три месяца. На первой же встрече в с. Знаменское 12 января 2002 г. командующий ОГВ (С) В. Молтенской согласился с очевидными требованиями: в ходе «зачисток» старшие группы, входящих в дома, должны представляться, на технике должны быть различимые номера, списки задержанных должны оглашаться сразу по окончании «зачистки». Однако на второй встрече 28 февраля представители командования отрицали саму необходимость таких действий. Только после встречи 22 марта в Москве в администрации Президента РФ удалось добиться выхода приказа командующего ОГВ (С) № 80 от 27 марта, в котором регламентированы вышеперечисленные три пункта. Отметим изменившуюся по сравнению с приказом № 145 модальность и то, что два пункта приказа посвящены укреплению дисциплины и управляемости войск. Возможно, политическое руководство страны наконец осознало непосредственную связь между нарушениями прав человека сотрудниками силовых структур и потерей этими структурами управляемости.

- ограничивая права человека, но не желая положенного международными пактами о правах человека международного вмешательства или контроля, последовательно и сознательно нарушали эти пакты, опять-таки надеясь представить происходящее «внутренним делом государства»;
- желая избежать парламентского или какого-либо иного внутреннего контроля, последовательно и сознательно выводили правовую ситуацию за рамки национального законодательства;
- использовали закон «О борьбе с терроризмом» и режим «контртеррористической операции» с тем, чтобы задействовать Вооруженные Силы в обход парламентского контроля, однако стремились представить происходящее «частью мировой войны с терроризмом»;
- используя этот закон для ограничения прав граждан, создали нерегулируемый правовой вакуум, следствиями которого стали массовые нарушения прав человека, военные преступления и преступления против человечества;
- предпринимали усилия по заполнению правового вакуума, которые, однако, можно охарактеризовать как запоздалые и недостаточные.

3. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ЗОНЕ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Как уже отмечалось во «Введении», положение с соблюдением прав человека в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике по-прежнему остается катастрофическим. Хотя по сравнению с 2000 г. там произошли существенные изменения, они касаются не масштаба, а структуры нарушений прав. Обстановку в Чечне по-прежнему определяют по преимуществу нарушения неотъемлемых прав граждан, и прежде всего — права на жизнь. Этим нарушениям, а по сути, продолжающимся в Чечне военным преступлениям и преступлениям против человечности, посвящены следующие разделы доклада:

- гибель гражданского населения при массированных неизбирательных бомбардировках и артиллерийских обстрелах;
- убийства мирных жителей, совершенные военнослужащими и сотрудниками МВД;
- политические убийства, совершенные агентами властей;
- произвольные задержания, исчезновения людей, захват заложников с целью получения выкупа, пытки и жестокое обращение в местах содержания, система «фильтрации».

Затем идут разделы, касающиеся обеспечения права на справедливое публичное судебное разбирательство и внесудебную защиту нарушенных прав.

Наконец, приведены разделы, описывающие нарушения некоторых гражданских и политических прав: ограничение свободы передвижения, права на периодическую смену власти через выборы.

Рассмотрено положение вынужденных переселенцев как отдельной особо ущемленной в правах группы населения.

При этом за рамками рассмотрения по-прежнему остаются многие аспекты ситуации в Чечне, которые могли бы составить отдельный доклад. Так, не рассматривается вопрос соблюдения прав участников конфликта с федеральной стороны, тех, кто осуществляет «контртеррористическую операцию».

3.1. Уважение неприкосновенности личности

В зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике продолжают погибать люди, об этом регулярно сообщают средства массовой информации — о погибших и раненых военнослужащих и со-

трудниках федеральных силовых структур, об «уничтоженных боевиках». О погибших мирных жителях сообщают редко, и официальной статистики (а тем более списка погибших) не существует.

За 20 месяцев конфликта (с июля 2000 г. по март 2002 г.) в «Хронике насилия»⁵³⁰ есть сведения о 1049 погибших. Этот список, разумеется, неполон, и реальное число убитых мирных жителей больше — возможно, в несколько раз. Ежемесячно в Чеченской Республике в этот период гибли от многих десятков до нескольких сотен гражданских лиц. Между тем, за первые девять месяцев «второй чеченской войны», по сведениям международной правозащитной организации Human Rights Watch, погибли от 6500 до 10 500 мирных жителей⁵³¹, то есть ежемесячно гибли от многих сотен до свыше тысячи гражданских лиц, в основном от массированных и неизбирательных бомбардировок и обстрелов.

Налицо снижение интенсивности конфликта, однако преступления против мирного населения в Чеченской Республике продолжаются, и вряд ли их можно назвать менее тяжкими. Раньше люди гибли от бомб и снарядов, а летчик или артиллерист не видел свои жертвы. Теперь все чаще причина смерти — преднамеренные убийства или внесудебные казни.

3.1.1. Гибель мирного населения в результате неизбирательных обстрелов и бомбардировок населенных пунктов

Активные боевые действия, сопровождавшиеся массированным применением артиллерии и авиации, закончились в Чеченской Республике весной 2000 г. В течение 2001 г. также были отмечены многочисленные обстрелы населенных пунктов и жилых кварталов, однако ни по масштабу, ни по последствиям они не сравнимы с первыми месяцами «второй чеченской войны». Ниже приведены эпизоды бомбардировок, авиационных, артиллерийских и минометных обстрелов населенных пунктов за сентябрь 2001 г.⁵³²:

В ночь с 1 на 2 сентября в г. Грозном интенсивному обстрелу подверглась ул. Ермоловская; полностью сгорели четыре из шести квартир дома № 7. Прибывшие на второй день пожарные и участковый зафиксировали только факт пожара, но причину в документе, с которым ознакомили жильцов, не указали.

⁵³⁰ Составляется Правозащитным центром (ПЦ) «Мемориал» как по собственным данным, так и по сообщениям СМИ. «Хроника насилия» ведется с июля 2000 г. и размещается на сайте Общества «Мемориал» www.memo.ru.

⁵³¹ Оценка сделана по составленному Human Rights Watch списку из 1300 погибших с экстраполяцией на все население Чечни.

⁵³² Выборка сделана по «Хронике насилия».

6 сентября в 10 час. вечера с. Ахкинчу-Борзой Курчалоевского района подверглось танковому обстрелу; была пробита крыша школы, выбиты стекла, сильные повреждения получил жилой дом.

6 сентября ночью с. Сержень-Юрт было обстреляно; несколько домов получили повреждения, среди мирных жителей есть раненые.

В ночь на 11 сентября с. Курчалой было обстреляно со стороны расположения воинской части; несколько домов получили повреждения.

17 сентября возле с. Бердакел российские военнослужащие из проехавшей военной колонны обстреляли две легковые автомашины и микроавтобус, следовавший из г. Хасавюрта в г. Грозный; никто не пострадал.

18 сентября ночью с. Новые Атаги подверглось минометному обстрелу со стороны 250-го полка, расположенного в поле на окраине села; ранены мирные жители, в том числе: Алхазур Асмаев, 1947 г. р. и Мадина Идрисова. Также разрушено несколько домов.

21 сентября артиллерия федеральных сил обстреляла окраину с. Гойское Урус-Мартановского района; никто не пострадал.

23 сентября в 23.00 в г. Гудермесе ул. Мира подверглась минометному обстрелу, который производился со стороны воинской части, расположенной в черте города; пострадало несколько домов и построек, в том числе Центр временного размещения беженцев (ЦВР), осколочное ранение в спину получил молодой человек, находившийся в это время в собственном дворе, снарядами были разбиты две машины, убито две коровы. На следующий день местные жители обратились в комендатуру с жалобой на действия российских военных. Сотрудники комендатуры не пытались отрицать вину российских военнослужащих, но по поводу возмещения ущерба посоветовали обратиться в администрацию.

25 сентября, в полдень, с. Эникали Курчалоевского района было обстреляно российскими военными из танковых орудий; ранены два местных жителя: Дасаева и Гагаев, разрушен дом, принадлежавший Гакаеву. Причины обстрела села неизвестны.

25 сентября с. Курчалой подверглось артиллерийскому обстрелу; пострадали жилые и дворовые постройки, среди жителей жертв нет.

27 сентября один из микрорайонов Заводского района г. Грозного был обстрелян из артиллерийских орудий.

28 сентября с. Майртуп Курчалоевского района подверглось массированному артиллерийскому обстрелу; сгорели дом, автомашина,

несколько домов получили серьезные повреждения, погиб скот. Все жители села провели ночь в подвалах.

В ночь с 29 на 30 сентября в с. Автуры артиллерийский или минометный снаряд разрушил угол дома, принадлежавшего Умару Мамаевичу Амалиеву; осколками от этого снаряда поврежден рядом стоящий дом Адама Амалиева, а также взрывной волной выбиты стекла в близлежащих домах, жертв нет.

Как видно из представленной выборки, эти обстрелы во многих случаях можно назвать «неизбирательными», но никак не массированными. Во многих случаях имели место разрушения построек, несколько человек были ранены. Информации об убитых нет, но в октябре несколько человек погибли при обстрелах. Из сообщений видно, что наученные горьким опытом люди прячутся с началом обстрелов, что также снижает число пострадавших.

Таким образом, налицо снижение интенсивности артиллерийско-минометных обстрелов населенных пунктов и радикальное уменьшение числа погибших и пострадавших.

3.1.2. Преднамеренные убийства мирного населения, совершенные сотрудниками силовых структур при исполнении служебных обязанностей

Значительное число жителей Чеченской Республики гибнет в результате преднамеренных убийств, совершенных сотрудниками силовых структур в ходе «зачисток» и «адресных спецопераций», т. е. при исполнении ими служебных обязанностей. Случаи массовых убийств мирных жителей в ходе «зачисток» в 2001 г. неизвестны⁵³³, однако в ходе практически каждой такой «спецоперации» были погибшие.

Так, в ходе проходившей 14–16 января 2001 г. «зачистки» с. Старые Атаги Грозненского района одна женщина убита, 13 человек ранены. Это произошло, когда военные пытались задержать мужчину, а женщины окружили его, пытаясь им помешать, и вели себя агрессивно.

Зачастую убийства в ходе «зачисток» происходят на «временных фильтрационных пунктах», куда доставляют задержанных. Так, Абдулхаджиев Саид-Хусейн, около 20 лет, житель с. Дачу-Борзой, вре-

⁵³³ Наиболее известный эпизод такого рода в ходе «второй чеченской войны» — убийство более 50 жителей пос. Новые Алды 5 февраля 2000 г. См.: *Байсаев У. В. и др.* Нарушения прав человека и норм гуманитарного права в ходе вооруженного конфликта в Чечне. Выпуск 2. «Зачистка: Поселок Новые Алды». 5 февраля 2000 г. / Преднамеренные преступления против мирного населения. М.: Звенья, 2000. // Сайт Общества «Мемориал» <http://www.memo.ru>.

менно проживал в с. Чечен-Аул, и Далаев Али, житель с. Чечен-Аул, были задержаны в доме Далаева 27 декабря 2001 г. военнослужащими, осуществлявшими «зачистку» с. Чечен-Аул, вывезены на фильтрационный пункт на птицеферму у с. Старые Атаги и убиты — их тела были выданы родственникам 29 декабря 2001 г.⁵³⁴

Нередко сотрудники федеральных силовых структур, проводящие «адресные спецоперации» (после которых задержанные, как правило, «исчезают»), убивают увиденных ими людей практически сразу⁵³⁵.

Вот лишь два эпизода, произошедших в Урус-Мартановском районе⁵³⁶.

На рассвете 22 июня 2001 г. в своем доме (по адресу: Урус-Мартановский район, с. Гехи, ул. Кавказская, д. 55) сотрудниками неустановленных федеральных силовых структур были задержаны Эльбиев Мухамад-Али Мовладиевич, Эльбиев Магомед-Салех Мовладиевич и Эльбиев Хас-Магомед Мовладиевич. Военные не сообщили при этом, в чем их подозревают и куда они будут доставлены, только сказали: «Проверим и отпустим». На следующий день их мать пошла в поселковое отделение милиции, где ничего не знали, а затем — в г. Урус-Мартан, в районную администрацию и в комендатуру, где ее и нашли родственники. В ночь на 22 июня в с. Гехи был убит еще один местный житель, Шахтамиров Руслан Хусейнович, и когда утром люди пошли на кладбище, чтобы вырыть могилу, то обнаружили там тела братьев Эльбиевых со следами насильственной смерти. Родственники обратились в прокуратуру Урус-Мартановского района. Сведений о возбуждении уголовного дела на март 2002 г. нет.

Эскарханов Рустам Салаевич и его двоюродный брат Эскерханов Расламбек Увайсович, проживавшие в с. Гехи Урус-Мартановского района, ул. Гвардейская, задержаны сотрудниками федеральных силовых структур в с. Гехи Урус-Мартановского района и уведены в неизвестном направлении. Родственники обратились во временный отдел внутренних дел (ВОВД) и районный отдел ФСБ, но там отрицали свою

⁵³⁴ Подготовленный ПЦ «Мемориал» «Список гражданских лиц, задержанных в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике представителями федеральных силовых структур и в дальнейшем «исчезнувших» или убитых» / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

⁵³⁵ Это типичный элемент тактики «эскадронов смерти». Впрочем, так же действовала французская тайная полиция в Алжире. См.: П. Оссарес. Алжир, спецслужбы, 1955–1957. Париж, 2001. В 2002 г. деяния, описанные Оссаресом, руководившим в 50-х французскими «эскадронами смерти», в суде были признаны преступлениями против человечности.

⁵³⁶ Подготовленный ПЦ «Мемориал» «Список гражданских лиц, задержанных в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике представителями федеральных силовых структур и в дальнейшем «исчезнувших» или убитых» / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

причастность к происшедшему. В тот же день тела Эскарханова и Эскерханова были обнаружены на окраине села, рядом с кладбищем. Правозащитным центром «Мемориал» направлен запрос прокурору ЧР В. Чернову № 10-02 от 29 января 2002 г. Сведений о возбуждении уголовного дела на март 2002 г. нет.

3.1.3. Политические и другие убийства, совершенные агентами властей

Ситуация в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике в этом отношении исключительна. На большей части Российской Федерации политические и другие убийства, совершенные агентами властей, редки⁵³⁷. Однако Чеченская Республика — важное исключение, могущее, впрочем, стать правилом.

Здесь российская федеральная «власть», представленная Объединенной группировкой войск (сил) на Северном Кавказе, в рамках закона «О борьбе с терроризмом» имеет практически ничем не регламентированные полномочия.

В этом сознательно созданном правовом вакууме федеральные силовые структуры не останавливаются перед ликвидацией представителей противоборствующей стороны — Чеченской Республики Ичкерия. Те, в свою очередь, также не ограничивают себя и убивают «пособников» федеральной власти.

Вот несколько человек — задержанных, а затем убитых: председатель парламента, министр, мэр города, глава сельской администрации⁵³⁸. Пожалуй, самый известный из уничтоженных политических деятелей сепаратистской Чечни — Председатель парламента Чеченской Республики Ичкерия Руслан Алихаджиев, который исчез после задержания представителями федеральных силовых структур в мае 2000 г. Дело о его «исчезновении» приостановлено российской прокуратурой весной 2001 г.

Алихаджиев Руслан Шамилович, 1961 г. р., председатель парламента ЧРИ, проживавший в г. Шали, задержан 17 мая 2000 г. в собственном доме в г. Шали через 20 минут после того, как зашел туда навестить больную мать. Над домом кружили вертолеты, задержание проводили сотрудники неустановленного спецподразделения на бро-

⁵³⁷ Власть, с одной стороны, ощущает себя достаточно сильной, чтобы не прибегать к «сильным» средствам, с другой — не видит противника, который требовал бы применения «сильных» средств.

⁵³⁸ Подготовленный ПЦ «Мемориал» «Список гражданских лиц, задержанных в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике представителями федеральных силовых структур и в дальнейшем «исчезнувших» или убитых», размещенный на сайте общества «Мемориал»: www.memo.ru.

нетранспортерах, с раннего утра дежурившие во дворе городской комендатуры. Были блокированы прилетающие к дому Алихаджиева дома, обысканы те из них, куда он мог пойти. Кроме Алихаджиева, задержали еще пятерых мужчин, его родственников и соседей, завязали глаза и увезли в неизвестном направлении. Сутки их держали в помещении, по описанию похожем на железнодорожные цистерны, в 1995–1996 гг. использовавшиеся в Ханкале (главной базе федеральных сил в Чечне) для содержания задержанных. 18 мая всех, кроме Алихаджиева, освободили. 25 мая о задержании Алихаджиева на пресс-конференции заявил первый заместитель начальника Генерального штаба генерал-полковник В. Манилов, с таким же заявлением выступил представитель ФСБ РФ. Однако впоследствии родственникам не удалось ничего выяснить о месте содержания Алихаджиева. 22 сентября 2000 г. на слушаниях в Государственной Думе заместитель генерального прокурора РФ Бирюков заявил, что Р. Алихаджиев был похищен бандформированиями и, по оперативным данным, убит. Очевидно, что представители федеральных структур не решились бы на подобные заявления, если бы Алихаджиев был жив и оставалась возможность его освобождения. Уголовное дело № 22025 по факту похищения Р. Алихаджиева возбуждено прокуратурой Шалинского района Чеченской Республики по ст. 126 УК РФ (похищение человека) 7 июля 2000 г., приостановлено после 10 апреля 2001 г. Родственниками подана жалоба в Страсбургский суд.

Адам Чимаев был задержан и «исчез» в конце 2000 г., его тело было найдено в феврале 2001 г.

Чимаев Адам Эмиевич, 1963 г. р., проживал в г. Шали, ул. Мельничная, д. 71, ранее был министром лесного хозяйства в масхадовском правительстве, работал в МВД ЧРИ, но 5 мая 2000 г. был официально амнистирован, в чем Шалинским РО ФСБ была выдана соответствующая справка.

Чимаев был задержан военнослужащими, стоявшими в засаде (на непостоянном блокпосту) между г. Шали и с. Герменчук 3 декабря 2000 г. После непродолжительной беседы военные неожиданно схватили его, надели наручники, затолкали в люк БТР и увезли в сторону г. Грозного. В тот же вечер в телевизионных новостях было объявлено, что «задержан соратник Масхадова Адам Чимаев».

Тело родственники нашли и опознали в подвале одной из дач в дачном поселке «Здоровье» рядом с Ханкалой и вывезли оттуда за выкуп в 3 тыс. долл. 15 февраля 2001 г. А. Чимаев был убит тремя выстрелами

в область сердца, тело было обезображено пытками. А. Чимаев был похоронен на кладбище в г. Шали 17 февраля 2001 г.

Уголовное дело № 21037 по ст. 105 ч. 2 УК РФ (убийство) «по факту обнаружения массового захоронения в дачном массиве» (формулировка прокуратуры) возбуждено 24 марта 2001 г. и расследуется органами прокуратуры Чеченской Республики.

Магомед Вахидов был арестован федеральными силами 20 июля 2001 г.; его тело со следами насильственной смерти было обнаружено 31 июля.

Вахидов Магомед Хамидович, 1945 г. р., проживавший по адресу: г. Урус-Мартан, ул. Спортивная, д. 92, в 1999 г. был мэром г. Урус-Мартан, осенью того же года, после начала военных действий, выехал в Ингушскую Республику. В начале лета 2000 г. он обратился с письмом с просьбой об амнистии, был амнистирован и вернулся в Урус-Мартан, считая, что ему гарантирована безопасность. Впоследствии военные дважды его арестовывали и отпускали.

Задержан 20 июля 2001 г. около 3 часов ночи сотрудниками неустановленных федеральных силовых структур. Бросив в дом дымовую шашку, они ворвались внутрь, подняли жильцов с постели и заявили, что задерживают Вахидова Магомеда Хамидовича; причина не объяснялась.

В тот же день, 20 июля, родные Вахидова, чтобы выяснить причину задержания и место его содержания, обратились в местные органы власти, но там отказались признать сам факт ареста.

31 июля к востоку от г. Урус-Мартан, в садах госхоза им. Мичурина, было обнаружено тело мужчины со следами насильственной смерти. Лицо было сильно обожжено, скорее всего, паяльной лампой. На теле были многочисленные следы от пыток током, колотые и резаные ножевые раны, в спину были сделаны три выстрела. Жене Вахидова удалось опознать труп мужа только по зубам.

Сурлат Тасуханов, глава администрации с. Цорин-Юрт, 18 апреля 2001 г. был задержан сотрудниками федеральных силовых структур и «исчез».

Тасуханов Султан Бишиевич, 1941 г. р., житель с. Цоцин-Юрт Курчалоевского района. Будучи главой администрации с. Цоцин-Юрт⁵³⁹, 18 апреля 2001 г. участвовал в совещании в с. Курчалой. При возвращении с совещания его автомобиль был остановлен сотрудниками фе-

⁵³⁹ Для Чечни, общее население которой составляет в настоящее время около 600 тысяч человек, а размер территории, на которой развиваются основные события, составляет около 10 000 км², глава администрации крупного села Цоцин-Юрт — несомненно, «политический деятель».

деральных силовых структур в форме и в масках. Двое из них сели в машину, С. Тасуханову и его водителю Ильясу Вахитову завязали глаза и увезли. На второй день И. Вахитова выбросили из машины у с. Гелдагана; по его словам, «похитители» ни о чем его не допрашивали, между собой говорили на русском языке без акцента.

В дальнейшем родственники обращались в различные официальные инстанции, однако на 1 декабря 2001 г. никаких сведений о нем получить не смогли. Есть все основания полагать, что Тасуханов, как и большинство из «исчезнувших» людей, был убит.

К политическим убийствам безусловно следует отнести убийства представителей Временной администрации Чеченской Республики и других лиц, активно сотрудничающих или подозреваемых в «сотрудничестве» с этой администрацией, федеральными силами и российскими спецслужбами. Непризнанные власти Чеченской Республики Ичкерия (ЧРИ) называют их «национал-предателями». Есть веские причины полагать, что эти убийства инициируют власти ЧРИ⁵⁴⁰. Трудно установить, выносились ли — хотя бы формально — в их отношении смертные приговоры. Однако даже если подобное имело место (такой вывод можно сделать из ряда официальных документов ЧРИ), они не имели возможности в судебном заседании осуществить свое право на защиту, что является грубым нарушением ст. 6 п. 2«а» Второго дополнительного протокола к Женевским конвенциям и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Главы администраций и иные гражданские лица не могут быть приравнены к комбатантам, и их убийства квалифицируются как внесудебные казни.

⁵⁴⁰ Еще 28 мая 2000 г. Главный штаб Министерства обороны ЧРИ издал распоряжение № 32, в котором, в частности, говорится: «Главным штабом ВС ЧРИ совместно с особым управлением ВС ЧРИ, пользуясь правом, предоставленным законом ЧРИ “О военном положении”, созданы судебно-следственные группы при фронтах, а следовательно, и по регионам, закрепленным за ними. Идет сбор информации и ведется следствие о деятельности национал-предателей по населенным пунктам». В тот же день Главный штаб ВС ЧРИ и Особое управление ВС ЧРИ приняли «Обращение к национал-предателям», в котором, в частности, сказано: «Главный штаб ВС ЧРИ, Особое управление ВС ЧРИ считают своим долгом... в последний раз предупредить Вас о том, что Ваша деятельность в открытой форме наносит удар по движению чеченского народа против оккупационных российских войск. Вы стали на путь подлости и предательства. Если немедленно не прекратите подобную деятельность, будете осуждены судебно-следственной группой, созданной при Особом управлении ВС ЧРИ, и приговоры будут оглашены всенародно. Право приведения приговора в исполнение будет предоставлено любому воину ВС ЧРИ, который изъявит на то желание. При отсутствии таковых, приговор будет приведен в исполнение специальной группой, созданной при особом управлении ВС ЧРИ». (Ичкерия. Ежедневный орган правительства ЧРИ. 2000. № 22.) Аналогичное письмо было разослано главам сельских администраций Верховным полевым шариатским судом ЧРИ 1 ноября 2000 г.

Вот неполный список покушений на жизнь сотрудников местной чеченской администрации во второй половине 2001 г.⁵⁴¹

6 июля ночью убит глава местной администрации с. Алхан-Кала Рамзан Гацаев. Он был расстрелян во дворе своего дома. Группа вооруженных людей вызвала его на улицу и расстреляла.

15 июля около 10 часов вечера из легковой машины «Жигули» без номеров неизвестными был убит Авади Башаев (житель с. Старые Атаги), 46 лет, заместитель главы местной администрации, участник первой российско-чеченской войны.

7 августа в г. Шали тяжело ранен заместитель главы администрации района Руслан Догуев; его машина была обстреляна неизвестными.

11 августа около половины одиннадцатого вечера на въезде в с. Побединское был убит Иса Батукаев, глава администрации села.

12 августа около 11 часов в г. Шали на ул. Грозненская в автомобиле «Жигули» был убит заместитель главы администрации районного центра г. Шали П. Апкаев.

С 14 по 16 августа часть Веденского района находилась под контролем чеченских вооруженных формирований из отрядов Ш. Басаева и Хаттаба. За это время были убиты заместитель префекта Веденского района и еще несколько сотрудников сельских администраций — чеченцев.

31 августа вечером в с. Герменчук неизвестными были убиты: заместитель главы районной администрации Ю. Джабраилов и начальник 2-го отделения райвоенкомата майор Хасанов, прикомандированный из Карачаево-Черкесии.

2 сентября в с. Махкеты неизвестные сожгли дом главы администрации Тамуси Дадаевой. Преступники подожгли дом, когда там были сама Дадаева и пятеро членов ее семьи; никто не пострадал.

10 сентября около с. Иласхан-Юрт (Белоречье) глава администрации Курчалоевского района Махкал Тарамов и его заместитель Шаип Ломалиев, направлявшиеся из Курчалоя в Гудермес, были обстреляны из проезжавшей машины.

16 сентября в г. Аргун террорист-камикадзе на заминированном грузовике врвался в дом главы городской администрации Мовсара Тимербаева; дом и несколько соседних строений разрушены или повреждены. Семья Тимербаевых не пострадала. Погиб сотрудник милиции — охранник главы администрации.

⁵⁴¹ По материалам «Хроники насилия», размещенной на сайте общества «Мемориал»: www.memo.ru.

17 сентября в первой половине дня в Октябрьском районе г. Грозного на перекрестке улиц им. Сайханова и 8 марта совершено покушение на главу администрации Ачхой-Мартановского района Чечни Шамиля Бураева. Был взорван фугас, когда машина Бураева проезжала в данном районе. Ранения, не представляющие опасности для жизни, получили трое его охранников. Сам Бураев не пострадал.

1 октября в с. Сержень-Юрт совершено покушение на главу местной администрации Шахида Чамаева. Чамаев не пострадал, его охране удалось отбить нападение и вывести его из опасной зоны. За два дня до этого в селе было полностью сожжено здание местной администрации. Чамаев работает главой администрации с первых дней начала антитеррористической операции. В его адрес периодически раздавались угрозы, ему подбрасывали листовки с требованием публично отказаться от должности и перестать сотрудничать с федеральными органами власти.

В ночь с 7 на 8 октября в с. Старые Атаги в своем доме был убит Руслан Джумаев, заместитель главы администрации села.

18 октября, ночью, в г. Аргун неизвестными был убит сотрудник ОМОНа, состоявший в охране главы администрации города, и его жена. Трое их маленьких детей остались сиротами.

16 ноября в г. Грозном убит сотрудник городской администрации Рамзан Алихаджиев, личный водитель первого заместителя мэра столицы Ибрагима Ясаева. Он был расстрелян на ул. Гиясова в Ленинском районе.

17 ноября в 8 часов 15 минут утра в г. Шали на Первомайской ул. при следовании двух автомобилей «Волга» и УАЗ, в одном из которых находился глава местной администрации Дакаев, произошел взрыв неустановленного устройства; никто не пострадал.

18 ноября около 8 часов на окраине с. Кулары в 400 м от трассы Ростов—Баку при следовании автомобиля «Жигули», в котором находился глава местной администрации Ибрагимов, у обочины автодороги произошел взрыв; никто не пострадал.

19 ноября совершено покушение на главу администрации с. Гойты: радиоуправляемая мина была заложена у здания сельской администрации; при взрыве был контужен водитель главы администрации (самого чиновника в этот момент в машине не было).

23 ноября группа вооруженных лиц устроила погром в доме главы администрации Веденского района Казбека Селимова.

26 ноября ночью в с. Белоречье в своем доме жестоко избит советник главы администрации республики Сайд-Ахмад Халадов.

26 ноября ночью в с. Белоречье неизвестные проникли в дом командира роты ППС Гудермесского РОВД Зивади Исраилова. Не найдя хозяина, они расстреляли его родного брата.

29 ноября утром в г. Грозном совершено покушение на главу администрации Ленинского района Хизира Чагаева; ранены три милиционера из группы сопровождения главы администрации, сам Чагаев не пострадал.

24 декабря утром в с. Сержень-Юрт неизвестные бросили в помещении местной администрации две гранаты. В результате взрывов никто не пострадал.

Несомненно, политическим и «совершенным агентами властей» можно назвать убийство Виктора Алексеевича Попкова⁵⁴², российского правозащитника, ехавшего 18 апреля 2001 г. на машине вместе с врачом-чеченцем из с. Алхан-Кала. Их «подрезала» белая «шестерка», откуда вышел человек в маске и в упор расстрелял сидевших в машине. Виктор Попков, получивший тяжелейшие ранения, скончался в военном госпитале в г. Москве 2 июня 2001 г. В с. Алхан-Кала базировался отряд полевого командира Арби Бараева. Однако обстреляв машину Попкова, белая «шестерка» свободно прошла через расположенный в сотне метров блокпост (звуки выстрелов там не могли не слышать), а машину с ранеными, истекающими кровью людьми на этом же блокпосту продержали больше часа. В последние годы ходили упорные слухи о связи Бараева с российскими спецслужбами. Так или иначе, Попков был убит за свою общественную деятельность «агентами властей» — не важно, тех ли, других.

3.1.4. Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие человеческое достоинство виды обращения и наказания

⁵⁴² Работал в зонах вооруженных конфликтов с конца 1980-х гг., создал собственную организацию «Омега», участвовал в работе «Мемориала» и «Гражданского содействия», был корреспондентом «Новой газеты». В Чечне занимался поиском и освобождением пленных и заложников, распределением гуманитарной помощи, сбором правозащитной информации, миротворческими инициативами. Неоднократно в Чечне его задерживали в первую войну — чеченские боевики, во вторую — федеральные структуры.

Пытки и борьба с ними в правовом пространстве России⁵⁴³

В законодательстве РФ понятие «пытки» отсутствует — четко не определен ни сам термин, ни связанные с ним субъекты⁵⁴⁴. Соответственно, не ведется (а по сути, и невозможна) ни борьба с использованием пыток, ни наказание виновных. В Уголовном кодексе РФ отсутствует статья, предусматривающая уголовное наказание за применение пыток⁵⁴⁵. Термин «пытка» содержится в двух статьях действующего Уголовного кодекса (п. «д» ч. 2 ст. 117 — истязание, ч. 2 ст. 302 — принуждение к дачи показаний), но не в качестве основного признака преступления, а только наряду с другими в качестве квалифицирующего признака, усиливающего наказание за основное преступление⁵⁴⁶.

Правоохранительные органы, соответственно, не воспринимают пытки как отдельное тяжкое преступление. Это подтверждается, в частности, отсутствием отдельного учета таких преступлений. Практически во всех случаях заявления подсудимого о применении к нему пыток суд не рассматривает это как заявление о совершенном уголовном преступлении и не исследует обстоятельства принуждения и факта незаконности добытых доказательств. В методических материалах⁵⁴⁷ пытка определяется только как грубое, нестерпимо болезненное физическое насилие, хотя в Конвенции это понятие значительно шире и включает, в частности, также причинение нравственных страданий. Нет ни одного решения правоохранительных и судебных органов, нормативного или распорядительного акта, посвященного борьбе с этим явлением⁵⁴⁸. В результате у сотрудников правоохранительных

⁵⁴³ По материалам «Замечаний к Третьему периодическому докладу Российской Федерации по Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания», подготовленных неправительственными организациями.

⁵⁴⁴ По отношению к формулировкам и определениям, данным в Конвенции против пыток.

⁵⁴⁵ Хотя 12 ноября 1996 г. Комитет против пыток ООН при рассмотрении второго периодического Доклада Российской Федерации рекомендовал законодательно оформить включение в национальное уголовное право преступления «пытка» в качестве самостоятельного состава, в Уголовный кодекс, принятый 13 июня 1996 г., соответствующая статья внесена не была; в последующие годы в Уголовный кодекс внесено много изменений, однако ни одно из них не было направлено на установление уголовной ответственности за применение пыток.

⁵⁴⁶ Поэтому пытки в ходе расследования уголовного дела могут фигурировать лишь в качестве признака, влияющего на квалификацию преступления; происходит только при рассмотрении дела по обвинению в ином преступлении.

⁵⁴⁷ В учебных программах и учебниках в вузах МВД.

⁵⁴⁸ Генеральной прокуратурой не издан ни один акт о расследовании случаев применения пыток; термин «пытка» встречается в контексте лишь в двух нормативно-распорядительных документах; Верховный суд не обобщал практику применения законодательства об ответственности за применение пыток.

органов отсутствует доминанта абсолютного запрета на применение пыток.

Применение насилия в ходе задержания, конвоирования и содержания задержанного, а также в ходе дознания и следствия — не исключение, а правило для сотрудников силовых структур, пенитенциарной системы и следственных органов.

С другой стороны, российское законодательство размывает понятие «пытки» и, по сути, выводит сотрудников силовых структур из поля рассмотрения, соответственно, и от ответственности. Хотя официальные российские структуры утверждают, что Уголовный кодекс расширяет смысл термина «пытки» применительно ко всем субъектам права, обеспечивая «более полную защиту прав человека»⁵⁴⁹. Тут закон отходит от конвенционного определения пытки и расширяет эту дефиницию, что свидетельствует о непонимании смысла и целей Конвенции, направленной на предотвращение пыток со стороны должностных лиц или иных лиц, выступающих в официальном качестве⁵⁵⁰.

Российское законодательство и практика зоны вооруженного конфликта

Широкомасштабные действия федеральных силовых структур в ходе «контртеррористической операции» на Северном Кавказе в 1999–2002 гг. в условиях, когда законом «О борьбе с терроризмом» им были предоставлены широкие, практически неограниченные полномочия, использование которых фактически не было регламентировано, а эффективный контроль отсутствовал, или, по крайней мере был неадекватно ослаблен, раскрыли как возможные предпосылки, так и последствия заложенного в российском законодательстве понимания термина «пытка».

Декриминализация понятия «пытка», сознательно или подсознательно, создала предпосылки для его *расширительного* и *произвольного толкования*. При этом в данном случае из фокуса закона, естественно, уходит его непосредственный объект, те, кто может применять собственно пытки, т. е. представители власти.

Эти два обстоятельства, присутствующие на всей территории России (недостатки правовой базы и психология сотрудников силовых струк-

⁵⁴⁹ Соответствующие статьи предусматривают уголовную ответственность не только для должностного лица, но и при применении пыток в бытовом контексте, в качестве примера приведены статьи о преступлениях (против жизни, здоровья, личной свободы и т. д.).

⁵⁵⁰ Определение пытки в ст. 1 Конвенции, ст. 16 — о применении пыток должностными лицами; ст. 10 — об обучении по вопросам запрещения пыток должностных и приравненных к ним лиц; ст. 15 — о применении пыток при получении доказательств и т. д.

тур), в зоне вооруженного конфликта в Чечне наложились на третье — локальное, но не менее серьезное: искусственно созданный правовой вакуум, в рамках которого силовым структурам были предоставлены полномочия, не только практически не ограниченные вовне, но также и ничем не регламентированные внутри. Наконец, ситуация была выведена и за рамки гуманитарного права, нормы которого также запрещают применение пыток, жестокое обращение, внесудебные казни и т. п. Вместе с оголтелой антикавказской пропагандой все это создало предпосылки для грубого и массового нарушения прав человека — не только для пыток и жестокого обращения, но и для ряда смежных явлений: произвольных и незаконных задержаний, содержания в незаконных местах заключения, «исчезновений» и убийств задержанных.

Сообщения о применении пыток в зоне вооруженного конфликта в Чечне стали поступать с конца 1999 — начала 2000 г., когда федеральные силы установили контроль за большей частью территории республики.

Отрицание презумпции невиновности было тем более явным, что практически с самого начала конфликта войска чувствовали себя на враждебной территории и поступали соответственно — все местное население подозревалось в «пособничестве бандформированиям», а каждый задержанный считался а priori виновным. В их отношении заведомо не применялись нормы Второго дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям, поскольку федеральная сторона, отрицая само наличие на Северном Кавказе вооруженного конфликта, систематически выводила происходившее из международного гуманитарного права.

Сотрудниками федеральных силовых структур как нечто само собой разумеющееся и оправданное воспринималось жестокое обращение с задержанными и тяжелые условия их содержания. Задержание производилось, как правило, по максимально жесткой схеме, с применением насилия и угроз применить оружие не только к задерживаемому, но и ко всем находящимся в помещении.

В том случае если задержание производилось военнослужащими, прежде всего частями разведки или спецназа, задержанным не было гарантировано даже право на жизнь: задержанных убивали, как правило, после «форсированного допроса», т. е. после жестоких пыток, — сохранение жизни задержанным просто не предусматривалось.

При этапировании задержанных им, как правило, создавались еще более тяжелые, заведомо невыносимые условия с тем, чтобы исключить

саму мысль о попытке побега (связанных людей клали друг на друга «штабелями» и т. п.).

В ходе дознания и следствия с самого начала конфликта практически повсеместно применялись пытки и избиения. Это было практически неизбежно, т. к. необходимый набор досье, «фильтрационных дел» на предполагаемых террористов с самого начала «контртеррористической операции» отсутствовал и показания задержанного, как правило, были единственным материалом в его деле.

Все это усугублялось активной античеченской пропагандой и практически полной бесконтрольностью федеральных силовых структур.

Пытки: безнаказанность

Сообщения о применении сотрудниками федеральных силовых структур пыток по отношению к задержанным в зоне вооруженного конфликта в Чечне появились еще в январе 2000 г. Несмотря на это, за прошедшее время (т. е. более двух лет) ни один военнослужащий либо сотрудник силовых структур не был привлечен к ответственности и наказан за применение пыток — по крайней мере, в списках возбужденных уголовных дел на октябрь 2000 г. сведения о делах по ст. 117 и ст. 302 ч. 2 УК РФ отсутствуют.

Кроме того, в направленных на предотвращение массовых нарушений прав человека приказах командующего ОГВ (С) на Северном Кавказе № 145 за 2001 г. и № 80 за 2002 г., а также в приказе Генерального прокурора № 46 за 2001 г. среди прочих правонарушений и преступлений «пытки» (или, согласно УК РФ, их «составляющие» — «истязания» и «принуждение к даче показаний») не названы.

Хотя нельзя исключить, что в порядке дисциплинарной ответственности кто-то из военнослужащих, возможно, и получил какое-либо взыскание за применение пыток и жестокое обращение с задержанными, отсутствие понятия «пытки» в тезаурусе руководящих работников не позволило бы (даже при желании) ни явно сформулировать требование их прекратить, ни довести это требование до всего личного состава⁵⁵¹.

Сокрытие командирами воинских частей преступлений обусловлено личной незаинтересованностью и принципом «круговой поруки»,

⁵⁵¹ Только этим — за исключением, разумеется, злой воли — можно объяснить возвращение в Чечню частей и спецподразделений, скомпрометировавших себя незаконными задержаниями и «исчезновениями» задержанных, тела которых впоследствии обнаруживались со следами пыток, например Ханты-Мансийского ОМОНа, выведенного из Чеченской Республики весной 2001 г. и возвращенного туда весной 2002 г.

de facto зафиксированным в законодательстве. Именно командиры осуществляют дознание по делам обо всех преступлениях, совершенных подчиненными им военнослужащими⁵⁵², на командиров возлагается принятие необходимых оперативно-розыскных и иных предусмотренных законом мер в целях обнаружения преступлений и лиц, их совершивших⁵⁵³. Полномочия, предусмотренные законом, позволяют командирам эффективно скрывать совершаемые в воинских частях преступления.

Скорее всего, понятие «пытка» отсутствует также и в уставах, наставлениях и инструкциях, действующих в МВД, армии и иных силовых структурах, что, разумеется, не позволяет использовать эти документы в борьбе с применением пыток и в профилактике этого явления. С другой стороны, «диффузное», ползучее проникновение «незаконных методов ведения следствия» в повседневную практику силовых структур происходит под видом «тактических приемов», усваиваемых «в рабочем порядке», в непосредственном общении с коллегами. Нам не известно, есть ли в органах МВД, Минюста и т. п. на этот счет какие-либо документы нормативного плана, скорее всего, речь может идти лишь о вспомогательных разработках для ведения учебного процесса в ведомственных учебных заведениях. Однако подобная традиция, даже не имея под собой официальной нормативной базы, не встречает никакого сопротивления.

С другой стороны, в уставах, наставлениях и инструкциях, действующих в Вооруженных Силах и во внутренних войсках, регламентировано применение т. н. «форсированного допроса» — пыток, применяемых к захваченному в плен противнику в условиях боевых действий, прежде всего на собственно контролируемой противником территории⁵⁵⁴. Эти «методики» применяются, прежде всего, разведкой и спецназом, этот «опыт» в зоне вооруженного конфликта перенимают и спецподразделения МВД и т. п. Помешать этому не может ни (отсутствующая) правовая база, ни правосознание «силовиков», в котором отсутствует само понятие «пытки».

⁵⁵² Ст. 117 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.

⁵⁵³ Ст. 118 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.

⁵⁵⁴ Разумеется, официально такие документы не рассекречивались и не публиковались, т. к. это было бы равносильно признанию в подготовке и в совершении преступлений против человечности. Однако в ряде книг, написанных бывшими или действующими офицерами спецназа и разведки, достаточно подробно говорится о применении «форсированного допроса», очевидно, по опыту обучения и боевых действий. См.: Подготовка разведчика. Система спецназа ГРУ.

Пытки и «исчезновения» в зоне вооруженного конфликта в Чечне в 2001 г.

О применении пыток и жестоком обращении заявляют практически все опрошенные жители Чечни, прошедшие «фильтрацию» либо содержавшиеся в тюрьмах, как официальных, так и нелегальных. Однако, по этим рассказам, условия содержания и обращение в законных местах содержания (ИВС, СИЗО) значительно улучшились по сравнению с периодом начала вооруженного конфликта (2000 г.). Безусловно, условия и обращение там лучше, чем в нелегальных тюрьмах. Это определяется, прежде всего, отсутствием в нелегальных тюрьмах учета задержанных и, следовательно, какой-либо формальной ответственности за них персонала и лиц, осуществляющих дознание (следствие).

В случае «зачистки» населенного пункта значительную часть мужчин выгоняют из населенного пункта во «временный фильтрационный пункт» (чаще всего рядом с местом расположения штаба группировки, производящей «зачистку»). Иногда это — поле (с. Серноводск, станица Ассиновская, июль 2001 г.), иногда — сельскохозяйственные постройки (в с. Старые Атаги — бывшая птицеферма, в с. Чири-Юрт — развалины цементного завода).

Допросы обычно ведет смешанная бригада сотрудников различных силовых структур (спецслужб, правоохранительных органов), входящая в состав группировки, производящей «зачистку». Кроме жестоких и изощренных избиений, при «фильтрации» массы задержанных обычно применялись пытки током (с помощью специальной аппаратуры, силами группы «специалистов»).

Впрочем, большинство задерживаемых при «фильтрации» через какое-то время обычно освобождают.

«Зачистка» и «фильтрация»: с. Серноводск и станица Ассиновская, июль 2001 г.⁵⁵⁵

2 июля 2001 г. в Сунженском районе Чечни была проведена «зачистка» с. Серноводск. Во всех дворах задерживали мужчин от 14 до 60 лет, некоторым из задержанных удалось откупиться, на что существовала такса — от 200 до 1000 рублей.

Не смогли откупиться несколько сотен (по некоторым данным, около 700) человек, в том числе две женщины — Марем Мазаева,

⁵⁵⁵ Подробнее см.: «Зачистки» Серноводска и Ассиновской — карательная акция. Сообщение сотрудников ПЦ «Мемориал» с места событий / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

40 лет, и Газмагомадова. Среди задержанных оказались два сына (14 и 18 лет) главы администрации села В. Арсамикова. Был задержан и 90-летний старик Абдул-Кадыр Губаев. В центре временного размещения были задержаны и затем оттуда увезены 81 человек.

Всех задержанных вывели на поле между селами Серноводск и Самашки. Там приказали всем, даже 90-летнему старику А.-К. Губаеву, лечь ничком на землю и натянули им на головы рубашки, чтоб они не могли ничего видеть. За малейшее движение били прикладом по голове.

На допрос водили в палатку, установленную тут же. Спрашивали у всех почти одно и то же: является ли он боевиком или ваххабитом, знает ли боевиков, что ему известно о Басаеве и Хаттабе. Допрашиваемых жестоко избивали, особенно тяжело пришлось тем, у кого на теле были какие-либо шрамы, даже полученные в детстве. Некоторых пытали током, надевая на пальцы металлические кольца с подсоединенными к ним проводами. Этой пытке были подвергнуты: Саламбек Амагов, Алихан Басаев, Ислам Эльдиев, Руслан Ясаков, Висингири Мадаев, Магомед Альтамиров. На Висингири Мадаева, кроме того, натравили собак, он получил множество укусов. Был жестоко избит сын начальника поселкового отделения милиции Вахи Сусуркаева.

Около 10 часов вечера 2 июля задержанных начали отпускать. К двум часам ночи отпустили большинство задержанных. Саламбека Амагова, 35 лет, военные выбросили около его дома в бессознательном состоянии. Когда его подняли, у него горлом хлынула кровь. Родственники увезли его в Ачхой-Мартановскую больницу.

Более сотни человек были увезены в Ачхой-Мартановский Временный отдел внутренних дел.

3 июля началась «зачистка» станицы Ассиновская, которая продолжилась 4 и 5 июля. Были задержаны около 300 человек, которых увезли на край села в поле. Там задержанных допрашивали. Допросы сопровождались избиениями. Среди задержанных оказался и глава администрации станицы Ассиновская Назарбек Терхоев. Вечером 3 июля большинство задержанных из Ассиновской и часть тех жителей Серноводска, которых доставили в Ачхой-Мартан, были вывезены в район леса у с. Чемульга и отпущены.

Таким образом, как обычно бывает при «зачистке», имели место массовые неизбирательные задержания. К задержанным применялись пытки, два человека из числа задержанных исчезли.

С осени 2001 г. представители прокуратуры нередко присутствуют на «зачистках» в соответствии с приказами командующего ОГВ (С) № 124

и Генерального прокурора РФ № 46. Их присутствие, впрочем, не может изменить общий карательный характер «зачисток». Однако были случаи, когда вмешательство прокуратуры позволяло освободить незаконно содержащихся в воинских частях (с. Автуры, декабрь 2001 г.) или пресечь убийства и «исчезновения» во «временных фильтрационных пунктах». Обычно после вмешательства прокуроров ситуация там улучшалась, хотя до их появления, как правило, среди задержанных были и «исчезнувшие», и убитые.

Однако контроль прокуратуры, либо военной, либо территориальной, за постоянно действующими местами содержания в военных комендатурах и в воинских частях (законом не предусмотренными) практически не ведется и невозможен. Никакой систематический учет задержанных там не ведется, следовательно, невозможно проверить, кто из «исчезнувших» там, возможно, содержался.

Между тем, именно задержанные военными (армией, внутренними войсками, спецназом, армейской разведкой, спецслужбами — обычно точно установить это не удается) чаще всего становятся жертвами особо жестоких пыток и внесудебных казней. Точную принадлежность этих силовых структур установить, как правило, не удается⁵⁵⁶.

Многие из задержанных в Урус-Мартановском районе и впоследствии исчезнувших какое-то время содержались на третьем этаже районной военной комендатуры, где расположен районный отдел ФСБ. Впрочем, по некоторым сведениям, там есть и представители военной разведки, также участвующие в задержаниях людей.

Следы пыток были обнаружены на телах ранее задержанных гражданских лиц, найденных в Урус-Мартановском районе. Так, у Вахидова Магомеда Хамидовича⁵⁵⁷, чье тело было найдено 31 июля к востоку от г. Урус-Мартан в садах госхоза им. Мичурина, лицо было сильно обожжено, скорее всего, паяльной лампой, на теле были многочисленные следы от пыток током, колотые и резаные ножевые раны.

Следы пыток были найдены также и на телах ранее задержанных сотрудниками федеральных силовых структур людей, обнаруженных в дачном поселке «Здоровье» рядом с Ханкалой, главной базой федеральных сил в Чечне.

⁵⁵⁶ На сегодняшний момент известно единственное исключение из этого правила: жестокое убийство задержанных в Шатойском районе в начале января 2002 г. было совершено бойцами спецназа Главного разведывательного управления (ГРУ) Российской Армии.

⁵⁵⁷ Список гражданских лиц, задержанных в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике представителями федеральных силовых структур и в дальнейшем «исчезнувших» или убитых / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

Так, 25 февраля 2001 г. там было опознано тело Исы Лорсанова со следами пыток и признаками насильственной смерти⁵⁵⁸, проживавшего ранее в с. Алхан-Кала и задержанного военнотружениками в своем доме 17 января 2001 г. 19 января те же военные провели в его доме обыск. На теле были следы от ожогов током — на спине, кистях рук; лицо — темно-коричневое, глаз нет, вокруг глазниц большие темные пятна, губа прокушена. Волосы поседел, стояли дыбом⁵⁵⁹.

Всего в дачном поселке «Здоровье» было обнаружено более пятидесяти тел.

«Исчезновения», пытки и убийства задержанных нельзя свести к «отдельным недостаткам», к «эксцессам исполнителя». За фасадом официальной системы мест содержания задержанных, дознания и следствия действует неофициальная система незаконных мест содержания — в расположениях воинских частей и т. п. Центр этой системы расположен на Ханкале, главной базе федеральных сил. В этой параллельной системе «следствия» к задержанным и «исчезнувшим» применяют жестокие пытки, приводящие к скорой смерти, совершают внесудебные казни; происходит перенос практики войсковой разведки и спецназа на действия сил правопорядка. Очевидно, что в этой неофициальной системе следствие раздроблено, насилие «приватизировано». По сути дела, разрушается следствие как государственный институт.

3.1.5. Обеспечение права на справедливое публичное судебное разбирательство⁵⁶⁰

Судебная система в Чеченской Республике была частично восстановлена в январе 2001 г., хотя в течение года ею были охвачены не все районы Чечни.

В Чеченской Республике действуют 10 районных и городских судов, а также Верховный суд, которые расположены в следующих населенных пунктах:

- г. Гудермес — Верховный суд ЧР, Гудермесский городской суд;
- Ленинский районный суд г. Грозного;
- Заводской районный суд г. Грозного;

⁵⁵⁸ Там же.

⁵⁵⁹ Уголовное дело № 19013 по ст. 127 УК РФ (незаконное лишение свободы) возбуждено 19 февраля 2001 г. и расследуется органами прокуратуры Чеченской Республики. Уголовное дело № 21037 по ст. 105 ч. 2 УК РФ (убийство) «по факту обнаружения массового захоронения в дачном массиве» (формулировка прокуратуры) возбуждено 24 марта 2001 г. и расследуется органами прокуратуры Чеченской Республики.

⁵⁶⁰ По материалам справки «О работе судов в Чеченской Республике» / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

- ст. Наурская — Наурский районный суд;
- с. Бено-юрт Надтеречного района — Надтеречный районный суд;
- Старопромисловский районный суд г. Грозного;
- г. Шали — Шалинский районный суд, Грозненский районный суд;
- Октябрьский районный суд г. Грозного;
- г. Урус-Мартан — Урус-Мартановский районный суд.

Однако суды действуют не в полном составе — дела рассматривает судья единолично. Народных заседателей нет, поскольку их кандидатуры по закону утверждаются законодательным органом субъекта Российской Федерации, а законодательного собрания (парламента) в Чеченской Республике нет. Поэтому в соответствии с российским законодательством деятельность судов на территории Чеченской Республики имеет существенные ограничения.

В гражданском судопроизводстве суды могут рассматривать дела, исковые требования по которым не превышают 9000 руб. Фактически это означает, что большинство исковых заявлений о взыскании материального ущерба, причиненного военными действиями в результате проведения «антитеррористической операции», судами ЧР не принимаются.

В уголовном судопроизводстве суды могут рассматривать дела, по которым максимальное наказание может быть не выше 5 лет. Другие категории дел передаются следствием после завершения расследования в Верховный суд РФ, а оттуда они направляются на рассмотрение в суды близлежащих субъектов РФ. Чаще всего уголовные дела, по которым предусмотрено наказание свыше 5 лет, рассматриваются в городах Волгоград, Махачкала, Пятигорск, Ростов-на-Дону, Ставрополь и других городах Северного Кавказа.

Преступления же, совершенные военнослужащими в Чечне, расследуются военной прокуратурой и передаются на рассмотрение в специальные военные суды — как правило, в г. Владикавказ.

Таким образом, ни одно уголовное дело по фактам превышения должностных полномочий, убийств, грабежей и других тяжких преступлений, совершенных в результате нынешнего конфликта, судами на территории Чеченской Республики не рассматривается.

Фактически суды на территории ЧР рассматривают в основном гражданские дела об установлении юридических фактов, о восстановлении на работе и т. п.

Важно отметить, что даже вынесенные решения судов, как правило, не исполняются. Так, по сообщению судебного исполнителя Ок-

тябрьского суда г. Грозного, у него с апреля 2001 г. на исполнении находилось 50 производств и ни по одному из них решение не было исполнено — как правило, составлялись акты о невозможности взыскания.

Таким образом, судебная система, формально восстановленная в ЧР, во-первых, фактически некомпетентна в рассмотрении дел о тяжких преступлениях, наиболее значимых для жителей зоны вооруженного конфликта, и, во-вторых, неспособна эффективно работать с теми делами, которые поступают к ней на рассмотрение.

3.1.6. Отказ в возможности получения гарантированной внесудебной защиты нарушенных прав⁵⁶¹

Следует признать, что за прошедший год резко возросло число возбужденных уголовных дел по фактам преступлений против мирного населения. Это стало возможно лишь в результате давления международных организаций. Однако для каждого, кто обладает объективной информацией о ситуации в Чечне, вполне очевидно, что количество возбужденных уголовных дел такого рода остается малым по сравнению с числом самых разнообразных преступлений, совершенных военнослужащими по отношению к гражданскому населению.

К тому же расследование абсолютного большинства этих дел приостановлено. Число расследованных преступлений пока составляет малую долю от общего количества уголовных дел. Не завершено расследование ни одного из эпизодов массовых убийств мирных жителей, совершенных представителями федеральных сил: в Старопромысловском районе г. Грозного, в селах Алхан-Юрт, Новые Алды. Не расследовано ни одно из дел об «исчезновении» людей. Ни одно должностное лицо, руководившее «зачистками», в ходе которых совершались массовые преступления, не привлечено к ответственности.

В марте 2002 г. Главный военный прокурор России сообщил, что за период вооруженного конфликта в Чечне органы военной прокуратуры вели расследование 129 уголовных дел о преступлениях, совершенных военнослужащими против мирного населения. По итогам расследования осуждено 30 военнослужащих, еще 44 дела закончены и переданы в суды.

Эта статистика, на первый взгляд, говорит об успешной работе военной прокуратуры. Однако, если рассматривать ее в общем контексте расследования преступлений представителей федеральных сил, ситуация выглядит

⁵⁶¹ По материалам Заявления ПЦ «Мемориал» в Комиссию ООН по правам человека, апрель 2002 г.

иначе. Общее число преступлений, совершенных представителями федеральных силовых структур против гражданского населения и подлежащих расследованию органами территориальной и военной прокуратуры, огромно. Так, по данным бюро В. Каламанова, туда с подобными жалобами обратились более 23 тыс. человек, причем существенная часть — с жалобами на тяжкие преступления. По данным другой официальной российской структуры — правительства Чеченской Республики, — число пропавших без вести в ходе вооруженного конфликта 1999–2002 гг. жителей этого субъекта Федерации достигает 2000 человек. О том же свидетельствуют и данные неправительственных организаций. Общее число возбужденных органами прокуратуры уголовных дел по крайней мере на порядок меньше.

В большинстве случаев, когда преступники-военнослужащие не схвачены на месте преступления или нет иных бесспорных доказательств, что преступления совершили военнослужащие какой-либо конкретной воинской части, уголовное дело возбуждает и ведет территориальная гражданская прокуратура. В настоящее время территориальная прокуратура ведет почти на порядок больше дел, чем военная прокуратура. При этом территориальная прокуратура не имеет возможности допрашивать военнослужащих или вести следственные действия в расположении воинских частей. Поэтому в подавляющем большинстве случаев ей не удается доказать принадлежность совершивших преступление к армии, внутренним войскам или ФСБ с той степенью убедительности, чтобы военная прокуратура была вынуждена принять соответствующее уголовное дело к производству. Таким образом, военная прокуратура может отказаться от дел, расследование которых затруднено или по каким-либо причинам нежелательно.

Так, территориальная прокуратура ведет приблизительно 400 дел об исчезновении людей, а военная — девять. При этом 3/4 таких дел, находящихся в производстве территориальной прокуратуры, приостановлены «в связи с невозможностью установления лиц, подлежащих привлечению в качестве обвиняемых», — для этого в большинстве случаев нужно было бы работать с военными.

Кроме того, штат территориальной прокуратуры явно недостаточен для расследования столь большого массива уголовных дел, поэтому ее эффективная работа невозможна.

Однако названные трудности — искусственное разделение полномочий военной и территориальной прокуратур и недостаток сил и средств, — несомненно, были бы преодолены, если бы высшее руко-

водство страны имело политическую волю расследовать совершенные преступления против мирного населения и наказать виновных.

Прокуратура демонстрировала совершенно различный подход к расследованию преступлений, совершенных представителями федеральных сил и чеченскими боевиками. Если в отношении вторых прокуратура оперативно возбуждала уголовные дела и эффективно их расследовала, то отношение к жалобам на преступления военных и милиционеров совершенно иное. Так, чуть больше года понадобилось, чтобы арестовать и предать суду боевиков, уничтоживших пермских ОМО-Новцев (конец марта — начало апреля 2000 г.). За тот же срок прокуратура не смогла никого привлечь к ответственности за массовые убийства мирных граждан в ходе «зачисток» пос. Новые Алды (февраль 2000 г.), в Старопромысловском р-не г. Грозного (январь–февраль 2000 г.), в с. Алхан-Юрт (декабрь 1999 г.)

В 2000 г. на заявления граждан об исчезновении их родственников, задержанных военными или сотрудниками МВД, из прокуратуры в течение многих месяцев не поступало никакого ответа. Лишь в результате длительной переписки с прокуратурой представителям правозащитных организаций удалось добиться в ряде случаев возбуждения уголовных дел, но число их оставалось ничтожно мало по сравнению с количеством совершенных преступлений. С начала 2001 г. прокуратура начала по жалобам граждан возбуждать уголовные дела; заметное увеличение числа возбужденных уголовных дел связано с давлением международных организаций.

На начало октября 2001 г. военная прокуратура всего расследовала 95 уголовных дел о преступлениях, совершенных военнослужащими в отношении жителей Чеченской Республики в период проведения «контртеррористической операции». Из них 11 дел в отношении 15 военнослужащих были рассмотрены военными судами.

В отношении двух военнослужащих суд прекратил уголовные дела (убийство гр. Ш. Мирзаева в ст. Старощедринская, совершенное при превышении пределов необходимой обороны, и причинение тяжкого вреда здоровью гр. А. Хизировой в с. Бачи-Юрт) по амнистии.

Тринадцать военнослужащих были приговорены к различным наказаниям, но в пяти случаях наказания эти оказались чисто символическими.

1. Один матрос был осужден к наказанию в виде «ограничения по военной службе сроком на один год с удержанием 10 процентов денежного содержания в доход государства» за причинение вреда

средней тяжести здоровью гражданки А. Ельпиевой в результате неосторожного обращения с оружием.

2. Старший лейтенант был приговорен к двум годам лишения свободы условно за стрельбу в пьяном виде и повреждение имущества местных жителей в с. Бачи-Юрт 17 января 2000 г.

3. Старший лейтенант приговорен к трем годам лишения свободы условно за наезд в пьяном виде в Шали 9 июня 2000 г. на гражданок З. Кумгаеву и А. Дахаеву (последняя скончалась).

4. Рядовой приговорен к пяти годам лишения свободы с отсрочкой исполнения приговора на четыре года за наезд на легковую автомашину, приведший к гибели граждан А. Таташева и М. Татаева.

5. Рядовой контрактной службы приговорен к шести месяцам ограничения по военной службе за причинение в состоянии алкогольного опьянения ранения гражданке Т. Шахгириевой в Шатойском районе.

Восемь же военнослужащих были осуждены к различным срокам заключения.

1. 5 (или 15) февраля 2000 г. в пос. Ханкала двое пьяных военных убили женщину, причинили здоровью другой тяжкий вред, похитили имущество, а затем подожгли дом. За эти преступления лейтенант (или сержант) и рядовой-контрактник были приговорены к лишению свободы на 12 и 9 лет соответственно с отбыванием в ИК строгого режима.

2. 2 ноября 2000 г. в Грозном трое военнослужащих по призыву совершили разбойное нападение на продавцов ларька и похитили имущество. За это преступление они были приговорены к лишению свободы на 4 года, 4 года и 6 месяцев и 2 года и 6 месяцев с отбыванием в ИК строгого режима.

3. 19 декабря 2000 г. в с. Шатой военнослужащий контрактной службы убил гражданина М. М. Магомедова и ранил гражданина Тунаева. За это преступление он был приговорен к 11 годам лишения свободы с отбыванием в ИК строгого режима.

4. 15 декабря 2000 г. в с. Алхан-Кала двое военнослужащих контрактной службы совершили убийство четырех мирных жителей — мужчины (А. И. Исмаилова) и трех женщин (Х. А. Исмаилова, Ф. А. Исмаиловой и З. А. Исмаилова). За это преступление они были приговорены к лишению свободы на 12 лет и 15 лет с отбыванием в ИК строгого режима. Это первый случай осуждения представителей федеральных сил за убийства, совершенные в ходе «зачистки» населенного пункта.

Кроме того, еще по 26 делам следствие закончено, и они направлены в военные суды, в их числе и дело полковника Буданова.

16 уголовных дел приостановлены в связи с «неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в совершении преступления», среди них дела по умышленным убийствам, по фактам гибели людей в результате обстрелов, по исчезновениям задержанных, по фактам грабежей.

Еще 17 уголовных дел прекращены. В том числе вследствие акта амнистии (хулиганство и кражи), за отсутствием состава преступления (гибель граждан из-за обстрелов и изъятие имущества для утепления палаток) и два дела — в связи с гибелью лица, совершившего преступление.

12 дел продолжали расследоваться.

13 уголовных дел были направлены по подследственности в органы прокуратуры Чеченской Республики. Это означает, что военная прокуратура «установила непричастность военнослужащих к совершенным преступлениям».

Пример такого рода — дело об исчезновении 28 июля 2000 г. в г. Грозном трех молодых людей: И. Домбаева, М. Лянова и Т. Табаджанова. Прокуратурой г. Грозного было установлено, что их задержали сотрудники Псковского ОМОНа, которые доставили задержанных в расположение 8-й бригады оперативного назначения внутренних войск и передали конкретному офицеру, звание и должность которого установлены; после этого они исчезли. Военные отказались являться на допрос в прокуратуру Чеченской Республики, и дело было передано в военную прокуратуру, где дело пролежало некоторое время и было отправлено назад. По мнению военных прокуроров, трех юношей в Грозном задержали «неустановленные лица в камуфлированном обмундировании», а причастность военнослужащих к преступлению не установлена.

На октябрь 2001 г. органами прокуратуры ЧР по фактам преступлений против мирных жителей, когда есть основания предполагать, что их совершили участники федеральных сил, было принято к производству 393 уголовных дела. Пять дел из этого числа были завершены и направлены в суд. 230 дел были приостановлены в связи с «не установлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в совершении преступления» (по делам об исчезновениях людей — три четверти). Десять дел прекращено производством. 138 дел были переданы в органы военной прокуратуры, но при этом 67 дел направленных

в военную прокуратуру, пока не приняты ею к ведению. 14 дел продолжали расследоваться⁵⁶².

⁵⁶² Подробнее см., например, справку «О ситуации с расследованием преступлений против гражданских лиц, совершенных представителями федеральных сил на территории Чеченской Республики в ходе военных действий 1999–2001 гг. (по состоянию на начало октября 2001 г.)», подготовленную Правозащитным центром «Мемориал» на основании переписки с Генеральной прокуратурой РФ, материалов, направляемых российской стороной в Парламентскую Ассамблею Совета Европы, и публикаций СМИ.

3.2. Соблюдение основных гражданских свобод.

3.2.1. Свобода передвижения

Свобода передвижения на территории Чеченской Республики жестко ограничена в пространстве и во времени. Военные власти *de facto* вводят в Чечне комендантский час, хотя формальные законные основания для этого отсутствуют. Также не регламентирована законом деятельность системы блокпостов, перекрывающих основные дороги на территории республики. Хотя в северных районах Чечни в 2001 г. число блокпостов существенно сократилось, на основной территории республики они создают существенную угрозу не только для свободы передвижения гражданских лиц, но и для самой их жизни.

Так, неоднократно имели место «исчезновения» людей, задержанных сотрудниками федеральных силовых структур на блокпостах. Вот несколько примеров⁵⁶³.

Далаев Имран Джунидович, 1967 г. р., проживал в г. Урус-Мартан (ул. Чапаева, д. 15), был задержан на блокпосту федеральных сил между г. Урус-Мартан и с. Гехи 6 февраля 2001 г. вместе с Муртазалиевым Зелымханом Салмановичем. 7 апреля тела Далаева и Муртазалиева были обнаружены в садах госхоза в окрестностях с. Танги-Чу, причем к этому месту вели следы гусениц БМП.

Вахаев Хасайн Харонович, 1976 г. р., проживал в с. Цоцин-Юрт (ул. Советская, д. 100), был задержан военнослужащими федеральных сил на передвижном блокпосту на окраине с. Цоцин-Юрт 12 апреля 2001 г. и «исчез». Вероятнее всего, задержание производили военнослужащие внутренних войск, номера на технике были замазаны, свидетели заметили номер одной из бронированных машин — 138. Брат Хасайна Вахаева, Хусейн, а после смерти Хусейна — его отец Харон вели поиски и переговоры о его освобождении с посредниками. Им удалось установить, что Хасайн, вероятно, содержался в Ханкале. По информации на август 2001 г., военная прокуратура возбудила уголовное дело.

Джабраилов Ханип Садылович, 1973 г. р., проживал в г. Урус-Мартан, был задержан сотрудниками федеральных силовых структур 11 сентября 2001 г. на блокпосту между г. Урус-Мартан и с. Мартан-Чу и «исчез». Сотрудники районных силовых структур

⁵⁶³ Список гражданских лиц, задержанных в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике представителями федеральных силовых структур и в дальнейшем «исчезнувших» или убитых / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

отрицали свою причастность к задержанию. Тем не менее, неофициально удалось выяснить, что несколько дней Джабраилова держали в районной комендатуре.

При этом, система блокпостов вряд ли эффективна, поскольку сильно коррумпирована⁵⁶⁴. С самого начала «антитеррористической операции» военнослужащие и сотрудники милиции на многих из блокпостов, стоящих на дорогах Чечни, занимаются вымогательством с водителей проезжающих автомобилей.

В течение 2001 г., по-видимому, в связи с общим ростом цен на блокпостах резко вырос уровень незаконных поборов. Так, например, в начале года с каждого грузовика гуманитарной помощи, направляемой зарубежными и международными организациями из Ингушетии в Чечню, на трех блок-постах, расположенных на трассе Ростов–Баку (Кавказ-1, у перекрестка с дорогой на Ачхой-Мартан, у перекрестка с дорогой на г. Урус-Мартан), приходилось платить по 50 рублей. В конце лета размер дани повысился — военные и милиционеры стали требовать по 300 рублей с грузовика.

То же самое происходит и с пассажирским автотранспортом — поборы возросли в несколько раз. Например, на блок-посту, расположенном между селами Курчалой и Майртуп, шоферы микроавтобусов были должны за проезд платить по 10 руб., а водители легковых автомобилей — по 5 руб. С середины сентября за проезд микроавтобуса военные требуют 50 руб., за проезд легковой автомашины — от 20 до 30 руб.

Система блокпостов в Чечне — пример того, как структуры, нарушающие права граждан, одновременно быстро коррумпируются и становятся неэффективны по своему прямому назначению.

⁵⁶⁴ На блокпостах в Чечне выросли размеры незаконных поборов / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

3.3. Соблюдение основных политических свобод

3.3.1. Право на периодическую смену власти через выборы

В 2001 г. выборы на территории Чечни не проводились, хотя представительные и законодательные органы не действовали и фактически отсутствовали. Некоторые депутаты избранного в 1997 г. парламента находились и продолжали деятельность в изгнании; действительно, на территории Чечни им было находиться небезопасно⁵⁶⁵.

Попытки реанимировать «избранный» в 1996 г. марионеточный парламент предпринимались федеральной стороной только в самом начале «второй» войны. Вряд ли от повторения подобных «выборов» удерживает закон. Полноценный электоральный процесс в условиях фактически введенного в республике чрезвычайного положения невозможен. При этом, разумеется, была бы невозможна нормальная агитация, не была гарантирована безопасность кандидатов, их доверенных лиц, избирательных комиссий и самих избирателей. Противостоящая федеральным силам сторона в отсутствие между ними политического диалога была бы заведомо исключена из электорального процесса и всеми силами стремилась бы сорвать выборы.

В 2000 г. на территории Чечни дважды в относительно спокойной обстановке проводилось «голосование» — очевидно потому, что оно касалось выборов в органы федеральные⁵⁶⁶, которые для «сепаратистов» действительно и не опасны, а не совмещалось с «выборами» местных структур, легитимизирующих федеральный суверенитет в Чечне. Такие «выборы» не просто превратятся в фарс, но при отсутствии между сторонами политического диалога неизбежно приведут к кровопролитию⁵⁶⁷.

Однако вряд ли именно эти соображения удерживали в 2001 г. федеральную власть от проведения выборов в Чечне⁵⁶⁸. Видимо, опыт 1996 г.,

⁵⁶⁵ Так, 30 ноября 2001 г. трагически погиб депутат парламента ЧРИ Ризван Лорсанов, не прекративший после 1999 г. общественную деятельность, занимавшийся поиском «пропавших без вести» и содействовавший освобождению насильственно удерживаемых лиц. См.: Убийство Ризвана Ларсанова / Сайт Общества «Мемориал» www.memo.ru.

⁵⁶⁶ В марте при выборах Президента РФ, в августе — при выборах депутата Государственной Думы РФ; избран А. А. Аслаханов.

⁵⁶⁷ В декабре 1995 г., при практически свернутом процессе переговоров под эгидой ОБСЕ, чеченские отряды накануне «голосования» вошли в ряд крупных населенных пунктов республики (тогда выбирали депутатов Государственной Думы РФ и одновременно — «главу» Чеченской Республики); в июне–июле 1996 г. голосование «прошло» спокойно (тогда выбирали президента РФ и одновременно — депутатов «народного собрания»).

⁵⁶⁸ По заявлению Н. Н. Бритвина, представителя Полпреда Президента РФ в ЮФО, уже ведется разработка соответствующей нормативной базы.

когда «избранные» таким образом в июне «депутаты народного собрания» оказались абсолютно бесполезны уже в августе, заставляет соразмерять результат с издержками и искать возможности фактической, а не формальной легитимизации. Видимо, как подготовительный этап на этом пути следует рассматривать и создание в ноябре 2001 г. под эгидой комиссии «Дума-ПАСЕ» («Рогозин—Джадд») «Консультативного совета» из представителей и активистов общественных и политических организаций Чечни, с перспективой придания ему полномочий «предпарламента». Продолжения этого процесса следует ожидать в 2002 г.

Следует отметить, что подобные действия федеральной стороны, в сочетании с отказом от диалога с противоборствующей стороной, вряд ли могут привести к проведению действительно свободных выборов представительной власти в Чеченской Республике.

3.4. Положение отдельных наиболее уязвимых групп населения

Анализируя ситуацию в Чеченской Республике, необходимо выделить несколько групп — во-первых, тех, кто проживает непосредственно в зоне вооруженного конфликта, во-вторых, вынужденных переселенцев, прежде всего компактно проживающих на территории соседней Ингушской Республики, и в-третьих, всех выходцев из республики и этнических чеченцев на территории России.

3.4.1. Положение на территории Чеченской Республики⁵⁶⁹

Социальная инфраструктура Чеченской Республики разрушена в ходе боевых действий, восстановление по-настоящему не начиналось. На конец года в республике проживали, по некоторым данным, более 670 тыс. человек.

Работа медицинских учреждений

Здания некоторых лечебных учреждений (туберкулезной больницы и железнодорожной больницы в Октябрьском районе г. Грозного, Шатойской центральной районной больницы и больницы в ст. Каргалинская Шелковского района) по-прежнему оставались заняты подразделениями и сотрудниками федеральных силовых структур.

Ремонтно-восстановительные работы в более чем 50 действующих медицинских учреждениях Чеченской Республики ведутся крайне медленно. По линии Минздрава РФ медикаменты и медицинское

⁵⁶⁹ По материалам справки «Социальная ситуация в Чечне», подготовленной программой ПЦ «Мемориал» «Миграция и право», март 2002 г.

оборудование почти не поступают. Не хватает медицинского персонала: врачей в республике в 2,5 раза меньше, а медицинских сестер — в 1,7 раза меньше необходимого. В большинстве медицинских учреждений отсутствовала электроэнергия и, как следствие, не было возможности проводить сложные хирургические операции, поэтому тяжелобольных (несколько сотен человек в месяц) по направлениям Минздрава родственники пытаются вывезти за пределы республики.

Основная нагрузка по-прежнему приходилась на 9-ю городскую больницу г. Грозного⁵⁷⁰ (травмпункт ежедневно принимает до 15 человек, поликлиника — около 100 человек), которая с 15 октября 2001 г. выполняла еще и функцию станции скорой помощи. Ремонт здания практически не производился. Не налажена работа Центра переливания крови, отсутствовало диагностическое оборудование, не хватает квалифицированных специалистов. Электроэнергия подается с перебоями, при отключениях врачи используют автономный двигатель, мощности которого хватает только на операционную и реанимацию. Работу санитарок, водоснабжение и канализацию в больнице обеспечивает Польская гуманитарная миссия.

Заработная плата врачей и медицинского персонала больниц была низкой, однако выплачивалась вовремя.

Образовательные учреждения (на примере г. Грозного)

В г. Грозном работали в 2001–02 учебном году 45 школ, большинство из которых не были отремонтированы. Государственными структурами в 2001 г. должны были быть восстановлены 15 школ, в 12 из них начались работы, но в 2001 г. ни в одной не были закончены. К ремонту действующих трех школ так и не приступили. На этом фоне активно ведут ремонтно-восстановительные работы международные организации (в школе № 16 — Датский Совет по беженцам, в школе № 7 — чешская организация «Человек в беде»).

На конец года в действовавших школах г. Грозного учились 19 718 детей⁵⁷¹: обеспеченность учебниками (в среднем с 1-го по 11-й класс) составляет 31,5%, практически нет пособий по родному языку и художественной литературе. Число учителей на начало 2000–01 учебного года составляло 1217 человек, на конец первого полугодия — 1 394 человека.

⁵⁷⁰ В больнице действовали два хирургических отделения, рассчитанных по штатному расписанию на 90 коек; травматологическое (60); гинекологическое (60); нейрохирургическое (30); челюстно-лицевой хирургии (15); терапии (30); реанимации (9).

⁵⁷¹ В 1994 г. обучались 39 797 учащихся, что свидетельствует о более чем двукратном сокращении численности постоянного населения города.

Социальная ситуация в сельских районах (на примере Урус-Мартановского района)

В Урус-Мартановском районе проживают более 103 тыс. человек. 28 870 из них, по официальным данным, — внутренние мигранты. Мигрантам помогают Датский Совет по беженцам и МККК, но этой помощи недостаточно.

В ходе боевых действий в районе было разрушено 8253 дома, работы по восстановлению жилья в 2000–2001 гг. власти практически не вели. Пострадавшим оказывал помощь Датский Совет по беженцам — только в с. Гой-чу (Комсомольское) были выделены стройматериалы трем сотням семей. С осени 2001 г. началось государственное финансирование восстановления жилья, были составлены акты о причиненном ущербе и списки домовладений, намеченных к восстановлению (впрочем, немногочисленные: например, в с. Гойское — только на 16 домов).

С конца 2001 г. в районе началась регистрация безработных (не имеет работы основная масса населения); тем, кто получил официальный статус безработного, платят пособие — 100 руб. в месяц.

В районе проживают 17 437 пенсионеров, которым Пенсионный фонд погасил задолженность по пенсиям, а текущие выплаты осуществляет регулярно.

В районе работают 29 школ, в которых учатся 19 224 ребенка. В здании школы-интерната по-прежнему размещается районный временный отдел внутренних дел.

Работают пять больниц, в которых ощущается острая нехватка оборудования, материалов, медикаментов, не хватает квалифицированных врачей.

3.4.2. Ситуация с вынужденными переселенцами в Ингушской Республике⁵⁷²

Общее число вынужденных переселенцев из Чеченской Республики, нашедших прибежище в Ингушетии, за 2001 г. практически не изменилось. После массового исхода осени 1999 г., когда вынужденных

⁵⁷² Раздел написан с использованием следующих материалов, подготовленных ПЦ «Мемориал» и Комитетом «Гражданское содействие», и размещенных на сайте «Мемориала» www.memo.ru: «О ситуации в местах компактного размещения вынужденных переселенцев. Республика Ингушетия. Чеченская Республика. Зима 2000–01 г.». 1 февраля 2001 г.; *Черкасов А.* Весна тревоги и надежды (Вынужденные переселенцы из Чечни в Ингушетии: поиски выхода из тупика) // Грозненский рабочий. 2001. 13 апреля; «О ситуации в местах компактного размещения вынужденных переселенцев. Республика Ингушетия. Весна 2001 г.». 5 июня 2001 г.; «О ситуации в местах компактного размещения вынужденных переселенцев. Республика Ингушетия. Весна-лето 2001 г.». 6 июля 2001 г.; «О ситуации в местах компактного размещения вынужденных переселенцев. Республика Ингушетия. Весна 2002 г.». 28 апреля 2002 г.

мигрантов в Ингушетии оказалось почти столько же, сколько и местных жителей, в 2000 г. половина вынужденных переселенцев выехала из Ингушетии (меньшинство — в другие регионы России, большая часть вернулась обратно в Чечню. Остались те, кто не имел средств или желания ехать дальше, но опасался и возвращаться в Чечню.

В то же время вынужденные переселенцы из Чечни в Ингушской Республике оставались предметом ожесточенной полемики между федеральными структурами и администрацией Чеченской Республики, с одной стороны, и руководством Ингушетии, гуманитарными и правозащитными организациями — с другой. Poleмика была связана в основном с желанием федерального центра снять проблему вынужденных переселенцев с повестки дня, а администрации Чеченской Республики — перенаправить финансовые потоки и гуманитарную помощь из Ингушетии к себе. В центре полемики оказался даже вопрос об общей численности вынужденных переселенцев в Ингушетии⁵⁷³.

По данным федеральных структур, в соответствии с так называемой формой № 7 (регистрация вынужденных мигрантов) на начало декабря 2000 г. было зарегистрировано около 143 тыс. человек, а на начало февраля 2001 г. — около 150 тыс. человек (причем еще около 12 тыс. человек официально не были зарегистрированы). В дальнейшем эти цифры практически не менялись⁵⁷⁴. По сведениям Датского Совета по беженцам, в феврале 2000 г. на территории Ингушетии было свыше 175 тыс. вынужденных переселенцев. Общее число беженцев из Чечни, прошедших через Миграционную службу Ингушетии со времени возобновления военных действий осенью 1999 г., составило летом 2001 г. более 308 тыс. человек. Более поздних точных официальных цифр нет, т. к. регистрация вынужденных мигрантов по так называемой форме № 7 с апреля 2001 г. была прекращена. На начало 2002 г. ни у Миграционной службы, ни и у Датского Совета по беженцам уже не было четких списков и сведений о численности вынужденных переселенцев на территории Ингушетии.

Заявления со стороны представителей федеральных структур и администрации Чечни о том, что число вынужденных мигрантов многократно завышено, похожие больше на заклинания, продолжают уже два с половиной года. Смысл их поясняют требования направлять всю гуманитарную помощь, минуя Ингушетию (где якобы недостаточен

⁵⁷³ Миграция за пределы Чеченской Республики в первые месяцы конфликта превысила 350 тыс. человек, и большинство из мигрантов оказались в Ингушетии. 25 сентября 1999 г. генерал В. Шаманов телефонограммой запретил управлениям внутренних дел пропускать мигрантов из Чеченской Республики через административные границы. Это указание выполнили все, кроме Президента Ингушетии Р. Аушева, который получил проблемы с мигрантами — за всю Россию.

⁵⁷⁴ По данным территориального органа Минфедерации.

контроль за распределением и возможна коррупция), непосредственно в Чечню, исключительно через государственные структуры (где этот контроль уж точно невозможен, а коррупция, по опыту прошлой войны, не поддается описанию). Вряд ли это «переключение финансовых потоков» сможет вернуть вынужденных переселенцев на родину: число их в Ингушетии не уменьшалось даже в первые полгода войны, когда ситуация в лагерях находилась на грани гуманитарной катастрофы.

Из числа 148 933 вынужденных переселенцев на 6 апреля 2001 г. 53 890 человек (36%) проживали в местах компактного размещения⁵⁷⁵. Именно эти люди оказались в центре внимания федеральной власти. Не в последнюю очередь это происходило потому, что палаточные лагеря и городки вынужденных переселенцев были слишком наглядным свидетельством военных действий в Чечне и отношения правительства РФ к своим гражданам, а также привлекали внимание международных миссий и иностранных журналистов. Журналисты и международные делегации, лишённые возможности свободно работать в Чечне, могли посещать соседнюю Ингушетию, и сообщения о положении вынужденных переселенцев, несомненно, доставили немало беспокойства российскому руководству. В действиях федеральных структур по возвращению мигрантов в Чечню слишком отчетливо прослеживалось желание вернуть туда именно обитателей мест компактного проживания, которые составляли едва ли не «телевизионный портрет» чеченской войны.

Еще летом 2000 г. стало вполне очевидно, что большая часть вынужденных мигрантов из Чечни, находящихся на территории Ингушетии, проведут там и следующую зиму. Поэтому Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Ингушетия (МЧС РИ), территориальное управление Минфедерации РФ и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) разработали планы по строительству новых благоустроенных лагерей на 12 000 мест, по реконструкции и расширению уже существующих — все работы должны были быть завершены до наступления осенней распутицы и похолодания. Однако позиции местного руководства, исходившего из реальной обстановки в Чечне и Ингушетии, федеральные органы власти противопоставили политику, направленную на выдавливание беженцев в Чечню. В конце августа 2000 г. посетивший Ингушетию представитель Президента РФ в Южном Федеральном округе генерал В. Казанцев на встрече с вынужденными переселенцами заявил, что к октябрю все они «должны уже быть дома». В результате начались бесконечные бюрократические «про-

⁵⁷⁵ Остальные 73% — в частном секторе.

волочки», затягивавшие строительство лагерей, продолжалась финансовая блокада, и только в начале февраля 2001 г. МЧС РИ завершило заселение первого лагеря «Алина» на 4000 человек и начало установку палаток в новых лагерях «Бэла» и «Сацита», где планируется расположить 400 палаток для обустройства еще 8000 человек. Второй и третий этапы, предусматривавшие к концу 2000 г. завершение работы в существующих местах компактного размещения, на самом деле продолжались в течение всего 2001 г.

Другая важная проблема — регистрация и предоставление статуса вынужденного переселенца. С самого начала «второй чеченской войны» статус вынужденного переселенца мигрантам, как правило, не предоставлялся, но их все же регистрировали по форме № 7. Однако с 13 апреля 2001 г. решением территориального управления Минфедерации была прекращена регистрация мигрантов по форме № 7 — до тех пор, «пока не будет введена новая форма»⁵⁷⁶. Между тем, миграция из Чеченской Республики в Ингушетию, достигая нескольких сотен человек в месяц, продолжалась.

Возвращаться в Чеченскую Республику немедленно — пока ситуация там не изменится — мигранты, в большинстве своем, не желают. В мае 2001 г. по заданию УВКБ ООН был проведен опрос 624 семей (4370 чел.), живущих как в частном секторе, так и в лагерях и в спонтанных поселениях. Около 24% опрошенных семей частично или полностью планировали возвратиться в Чечню в 2001 г., около 75% семей не планировали возвращаться в текущем году, «если ситуация останется такой же»; 9% семей вообще не были намерены возвращаться. Основываясь на этом опросе, УВКБ ООН сделало вывод, что вынужденные переселенцы в основной массе не готовы к возвращению.

Между тем, федеральные структуры по-прежнему пытались вернуть вынужденных мигрантов из Ингушетии в Чечню⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ На запрос ПЦ «Мемориал» от 14 мая 2001 г. был получен ответ за № 1207 от 25 мая 2001 г. за подписью руководителя территориального управления Минфедерации М. Гиреева: «...на территории Чеченской Республики функционирует орган Минфедерации России в Чеченской Республике с такими же правами, как и в Республике Ингушетия, куда могут обращаться граждане... Созданы лагеря, подготовлены помещения... сообщаем, что ф-7 (учет семьи, прибывшей при чрезвычайных ситуациях) устарел и не отвечает требованиям сегодняшней ситуации с беженцами из Чеченской Республики, и в связи с необходимостью перехода на новую форму учета прибывших временно приостановлен».

⁵⁷⁷ Первые подобные попытки были предприняты в декабре 1999 г., когда железнодорожные составы с вынужденными переселенцами перегонялись из Ингушетии в Чечню, в с. Серноводск. Тогда же началось возвращение мигрантов и в так называемые «зоны безопасности», которые, во-первых, не были согласованы с противоборствующей стороной, а во-вторых, не были преградой для федеральных сил: и те, и другие

25 февраля 2001 г. состоялась встреча председателей правительств Ингушской Республики А. Мальсагова и Чеченской Республики С. Ильясова, при участии зам. полпреда Президента РФ в Южном федеральном округе (ЮФО) А. В. Коробейникова, на которой согласовывалась позиция по вопросу о возвращении вынужденных мигрантов в Чечню. На следующий день, 26 февраля 2001 г., правительство ЧР приняло Постановление № 5 «О мерах по подготовке центров временного размещения (ЦВР) перемещенных лиц на территории Чеченской Республики». Именно тогда при правительстве ЧР был создан отдел по подготовке ЦВР, возвращению перемещенных лиц и работе с международными гуманитарными организациями во главе с заместителем председателя правительства ЧР П. Эмом⁵⁷⁸. Было запланировано совместно с Датским Советом по беженцам в течение марта–апреля составить списки семей, дома которых были повреждены, и предоставить их в МЧС Ингушетии, которое, руководствуясь этими списками, будет выделять семьям, решившим вернуться в Чечню, палатки и, в зависимости от степени разрушения, необходимые строительные материалы; денежные средства для этого должны были выделяться правительством РФ.

24 мая 2001 г. на совещании правительства ЧР был определен предельный срок пребывания вынужденных переселенцев в Ингушетии. По словам федерального «министра по Чечне» В. Елагина, «до конца года обитателей палаточных городков и других мест компактного проживания беженцев вывезут в Чечню: до этого времени к приему возвращающихся людей будут готовы центры временного размещения». Была официально названа и дата начала возвращения — 1 июля 2001 г.

Однако уже в июне побывавший в Ингушетии министр по делам Федерации, национальной и миграционной политики А. Блохин заявил, что, скорее всего, большая часть мигрантов останется еще на одну зиму на территории республики, и дал указание территориальному органу своего ведомства начать работы по подготовке к следующей зиме.

Снабжение вынужденных переселенцев за счет средств государства было крайне нестабильно — огромные задолженности организа-

действовали как будто в пустыне, не обременяя себя заботой о жизни местных жителей. Это вскоре привело к новым человеческим жертвам: в Шали 9 января, в селах Закан-Юрт, Шаами-Юрт и Катыр-Юрт в начале февраля 2000 г. от бомбежек и обстрелов погибли сотни вернувшихся туда мирных жителей.

⁵⁷⁸ Примечательно, что основное внимание уделялось мигрантам, проживающим в лагерях, а не в частном секторе.

циям, поставлявшим в лагеря хлеб и горячую пищу, энергетикам и т. п. не раз приводили к прекращению выдачи продуктов питания или к отключению электроэнергии. Еще 27 сентября 2000 г. на совещании у председателя правительства РФ был принят итоговый документ «Об оказании содействия гражданам, вынужденно покинувшим места постоянного проживания на территории Чеченской Республики и временно размещенных на территориях РИ и ЧР», пункт 3 которого предусматривал погашение задолженности в двухнедельный срок. Но размер задолженности еще увеличился, что привело к очередным прекращением выдачи горячего питания. Так, общий долг федерального центра на начало марта 2001 г. перед территориальным управлением Минфедерации составлял около 500 млн руб., только за питание — 171 млн руб. Эти цифры постоянно росли, т. к. деньги не перечислялись с 2000 г. Предусмотренная замена негодных палаток была выполнена не более чем на половину — почти все палатки пришли в негодность и требовали полной замены.

С 1999 г. в Ингушетии действовала единая система взаимного контроля за распределением помощи со стороны государственных структур и гуманитарных организаций. Постоянная координация их работы осуществлялась специальным оперативным «штабом по приему и размещению беженцев из Чеченской Республики в Республике Ингушетии» (возглавлял его республиканский министр по чрезвычайным ситуациям В. Кукса)⁵⁷⁹. Делая работу друг друга «прозрачной», государственные органы и неправительственные организации создают не только предпосылки к выявлению злоупотреблений, хотя и это жизненно необходимо. За злоупотребления при распределении гуманитарной помощи за полтора года в Ингушетии сняты со своих постов десятки чиновников и глав местных администраций⁵⁸⁰. Главное — было достигнуто доверие со стороны гуманитарных организаций, мандат которых не позволял передавать помощь государственным структурам для бесконтрольного распределения, — а международные и неправительственные организации поставляли свыше половины от общего объема помощи.

Этот опыт, казалось, оценила находившаяся в Ингушетии комиссия во главе с полпредом Президента в ЮФО В. Казанцевым. Прозвучали пред-

⁵⁷⁹ Был создан распоряжениями Президента РИ «О республиканском штабе по оказанию помощи вынужденным переселенцам из Чеченской Республики» от 6 октября 1999 г. № 134-рп и «Об утверждении Положения о республиканском штабе по оказанию помощи вынужденным переселенцам из Чеченской Республики» от 9 ноября 1999 г. № 160-рп. Координация была поручена руководству местного МЧС.

⁵⁸⁰ Подобных данных по Чеченской Республике нет, что свидетельствует об отсутствии контроля, но отнюдь не коррупции.

ложения распространить его и на соседние регионы, организовать в Дагестане и Чечне специальные органы для координации действий по обеспечению пострадавшего населения и оперативные штабы наподобие существовавшего при МЧС Ингушетии.

Однако в то же время, 6 апреля 2001 г., было заявлено, что с 1 мая 2001 г. все гуманитарные организации, занимающиеся снабжением лагерей (мест компактного проживания) основными продуктами питания, должны переориентироваться на частный сектор, а лагерями будут заниматься исключительно структуры МЧС и Минфедерации. В Распоряжении МЧС РИ № 452 от 19 марта 2001 г. говорилось, что:

«Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 3 марта 2001 г. № 163, средства федерального бюджета будут направляться на приобретение и доставку продовольственных товаров для граждан, находящихся в пунктах временного размещения и помещениях, арендованных у юридических лиц (кроме размещенных в частном секторе)...

3. Руководителям различных гуманитарных организаций, в целях обеспечения продовольствием вынужденных переселенцев, проживающих в частном секторе... предлагаю:

— Исключить из планов распределения центры временного размещения Минфедерации, а также места компактного проживания у юридических лиц. Сосредоточить свои усилия исключительно на вынужденных переселенцах, проживающих в частном секторе...

Начальник штаба по приему и размещению беженцев из ЧР в РИ В. Кукса».

Эта переориентация касалась *только* основных продовольственных товаров для взрослых. Детское питание, одежду и все остальное гуманитарные организации могли поставлять в лагеря, как и раньше.

Действия республиканского штаба в сложившейся обстановке были разумны — если считать частью «обстановки» правительственное постановление № 163, которым федеральная власть взяла на себя полную ответственность за положение в лагерях. Между тем, очередное прекращение с начала апреля 2001 г. выдачи хлеба и горячего питания вынужденным переселенцам объяснялось перебоями с финансированием именно из федерального бюджета.

Постановлением № 163 федеральные структуры монополизировали продовольственное снабжение, сделав людей в лагерях полностью зависимыми от государственной помощи, получив, тем самым, дополнительную возможность их принудительного «выдавливания» в Чечню без каких-либо гарантий безопасности.

Однако этот опыт был неудачен: уже 21 мая гуманитарным организациям пришлось возобновить поставку продовольственной помощи в места компактного проживания мигрантов, прекращенную ими ранее. Минфедерации оказалось не по силам обеспечить продуктами все беженские поселения: прекратили работу пищеблоки, была прекращена раздача бесплатного хлеба.

Но структура, позволявшая координировать оказание помощи мигрантам, была разрушена: в соответствии с указаниями «сверху», 17 мая 2001 г. распоряжением президента РИ № 48 полномочия координации деятельности государственных и международных организаций на территории Республики Ингушетия переданы территориальному органу Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики⁵⁸¹.

Во всех местах компактного размещения вынужденных переселенцев остро стояла проблема медицинского обслуживания. Необходимыми медикаментами не были обеспечены больные тяжелыми хроническими болезнями (диабет, рак, туберкулез). Однообразное питание, отсутствие овощей и фруктов ослабляют иммунную систему. В лагерях в условиях большой скученности даже ОРВИ приобретали характер эпидемии. «Группами риска» в этих условиях становятся старики и дети. Дети до трех лет страдают анемией, рахитом, гипотрофией. У беременных и кормящих матерей также отмечены различные степени анемии. Снабжение грудных детей питательными смесями нерегулярно или отсутствует совсем. Распространены болезни нервно-психической сферы: вегето-сосудистая дистония, гипотония, гипертония, заболевания сердца. Переполненные больницы Ингушетии не в состоянии вместить всех нуждающихся в госпитализации⁵⁸².

Содействие в вывозе больных из числа вынужденных переселенцев с территории Ингушетии в другие регионы России (или в исключительных случаях за границу) оказывали: консультационный центр «Веста»⁵⁸³; гуманитарная организация «Hammer Fogum»; Всероссийский Центр медицины катастроф «Защита»⁵⁸⁴; Всемирная организация здравоохранения⁵⁸⁵; консультационный пункт ПЦ «Мемориал». Однако эти организации не могут оказывать специализированную

⁵⁸¹ Координация была восстановлена значительно позднее.

⁵⁸² В республике всего 64 медицинских учреждения — районные, городские, сельские, участковые больницы на 1095 коек.

⁵⁸³ Организация оказывает помощь людям, пострадавшим от военных действий в Чечне.

⁵⁸⁴ Организация, прежде всего, оказывает помощь больным туберкулезом.

⁵⁸⁵ Организация, прежде всего, решает вопросы протезирования.

медицинскую помощь, а люди, находящиеся в крайне тяжелом материальном положении, не в состоянии решить проблемы такого рода самостоятельно.

В 1999–2000 гг. в крупных лагерях были сделаны попытки организовать занятия в палаточных школах, но 75% детей из частного сектора школу не посещали. В 2000–2001 гг. школы Ингушетии приняли всех желающих учиться детей, поэтому в 37 школах республики школьники были вынуждены обучаться в три и более смены. В лагерях беженцев работали палаточные (полевые) школы. С осени 2001 г. школы появились в каждом лагере. С помощью ЮНИСЕФ и НПО «Центр миротворчества и развития» были построены и функционировали пять школ под общим названием «Омега». Было организовано питание детей в школах.

3.4.3. Положение чеченцев в других регионах РФ

Вынужденные переселенцы из Чеченской Республики и в целом этнические чеченцы на протяжении 2001 г. по-прежнему оставались на всей территории России «наиболее уязвимой социальной группой». Их права нарушаются в такой степени, что, по заявлению ПЦ «Мемориал» и Комитета «Гражданское содействие», этнические чеченцы, покинувшие Россию, по своему положению соответствуют определению беженца, данному в ст. 1 Конвенции ООН 1951 г. Россия не является для них страной, в которой или на некоторых территориях которой они могли бы чувствовать себя в безопасности⁵⁸⁶.

Начиная с 1995 г., с начала «первой чеченской войны», в юридические консультации сети «Миграция и право»⁵⁸⁷ обращаются бывшие жители Чеченской Республики, лишившиеся жилья и возможности жить на своей земле, привычного уклада жизни, часто — потерявшие родных и перенесшие ранения. Государство не делает практически ничего, чтобы вернуть или возместить то, чего они были лишены по его же вине.

В 1997 г. было признано право меньшей части пострадавших в период 1994–1996 гг. на мизерную компенсацию⁵⁸⁸, большинство же не

⁵⁸⁶ Из заявления «О положении чеченцев в России», Свидетельство ПЦ «Мемориал» и Комитета «Гражданское содействие». 2001. 26 октября. Подробнее см. на сайте: www.memo.ru.

⁵⁸⁷ В рамках программы «Миграция и право» ПЦ «Мемориал» в различных регионах РФ действуют 50 бесплатных юридических консультаций для беженцев и вынужденных переселенцев. В ходе работы сети ведется непрерывный мониторинг положения жертв военных конфликтов, в частности вооруженного конфликта в Чеченской Республике.

⁵⁸⁸ Выплачивалась она медленно, а после девальвации рубля в августе 1998 г. этой компенсации стало недостаточно для приобретения даже скромного жилья.

получило ничего. Однако в тот период им давали хотя бы формальный статус вынужденного переселенца. Пострадавшим же в ходе «второй чеченской войны» в 1999–2001 гг. статус практически не предоставляется: основанием служит «отсутствие признаков и обстоятельств, предусмотренных ст. 1 Закона РФ “О вынужденных переселенцах”». Т. е. определение «вынужденного переселенца» читается представителями власти иначе, нежели в 1996 г., когда «массовые беспорядки» служили основанием для предоставления статуса, как этого требует определение ст. 1 этого закона.

По сведениям правозащитных организаций, в России, в первую очередь в г. Москве, проводится кампания по фальсификации уголовных дел против чеченцев⁵⁸⁹: задержания на несколько суток по обвинению в хулиганстве, противоправные обыски в домах, подбрасывание краденного, наркотиков, оружия и взрывчатых веществ. В апреле 2001 г. в ходе очередного семинара юристов Сети «Миграция и Право» не нашлось ни одного региона, где не могли бы привести «свежего» примера таких нарушений.

Этнических чеченцев не регистрируют в органах внутренних дел, поскольку они якобы представляют опасность для общества.

Так, бывшей жительнице Чеченской Республики Розе Азиевой сверху на свидетельстве о регистрации в органах внутренних дел на жилой площади знакомых крупными буквами написано «чеченка»⁵⁹⁰ — каждый сотрудник милиции, проверяя документы, обратит внимание на эту надпись и примет меры в соответствии со своими взглядами.

Другой бывшей жительнице г. Грозного, Марет Торшхоевой, в органах внутренних дел предложили зарегистрироваться за крупную сумму денег как иностранной гражданке⁵⁹¹.

Паспортные службы г. Москвы и Московской области отказываются регистрировать вынужденных переселенцев именно по причине их национальной принадлежности⁵⁹² — такие отказы нередко сопровож-

⁵⁸⁹ Подробнее см.: Дискриминация по признаку места жительства и этническому признаку в Москве и Московской области. Август 1999 — декабрь 2000 гг. Доклад ПИЦ «Мемориал» и Комитета «Гражданское содействие». Сост.: А. Ю. Буртин, Л. В. Вахнина, С. А. Ганнушкина, В. М. Гефтер, А. Г. Осипов, О. И. Черепова. М., 2001. Пик этой кампании пришелся на сентябрь–октябрь 1999 г. и был связан со взрывами зданий в г. Москва, Буйнакск и Волгодонск, несмотря на то, что не удалось доказать причастность хотя бы одного чеченца к этим взрывам. С августа 2000 г. эта кампания вновь стала набирать силу.

⁵⁹⁰ В распоряжении Комитета «Гражданское содействие» находится копия свидетельства о регистрации.

⁵⁹¹ Ответ ГУВД г. Москва на запрос депутата Государственной Думы РФ В. Игрунова.

⁵⁹² По заявлениям в Комитет «Гражданское содействие».

даются оскорбительными высказываниями в устной форме. Письменные отказы никогда не сопровождаются ссылкой на национальность заявителя, и руководство органов внутренних дел отрицает наличие каких-либо указаний об ограничении регистрации чеченцев. Вероятно, таких письменных распоряжений действительно нет, однако есть основания утверждать, что действия работников паспортных служб по отношению к чеченцам вызваны не личным отношением, а политикой властей⁵⁹³.

На положение мигрантов и выходцев из Чечни оказывает негативное влияние возрастающая в России ксенофобия, направленная прежде всего против этнических чеченцев. Разрушается мелкий и средний бизнес, в котором участвуют чеченские предприниматели⁵⁹⁴, многие чеченцы теряют работу. Так, в начале 2001 г. в ПЦ «Мемориал» обратился рабочий аэропорта «Внуково» Асланбек Султанович Бейтерс, уволенный после того, как сотрудники транспортной милиции случайно обнаружили, что он чеченец, хотя и с нехарактерной для этого народа фамилией. Обычно же чеченцев просто не принимают на работу: в «Гражданское содействие» обращаются за разъяснением работодателями, убежденные, что, предоставив работу чеченцу, они нарушат закон⁵⁹⁵.

Завершают эту картину действия сотрудников силовых структур, создающих для выходцев из Чечни невыносимые условия.

29 мая 2001 г. в Луковицком сельском округе (Старицкий район, Тверская область) следственная группа прокуратуры совместно с управлением по борьбе с организованной преступностью (всего около 150 человек) провела обыски в девяти домах чеченцев — вынужденных переселенцев, живущих у родственников. Операция была проведена якобы в связи с заявлением одного из сельчан о пропаже у него швейной машинки, но имела исключительно устрашающее зна-

⁵⁹³ Об этом убедительно свидетельствует следующий факт. В конце 1998 г. выходцы из Чечни Залва Айсханова и Халваш Гачаев обратились за временной регистрацией в ОВД г. Королева Московской области. Получив отказ, З. Айсханова 15 марта 1999 г. обратилась за помощью в Комитет «Гражданское содействие». Сотрудник Комитета Е. Бургина позвонила начальнику паспортной службы этого ОВД Н. Новичковой. Та сообщила, что двумя месяцами ранее получила выговор за то, что зарегистрировала чеченца на шесть месяцев; это автоматически лишило ее повышения в воинском звании и премии. Н. Новичкова не исключала, что ее сотрудники, напуганные (или наученные) этим случаем, могли отказать З. Айсхановой и Х. Гачаеву в регистрации со ссылкой на их национальную принадлежность.

⁵⁹⁴ Так, в конце 1999 г. Умар Темирбулатов получил отказ в аренде помещения в нарушение договора — владелец помещения объяснил это угрозами со стороны милиции. Найти другое помещение предпринимателю не удалось, и его дело было полностью расстроено; семье Темирбулатовых было предоставлено убежище во Франции.

⁵⁹⁵ Некоторых удается убедить в обратном, однако абсолютное большинство предпочитает просто не иметь дела с чеченцами.

чение и более походила на «зачистку». Так, один из бойцов, швырнув на пол мальчика 12 лет, приставил ему пистолет к виску и имитировал выстрел; кинувшуюся к сыну мать отбросили ударом приклада по голове.

В ранее заброшенной дер. Спирово (Вышневолоцкий район, Тверская область), где поселилась колония вынужденных переселенцев из Чечни, занимающихся сельским и лесным хозяйством⁵⁹⁶, лидер этой группы А. Арсамаков и мулла следят за тем, чтобы у чеченцев не было конфликтов с местным населением. Тем не менее, районная милиция категорически отказывается регистрировать группу в органах внутренних дел. Против ее членов в течение года постоянно заводились уголовные дела, которые пока оканчиваются ничем, однако держат всех в нервном напряжении. Регулярно милиция задерживает кого-нибудь из чеченцев, бьет, угрожает, вымогает деньги. Сам А. Арсамаков неоднократно подвергался давлению и провокациям с целью вызвать его на противоправные действия.

4. Региональное правозащитное движение

Как видно из вышеизложенного, Чеченская Республика для Российской Федерации — особый регион с точки зрения прав человека, да и права вообще. Соответственно, термин «региональное правозащитное движение» в применении к Чеченской Республике, строго говоря, неверен. Работающие в Чечне правозащитные организации действуют в постоянном контакте с организациями из других регионов России, с межрегиональными и общероссийскими организациями. Положение в Чеченской Республике становилось предметом отдельного рассмотрения на общероссийских форумах общественных организаций. В зоне вооруженного конфликта действуют и международные неправительственные правозащитные организации — опять-таки в тесном контакте с местными и российскими правозащитниками.

С другой стороны, ситуация с соблюдением прав человека в Чеченской Республике неоднократно становилась предметом рассмотрения на форумах межправительственных организаций, делегации которых неоднократно посещали регион. Соответственно, российские власти были вынуждены реагировать — ими были созданы либо инспирированы государственные и «общественные» «правозащитные» структуры, которые в большей или меньшей степени формально действовали на этом

⁵⁹⁶ Комитет «Гражданское содействие» оказывает им регулярную поддержку и хорошо осведомлен о положении этой общины.

направлении и весьма активно — в контактах с международными организациями (это, видимо, и было их главной задачей).

Таким образом, в данном разделе имеет смысл рассматривать не «региональное правозащитное движение», а «деятельность правозащитных организаций и международных организаций в связи с положением в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике», что, разумеется, невозможно в объеме данного доклада. Мы ограничимся кратким обзором этой темы.

Постоянный мониторинг ситуации с правами человека в Чеченской Республике ведут несколько российских правозащитных общественных организаций. В их ряду прежде всего следует назвать Правозащитный центр «Мемориал»⁵⁹⁷ — его деятельность в зоне вооруженного конфликта идет в рамках программы «Горячие точки»⁵⁹⁸ и сети юридических приемных для вынужденных мигрантов «Миграция и право»⁵⁹⁹. В рамках мониторинга с весны 2000 г. работает головной офис в г. Назрани⁶⁰⁰, а с осени того же года — приемные в городах Грозный, Урус-Мартан, Гудермес. Правозащитный центр «Мемориал» не ведет оперативный мониторинг с рассылкой новостей или ведением новостной ленты on-line, что связано со спецификой, с выработанным за много лет стилем работы — прежде всего достоверность, лишь затем — скорость; любая информация многократно проверяется (при отсутствии в Чечне связи). На сайте ПЦ «Мемориал» регулярно размещаются отдельные информационные материалы, доклады о ситуации в регионе, с июля 2000 г. ведется «Хроника насилия», обновляется список пропавших без вести. Кроме мониторинга, «Мемориал» осуществляет юридическую и гуманитарную помощь жертвам конфликта. При подготовке настоящего доклада использовались прежде всего материалы Правозащитного центра «Мемориал».

Мониторинг в зоне вооруженного конфликта в Чечне ведет Общество российско-чеченской дружбы⁶⁰¹, традиционный партнер Московской Хельсинкской группы⁶⁰².

⁵⁹⁷ Исполнительный директор: Т. И. Касаткина, адрес центрального офиса: Москва, 103051, Малый Каретный пер., д. 12; <http://www.memo.ru>; e-mail: memhrс@memo.ru.

⁵⁹⁸ Руководитель О. П. Орлов.

⁵⁹⁹ Руководитель С. А. Ганнушкина.

⁶⁰⁰ Руководитель Э. Ц. Мусаева, адрес: ул. Муталиева, д. 46; e-mail: memorial@southnet.ru.

⁶⁰¹ Сопредседатели С. М. Дмитриевский и Р. М. Кутаев, председатель регионального отделения в Чеченской Республике и Республике Ингушетия И. Эжиев. Адреса: руководящего органа — Н. Новгород, Окский съезд, д. 2, комн. 122, тел. (8312) 300714, 340488; регионального отделения в Чеченской Республике и Республике Ингушетия — Республика Ингушетия, Назрановский р-н, с. Яндаре, госхоз, лагерь беженцев; представительства Информационного центра Общества на Северном Кавказе — Республика Ингушетия, г. Карабулак, ул. Джабагиева, д. 36, кв. 9, тел. 44385. Организация создана в Нижнем Новгороде 17 апреля 2000 г.

В 2001 г. среди проживающих в Республике Ингушетия мигрантов был создан Комитет национального спасения Чеченской Республики, который начал мониторинговую работу⁶⁰³.

Также новостную ленту правозащитного направления ведет Общественный фонд «Гласность»⁶⁰⁴, имеющий корреспондентов в зоне конфликта, и информационное агентство «Прима»⁶⁰⁵.

Необходимо отметить, что в условиях сложившейся в 2001 г. в Чеченской Республике чрезвычайной ситуации с правами человека любой честный журналистский репортаж из Чечни оказывается «правозащитным», что, впрочем, определяет и политику властей в отношении средств массовой информации, и, как следствие, практическое отсутствие подобных репортажей⁶⁰⁶. Эта чрезвычайная ситуация с правами человека до сих пор не осознана российским обществом, не стала предметом общенациональной дискуссии, как, впрочем, и весь вооруженный конфликт на Северном Кавказе.

В Чеченской Республике действуют также и правозащитные группы, не имеющие тесных и постоянных связей с организациями из других регионов России, с межрегиональными и общероссийскими организациями. Среди них есть и активно работающие правозащитные группы — например, «Дог Тешар» («Надежда сердца»), объединение родственников «исчезнувших», задержанных федеральными силовыми структурами и пропавших без вести гражданских лиц.

Кроме того, едва ли не большинство чеченских общественных организаций называют себя «правозащитными» и считают себя таковыми. Это связано со многими причинами и верно, по крайней мере, в том смысле, что они используют «правозащитную» аргументацию — одна-

Сайт: <http://www.uic.nnov.ru/hrmnov/friend/>.

⁶⁰² Обществом российско-чеченской дружбы был подготовлен Доклад о положении с правами человека в Чеченской Республике за 2000 г.

⁶⁰³ Руководитель Р. Бадалов; свою работу Комитет ведет в тесной связи с Движением «За права человека», руководитель Л. Пономарев.

⁶⁰⁴ Сайт информационного агентства «Гласность Медиа»

www.glasnostonline.org; агентство ведет родословную от независимого бюллетеня «Гласность», основанного в 1987 г. бывшим политзаключенным, ныне руководителем Общественного фонда «Гласность», С. Григорьянцем.

⁶⁰⁵ Сайт информационного агентства «Прима»: www.prima-news.ru; агентство ведет родословную от газеты Экспресс-Хроника, основанной в 1987 г. бывшим политзаключенным, ныне руководителем агентства А. Подрабинком.

⁶⁰⁶ Исключения немногочисленны — это, прежде всего, статьи А. Политковской, «Новая газета» (www.pouyaagazeta.ru), некоторые публикации «Московских новостей» (www.mn.ru), «Общей газеты» (www.og.ru), «Новых известий», «Итогов» (до смены состава редакции) и «Еженедельного журнала» (www.ej.ru), репортажи тех иностранных журналистов, что не боятся испортить отношения с ведомством С. Ястржембского, а из электронных СМИ — передачи «Радио Свобода» (www.svoboda.org).

ко цели, методы и стиль определяют их «политический» характер. Иное вряд ли возможно в условиях вооруженного конфликта, поляризации социума и структур гражданского общества⁶⁰⁷, которые рассматриваются сторонами конфликта как «мобилизационный ресурс»⁶⁰⁸.

Положение в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике становилось предметом отдельного рассмотрения на двух основных общероссийских форумах неправительственных организаций — Всероссийском чрезвычайном Съезде в защиту прав человека (20–21 января 2001 г.) и на Гражданском Форуме (21–22 ноября 2001 г.). На первом — чеченской проблеме была посвящена отдельная секция, на втором — дискуссия «Чечня — наша общая боль и забота: пути достижения мира и согласия» и отдельная «переговорная площадка». Хотя эти два мероприятия зримо раскололи «правозащитное сообщество» России⁶⁰⁹, по «чеченской» тематике состав участников был в основном один и тот же⁶¹⁰. Можно условно считать, что результатом выполнения решений Съезда⁶¹¹ были антивоенные и иные действия правозащитных неправительственных организаций в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике⁶¹². Но, безусловно, результат проведения Форума — регулярно проходящие в Москве и в Чечне переговоры правозащитных организаций с представителями власти и силовых структур⁶¹³.

Из международных неправительственных правозащитных организаций, постоянно занимающихся вопросами соблюдения прав человека в зоне вооруженного конфликта на Северном Кавказе и посылающих туда своих представителей, следует прежде всего выделить

⁶⁰⁷ Подробнее о проблемах гражданского общества Северного Кавказа, включая зоны этносоциальных конфликтов, и в частности Чеченскую Республику, см. на сайте «Кавказский узел», www.kavkaz.memo.ru.

⁶⁰⁸ Это, впрочем, не чуждо и обществу в России: дискуссия, последовавшая за Съездом правозащитников и предшествовавшая Гражданскому форуму, была, по сути, посвящена тому, могут ли (должны ли) структуры гражданского общества быть «электоральным резервом» власти (оппозиции); ответ, по-видимому, таков: «могут, но только один раз» — после поляризации они «сгорают», меняют свою природу.

⁶⁰⁹ Соорганизаторы Съезда — Движение «За права человека» и Общественный фонд «Гласность» — не участвовали в Форуме, мотивируя отказ принципиальными соображениями, в частности продолжающимися грубыми и массовыми нарушениями прав человека в Чеченской Республике.

⁶¹⁰ Более того, и секцию на Съезде, и дискуссию на Форуме готовил и вел «Мемориал».

⁶¹¹ См. Резолюцию Всероссийского чрезвычайного Съезда в защиту прав человека о ситуации в Чечне.

⁶¹² Подробнее см. на сайте «Война и права человека» <http://www.hro.org/war/>, в частности деятельность Российского общенационального комитета «За прекращение войны и установление мира в Чеченской Республике».

⁶¹³ Коммюнике и стенограммы переговоров см. на сайте общества «Мемориал» www.memo.ru.

Human Rights Watch⁶¹⁴, ведущую собственный мониторинг ситуации с правами человека.

Направляли свои миссии в зону конфликта и выпускали документы, посвященные ситуации в Чечне, также и другие международные организации — Amnesty International⁶¹⁵, Federation International des Ligues des Droits de L'homme (FIDH). Правозащитная составляющая присутствует и в работе ряда международных гуманитарных организаций, ведущих деятельность в Чечне и Ингушетии. Продолжалось тесное сотрудничество правозащитных организаций — местных, российских и международных, работающих в регионе постоянно и эпизодически: обмен информацией, подготовка совместных документов и докладов, совместные действия в международных структурах (ООН, ПАСЕ).

В течение 2001 г., как и в предыдущем году, ситуация с соблюдением прав человека в Чеченской Республике неоднократно становилась предметом рассмотрения международных организаций.

Комиссия ООН по правам человека приняла соответствующую резолюцию 20 апреля 2001 г.⁶¹⁶; председатель Комиссии Мэри Робинсон предварительно посещала зону вооруженного конфликта и встречалась с представителями правозащитных организаций.

Парламентская ассамблея Совета Европы неоднократно (в частности, перед четырьмя сессиями в январе, апреле, июне, сентябре) направляла свои миссии в зону вооруженного конфликта; в дополнение к комиссии ПАСЕ (лорда Джадда) действовала совместная рабочая группа «Государственная Дума — ПАСЕ» («Джадд—Рогозин»), но в целом позиция ПАСЕ (как и мирового сообщества в целом) к концу 2001 г. практически не была сформулирована. Некоторые наблюдатели объясняли это изменением международной обстановки после террористических актов 11 сентября в США, международной контртеррористической операцией и включением в нее России, однако, скорее, это

⁶¹⁴ Событиям 2001 г. посвящены доклады HRW (см. www.hrw.org/russian/): «Зарытые улики: “белые нитки” в расследовании массового захоронения в Чечне» (май 2001.), «“Грязная война”»: исчезновения, пытки и внесудебные расправы» (март 2001 г.) и «“Последний раз его видели...”: “исчезновения” в Чечне продолжают» (апрель 2002 г.). Отметим, что в начале «второй чеченской войны», осенью 1999 — весной 2000 г., HRW вела непрерывный мониторинг ситуации в регионе, и в тот период ее можно считать ведущей правозащитной организацией в чеченском вопросе.

⁶¹⁵ Материалы Amnesty International на русском языке размещены на сайте www.amnesty.memo.ru.

⁶¹⁶ Резолюция Комиссия ООН по правам человека E/CN.4/2001/L.24 от 20 апреля 2001 г.

не было временным ослеплением: дистанцирование международных организаций от происходящего в Чечне шло уже давно⁶¹⁷.

С самого начала конфликта на Северном Кавказе правозащитные организации постоянно апеллировали к международному сообществу: Российская Федерация, как член ряда европейских структур, взяла на себя обязательства соблюдать права человека и стремиться к разрешению конфликтов политическими средствами, и международное давление на Россию было в этих условиях не только правомерно, но и необходимо.

В январе 2000 г. ПАСЕ первый раз рассмотрела чеченский вопрос, а весной того же года была принята принципиальная резолюция, требующая от России соблюдения прав человека: российская делегация была лишена права голоса, странам-членам СЕ было рекомендовано обратиться с межгосударственными исками к России в Страсбургский суд, а Комитету министров СЕ — приостановить членство Российской Федерации в Совете Европы. Однако уже в мае Комитет министров отказался выполнить эту рекомендацию. Ни одно государство так и не обратилось в Страсбургский суд. А в январе 2001 г. полномочия российской делегации были полностью подтверждены⁶¹⁸.

В конце ноября 2001 г. в Страсбурге прошел организованный Комиссаром Совета Европы по правам человека Альваро Хиль Роблесом семинар с участием, с одной стороны, представителей российской власти, федеральной и местной, с другой — представителей российских и чеченских правозащитных организаций. В своем Резюме по итогам семинара Комиссар, в частности, заметил, что «компетентные власти Российской Федерации официально встали на этот путь [защиты гражданского населения] и уже добились на этом направлении конкретных успехов, и в настоящее время стремятся пресекать подобного рода нарушения». Тогда же, в конце ноября 2001 г., под эгидой Совместной рабочей группы «Государственная Дума—ПАСЕ» из числа сотрудников административных органов Чеченской Республики и общественных организаций Чечни, находившихся на мероприятиях Совета Европы в Страсбурге, был создан так называемый «Консультативный совет». Столь спонтанное учреждение «совета» обусловило случайный и узкий состав его участников, которые к тому же не были заранее наделены мандатом на вхож-

⁶¹⁷ Подробнее см.: Обращение Инициативной группы правозащитных организаций «Общее действие» к сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы, 19 января 2002 г.

⁶¹⁸ Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы от 25 января 2001 г.

дение в подобную структуру. Однако этот «совет» предполагалось наделить существенными полномочиями, сделав его, по сути, «предпарламентом» Чеченской Республики, что может означать отказ Совета Европы от требования политического урегулирования в Чечне.

Совет Европы последовательно отказывался от каких-либо эффективных действий со ссылками на существенный прогресс в области соблюдения прав человека в Чечне. С этим невозможно согласиться — в Чеченской Республике, по сути, ничего не изменилось: с одной стороны, продолжают массовые и грубые нарушения прав человека, а с другой — не началось эффективного расследования совершенных ранее преступлений (этому, собственно, посвящен практически весь настоящий доклад).

Возможно, европейские парламентарии решили, что, наконец, российское общество и государство осознали глубину кризиса и в поисках выхода идет активная дискуссия. Однако визиты делегаций ПАСЕ, работа группы «Государственная Дума—ПАСЕ» не оказывают заметного влияния на ситуацию: проведенные с их участием слушания в Государственной Думе РФ по чеченской проблеме в сентябре 2000 г. и в июне 2001 г. были, безусловно, полезны, но для российских официальных структур они остаются уникальными по кругу участников и остроте обсуждения. Если это делалось «на экспорт», то цель была достигнута, если «для внутреннего употребления» — то нет. Комиссия Государственной Думы по содействию нормализации общественно-политической и социально-экономической обстановки и соблюдению прав человека в Чеченской Республике оказалась эффективна только в этом, пропагандистском смысле.

В том же направлении работал другой государственный институт, призванный, по идее, защищать граждан в зоне конфликта. Созданная по инициативе Совета Европы официальная правозащитная структура — служба Специального представителя Президента РФ по соблюдению прав и свобод человека и гражданина в ЧР В. Каламанова — оказалась неспособна снизить уровень насилия и защитить гражданское население от произвола силовых структур: она в основном фиксирует обращения граждан⁶¹⁹.

Третья официальная правозащитная структура — «Национальная общественная Комиссия» — была создана в 2000 г. после 56-й сессии

⁶¹⁹ В 2000 г. Каламанов утверждал, что его деятельность можно будет оценивать по числу возбужденных по обращениям граждан уголовных дел. На конец 2001 г. обращений было свыше двадцати тысяч, а уголовных дел — в десятки раз меньше.

Комиссии ООН по правам человека⁶²⁰, призвавшей правительство РФ для незамедлительного расследования предполагаемых нарушений прав человека и нарушений международного гуманитарного права в Чеченской Республике срочно создать независимую комиссию в соответствии с признанными международными стандартами. Однако ни процедура создания «Национальной общественной Комиссии» во главе с бывшим министром юстиции РФ П. Крашенинниковым, ни ее состав не позволяют говорить, что она соответствует международным стандартам, принятым в отношении подобных комиссий. Сделала ли эта комиссия что-либо конкретное для расследования нарушений и привлечения виновных к ответственности, неизвестно.

⁶²⁰ См. «Обращение ПЦ “Мемориал” к Комиссии ООН по правам человека», март 2002 г.

5. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В РЕГИОНЕ

Ситуация в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике настолько сложна и запутана, что вряд ли можно предложить какое-либо простое решение — его просто не существует⁶²¹. Права человека нарушаются в Чеченской Республике настолько массово, грубо, повседневно и долго, что речь идет не об «отклонении от нормы» — понятие нормы как таковой здесь, кажется, забыто, а об «иной норме», «иной реальности». Можно указать только общие направления движения, но не путь решения в деталях.

Условно можно выделить пять основных проблем: тупик вооруженного противостояния; правовой вакуум в зоне конфликта; продолжающиеся преступления против мирного населения; безнаказанность преступников; бесконтрольность и взаимное недоверие сторон. Соответственно, можно, не менее условно, назвать пять основных направлений, по которым возможно движение к урегулированию кризиса:

- мирное урегулирование;
- введение операции в Чеченской Республике в рамки национального и международного права;
- прекращение противоправных действий сотрудников федеральных силовых структур, установление единоначалия и наведение дисциплины в войсках Объединенной группировки;
- расследование совершенных преступлений, осуждение и наказание виновных;
- интернационализация конфликта, «прозрачность» событий на Северном Кавказе, допуск представителей международных организаций, правозащитников и журналистов, посредничество и наблюдение со стороны международных организаций в ходе урегулирования.

Напоминая о невозможности чисто силового решения чеченской проблемы и о взятых Россией обязательствах урегулировать конфликты политическими средствами, правозащитники и международные

⁶²¹ Есть мнение, что проблема сводится к определению статуса Чеченской Республики — соответственно, обретение ею независимости, по мнению одних, либо восстановление суверенитета Российской Федерации, по мнению других, автоматически будет решением: право подменяется политикой. Однако, как мы видим, уже восьмой год накапливающиеся издержки этого «простого» решения составляют суть ситуации, которая кажется неразрешимой.

организации неоднократно требовали от федеральной власти начать диалог с противостоящей стороной, с А. Масхадовым, легитимность которого была в 1997 г. признана и международным сообществом, и российским руководством. Руководство России отвечало, что диалог в Чечне уже идет — правда, в качестве партнеров назывались структуры и деятели, никем не делегированные, но заведомо лояльные федеральной власти. Осенью 2001 г. были некоторые признаки прогресса в этом направлении: за ультиматумом, выдвинутым В. Путиным в сентябре, последовали заявления о готовящихся контактах с представителями А. Масхадова, состоялась даже встреча представителя Президента РФ в Южном Федеральном округе А. Казанцева с представителем президента ЧРИ А. Закаевым — правда, это начало не получило развития.

Происходящее в Чеченской Республике необходимо признать вооруженным конфликтом международного характера в соответствии с нормами Второго дополнительного протокола к Женевским конвенциям, объявить в зоне конфликта чрезвычайное положение в соответствии с законом, о чем в установленном порядке уведомить структуры ООН и Совета Европы.

Необходимо немедленно и решительно навести порядок в рядах тех, кто проводит «контртеррористическую операцию». Следует искоренить практику массовых задержаний жителей населенных пунктов по половозрастному признаку, коллективных наказаний, грабежей военнослужащими гражданского населения, произвола и убийств во время проведения спецопераций в населенных пунктах, а также других нарушений прав человека в зоне конфликта.

Этому могут способствовать только не менее существенные меры по расследованию совершенных сотрудниками федеральных силовых структур преступлений, для чего, в первую очередь, необходимо решительное расширение финансирования, материально-технической базы, штатов и полномочий органов прокуратуры, создание совместных групп из представителей территориальной и военной прокуратур, но прежде всего — политическая воля высшей власти Российской Федерации.

Международным организациям — структурам ООН, ОБСЕ, Совета Европы — не следует ослаблять внимание к происходящему в Чеченской Республике. Жизненно необходимо регулярное рассмотрение происходящего на международных форумах, направление в зону конфликта своих представителей. Следует добиваться допуска и беспрепятственной работы на территории республики постоянных миссий наблюдателей международных межправительственных и неправ-

вительственных организаций, специальных докладчиков⁶²², журналистов. Только широкое общественное и международное наблюдение позволит добиться успеха на других четырех направлениях.

⁶²² В частности, необходимо обеспечить их беспрепятственный доступ в местах содержания задержанных и арестованных.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР
ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ

Текст подготовлен
НЕЗАВИСИМЫМ ЭКСПЕРТНО-ПРАВОВЫМ СОВЕТОМ

ОБОБЩЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ МОНИТОРИНГА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ нормативно-правовых актов, принятых региональными законодательными собраниями или органами исполнительной власти регионов, позволяет по признаку *ratione materiae* разделить эти нормативные акты на четыре условные группы:

- нормативные акты, определяющие конституционно-правовое устройство субъекта РФ либо правовой статус региона РФ;
- нормативные акты, затрагивающие конституционные права и свободы граждан;
- социальные, экономические и культурные права;
- законодательство об институтах гражданского общества.

Выборочное экспертное исследование отдельных нормативных актов из общего массива законодательства регионов РФ позволяет выделить основные тенденции развития указанных групп регионального законодательства.

1. Нормативные акты, определяющие конституционно-правовое устройство субъекта РФ либо правовой статус региона РФ

За период проведения мониторинга регионального законодательства регионами Российской Федерации активно принимались нормативно-правовые акты, определяющие их конституционно-правовое устройство. При этом далеко не всегда вновь принятые нормативные акты этой категории (а также изменения, вносимые в них) соотносились с федеральным законодательством и Конституцией РФ. Только впоследствии в некоторые из них (преимущественно после принятия Конституционным судом РФ соответствующих решений) вносились изменения, устраняющие антиконституционные нормы Конституций и Уставов субъектов РФ. Такая динамика изменения нормативных актов рассматриваемой группы стала своего рода правовой традицией для РФ.

В этой связи можно проследить динамику развития указанной группы регионального законодательства за период мониторинга, сопоставляя первичные редакции нормативно-правовых актов с их последующими вариантами.

Показательным в этом контексте является пример с Конституцией Удмуртской Республики (УР), принятой 7 декабря 1994 г. (в редак-

ции Законов УР от 11 мая 1995 г. № 17-І; от 9 января 1998 г. № 549-І; от 24 января 2000 г. № 139-ІІ; Референдума УР от 26 марта 2000 г.; Законов УР от 18 апреля 2000 г. № 168-ІІ; от 18 апреля 2000 г. № 169-ІІ; от 28 ноября 2000 г. № 226-ІІ; от 28 ноября 2000 г. № 228-ІІ).

В первоначальной редакции ч. 2 ст. 5 Конституции Удмуртской Республики предусматривала, что республика самостоятельно устанавливает свою систему органов государственной власти. Однако согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ это имеет место «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Таким законом является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶²³, что говорило о неконституционности рассматриваемой нормы.

В последующем данное положение было изменено и норма сформулирована следующим образом: «Удмуртская Республика самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом» (в редакции Закона УР от 18 апреля 2000 г. № 168-ІІ).

В заключении эксперта Независимого Экспертно-правового Совета (НЭПС) отмечалось, что «в ст. 8 Конституции республики⁶²⁴ говорится о республиканском гражданстве. Однако федеральная Конституция гражданства республик не предусматривает, хотя прямо его и не запрещает. Закона о гражданстве в республике нет, и нормы Конституции о гражданстве оказываются бессодержательными. То же относится к п. «в» ст. 67⁶²⁵, Законом УР от 18 апреля 2000 г. № 168-ІІ это положение было изменено на соответствующее Конституции РФ:

«1. Каждый гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Удмуртской Республики, одновременно является гражданином Удмуртской Республики, обладает всеми правами и свободами, несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики.

⁶²³ Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.

⁶²⁴ При упоминании далее только номеров статей имеются в виду статьи Конституции Удмуртской Республики.

⁶²⁵ Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.

2. Условия признания граждан Российской Федерации гражданами Удмуртской Республики определяются в соответствии с федеральным законом».

В связи с этим необходимо отметить, что и в ст. 11 Конституции Республики Дагестан сохраняется положение, идентичное раннему неконституционному положению Удмуртской Конституции: «Республика Дагестан имеет свое гражданство. Гражданство Республики Дагестан приобретается и прекращается в соответствии с республиканским законом. В соответствии с законом или международным договором допускается двойное гражданство. Каждый гражданин Республики Дагестан одновременно является и гражданином Российской Федерации...»

Далее в экспертном заключении отмечалось: «В ч. 1 ст. 13 установлено, что порядок смены вида и форм собственности на землю и другие природные ресурсы регулируется законодательством Удмуртской Республики. Однако это — чисто гражданско-правовая материя, а согласно п. “о” ст. 71 федеральной Конституции гражданское законодательство отнесено к исключительному федеральному ведению.

Часть 2 этой же статьи предусматривает возможность установления Конституцией и законами республики, исходя из общественных интересов, ограничений права пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами. Природопользование, согласно п. “д” ч. 1 ст. 72 федеральной Конституции, отнесено к совместному ведению Федерации и ее субъектов, а следовательно, акты республики должны в этой сфере соответствовать федеральным законам. Лишь в отсутствие федеральных законов республика может регулировать природопользование самостоятельно с тем, что после вступления в силу федеральных законов республиканские нормы подлежат приведению в соответствие с этими законами»⁶²⁶.

Однако и эти несоответствия были устранены законом Удмуртской Республики, сформулировавшим новую редакцию ст. 13: «Земля и другие природные ресурсы Удмуртской Республики используются и охраняются как основа жизни и деятельности народа Удмуртской Республики и могут находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами регулируются федеральным законодательством и законодательством Удмуртской Республики» (в редакции Закона УР от 28 ноября 2000 г. № 226-П).

⁶²⁶ Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.

В этой связи следует отметить, что в ст. 14 Конституции Дагестана по сей день сохраняется аналог рассматриваемой неконституционной нормы: «Право частной собственности на землю приобретает на основании и в пределах, определяемых республиканским законом»⁶²⁷.

Анализируя далее Конституцию Удмуртии, эксперт отмечал: «В ч. 2 ст. 17 сказано, что основные права и свободы человека и гражданина не должны нарушать права и свободы других лиц. В ч. 3 ст. 17 российской Конституции содержится более правильное положение, а именно что нарушаться права и свободы других лиц не должны *осуществлением* прав и свобод человека и гражданина. При этом ни о каких *основных* правах и свободах речи нет — они все основные»⁶²⁸. Данная рекомендация была учтена региональным законодателем, и в указанную статью были внесены изменения, устранившие недостатки, отмеченные в заключении⁶²⁹.

В заключении эксперта подчеркивалось, что в ст. 25 Конституции Удмуртии и ряде других статей употреблено выражение «закон Российской Федерации». В российской же Конституции говорится о федеральных законах⁶³⁰. Законодатель воспринял и это замечание, и указанная норма была приведена в соответствие со ст. 25 Конституции РФ, в большинстве статей Конституции Удмуртии термин «закон Российской Федерации» был заменен на «федеральный закон»⁶³¹.

В ч. 3 ст. 29 Конституции Удмуртии в связи со свободой мысли и слова в дополнение к положениям федеральной Конституции устанавливался запрет пропаганды насилия, жестокости, порнографии и наркомании. Эксперт НЭПС в своем заключении отмечал, что «это представляет собой регулирование прав и свобод человека и гражданина, а оно согласно п. “в” ст. 71 Конституции России отнесено к исключительному федеральному ведению. То же можно сказать о праве на труд, предусмотренном в ч. 1 ст. 37, об установлении минимального размера оплаты труда (ч. 3 ст. 37), о регулировании рабочего времени (ч. 6 ст. 37)»⁶³².

Однако данные положения не были исключены из Конституции Удмуртии, что сохраняет противоречие рассматриваемого акта с Конституцией РФ⁶³³.

⁶²⁷ Тем же.

⁶²⁸ Там же.

⁶²⁹ Часть 3 ст. 17 Конституции УР гласит: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

⁶³⁰ Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.

⁶³¹ Ст. 25 Конституции УР в редакции Закона УР от 18 апреля 2000 г. № 168-II.

⁶³² Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.

⁶³³ «Статья 29.

Анализируя ст. 36 Конституции Удмуртии, регулиющую земельную собственность и землепользование, эксперт подчеркивал, что «в ней не воспроизведены положения ч. 2 ст. 36 федеральной Конституции о свободном владении, пользовании и распоряжении природными ресурсами со стороны собственников. А в ч. 3 предусмотрена возможность установления законами республики предельных размеров земельных участков, тогда как ч. 3 ст. 36 федеральной Конституции устанавливает, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона»⁶³⁴.

Данные замечания были учтены региональным законодателем, исключившим ч. 2 и 3 из текста указанной статьи.

Эксперт отмечал, что «...вопреки тому, что сказано в ч. 3 ст. 46, республика не вправе заключать международные договоры, касающиеся защиты прав и свобод (п. “к” ст. 71 федеральной Конституции)»⁶³⁵. Именно так и была изменена указанная часть ст. 46 Конституции Удмуртии, которая закрепила следующее положение: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (в редакции Закона УР от 18 апреля 2000 г. № 168-П)⁶³⁶.

В заключении эксперта подчеркивалось: «Чрезвычайное положение и возможные в условиях этого режима ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным конституционным законом (ч. 1 и 2 ст. 56 Конституции РФ), но никак не законом Удмуртии, как сказано в ч. 1 ст. 56 ее Конституции. Соответственно вопрос о том, нужно или не нужно предварительное согласие республики на введение на ее территории чрезвычайного положения, решается также федеральным конституционным законом вопреки тому, что сказано в ч. 2 ст. 56»⁶³⁷.

Законом УР от 18 апреля 2000 г. № 168-11 ст. 56 Конституции Удмуртии изменена в точном соответствии с рекомендациями эксперта НЭПС и закрепляет следующее положение:

-
1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.
 2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.
 3. Не допускается пропаганда насилия, жестокости, порнографии и наркомании...»
- ⁶³⁴ Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.
⁶³⁵ Заключение эксперта НЭПС от 10 апреля 2000 г.
⁶³⁶ Там же.
⁶³⁷ Там же.

«1. Чрезвычайное положение на территории Удмуртской Республики может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

2. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Анализируя ч. 2 ст. 68 Конституции УР, эксперт отмечал, что она, как «допускающая введение на территории республики ограничений перемещения товаров и услуг в перечисленных интересах, противоречит ч. 2 ст. 74 федеральной Конституции, согласно которой такие ограничения могут вводиться в соответствии с федеральным законом»⁶³⁸.

И это замечание эксперта было признано региональным законодателем правильным, что повлекло изменение рассматриваемой статьи, которая теперь гласит: «Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться на территории республики в соответствии с федеральными законами, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей» (в редакции Закона УР от 18 апреля 2000 г. № 169-П).

Аналогичная картина складывается и при анализе **Конституции Татарстана** и изменений, внесенных в нее в период проведения мониторинга⁶³⁹.

Конституция Республики Татарстан (РТ) была принята 6 ноября 1992 г., после чего в нее был внесен ряд изменений: 30 ноября 1994 г., 30 марта 1995 г., 8 декабря 1995 г., 27 ноября 1996 г., 26 мая 1999 г. и 21 июля 1999 г. Ее принятию предшествовало принятие еще в 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Татарской АССР, ст. 5 которой предусматривала, что Декларация является основой для разработки Конституции Татарстана. В апреле 1991 г. из предыдущей Конституции республики — Конституции (Основного Закона) Татарской АССР 1978 г. — был изъят ряд положений, подтверждавших нахождение республики в составе Российской Федерации и верховенство российских законов над законами Татарстана. В марте 1992 г. в республике был проведен референдум о статусе республики как суверенного государства, субъекта международного

⁶³⁸ Там же.

⁶³⁹ Далее излагаются основные положения заключения эксперта НЭПС д. ю. н., профессора Б. А. Страшуна от 24 апреля 2000 г. по Конституции Татарстана.

права, несмотря на то, что Конституционный суд РФ в постановлении от 13 марта 1992 г. признал некоторые положения Декларации и конституционных новелл, а также формулы референдума не соответствующими российской Конституции. Республика не подписала Федеративный договор от 31 марта 1992 г., претендуя на особый статус суверенного государства, лишь ассоциированного с Россией, но не входящего в ее состав. Это получило отражение, в частности, в ст. 61 действующей Конституции Татарстана, где сказано, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения.

В феврале 1994 г. уже после вступления в силу ныне действующей Конституции РФ был заключен Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (далее — Договор), содержание которого, по существу, во многом исходит из концепции Татарстана как ассоциированного суверенного государства, а разграничение компетенций между Российской Федерацией и Республикой Татарстан по ряду позиций отличается от того, которое содержится в ст. ст. 71–73 Конституции РФ. Следует отметить, что российская Конституция не знает института межгосударственной ассоциации, а ч. 3 ст. 11 этой Конституции предусматривает договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие только разграничение предметов ведения и полномочий, но не взаимное их делегирование. Правда, в преамбуле Договора сказано, что Республика Татарстан объединена (не ассоциирована) с Российской Федерацией российской и татарстанской Конституциями и данным договором, а в ст. 1 — что этими же актами осуществляется разграничение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий. Однако толковать эти положения можно весьма различным образом. С учетом сказанного следует оценивать излагаемые ниже несоответствия между действующей татарстанской Конституцией и Конституцией РФ.

Прежде всего следует отметить, что в Конституции Татарстана нигде не говорится о том, что республика находится в составе Российской Федерации. На это косвенно указывают лишь отдельные положения, как, например, ч. 2 ст. 19, согласно которой граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации — России. Ст. 1 Конституции устанавливает:

«Республика Татарстан — суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики.

Суверенитет и полномочия государства исходят от народа.

Государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан».

Такие безоговорочные формулировки несовместимы с текстом российской Конституции.

Определением Конституционного суда РФ от 27 июня 2000 г. (№ 92-О) положения ст. 1 настоящей Конституции признаны не соответствующими Конституции РФ в части закрепления суверенитета (государственного суверенитета) республики, а также в части того, что народ республики является носителем суверенитета и источником (единственным источником) власти в республике.

Конституционный суд РФ сформулировал по этому поводу принципиальную правовую позицию:

«Суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя (статья 4, часть 1). Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является ее многонациональный народ (статья 3, часть 1), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию Российской Федерации (преамбула). Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной властей государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и не-

зависимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации».

В ст. 6 Конституции Татарстана предусмотрена возможность участия профсоюзов в управлении через своих представителей в выборных органах государственной власти. В то же время Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в десятом абзаце ст. 2 устанавливает, что избирательным объединением может стать только политическое общественное объединение, каковым профсоюз по определению не является.

Вызывает сомнения положение ч. 2 ст. 8, согласно которой территория республики является зоной, свободной от оружия массового поражения. Согласно п. «м» ст. 71 российской Конституции, равно как и п. 11 ст. IV вышеупомянутого Договора, оборона и безопасность России отнесены к исключительному федеральному ведению. Эти вопросы, естественно, охватывают и размещение боевых средств. Поэтому только федеральные органы могут решать, где и какие размещать боевые средства для обеспечения обороны и безопасности страны. Конечно, при этом действуют естественные и правовые ограничители, в частности гуманитарные и экологические.

В ч. 1 ст. 11 упомянут такой вид государственной собственности, как коммунальная, не являющаяся собственностью местного самоуправления. Российская Конституция такой формы собственности не знает.

В ч. 3 ст. 12 указано, что принудительное отчуждение объектов собственности допускается в соответствии с законом. Такая формула может означать, что имеется в виду исключительно или наряду с федеральным республиканский закон. Поскольку, однако, речь идет об ограничении или прекращении субъективного права, гарантированного федеральной Конституцией, регулирующий закон может быть только федеральным (п. «в» ст. 71 Конституции России, п. 2 ст. IV Договора).

То же относится к ч. 4 ст. 20, согласно которой осуществление конституционных прав, свобод и обязанностей устанавливается законами. Здесь также нужно было указать, что законы эти — федеральные. То же относится и к ряду других статей (44, 46, 47 и др.).

Раздел II озаглавлен по примеру последних советских конституций «Личность и государство». Но человек и гражданин — это не всегда личность, то есть субъект, способный осознавать последствия своего поведения и нести за него ответственность. Не случайно федеральная Конституция, за исключением одного положения, формулировка ко-

того явилась, скорее всего, результатом редакционного недосмотра, термином «личность» не пользуется.

Статья 19 содержит ряд положений о гражданстве республики, которое федеральной Конституцией не предусматривается. Правда, ст. 2 закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство республик в составе Российской Федерации допускает. Согласно ч. 1 этой статьи «гражданами Российской Федерации являются лица, приобретшие гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом», а следовательно, вопрос о наличии у них или предоставлении им гражданства решается федеральными органами. Что же касается республиканского гражданства, то согласно ч. 2 указанной статьи российского закона граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики. Таким образом, республиканское гражданство приобретает автоматически с переездом российского гражданина на постоянное жительство в республику и так же автоматически прекращается с переездом на постоянное жительство за пределы республики.

В Конституции же Татарстана в ч. 1 ст. 19 установлено, что основания и порядок приобретения гражданства Татарстана определяются законом о гражданстве республики. Отсюда следует (точнее, может следовать, ибо закона такого нет), что Татарстан самостоятельно решает о приеме в свое гражданство лиц, которые тем самым в силу упомянутой выше ч. 2 данной статьи автоматически становятся гражданами Российской Федерации. Лица, переселяющиеся в Татарстан, его гражданства могут и не получить.

Налицо существенное противоречие между российским законом и татарстанской Конституцией. Следует при этом отметить, что п. 2 ст. IV Договора относит к федеральному ведению «гражданство в Российской Федерации», т. е. не только чисто федеральное гражданство. Соответствующие конституционные положения Татарстана нарушают, стало быть, и Договор. Тот факт, что решение вопросов республиканского гражданства п. 8 ст. II Договора отнесено к ведению республики, не освобождает ее от обязанности решать эти вопросы с учетом федерального законодательства.

Выше уже отмечалось, что аналогичная норма была исключена из Конституции Удмуртской Республики как противоречащая Конституции РФ.

Часть 1 ст. 21 Конституции Татарстана гарантирует всем гражданам республики права и свободы, предусмотренные ее Конституцией,

в соответствии с общепризнанными нормами международного права, а также международными договорами Республики Татарстан. А что, Конституция России здесь ни при чем? То же относится к ч. 4 ст. 42.

Кроме того, целый ряд прав человека признается татарстанской Конституцией только за гражданами (очевидно, все же республики, а не России), тогда как российская Конституция признает эти права за каждым человеком (ср., например, ст. 34 татарстанской Конституции и ст. 46 Конституции России, соответственно статьи 41 и 35, 42 и 37 и др.).

В ст. 23 определяются основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Из всего текста Конституции может сложиться впечатление, что российские граждане, не обладающие гражданством Татарстана, суть для него также иностранные граждане.

В ч. 1 ст. 37 право на объединение признается лишь «в соответствии с интересами народа и в целях развития общественной активности». Очень это напоминает формулы сталинской и брежневской Конституций. Проблема в том, кто будет определять, отвечает какое-либо конкретное общественное объединение интересам народа или нет. Это удобное средство для запрещения нежелательных для власти общественных объединений. К тому же смысл любой партии, например, заключается в том, что она отстаивает интересы представляемой ею части народа, даже если и выдает эти интересы за общенародные. Еще более это выражено в деятельности профсоюзов, которые и создаются для защиты интересов наемных работников и их коллективов, отстаивания этих интересов от посягательств работодателей.

В ч. 2 указанной статьи гарантируются права, свободы и достоинство индивидуальных оппозиционеров, но не их общественных объединений.

Все это не соответствует ст. 30 Конституции РФ, где провозглашено право каждого создавать общественные объединения без каких-либо условий и гарантируется свобода деятельности таких объединений, а также запрещается принуждать к вступлению в общественное объединение или пребыванию в нем.

В ст. 48 речь идет о праве на бесплатное получение образования только в государственных учебных заведениях, тогда как ст. 43 российской Конституции распространяет этот принцип и на муниципальные учебные заведения.

Согласно ст. 58 воинская обязанность исполняется на территории Республики Татарстан или вне ее на основе договорных обязательств Республики Татарстан. Согласно же ч. 2 ст. 59 федеральной Консти-

туции граждан несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

В ст. 59 установлено, что Республика Татарстан самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус, решает вопросы политического, экономического, социально-культурного строительства, а законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан. В то же время в ч. 1 ст. 66 российской Конституции сказано, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики. А согласно ч. 1 ст. 15 федеральной Конституции законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Определением Конституционного суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О положения ст. 59 настоящей Конституции признаны не соответствующими Конституции РФ в части верховенства, высшей юридической силы конституции и законов Республики Татарстан на ее территории.

Согласно ст. 72 премьер-министр республики может быть депутатом Госсовета, равно как и главы местных администраций — депутатами соответствующих местных советов. Это противоречит ч. 4 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В ч. 2 ст. 89 среди полномочий Госсовета указано в п. 4 законодательное регулирование отношений собственности, организации управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, бюджетно-финансовой системы, административно-политической деятельности, оплаты труда и ценообразования, налогообложения, охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также других отношений, подлежащих регулированию законодательством Республики Татарстан. Это может обосновываться положениями п. п. 2, 4, 6, 12 ч. 2 ст. II Договора, согласно которым органы государственной власти республики устанавливают республиканские налоги, осуществляют правовое регулирование административных, семейных, жилищных отношений, отношений в области охраны окружающей среды и природопользования, решают вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, а также государственными предприятиями, организациями, другим движимым и

недвижимым государственным имуществом, расположенными на территории Республики Татарстан, являющимися исключительным достоянием и собственностью народа Татарстана, за исключением объектов федеральной собственности, создают Национальный банк в соответствии с отдельным соглашением.

Однако все вышеизложенное противоречит п. п. «в», «ж», «о» ст. 71 Конституции России, согласно которым регулирование прав и свобод человека и гражданина, установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; гражданское законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности отнесены к исключительно федеральному ведению, равно как общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законом. Согласно ч. 1 ст. 72 федеральной Конституции относятся к совместному ведению органов государственной власти федерации и ее субъектов и, следовательно, могут регулироваться республикой лишь в рамках федеральных законов, если таковые приняты, природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (п. «д»)), установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «и»)), административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к»)). В какой-то мере (небезупречно) с этим согласуются п. п. 6, 21, 22 ст. III Договора, которым вышеприведенные положения татарстанской Конституции соответствуют не вполне.

Полномочия Госсовета в отношении президента республики и кабинета министров, предусмотренные п. 14, не вполне согласуются с положениями ст. ст. 23–25 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Полномочия Госсовета по избранию судей общей и арбитражной юрисдикции, назначению прокурора республики, председателя Следственного комитета и принятию решений об амнистии (п. п. 18–20) вторгаются в федеральную компетенцию и нарушают положения ст. 71 (п. «о»)), 72 (п. «л» ч. 1), 83 (п. «е»)), 103 (п. «е» ч. 1), 118 (ч. 3), 124, 128 (ч. 2 и 3), 129 (ч. 1 и 3). То же относится к п. 2 ч. 1 ст. 101 татарстанской Конституции, согласно которому президент республики представляет Госсовету кандидатуры состава Верховного Суда и Высшего

Арбитражного суда республики, ч. 2 ст. 103, регулирующей процедуру их назначения Госсоветом, а также к п. 8 ст. 111, согласно которому президент представляет Госсовету кандидатуры на пост прокурора Республики Татарстан, председателя Следственного комитета Республики Татарстан, а также входит в Государственный совет Республики Татарстан с представлением об их освобождении.

Отмеченным статьям российской Конституции не соответствуют и положения глав 14 и 15 Конституции Татарстана, регулирующие вопросы суда и прокуратуры.

Порядок утверждения состава Центральной избирательной комиссии республики (п. 24), осуществляемого исключительно Госсоветом, не соответствует порядку, предусмотренному ч. 1 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому ЦИК формируется на паритетных началах законодательной и исполнительной властями. То же относится к п. 2 ч. 1 ст. 101 татарстанской Конституции, согласно которому Президент Республики представляет Госсовету кандидатуры половины состава ЦИК.

Пункт 28 наделяет Госсовет правом вводить чрезвычайное положение, тогда как согласно ст. 88 федеральной Конституции чрезвычайное положение вводится Президентом Российской Федерации. То же относится к п. 16 ст. 111 Конституции Татарстана, наделяющему таким правом и президента республики.

В ст. 94 правом законодательной инициативы наделен республиканский совет профсоюзов. Тем самым ему дается преимущество перед независимыми профсоюзами, что противоречит ч. 4 ст. 13 Конституции России, согласно которой общественные объединения равны перед законом.

В Конституции Татарстана отсутствуют такие полномочия высшего должностного лица в его отношениях с парламентом, как право вето и право роспуска, предусмотренные ч. 2 ст. 8 и ч. 3 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно ч. 1 ст. 108 президентом республики может быть избран гражданин республики не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом, постоянно проживающий на территории республики не менее 10 лет и владеющий государственными языками республики. Согласно же ч. 6 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

рации» законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста, однако устанавливаемый минимальный возраст кандидата на выборах главы исполнительной власти не может превышать 30 лет. Часть 5 указанной статьи Федерального закона предусматривает, что ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации. Установление Федеральным законом, законом субъекта РФ продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на территории субъекта РФ в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается. Кроме того, в Конституции Татарстана отсутствует предписание, необходимое, согласно п. 5 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и предусматривающее запрещение избираться на должность высшего должностного лица республики более двух раз подряд.

Согласно п. 9 ст. 111 президент республики представляет Республику Татарстан в международных отношениях; назначает и отзывает представителей республики в иностранных государствах и международных организациях; заключает договоры с иностранными государствами; принимает верительные и отзывные грамоты от полномочных представителей иностранных государств. Нетрудно видеть, насколько эта формулировка отличается от формулировки п. «а» ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации.

Пункт 10 ст. 111 наделяет Президента Республики правом представлять политическое убежище, тогда как согласно п. «а» ст. 89 рос-

сийской Конституции это право принадлежит Президенту Российской Федерации.

Статья 126 предусматривает обязательность решений местных Советов для органов местного самоуправления. Это противоречит всему смыслу ст. 12 и гл. 8 российской Конституции, равно как и Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Особое внимание правозащитников и ученых правоведов привлекает закрепление в Конституции РТ ее избирательной системы.

Региональный избирательный закон отличается от федерального в сторону ограничения демократических прав населения и создания комфортных условий для местной политической элиты. Татарстанский политолог профессор М. Фарушкин характеризует это явление как «региональный правовой сепаратизм»⁶⁴⁰, когда руководство РТ создало для себя отдельное (удельное) избирательное законодательство, которое расходится с федеральными законами и отвечает только собственным интересам правящей региональной элиты. РТ, по мнению политолога, привлекает внимание прежде всего тем, что здесь в течение последнего десятилетия возникла своеобразная ситуация: выборы в федеральные органы власти проходят по одной и достаточно демократичной системе, а выборы в республиканские органы власти проходят по другой системе, которая сильно отстывает от принципов, заложенных в федеральном законодательстве. В первую очередь, это заметно в системе выборов в Государственный совет РТ. Выборы в парламент РТ проводятся по двум типам округов: административно-территориальным и территориальным. Границы первых совпадают с границами районов и городов. Таких округов в Татарстане насчитывалось на выборах 1995 г. — 61, на выборах 1999 г. — 63. Следовательно, из общего числа депутатов Госсовета в 130 человек 63 избирались на последних выборах по административно-территориальным округам, другие 67 — по территориальным. Первоначально (до марта 1995 г.) различие между ними заключалось в том, что депутаты, избранные по административно-территориальным округам, совмещали статус депутата с основной работой. Сделано это было для того, чтобы дать возможность главам районных и городских администраций избираться депутатами республиканского парламента. Поскольку они назначаются и освобождаются от должности лично президентом, то понятен замысел правящей элиты: иметь в лице глав районных и городских администраций послушных и полностью

⁶⁴⁰ Фарушкин М. Избирательное законодательство и выборы в Татарстане: опыт регионального правового сепаратизма / Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск, 2000. С. 10.

управляемых депутатов Госсовета. Современный Госсовет представляет собой собрание номенклатуры: из 130 депутатов, 52 — главы районных и городских администраций, 5 — заместители глав, 45 — генеральные директора и директора хозяйственных организаций, предприятий и фирм, 3 — руководители банков, 12 — депутаты Госсовета прошлого созыва во главе со спикером. Также депутатами Госсовета избраны: премьер-министр, руководитель Аппарата президента, заместитель председателя городского парламента и т. д. Совмещение должности депутата с должностями глав местных администраций, премьер-министра, руководителя Аппарата президента РТ — явное нарушение принципа разделения властей, закрепленного в Конституциях РФ и РТ. Если учесть, что глава местной администрации, как правило, является одновременно председателем местного совета народных депутатов, то этот принцип в РТ нарушается дважды.

Современная избирательная система изначально нарушает равенство избирателей. Депутаты, избранные на выборах по административно-территориальным округам, представляют совершенно разное количество избирателей. По татарстанскому законодательству разница в численности избирателей по избирательным округам не должна превышать 15%. В действительности эта норма всегда нарушается. Так, на момент проведения выборов в Госсовет РТ в 1995 г. в Казанском городском избирательном округе было 788,9 тыс. избирателей, а, например, в Заинском городском избирательном округе — только 26,8 тыс. избирателей. Иначе говоря, один голос избирателя Заинска равнялся более чем 29 голосам казанцев. В утвержденном Центризбиркомом РТ в 1999 г. «Списке избирательных округов по выборам народных депутатов РТ» в 114 из 130 округов число избирателей было либо выше допустимого законом максимума, либо ниже допустимого законом минимума. Например, в Казанском избирательном округе № 1 свыше 800 тыс. избирателей, а в Елабужском избирательном округе № 38 — всего около 8 тыс. избирателей. Каждый избиратель РТ получает как минимум два голоса: один отдает за кандидата в депутаты по административно-территориальному округу, другой — за кандидата по территориальному округу. В РТ сложилась уникальная практика: избиратель РТ как бы представлен в одном и том же однопалатном законодательном округе двумя депутатами, а избиратель из Казани — тремя депутатами, избранными по казанскому городскому, районному (в городе), административно-территориальному и территориальному округу. Такая диспропорция — также явное противоречие федеральным законодательным нормам.

Согласно действующему российскому законодательству, выборы в РФ проводятся на альтернативной основе, что предполагает регистрацию в окружной избирательной комиссии по одномандатному округу не менее двух кандидатов. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» содержится прямое указание на то, что в случае, если ко дню голосования в избирательном округе «число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа кандидатов или равным ему», выборы в данном избирательном округе откладываются. Конституция РТ (ст. 77) говорит по-иному: «в избирательные бюллетени может быть включено любое число кандидатов», что позволяет проводить безальтернативные выборы как президента РТ, так и депутатов Госсовета РТ в лице глав администраций. Хотя в Законе РТ «О выборах Президента РТ» от 22 сентября 2000 г. говорится об альтернативных выборах, указанная конституционная норма не изменена и позволяет со ссылкой на Конституцию РТ по-прежнему проводить в РТ безальтернативные выборы.

Федеральное законодательство исходит из того, что «установление федеральным законом, законом субъекта РФ продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на территории субъекта РФ, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается». Хотя в новом законе РТ о выборах президента РТ ценз оседлости для кандидата в президенты РТ теперь не предусмотрен, в законодательстве РТ и в этом отношении сохраняется некоторая двусмысленность. Например, в законе РТ «О выборах народных депутатов РТ» в редакции от 21 июля 1999 г. и 21 января 2000 г. содержатся нормы о том, что кандидат в депутаты по административно-территориальному округу должен работать или проживать на территории этого округа, а кандидат в депутаты по территориальному округу — проживать на территории РТ. Такая правовая коллизия создает благодатную почву для ссылок то на один, то на другой нормативный акт в зависимости от избирательной конъюнктуры.

В соответствии с Федеральным законом число бюллетеней, передаваемых участковой избирательной комиссии, не может превышать число избирателей по избирательному участку на день передачи бюллетеней более чем на 0,5%. По закону о выборах депутатов Госсовета РТ по каждому избирательному округу число комплектов бюллетеней, передаваемых участковой избирательной комиссии, не может превы-

шать число зарегистрированных по участку избирателей более чем на 4%.

По Федеральному закону избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), обязаны направлять общие данные о результатах выборов по избирательному округу в СМИ в течение одних суток после определения результатов выборов, а по татарстанскому закону «сообщение о результатах выборов по избирательному округу публикуется в печати Центральной и соответствующей окружной избирательной комиссиями в сроки и по форме, установленные Центральной избирательной комиссией».

Очевидно, что отступления от федерального законодательства, допускаемые в РТ, имеют общую черту — направлены в сторону ограничения демократических принципов избирательной системы и создают условия для возможных злоупотреблений и нарушений принципа свободных и честных выборов.

Конституционный суд РФ в своем постановлении от 22 января 2002 г. № 2-П отметил, что «...рассматриваемым нормативным положением, содержащимся в части второй статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункте 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан”, неправомерно ограничиваются гарантии всеобщего и равного избирательного права граждан Российской Федерации, обеспечивающего свободное волеизъявление народа при выборе законодательных (представительных) органов государственной власти, что не согласуется с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3)».

Серьезным изменением, направленным на устранение противоречий Конституции РФ, подвергся Устав **Краснодарского края** (в редакции Законов Краснодарского края от 18 июля 1997 г. № 95-КЗ, от 4 января 2001 г. № 331-КЗ, от 10 мая 2001 г. № 355-КЗ).

В отчете региональной правозащитной организации отмечалось, что в ст. 2 Устава закреплён дискриминационный принцип неравенства прав граждан по национальному признаку: «Краснодарский край является... исконным местом проживания русского народа... Это обстоятельство учитывается при формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления». Такое положение нарушает права человека на равный доступ к государственной службе и к работе в органах местного самоуправления по национальному признаку⁶⁴¹.

⁶⁴¹ Отчет региональной правозащитной организации по Краснодарскому краю.

Указанное дискриминационное положение было устранено из текста рассматриваемой статьи, которая теперь гласит: «Краснодарский край является исторической территорией формирования кубанского казачества, исконным местом проживания русского народа, составляющего большинство населения края» (в редакции Закона Краснодарского края от 4 января 2001 г. № 331-КЗ).

В отчете отмечалось, что «...ст. 7 Устава в нарушение Конституции России “закрепляет” за региональной властью “право” ограничивать на территории края права человека на свободную экономическую деятельность и на распоряжение своей собственностью». Законом Краснодарского края от 4 января 2001 г. № 331-КЗ указанные положения были исключены из Устава.

В отчете подчеркивалось, что «...ч. 2 ст. 12 Устава Краснодарского края в нарушение Конституции России “закрепляет” за региональной властью “право” ограничивать конституционные права граждан в зависимости от постоянного проживания на территории края». Однако и это дискриминационное положение Устава было исключено законом Краснодарского края от 4 января 2001 г. № 331-КЗ.

В нарушение Конституции РФ, ст. ст. 6, 51–53 Устава предусматривали право краевых властей на создание собственных (т. е. не федеральных) судов, финансируемых из краевого и местных бюджетов (ст. 55 Устава). Такая система ставит суды в прямую материальную и финансовую зависимость от местных органов власти и органов местного самоуправления.

Указанным выше законом Краснодарского края приведенные положения также исключены из Устава.

В отчете отмечалось, что ст. 18 Устава в нарушение Конституции России ограничивает права человека на участие в осуществлении государственной власти в крае и ставит его в зависимость от постоянного проживания на территории края.

Однако вышеупомянутым законом и эта норма приведена в соответствии с Конституцией РФ.

Часть 2 ст. 26 Устава Краснодарского края нарушала избирательные права совершеннолетних граждан, связывая их с достижением «21 года» и «постоянным проживанием на территории края не менее 5 лет».

Указанным выше законом введена новая редакция этой статьи: «Депутатом Законодательного собрания края может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и обладающий пассивным избирательным правом в соответствии с федеральными законами

и законами края» (в редакции Закона Краснодарского края от 4 января 2001 г. № 331-КЗ).

Таким образом, несоответствие конституционно-правовых актов субъектов РФ Конституции РФ обусловлено попыткой регионального законодателя наделить субъект Федерации большими полномочиями, чем это предусмотрено Конституцией РФ, что отображает децентралистские тенденции развития Российской Федерации. Однако такие тенденции в определенной мере блокируются Конституционным судом РФ, в практике которого решения о признании несоответствующими Конституции РФ подобных законодательных актов субъектов РФ занимают видное место. Тенденция «перманентных изменений», нестабильности конституционно-правовых актов субъектов РФ отчетливо прослеживается при анализе этих актов, как это было показано выше.

Опасным представляется то, что во многих случаях указанные конституционно-правовые акты субъектов РФ ограничивают права и свободы человека и гражданина, что далеко не всегда становится предметом проверки Конституционного суда РФ.

Приведенные выше примеры позволяют выделить следующие направления ограничения прав и свобод человека и гражданина конституционно-правовыми актами субъектов РФ:

- ограничения некоторых конституционных прав и свобод;
- расширение числа правовых запретов по сравнению с Конституцией РФ;
- формулировки закрепления прав и свобод, допускающие их произвольное (в т. ч. ограничительное) толкование;
- подрыв судебской независимости в субъектах РФ.

Особое место в рассматриваемой категории региональных законодательных актов занимают уставы муниципальных образований.

Устав муниципального образования является необходимым элементом правовой основы местного самоуправления. В нем определяются организация и формы осуществления местного самоуправления, гарантии прав населения по решению вопросов местного значения, содержатся положения о территориальной, правовой, организационной, экономической и финансовой основах местного самоуправления, полномочиях органов и должностных лиц местного самоуправления, гарантиях их прав и ответственности.

Анализ уставов муниципальных образований показывает, что в целом они соответствуют требованиям закона «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации» и содержат все вышеуказанные положения.

Из Устава г. **Читы**, например, видно, что в соответствии с ним действуют или должны действовать нормативные правовые акты городского самоуправления г. Читы, прямо вытекающие из Устава. К ним относятся предусмотренные п. 1 ст. 19 Устава Регламент Читинской городской Думы, положения о порядке формирования и деятельности рабочих органов Читинской городской Думы. В ст. 18 ч. 1.14. п. «г» упоминается о согласительной комиссии. В связи с этим можно рекомендовать принять положение о такой комиссии, порядке ее формирования и статусе.

Часть 3 ст. 9 Устава предусматривает принятие положения о постоянно действующей избирательной комиссии г. Читы. Из Устава также вытекает принятие предусмотренного ст. 14 нормативного правового акта городской Думы «О территориальном общественном самоуправлении в г. Чите»; предусмотренного ст. 26 Устава положения о Контрольно-счетной палате г. Читы; предусмотренного ч. 2 ст. 27 Устава положения об органах Читинской городской Думы; предусмотренного ч. 5 ст. 33 положения о назначении главы Администрации г. Читы и освобождении его от занимаемой должности; предусмотренного ст. 35 Устава положения «О порядке проведения конкурса на замещение должности главы Администрации г. Читы, его назначения и освобождения от должности»; предусмотренного ст. 44 Устава положения «О муниципальных должностях и муниципальной службе в г. Чите». В этом положении необходимо предусмотреть перечень муниципальных должностей, права и обязанности лиц, их занимающих, гарантии их деятельности. Перечень гарантий может быть расширен по сравнению с гарантиями, установленными федеральным законодательством и законодательством Читинской области.

Достоинствами Устава г. **Дзержинска** (Нижегородская область) можно считать подробное изложение в нем порядка реализации права жителей г. Дзержинска требования о проведении местного референдума, установленную в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, перед государством, перед юридическими и физическими лицами. Представляется неоправданным включение в ч. 2 ст. 11 этого Устава в перечень государственных полномочий, находящихся в ведении города, дополнительное регулирование порядка распоряжения и управления объекта-

ми собственности Нижегородской области, переданными в управление органам местного самоуправления города. Порядок распоряжения и управления объектами собственности регулируется только собственником, поэтому в данную статью следовало бы включить слова: «в пределах предоставленных собственником полномочий».

Уставы уделяют достаточно много внимания вопросам обеспечения прав человека. Следует иметь в виду, что на муниципальном уровне может быть введена должность городского Уполномоченного по правам человека и принято Положение о нем. Однако не все Уставы муниципальных образований предусматривают эту должность, что является наиболее существенным пробелом в области обеспечения прав человека на уровне муниципального образования.

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ОТДЕЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН

2.1. Право на свободное получение и распространение информации

За период мониторинга было издано значительное количество региональных нормативно-правовых актов, затрагивающих указанное право.

Так, постановлением администрации Калининградской области от 10 декабря 2001 г. № 495 «О мерах по реализации прав граждан и организаций на правовую информацию» было решено реализовать права граждан на правовую информацию путем создания публичного центра правовой информации в структуре Калининградской областной универсальной научной библиотеки.

В Калининградской области 29 ноября 2001 г. принят закон № 89 «О государственной поддержке информационных технологий в Калининградской области», который регулирует порядок государственной поддержки информационных технологий и направлен на развитие и использование информационных технологий в интересах Калининградской области и ее жителей.

Государственная поддержка в сфере информационных технологий будет оказываться предприятиям, организациям, индивидуальным предпринимателям без образования юридического лица, действующим в сфере информационных технологий. Она включает:

- предоставление информационных ресурсов и информационных услуг, в том числе и посредством сетей передачи данных;
- создание информационных продуктов (продукции) и информационных процессов, в том числе и по контрактам с зарубежными заказчиками;
- осуществление информационных процессов и предоставление информационных услуг в сфере торговли, в том числе и организации расчетов, посредством сетей передачи данных;
- создание, адаптацию и внедрение инженерных технологий, основанных на автоматизированном проектировании и описании технических и географических объектов и систем.

- создание информационных процессов и предоставление информационных услуг в сфере документооборота с использованием электронных носителей.

Доля указанных услуг и продукции в объеме реализации предприятий, организаций и индивидуальных предпринимателей должна составлять не менее 75%.

Законом Республики Калмыкия от 25 декабря 2001 г. № 148-П-3 «О внесении изменений в Закон Республики Калмыкия “О государственной поддержке периодической печати, полиграфии и издательств Республики Калмыкия” определено, что ставка налога на прибыль (доход) организаций установлена в размере 10,5% в части, зачисляемой в республиканский бюджет, для предприятий и организаций Республики Калмыкия, осуществляющих производство и распространение периодических изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой. Действие закона Республики Калмыкия «О государственной поддержке периодической печати, полиграфии и издательств Республики Калмыкия» продлено до 1 января 2004 г.

Закон г. Москвы от 28 ноября 2001 г. № 66 «О внесении изменений в Закон г. Москвы от 28 января 1998 г. № 2 “О кабельном телевидении в городе Москве” отменил норму, согласно которой в г. Москве мог действовать специальный порядок приобретения и оформления прав собственности на сети и объекты кабельного телевидения.

Отменяется также норма закона, устанавливающая взыскание с лица, несанкционированно использующего кабельные сети и системы в коммерческих целях, незаконно полученной прибыли.

Указом мэра г. Москвы от 24 декабря 2001 г. № 36-УМ «О премии города Москвы в области журналистики» утверждено Положение о премии г. Москвы в области журналистики, а также описание диплома и нагрудного знака «Лауреат премии города Москвы в области журналистики». Количество премий не может превышать 15. Размер указанной премии составляет 300 минимальных размеров оплаты труда. Премия г. Москвы присуждается гражданам или группе граждан за творческие достижения и высокий профессиональный уровень журналистской работы, а также в целях повышения роли средств массовой информации в постановке и решении проблем социально-экономической и культурной жизни Москвы, воспитании у москвичей любви к своему городу, уважительного отношения к его истории и традициям.

Решением Рязанского городского Совета от 17 января 2002 г. № 13 «Об освобождении от платы за предоставление информации из реестра

муниципальной собственности» с 1 января по 31 декабря 2002 г. освобождаются от платы за предоставление информации о принадлежности к муниципальной собственности занимаемого ими жилого помещения инвалиды, пенсионеры и лица, имеющие на иждивении 3 и более детей.

Постановлением Губернатора Самарской области от 21 декабря 2001 г. № 448 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов электронных и печатных средств массовой информации при Администрации Самарской области» определены виды аккредитации журналистов, порядок аккредитации, права и обязанности аккредитованных журналистов. В приложении к Правилам содержится бланк аккредитационного удостоверения «Пресса».

Постановлением комитета министров Республики Татарстан от 19 ноября 2001 г. № 810 «О лицензировании деятельности по международному информационному обмену» определено, что лицензирование деятельности по международному информационному обмену на территории Республики Татарстан осуществляется Министерством связи республики. Установлены размеры платы за рассмотрение заявления, переоформление и выдачу лицензии на осуществление деятельности по международному информационному обмену. Лицензирование деятельности по международному информационному обмену осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Постановлением Законодательного собрания Челябинской области от 30 августа 2001 г. № 237 «О Программе государственной поддержки и развития Интернет-экономики в Челябинской области на 2001–2003 годы» утверждается Программа государственной поддержки и развития Интернет-экономики на ближайшие годы.

Анализируя эту группу нормативных актов регионального законодательства, можно сделать вывод об определенном расширении прав граждан на получение и распространение информации в регионах РФ. Об этом свидетельствуют: упрощение процедур лицензирования СМИ, упрощение порядка приобретения сетей и объектов кабельного телевидения, организация учреждений по правовому информированию населения, принятие программ поддержки развития интернет-сетей. Основная масса проблем с реализацией указанного права, по нашему мнению, возникает за счет пробелов и неточностей федерального законодательства и правоприменительной (в т. ч. судебной) практики.

Вместе с тем, проявляется и тенденция определенного **ограничения** прав граждан на получение и распространение информации официального (в т. ч. правоприменительного) характера.

Так, 24 октября 2000 г. губернатор Пензенской области подписал постановление: «О порядке опубликования и вступления в силу актов губернатора и правительства Пензенской области». Согласно этому постановлению законодательные акты губернатора и правительства будут публиковаться в газете «Пензенские губернские ведомости», тираж которой составляет 999 экземпляров. Издание строго официальное, свободно не продается, и найти его чрезвычайно сложно. Это значит, что жители г. Пензы и области не смогут легко получить необходимую информацию о новых правовых актах, выходящих из стен областного руководства. Необходимо отметить, что довольно полный обзор нормативных актов г. Пензы и Пензенской области публикует газета «Деловая Пенза», однако они в основном касаются предпринимательства и бизнеса.

Закон Еврейской автономной области (ЕАО) от 21 декабря 1999 г. № 152-ОЗ «О гарантиях реализации конституционных прав граждан на информацию о решениях, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Еврейской автономной области» неправомерно ограничивает (ст. 1) список являющихся открытыми и доступными законов и нормативных правовых актов государственной власти и органов местного самоуправления ЕАО лишь теми, которые затрагивают права и свободы граждан. Законы и нормативные акты законодательного собрания публикуются только в информационно-правовом сборнике «Собрание законодательства Еврейской автономной области», издаваемом правительством области. Из нормативных актов губернатора и правительства подлежат официальному опубликованию в этом сборнике и в областных газетах только те, которые затрагивают права и свободы граждан (ст. 2). С более широким кругом, хотя и не полным, правовых актов губернатора и правительства области, связанных, в частности, с градостроительством, природопользованием и землепользованием, с использованием областной собственности, средств бюджета и государственных внебюджетных фондов области, можно ознакомиться, согласно закону, только в государственной областной и центральных районных библиотеках, в которые эти акты должны направляться (ст. 3) не позднее 14 дней после вступления их в законную силу.

Согласно ст. 3 в государственную областную, центральные районные библиотеки из числа законов и нормативные акты Законодатель-

ного собрания направляются лишь те, которые затрагивают права и свободы граждан. Закон также ограничивает (ст. 4) право граждан на получение информации о признании судом незаконности того или иного нормативного правового акта государственной власти или органа местного самоуправления ЕАО, обязывая соответствующий орган направлять копию такого решения суда только в соответствующую библиотеку.

Законом Ненецкого автономного округа «Об обращении граждан» от 19 апреля 1999 г. № 75-ОЗ существенным образом ограничивается право граждан на получение информации. Основываясь на данном законе, администрация г. Нарьян-Мар, например, отказывается предоставлять информацию о распределении жилья в г. Нарьян-Мар. Таким образом, законы округа могут фактически приостанавливать действие Конституции РФ и федеральных законов России на территории Ненецкого автономного округа.

Статья 53 Устава Сасовского района Рязанской области гласит: «решения районной Думы доводятся до населения в полном объеме или изложении, а затрагивающие права граждан — доводятся до сведения в полном объеме». В документе говорится только о правах граждан и забывается о правах и свободах неграждан. Кроме того, из текста исчезло прямое указание на средства массовой информации, механизм «доведения до населения» решений Думы не очевиден.

Вместе с тем, в некоторых регионах РФ были приняты отдельные законы, направленные на реализацию гражданами рассматриваемого права.

Так, 13 сентября 1995 г. Законодательное собрание (ЗС) г. Санкт-Петербурга приняло закон «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга». Согласно этому закону правовые акты Законодательного собрания г. Санкт-Петербурга, правительства г. Санкт-Петербурга, мэра г. Санкт-Петербурга, заместителей мэра, глав районных администраций, органов местного самоуправления, не содержащие информации, которая согласно Закону РФ «О государственной тайне» считается закрытой, перечни всех правовых актов органов государственной власти г. Санкт-Петербурга являются открытыми и доступными для ознакомления любому гражданину Российской Федерации.

Законы г. Санкт-Петербурга, постановления Законодательного собрания г. Санкт-Петербурга подлежат официальному опубликованию в «Вестнике Законодательного собрания г. Санкт-Петербурга». Нормативные правовые акты городской администрации г. Санкт-Петербурга под-

лежат официальному опубликованию в «Вестнике мэрии Санкт-Петербурга». Нормативные правовые акты г. Санкт-Петербурга могут быть официально опубликованы также в газете «Санкт-Петербургские ведомости».

В случае отмены, признания судом, арбитражным судом недействительными или незаконными нормативных правовых актов, изданных органами, указанными в ст. 1 данного закона, решения суда, арбитражного суда рассылаются этими органами в порядке, установленном настоящим законом для соответствующих нормативных правовых актов. Срок рассылки, установленный ст. 3 настоящего закона, исчисляется с даты вступления в силу решения суда, арбитражного суда.

Средства массовой информации г. Санкт-Петербурга, опубликовавшие по собственной инициативе нормативные правовые акты, впоследствии отмененные или признанные судами, арбитражными судами недействительными или незаконными, публикуют информацию о принятых судами, арбитражными судами решениях за счет органов власти г. Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления, принявших соответствующие нормативные правовые акты.

2.2. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства

В определенной степени вопросы, связанные с данным правом, затрагивались в разделе «Нормативные акты, определяющие конституционно-правовое устройство субъекта РФ либо правовой статус региона РФ».

Однако проблемы с закреплением данного права в региональном законодательстве не ограничиваются неудовлетворительным содержанием соответствующих норм Конституций и Уставов субъектов РФ. Особые опасения вызывают региональные нормативные акты более низкого уровня, которые содержат дискриминационные положения, подчас противоречащие даже Конституции (Уставу) этого субъекта РФ. Вопиющими примерами такого рода являются нормативные акты, принятые в последнее время Законодательным собранием Краснодарского края.

Так, 20 февраля 2002 г. Законодательное собрание Краснодарского края приняло постановление № 1363-П «О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края».

В заключении эксперта НЭПС по данному постановлению отмечается: «...из абзаца второго ч. 3 ст. 32 Устава Краснодарского края, в котором определяются полномочия Законодательного собрания, реализуемые посредством постановлений, не следует его право предписывать что-либо структурам администрации края, а тем более территориальному органу федерального министерства. В ч. 1 указанной статьи четко указано: «Законодательное собрание края правомочно рассматривать и решать только вопросы, отнесенные к его ведению». Даже пункт «з» упомянутого абзаца второго ч. 3, согласно которому Законодательное собрание может постановлением оформлять «киные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к ведению Законодательного собрания края», не управомочивает этот орган на издание такого рода предписаний, ибо они не имеют своего основания ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Конституция относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов защиту прав национальных меньшинств, тогда как некоторые положения постановления свидетельствуют о его обратной направленности, что мы постараемся показать ниже. Во всяком случае, Законодательное собрание должно было выполнять эту задачу посредством законов, а не актов исполнительного характера, которые входят в компетенцию губернатора»⁶⁴².

Эксперт обращает внимание на то, что из текста указанного документа «... непонятно, каких изменений в пункте “а” ст. 1 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Краснодарского края Законодательное собрание предлагает администрации края в п. 2 постановления добиваться.

Текст указанного договорного положения гласит:

“Статья 1. Настоящим Договором разграничиваются полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Краснодарского края по предметам совместного ведения, а также регулируется деятельность органов государственной власти по следующим предметам ведения Российской Федерации и Краснодарского края:

а) установление условий регулирования миграции на территорию Краснодарского края, гарантирующих сохранение социально-

⁶⁴² Заключение эксперта НЭПС на постановление Законодательного собрания Краснодарского края № 1363-П «О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края».

политической стабильности в приграничном субъекте Российской Федерации”.

Следует отметить, что данный пункт “а” ст. 1 Договора, согласно которому регулирование миграции отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъекта — Краснодарского края, противоречит пункту “в” ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящему регулирование прав и свобод человека и гражданина, включая права национальных меньшинств, к исключительному федеральному ведению. Миграция — это проявление свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства, и свобода эта признана ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации не только за гражданами России, но вообще за каждым человеком, законно находящимся на территории Российской Федерации. Ограничение этой свободы (как и других прав и свобод) возможно, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции, только федеральным законом и никак иначе.

С этой точки зрения пересмотр указанного положения Договора между органами государственной власти России и Краснодарского края может и должен быть только отменой этого противоконституционного положения. Соответственно, никакая временная или постоянная дискриминация лиц без гражданства по вопросу проживания в крае недопустима, а требование именно такой дискриминации содержится в п. 2 постановления»⁶⁴³.

Далее в заключении отмечается: «Неясно, о каких лицах, “незаконно пребывающих на территории Краснодарского края”, идет речь в п. 3 постановления»⁶⁴⁴. Согласно приведенному положению ст. 27 Конституции незаконное пребывание возможно лишь на территории России вообще, а не края. Исключения предусмотрены для российских граждан только ст. 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которой “право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено:

⁶⁴³ Заключение эксперта НЭПС на постановление Законодательного собрания Краснодарского края № 1363-П «О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края».

⁶⁴⁴ «п. 3. Главному управлению внутренних дел Краснодарского края: регулярно осуществлять мероприятия по выявлению лиц, незаконно пребывающих на территории Краснодарского края, и применять к ним предусмотренные законом меры; разработать систему профилактических мер по предупреждению межнациональных конфликтов и выявлению их на ранних стадиях развития».

- в пограничной полосе;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно — территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение»).

Вся территория Краснодарского края не может быть целиком подведена ни под одну из указанных в законе категорий.

Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, то сказанное относится и к ним в силу ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, хотя в отношении них еще действует Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в ред. Федеральных законов от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ и от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ с изм., внесенными Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П. Согласно ст. 19 этого закона «иностранцы граждане могут передвигаться по территории СССР и избирать место жительства в СССР в соответствии с порядком, установленным законодательством Союза ССР. Ограничения в передвижении и выборе места жительства допускаются, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан СССР и других лиц». Ст. 29 Закона устанавливает, что «за нарушение иностранными гражданами правил пребывания в СССР, то есть проживание без документов на право жительства в СССР или проживание по недействительным документам, несоблюдение установленного порядка регистрации или прописки либо передвижения и выбора места жительства, уклонение от выезда по истечении определенного им срока пребывания, а также за несоблюдение правил транзитного проезда через территорию СССР к ним могут быть применены в качестве меры административного взыскания предупреждение или штраф в размере до 50 рублей. Злостное нарушение иностранными гражданами правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР влечет за собой уголовную ответственность».

В соответствии со ст. 30 «иностранному гражданину, нарушающему законодательство о правовом положении иностранных граждан в

СССР, может быть сокращен определенный ему срок пребывания в СССР.

Срок пребывания иностранного гражданина в СССР может быть сокращен также в случаях, когда отпали основания для его дальнейшего пребывания.

Решение о сокращении срока пребывания принимается органами внутренних дел».

Иностраный гражданин может быть, в соответствии со ст. 31, выдворен из пределов СССР:

«1) если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;

2) если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан СССР и других лиц;

3) если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан в СССР, таможенное, валютное или иное советское законодательство».

Решение о выдворении принимается, согласно закону, компетентными советскими органами. Иностраный гражданин обязан покинуть СССР в срок, указанный в этом решении. Уклоняющиеся от выезда в таких случаях подлежат с санкции прокурора задержанию и выдворению в принудительном порядке. Задержание допускается при этом на срок, необходимый для выдворения. Это положение признано Конституционным судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно допускает продление срока задержания указанных лиц сверх 48 часов без вынесения судебного решения.

Ст. 32 распростирает положения закона на лиц без гражданства в СССР, если иное не вытекает из законодательства Союза ССР.

Конечно, применению данный закон подлежит в той мере, в какой он не противоречит российской Конституции. Конституционный Суд высказался по тому положению закона (т. е. ст. 31), которое было предметом обращения в суд, но это не значит, что все остальные положения Конституции соответствуют. В любом случае, очевидно, что решения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства принимаются на основании федерального законодательства и органами, которые этим законодательством управомочены.

Следует также иметь в виду Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» и закон Российской Федерации от того же числа № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», которые

депутаты Законодательного собрания, по-видимому, не посчитали нужным учесть при принятии постановления. Краевые власти обязаны считаться со статусом «беженца» и «вынужденного переселенца», который был предоставлен федеральными властями значительному числу лиц, проживающих на территории края. Согласно ч. 2 ст. 12 закона «О вынужденных переселенцах» «субъект Российской Федерации, территорию которого покинули лица, признанные вынужденными переселенцами, компенсирует расходы на прием и обустройство указанных лиц в порядке, определяемом правительством Российской Федерации»⁶⁴⁵.

Также постановление предписывает в п. 4 проводить проверки выделения и использования земель только в местах компактного проживания в крае этнических групп (русские, очевидно, такой группой не считаются).⁶⁴⁶

На основании изложенного эксперт делает вывод о том, что «...постановление принято Законодательным собранием за пределами его уставных полномочий, оно вторгается в федеральную компетенцию и нарушает признанные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина»⁶⁴⁷.

27 марта 2002 г. Законодательное собрание Краснодарского края приняло постановление № 1381-П «О мерах по усилению государственного контроля за миграцией и административному выдворению лиц, незаконно находящихся на территории Краснодарского края».

Данное постановление, как и предыдущее, выходит за пределы компетенции Законодательного собрания, определенной Уставом Краснодарского края, и вторгается в федеральную компетенцию.

Эксперт НЭПС, анализирувавший данное постановление отмечает в заключении, что «...регулирование прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. “в” ст. 71 Конституции РФ). Незаконное нахождение может иметь место на территории России в целом или на территориях, указанных в ст. 8 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”. Территория Краснодарского края в целом к послед-

⁶⁴⁵ Заключение эксперта НЭПС.

⁶⁴⁶ «п. 4. Комитету по земельным ресурсам и землеустройству по Краснодарскому краю регулярно проводить проверки законности выделения и использования земель в местах компактного проживания в крае этнических групп с применением соответствующих мер к нарушителям земельного законодательства».

⁶⁴⁷ Заключение эксперта НЭПС.

ним не относится. Незаконной миграции в Краснодарский край быть не может по определению. Любое лицо, законно находящееся в России, вправе приезжать в Краснодарский край и селиться, за исключением мест, предусмотренных упомянутой ст. 8 Закона № 5242-1. Никакие органы местного самоуправления, никакие комиссии миграционного контроля не вправе этому препятствовать, несмотря на рекомендацию п. 2 постановления»⁶⁴⁸.

В заключении подчеркивается: «...административное выдворение может иметь место только из указанных территорий, но не из территории Краснодарского края. Так что администрации края не стоит трудиться над изысканием средств из краевого бюджета на осуществление незаконного административного выдворения. Тем более недопустимо привлекать к этому средства общественных объединений и коммерческих структур, как предлагается в постановлении»⁶⁴⁹.

Упомянутое в п. 3 постановления законодательство о пребывании и жительстве на территории Краснодарского края не может противоречить Конституции РФ и федеральному законодательству. Поэтому сомнительны правомерность и целесообразность такого краевого законодательства. Процедура административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства также относится к федеральному, а не краевому ведению. Ее основные принципы установлены новым Кодексом РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г., который вступит в силу с 1 июля 2002 г. Не стоит поэтому утруждать ГУВД края совершенствованием данной процедуры.

Анализируя ситуацию с закреплением рассматриваемого права в региональном законодательстве, следует помнить о дополнениях, внесенных в 2000 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно ст. 3¹ нынешней редакции Федерального закона «органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции

⁶⁴⁸ Заключение эксперта НЭПС на постановление Законодательного собрания Краснодарского края № 1381-П «О мерах по усилению государственного контроля за миграцией и административному выдворению лиц, незаконно находящихся на территории Краснодарского края».

⁶⁴⁹ Там же.

Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

В случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом».

Представляется, что отмеченные выше изменения в законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» могут блокировать попытки законодательных органов субъектов РФ принимать новые нормативные акты, ограничивающие указанное право.

3. СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

3.1 Социально-трудовые права

Проведенный мониторинг показал, что наибольшее число нормативных актов, принятых законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, регионов (муниципальных образований) касается прав граждан в социально-трудовой сфере. Одновременно нормативно-правовые акты именно этой группы наиболее часто подвергаются изменениям или отменяются вовсе. Наибольшей стабильностью обладают только законы субъектов РФ, однако и среди них нет ни одного действующего в своей первоначальной редакции. Причина этого не только в быстро меняющейся социальной политике на региональном уровне, но и попытках региональных законодателей восполнить пробелы федеральной нормативной базы. Последнее обстоятельство нередко приводит к противоречиям между федеральным и региональным законодательствами.

Можно привести ряд примеров, отражающих указанную тенденцию.

Так, постановление мэра г. Рязани от 12 мая 1996 г. № 1385 ввело в действие Федеральный закон «О ветеранах» на территории Рязани с 1 июля 1996 г., а не со дня официального опубликования, т. е. с 25 января 1995 г. На основании постановления ветеранам предоставлялись льготы в виде 50%-ной оплаты за газ, проживающим в домах, которые не имеют центрального отопления, и 50%-ной оплаты занимаемой общей площади жилых помещений, но не упоминаются другие льготы, перечисленные в законе РФ «О ветеранах»⁶⁵⁰. Постановление городской Думы г. Сасово (Рязанская область) от 11 февраля 1999 г. «Об утверждении местных налогов и сборов в 1999 г.» вводит Положения о налогах и сборах с 1 января 1999 г., что противоречит требованию ст. 54 Конституции РФ, т. к. устанавливает ответственность задним числом. Эти Положения о взимании налогов не были опубликованы, что противоречит п. 3 ст. 15 Конституции РФ⁶⁵¹.

Приведенные положения нормативных актов городской Думы г. Сасово в 1999 г. были изменены в результате протестов Сасовского межрайонного прокурора. Прокурор принес протесты по жалобе правозащитного центра «Выбор Совесть». Всего в результате действий

⁶⁵⁰ Справочная юридическая система «Референт», 1999, апрель.

⁶⁵¹ Информация Сасовского правозащитного центра «Выбор Совесть».

указанной общественной организации было изменено семь местных нормативных актов⁶⁵².

Нельзя не отметить и тот факт, что многие принимаемые законы носят декларативный характер, а некоторые вызывают протест отдельных групп населения. Так, например, в декабре 1999 г. бурный протест вызвал принятый Саратовской областной думой закон от 29 ноября 1999 г. № 58-ЗСО «О введении на территории Саратовской области единого налога на вмененный доход от розничной торговли...». Возмущенные явно завышенным объемом вмененного дохода предприниматели (действующие без образования юридического лица) вышли на митинг, обоснованно рассматривая закон в принятой редакции обрекающим их на разорение и потерю работы.

13 августа 1999 г. Прокуратурой Тверской области (ТО) принесен протест на областную закон «О муниципальной службе в Тверской области», в п. 4 которого указано, что органам местного самоуправления предоставляется право изменять условия выплаты ежемесячных доплат к государственным пенсиям муниципальным служащим, в том числе временно прекращать (приостанавливать) выплаты, а также устанавливать доплаты в меньшем размере, чем предусмотрено в Приложении № 3 к закону ТО «О государственной службе в ТО». Указанное положение противоречит ч. 2 ст. 39 Конституции РФ, ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в РФ», поскольку федеральными и областными законами не предусмотрено введение каких-либо ограничений для установления и выплаты государственным и муниципальным служащим доплаты к государственным пенсиям за выслугу лет⁶⁵³.

В Томской области 17 ноября 1998 г. принят и действует Закон «О квотировании рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы». В законе определяются правовые, экономические и организационные основы квотирования рабочих мест для отдельных категорий граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы.

В развитие и во исполнение этого закона принято Постановление Администрации Томской области от 29 января 1999 г. № 28, которым утвержден типовой договор о квотировании рабочих мест (согласно закону квотирование осуществляется на основе договора).

⁶⁵² Информация Сасовского правозащитного центра «Выбор Совесть».

⁶⁵³ Информация Прокуратуры Тверской области.

Между тем, представляется, что без разработки ряда нормативных актов органами местного самоуправления квотирование может не получить должного распространения.

К примеру, ст. 5 закона «О квотировании...» устанавливает, что квоты для приема на работу устанавливаются органами местного самоуправления с учетом ситуации, складывающейся на рынке труда. Было бы целесообразно разработать на местах положения, определяющие конкретный порядок установления квот. Разумеется, что положения должны разрабатываться с участием органов государственной службы занятости населения, с участием органов по труду и других заинтересованных организаций. Этот вопрос мог бы быть решен куда более быстро при взаимодействии органов местного самоуправления и областных органов власти в процессе правотворчества еще на стадии разработки закона «О квотировании...».

Достаточно много было внесено изменений и дополнений в уже существующие правовые акты. Например, в Решение Томской городской думы от 18 октября 1999 г. № 163 «О квотировании рабочих мест в организациях...» было внесено дополнение о том, что квотирование рабочих мест распространяется в том числе на лиц, осужденных к лишению свободы и не обеспеченных работой по независящим от них причинам, что, на наш взгляд, является очень существенным дополнением, учитывая, что невозможность трудоустройства является одной из основных причин рецидивной преступности.

В законе Архангельской области «О социальной помощи отдельным категориям граждан» (от 4 марта 1999 г. № 109-21-03) имеют место противоречия с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» (от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ) в части ст. 6 («Государственная социальная помощь может оказываться одновременно или на период не менее трех месяцев») и ст. 11 («Размер государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, определяется законодательством соответствующих субъектов РФ в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина»).

Положения областного закона либо вводят нормы и категории, не предусмотренные в федеральном законе, либо ограничивают его нормы.

Так, ст. 1 областного закона вводит новое понятие «категория особо нуждающихся», которого нет в Федеральном законе «О государственной социальной помощи». Статья 2 — новые понятия «адресная помощь», «временно находящиеся в трудной жизненной ситуации», которых нет в ФЗ. Статья 3 областного закона ухулишила возможность востребовать социальную помощь — «адресная помощь *оказывается раз в год в форме единовременного социального пособия*». Также областным законом (ст. 4). значительно уменьшен размер социальной помощи — до 4 минимальных размеров оплаты труда (ограничен до 332 руб.).

Кроме того, областной закон в целом не приведен в соответствие с Федеральным законом в 3 месячный срок на основании ст. 13 Федерального закона до 17 октября 1999 г.

Одна из основных проблем региональной правотворческой деятельности заключается либо в бесцельном с юридической точки зрения дублировании федерального законодательства, либо в издании таких нормативных правовых актов, которые не только по смыслу, но и по букве закона противоречат федеральному законодательству.

В качестве примера можно привести закон Волгоградской области «О минимальной заработной плате на территории Волгоградской области в 2000 г.», в котором определяется порядок установления минимальной заработной платы на территории Волгоградской области на 2000 г. Данный закон конкретизирует отдельные положения ранее принятого закона Волгоградской области «О регулировании оплаты труда в Волгоградской области» (от 9 ноября 1999 г. № 327-ОД).

Минимальный размер оплаты труда, определяемый в соответствии с вышеуказанным законом, необходим в целях заключения областного трехстороннего соглашения. В иных случаях работодатели вправе руководствоваться нормами федерального трудового законодательства. В соответствии со ст. 78 КЗоТа РФ минимальная оплата труда работника не может быть ниже установленного Государственной Думой РФ. В федеральном законодательстве отсутствуют нормы, предписывающие работодателям руководствоваться иными критериями при установлении размера минимальной оплаты труда работников.

Согласно вышеуказанному областному закону размер минимальной заработной платы определяется исходя из соотношения между величиной прожиточного минимума и минимальным размером оплаты труда, специальным коэффициентом, установленным законом Волгоградской области, и фиксируется в областном трехстороннем соглашении. Областное трехстороннее соглашение заключается между администрацией

Волгоградской области, областным советом профессиональных союзов, областным объединением работодателей, иными представительными органами и органами общественной самодеятельности, обладающими соответствующими полномочиями по представлению интересов работодателей и работников. Важно обратить внимание на добровольный характер данного соглашения. Областное трехстороннее соглашение по оплате труда распространяется на организации, расположенные на территории Волгоградской области, чьи полномочные представители участвуют в его подготовке и заключении.

Таким образом, на работодателя тогда будет распространяться обязанность выплачивать заработную плату работникам не ниже установленного соответствующим законом уровня Волгоградской области, когда работодатель закрепит эту обязанность в коллективном договоре или ином локальном акте, регулирующем систему оплаты труда. На основании ст. 6 закона РФ «О коллективных договорах и соглашениях» от 11 марта 1992 г. № 2490-1 (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1995 г. и 1 мая 1999 г.) в случае инициирования коллективных переговоров со стороны работников по разработке, заключению и изменению коллективного договора работодатель обязан начать переговоры в семидневный срок. При этом нормативные обязательства работодателя в отношении минимальной заработной платы своим работникам определяются Федеральным законом и могут быть улучшены в пользу работников в порядке взаимного соглашения.

Другой пример связан с областным законодательством Тульской области. Тульский областной суд 24 мая 2000 г. признал недействительным п. 6 Постановления губернатора Тульской области № 356 от 21 сентября 1999 г. «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы». По Постановлению губернатора Тульской области размеры тарифных ставок на территориальном уровне примерно на 50% ниже действующих в России. В обосновании сказано, что п. 6 этого постановления не отвечает положению ст. 2 Федерального закона «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы», которым тарифная ставка (оклад) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в размере 110 руб. устанавливается с 1 апреля 1999 г. и п. 1 Постановления правительства РФ от 18 марта 1999 г. «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы», которым также с 1 апреля 1999 г. были утверждены согласованные с обще-

российскими объединениями работодателей тарифные коэффициенты ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Решение Тульского областного суда было оспорено в Верховном суде РФ. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда рассмотрела в судебном заседании от 7 августа 2000 г. дело по кассационной жалобе представителя администрации Тульской области И. А. Севостьянова на решение Тульского областного суда от 24 мая 2000 г. и определила оставить решение Тульского суда без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения⁶⁵⁴.

Закон Хабаровского края «О краевой целевой программе “Социальная защита пожилых граждан, инвалидов, детей из малообеспеченных семей на 1999 г.” от 29 января 1999 г. противоречит Федеральному закону «О ветеранах» (п. 1.33 краевого закона нарушает ст. ст. 14–23 ФЗ) и Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в РФ» (п. 1.34 краевого закона нарушает ст. 30 ФЗ).

В Хабаровском крае сам факт принятия закона «Об ответственности за нарушение порядка привлечения и использования в Хабаровском крае иностранной рабочей силы» противоречит федеральному законодательству, поскольку установление порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории РФ относится к регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина и в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ относится к исключительному ведению Российской Федерации.

Законодательная Дума Хабаровского края, учитывая, что федерального закона, устанавливающего условия и порядок привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, пока нет, могла разработать и направить в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ свой проект федерального закона, но принимать собственный Дума не имела права.

Имеются факты несоответствия положений подзаконных региональных, местных и локальных нормативных актов положениям регионального, российского и международного права в области прав человека.

Такого рода нормотворчество имеет достаточно широкое распространение в Хабаровском крае. Кроме приведенных выше примеров, следует отметить целый пакет таких постановлений, который принимался, в частности, мэром г. Хабаровска П. Филипповым. Постановление мэра № 3489 от 19 декабря 1997 г. «Об упорядочении перевозки категорий граждан,

⁶⁵⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации. Дело № 38ГОО-14. 2000, 7 августа.

которым предоставлена льгота по бесплатному/льготному проезду в общественном транспорте» признано недействительным как противоречащее федеральному законодательству решением Центрального районного суда г. Хабаровска от 29 декабря 1997 г. Следует заметить, что несоответствия российским законам постановлений мэра, Законодательной Думы Хабаровского края, главы администрации Хабаровского края обнаруживают, как правило, не прокуратура, призванная следить за законностью принимаемых нормативных актов, а простые граждане, права которых грубо этими актами попираются.

Так, согласно исковому заявлению в Хабаровский краевой суд жителя г. Хабаровска Ю. И. Колмакова, расчет субсидии для оплаты жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом фактически занимаемой площади жилья (как того требует п. 6 ст. 3 закона Хабаровского края «О социальной норме площади жилья на территории Хабаровского края») нарушает его права и резко уменьшает материальное благополучие его семьи вопреки федеральным правовым актам. «Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются гражданам органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг...» (п. 1 Положения о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг Постановления Правительства РФ от 2 августа 1999 г. № 887, ст. 15 ч. 2 закона РФ «Об основах Федеральной жилищной политики»).

Пункт 6 ст. 3 закона Хабаровского края «О социальной норме площади жилья на территории Хабаровского края» предлагает производить расчет субсидий с «учетом фактически занимаемой площади жилья». Федеральные акты говорят о «субсидиях... в пределах социальной нормы жилья...», а краевой закон о «субсидиях... в пределах социальной нормы жилья, но не более фактически занимаемой площади жилья».

Федеральные акты, исходя из равного права граждан России на получение субсидий из бюджета, предлагают вести расчет субсидий исходя из социальной нормы жилья (которая на территории того или иного субъекта Федерации для всех граждан одинакова) и не связывают этот расчет с фактически занимаемой площадью жилья. Краевой же закон, явно нарушая это равенство граждан, предлагает вести расчет субсидий исходя из фактически занимаемой площади жилья, существенно снижая размер субсидий для граждан, у которых фактически занимаемая площадь жилья меньше социальной нормы.

Хабаровский суд отклонил иски Ю. И. Колмакова (его интересы в суде представляли по его просьбе участники Движения «За права человека»). На это решение подана кассационная жалоба в Верховный суд.

В отдельных регионах приняты специальные **законы о социальной защите населения**, закрепляющие большой круг социальных, трудовых и экономических прав лиц, проживающих на территории данного субъекта РФ.

Типичным законом такого рода является закон Саратовской области «О социальной защите населения в Саратовской области», принятый Саратовской областной Думой 29 декабря 1999 г.

Статья 7 указанного закона закрепляет права граждан в сфере социальной защиты населения: «...граждане имеют право на: обязательную и эффективную помощь в порядке, устанавливаемом Правительством области и органами местного самоуправления; уважительное и гуманное отношение со стороны работников социальных служб; добровольные принятие или отказ от того или иного вида социальной помощи; получение бесплатной информации о видах и формах социальной помощи, порядке и условиях предоставления социальных услуг; выбор учреждения социального обслуживания; получение бесплатной правовой и психологической помощи в учреждениях социальной защиты населения».

Статья 4 закона закрепляет основные принципы социальной защиты населения, которыми являются:

- адресный характер мероприятий, предусматривающих оказание социальной помощи отдельным категориям граждан, нуждающихся в ней, в соответствии с федеральным и областным законодательствами;
- дифференцированный подход при определении размеров и видов социальной помощи;
- приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- комплексный характер социальной помощи, предполагающий возможность предоставления одновременно нескольких видов помощи (денежной, натуральной помощи, помощи в виде услуг и льгот, правовой, психологической помощи);
- социальное реагирование, предполагающее пересмотр социальных нормативов с ростом стоимости жизни, повышением минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума;
- содействие самопомощи, самообеспечению человека;

- доступность форм и видов социальной защиты;
- преемственность всех форм и видов социальной защиты;
- добровольность, гуманность и конфиденциальность.

Представляется, что перечень прав граждан в сфере социальной защиты может быть расширен, поскольку принципы социальной защиты, приведенные выше, гарантируют отдельные права, даже не упомянутые в ст. 7 указанного закона (например, право требовать неразглашения данных об оказании социальной защиты).

Указанный закон предусматривает три основные формы социальной защиты населения:

- денежную помощь;
- натуральную помощь;
- помощь в виде услуг и льгот.

Согласно ст. 31 указанного закона денежная помощь может предоставляться в виде: социального пособия целевых единовременных выплат, предназначенных для удовлетворения бытовых потребностей граждан; разовой компенсации, доплаты к пенсиям и пособиям; субсидии на коммунальные и транспортные услуги; субсидии на покупку необходимых лекарств; дотации на оздоровление детей.

Натуральная помощь может предоставляться в виде: предметов первой необходимости; продуктов питания; лекарственных препаратов; специализированных транспортных средств; топлива; технических средств реабилитации; бесплатного питания.

Социальные услуги могут быть предоставлены в виде: временного пребывания пенсионеров, инвалидов (детей и подростков) в учреждениях социальной защиты населения на период устранения особо острого социального неблагополучия; надомного социально-бытового обслуживания пенсионеров и инвалидов; торгового обслуживания по продаже продуктов питания и предметов первой необходимости по социально низким ценам; доставки горячих обедов на дом (бесплатных или по социально низким ценам); предоставления бытовых услуг прачечных, парикмахерских, предприятий химической чистки, по ремонту обуви, одежды, бытовой техники и иных услуг на льготных условиях оплаты; социально-медицинской реабилитации детей-инвалидов; реабилитации детей-инвалидов средствами физической культуры и спорта; социальной реабилитации несовершеннолетних; консультаций по телефону и т. д.

В некоторых субъектах РФ были приняты специальные **законы о социальной защите отдельных групп населения**.

Показательным в этом плане является закон Республики Саха (Якутия) «О социальной защите инвалидов в республике Саха (Якутия)» от

17 марта 1998 г. № 6-П. Согласно данному закону «...работающим инвалидам I и II групп устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 35 часов в неделю с сохранением полной оплаты труда».

Закон устанавливает дополнительные льготы для различных групп инвалидов: «Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже пятидесяти процентов с квартирной платы, оплаты коммунальных услуг, электроэнергии (в домах государственного, муниципального, индивидуального жилого фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению. Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в постоянном уходе, за счет местного бюджета предоставляется скидка в размере 50% от суммы платежа за пользование телефоном и радиотрансляционной точкой.

Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в постоянном уходе, предоставляется право на внеочередную установку и скидку в размере 50% от суммы оплаты за установку телефона за счет местного бюджета».

Законодательным собранием Краснодарского края 25 ноября 1997 г. в целях создания для жителей края, являющихся инвалидами, получивших в несовершеннолетнем возрасте ранения, контузии или увечья в годы Великой Отечественной войны, условий для обеспечения реализации их гражданских, экономических, политических и других прав и свобод принят закон «О правовом статусе и социальной защите граждан-инвалидов, получивших в несовершеннолетнем возрасте ранения, контузии или увечья в годы Великой Отечественной войны».

Данный закон формулирует очень важное правило, состоящее в том, что «...установленные ранее законодательством СССР и законодательством Российской Федерации права и льготы для инвалидов и инвалидов с детства вследствие боевых действий по время Великой Отечественной войны, а также для членов их семей не могут быть отменены без их равноценной замены».

Согласно ст. 4 указанного закона: «Социальная защита граждан-инвалидов, получивших в несовершеннолетнем возрасте ранения, контузии или увечья в годы Великой Отечественной войны, предусматривает осуществление системы мер, направленных на создание условий, которые обеспечивают им экономическое и моральное благополучие, а также на предоставление им дополнительных прав и льгот по:

- пенсионному обеспечению;

- получению жилых помещений;
- коммунально-бытовым услугам;
- медицинскому и санаторно-курортному лечению, обеспечению лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения;
- обеспечению транспортными средствами и оплате проезда;
- условиям труда;
- пользованию услугами учреждений связи.

За счет средств местного бюджета инвалидам войны устанавливаются следующие дополнительные льготы: «Гражданам-инвалидам, получившим в несовершеннолетнем возрасте ранения, контузии или увечья в годы Великой Отечественной войны, предоставляются следующие дополнительные права и льготы:

- доплата к пенсии, исчисленной по закону РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР», в размере двух минимальных пенсий по старости;
- внеочередная бесплатная установка квартирного телефона;
- первоочередное бесплатное предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов нуждающимся в улучшении жилищных условий;
- скидка в размере 50% от размера оплаты занимаемой общей площади (в пределах социальной нормы), в том числе членам их семей, совместно с ними проживающим (в коммунальных квартирах — скидка в размере 50% от размера оплаты занимаемой площади). Льготы по оплате жилья предоставляются лицам, проживающим в домах государственного и муниципального жилищных фондов, а также в приватизированных жилых помещениях;
- скидка в размере 50% от суммы оплаты коммунальных услуг, в том числе членам их семей, совместно с ними проживающим, (водоснабжение, водоотведение, вывоз бытовых и других отходов, газ, электрическая и тепловая энергия — в пределах нормативов потребления коммунальных услуг, абонентная плата за телефон, радио, коллективную антенну), а проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, — в оплате топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого топлива. Обеспечение топливом производится в первоочередном порядке. Льготы по оплате коммунальных услуг предоставляются независимо от вида жилищного фонда;

- бесплатное пользование при выходе на пенсию поликлиниками, к которым они были прикреплены в период работы, бесплатное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях (в том числе и госпиталях ветеранов войны);
- бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам врачей в пределах норм и в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти Краснодарского края;
- использование ежегодного отпуска в удобное для них время и предоставление дополнительного отпуска без сохранения заработной платы сроком до одного месяца в течение одного года;
- при наличии медицинских показаний преимущественное право на получение неработающими инвалидами путевок в санатории, профилактории, дома отдыха бесплатно;
- получение при наличии установленных соответствующих медицинских показаний (инвалидам I группы по зрению или без обеих рук — без медицинских показаний) бесплатно в пользование мотоцикла или легкового автомобиля, предназначенных для бесплатной выдачи в крае. При наличии противопоказаний предоставляется право передачи управления ими другому лицу, проживающему с этим инвалидом в одном населенном пункте. В случае смерти инвалида выданный ему ранее бесплатно автомобиль (мотоцикл) возвращается органам, его выдавшим;
- выплата инвалидам, обеспеченным транспортными средствами бесплатно или приобретенными транспортными средствами на льготных условиях, а также инвалидам I и II групп, приобретшим транспортные средства за полную стоимость, компенсации расходов на бензин, ремонт, техническое обслуживание транспортных средств и на запасные части к ним в порядке и размерах, установленных в Краснодарском крае;
- выплата инвалидам, имеющим соответствующие медицинские показания на бесплатное получение транспортного средства, по их желанию вместо получения транспортного средства ежегодной денежной компенсации расходов на транспортное обслуживание в порядке и размерах, установленных в Краснодарском крае для лиц, имеющих право на данные льготы по Федеральному закону «О ветеранах»;
- возмещение 100% стоимости проезда по территории Российской Федерации 1 раз в год (туда и обратно) на воздушном, железно-

дорожном, автомобильном и водном транспорте по предъявлении проездных документов».

Думой Чукотского автономного округа 8 апреля 1998 г. был принят закон «О дополнительной социальной защите лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Чукотского автономного округа». В данном законе отмечается, что «дополнительная социальная защита лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Чукотского автономного округа, осуществляется в виде:

- смешанного страхования жизни, предоставляемого в порядке, установленном договором страхования между Администрацией Чукотского автономного округа и уполномоченной страховой компанией;
- дополнительного пенсионного обеспечения, предоставляемого в порядке, установленном договором о дополнительном пенсионном обеспечении между Администрацией Чукотского автономного округа и негосударственным пенсионным фондом;
- пособия лицам из числа коренных малочисленных народов Севера, проживающим в сельской местности Чукотского автономного округа, предоставляемого в порядке, размерах и на условиях, установленных Администрацией Чукотского автономного округа».

Мониторинг регионального законодательства выявил, что в большинстве субъектов РФ приняты специальные **законы о защите прав ребенка**, закрепляющие большой круг социальных, трудовых и экономических прав детей, проживающих на территории данного субъекта РФ.

Одним из первых субъектов РФ, принявшим данный закон, стала Свердловская область (закон № 28-ОЗ от 23 октября 1995 г.). В статье 1 указанного закона подчеркивается: «Каждый ребенок, независимо от гражданства, рождения в браке или вне брака, пола, возраста, языка, национальной принадлежности, состояния здоровья, социального и имущественного положения, убеждений, отношения к религии, имеет право на защиту. Каждому ребенку гарантируются равные возможности для осуществления этого права во всех органах, включая судебные, независимо от воспитания ребенка в семье или в государственном учреждении. Дети с ограниченными возможностями: дети с физическими и психическими недостатками, дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без родительского попечения, безнадзорные дети, а также дети-правонарушители — имеют равное право

на защиту и могут быть ограничены в нем только в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Закон устанавливает, что «каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. Воспитание в семье признается приоритетным, наилучшим образом отвечающим интересам ребенка и может быть прекращено только по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации».

Для воспитания детей дошкольного возраста в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений. Отношения между дошкольными образовательными учреждениями и родителями (лицами, их заменяющими) регулируются договором. Родительская плата не может превышать 20% общих расходов учреждения на содержание ребенка. Остальные затраты в пределах установленных нормативов возмещаются за счет местного бюджета, если родители (лица, их заменяющие) работают в бюджетной сфере и ребенок посещает муниципальное дошкольное образовательное учреждение. Если родители ребенка (лица, их заменяющие) работают во внебюджетной сфере, условия оплаты содержания их детей определяются коллективным договором.

Ребенок имеет право на заботу со стороны родителей, право на общение с родственниками, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства.

Ребенок, проживающий отдельно от родителей или одного из них, имеет право на общение с ними и другими родственниками, получение информации о них, если это не противоречит интересам ребенка, его нормальному развитию».

Статья 9 указанного закона защищает право ребенка на образование: «Каждый ребенок имеет право на образование и ему гарантируется получение бесплатного основного общего образования». В Свердловской области закон защищает право ребенка на получение обязательного общего образования в пределах федерального и регионального компонентов образовательных стандартов. «Отчисление ребенка из государственного или муниципального образовательного учреждения до получения основного общего образования или начального профессионального образования запрещено».

Не допускаются не предусмотренные законом ограничения при поступлении ребенка в образовательное учреждение. Тестирование поступающих в первый класс запрещается, за исключением детей, имеющих специальные образовательные потребности.

Получение общего среднего, дополнительного и всех видов профессионального образования гарантируется системой государственных образовательных учреждений, реализующих его в объемах, адекватных образовательным потребностям населения. Негосударственные образовательные учреждения удовлетворяют спрос населения в образовательных услугах на договорной основе.

Расходы на образование детей в частных образовательных, а также иных учреждениях компенсируются в пределах установленного стандарта в порядке, определяемом Правительством Свердловской области.

Качество образовательных услуг контролируется по результатам итоговой аттестации не зависимой от органов управления образованием государственной комиссией, формируемой органами исполнительной власти с обязательным участием представителей органов образования и родительской общественности.

На детей с ограниченными возможностями, нуждающихся в специальных педагогических подходах, из областного бюджета выделяются дополнительные средства, гарантирующие получение ими образования на уровне установленных стандартов. Для детей, проявивших особые способности и таланты, область создает дополнительные условия для развития.

Дети имеют право на свободный выбор дополнительных образовательных услуг в соответствии со своими интересами, склонностями и способностями. Дополнительное образование финансируется за счет средств соответствующих бюджетов и установленной законом Свердловской области доли сбора на нужды образовательных учреждений, направляемой на целевые областные программы, утверждаемые Правительством области, и средств граждан.

Перепрофилирование детских дошкольных образовательных учреждений под учреждения не социальной сферы, а также их передача в частную собственность запрещаются. Возвращение необоснованно переданных другим организациям зданий, сооружений, предназначенных для размещения учреждений социальной сферы, обеспечивается комитетами по управлению имуществом в соответствии с Постановлением Правительства Свердловской области».

Статья 10 закона защищает права ребенка на охрану жизни и здоровья. «Дети имеют право на экологическую защиту, обеспечение здорового образа жизни, эффективное лечение и реабилитацию в случае заболевания. Условия содержания, обучения и воспитания детей должны соответствовать закону Российской Федерации “О санитарно-

эпидемиологическом благополучии населения”, за нарушение требований которого руководители детских учреждений, родители (лица, их заменяющие), органы местного самоуправления несут предусмотренную законом ответственность.

Создание условий, способствующих гармоничному физическому развитию детей, оздоровлению и отдыху детей Свердловской области, гарантируется за счет средств федерального и областного бюджетов, а также иных источников. Обеспечение молочными продуктами детского питания детей первого–второго года жизни обеспечивается через сеть молочных кухонь или отделов в магазинах за счет средств местных бюджетов. Питание для учащихся начальных классов общеобразовательных учреждений предоставляется бесплатно, а для учащихся 5–11-х классов общеобразовательных учреждений обеспечивается в соответствии с нормативами, устанавливаемыми Правительством Свердловской области.

Система государственного здравоохранения гарантирует детям бесплатную, доступную и квалифицированную медицинскую помощь в случае заболевания, а также при необходимости проведения профилактических мер, включая вакцинопрофилактику, и медицинской реабилитации. Уход за больными детьми оплачивается за счет средств социального страхования. Проезд ребенка и сопровождающего лица в областной центр по направлению врача оплачивается за счет средств областного бюджета. Лекарственное обеспечение детей до трех лет, находящихся на амбулаторном лечении, проводится бесплатно в соответствии с действующим законодательством.

Дети в возрасте до трех лет помещаются в стационарное медицинское учреждение без матери или иного члена семьи только с согласия последних.

Родители (лица, их заменяющие), умышленно не обратившиеся за медицинской помощью или отказавшиеся от нее, если это нанесло вред здоровью ребенка, несут ответственность в порядке, установленном ст. 46 настоящего законодательства.

Органы местного самоуправления Свердловской области в целях защиты права ребенка на охрану жизни и здоровья, профилактики правонарушений несовершеннолетних вправе издавать правовые акты, запрещающие нахождение на улице после 22.00 детей в возрасте до 14 лет без сопровождения взрослых».

Статья 11 закона предусматривает защиту права ребенка на труд (участие в общественно полезной деятельности). «Несовершеннолетние имеют право на профессиональную подготовку, трудоустройство и

личный заработок. Дети до 14-летнего возраста вправе по разрешению родителей в свободное от учебы время участвовать в общественно полезном труде, доступном им по состоянию здоровья и развитию, не приносящем вреда физическому, нравственному и психическому состоянию ребенка. С 14-летнего возраста подростки имеют право на получение профессии. Это право обеспечивают органы местного самоуправления, органы образования, служба занятости, комитеты по делам молодежи, организуя систему учреждений первичной трудовой (профессиональной) подготовки. Средства на содержание таких центров формируются из бюджетов всех уровней, а также из внебюджетных фондов.

Центры занятости населения содействуют трудоустройству подростков. Для несовершеннолетних предусматривается квотирование рабочих мест в соответствии с законодательством.

Учреждения и предприятия всех форм собственности обязаны принимать несовершеннолетних на квотируемые рабочие места по направлениям центров занятости. Увольнение несовершеннолетних, в том числе детей-правонарушителей, возможно только по решению комиссии по защите прав несовершеннолетних или суда. Несоблюдение указанных правил влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 43 настоящего закона.

Привлечение несовершеннолетних к труду, связанному с вредными условиями производства, поднятием тяжестей сверх установленных норм, подземными работами, ночными и сверхурочными сменами, не допускается.

Не разрешается привлечение учащихся во время учебного года к работам, не связанным с учебным процессом. Привлечение учащихся к труду во время школьных каникул разрешается только с согласия родителей и самих учащихся».

Статья 12 предусматривает защиту права ребенка на отдых и досуг. «Для детей школьного возраста учебный процесс должен гармонично сочетаться с отдыхом. Органы местного самоуправления ежегодно разрабатывают оздоровительную программу для детей, утверждаемую главами органов местного самоуправления, и реализуют ее за счет средств фонда социального страхования и бюджетов всех уровней.

Несовершеннолетним трудящимся гарантируется право на отдых. Им устанавливается сокращенный рабочий день, удлиненный ежегодный отпуск, право использования его в летнее время. Предусмотренные льготы финансируются за счет средств фондов занятости».

Статья 13 закрепляет защиту права ребенка на свободное выражение своих взглядов. «Ребенок, способный сформулировать свое мнение, имеет право быть заслушанным при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы, в ходе судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего десятилетнего возраста, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам, обязателен для лиц, принимающих решение по спорному вопросу. Право на публичное выражение своих взглядов по вопросам общественного устройства, морали и права возникает по мере появления гражданской дееспособности».

Статья 14 указанного закона направлена на защиту права ребенка на сохранение своей индивидуальности. «Каждый ребенок имеет право на гражданство, имя, определение и указание своей национальной принадлежности, пол, внешний облик. Указанные признаки устанавливаются родителями ребенка (лицами, их заменяющими) и могут быть изменены самим ребенком по достижении им установленного возраста. Для детей, рождение которых не было зарегистрировано в установленном порядке, признаки индивидуальности устанавливаются органами опеки и попечительства».

Статья 15 гарантирует право ребенка на защиту чести, достоинства, неприкосновенность личности. «Каждый ребенок имеет право на защиту чести и достоинства, неприкосновенность личности. Жестокое обращение с детьми, физическое или психическое насилие над ними запрещены. Лица, виновные в такого рода действиях, несут установленную законом ответственность».

В образовательных учреждениях дисциплина и порядок должны поддерживаться мерами, исключаящими унижение или оскорбление ребенка. Посягательство на честь и достоинство ребенка лицами, обязанными по роду своей деятельности осуществлять его обучение и воспитание, влечет за собой ответственность с компенсацией морального вреда, причиненного такого рода действиями.

Задержание, арест, содержание под стражей применяются как исключительная мера в случаях, предусмотренных законодательством. Помещение несовершеннолетних в центр временной изоляции применяется только в отношении детей-правонарушителей по мотивированному постановлению органа внутренних дел или комиссии по защите прав несовершеннолетних.

В случаях, когда ребенок оценивает обращение с ним как унижающее честь и достоинство, он вправе обратиться самостоятельно в органы опеки и попечительства или в другие органы, осуществляющие защиту прав ребенка».

Статья 16 закона защищает право ребенка на свободу вероисповедания. «Ребенок имеет право на свободу вероисповедания и защиту этого права от препятствия к его осуществлению, равно как и от принуждения к приобщению к религии. Родителям (лицам, их заменяющим) запрещается принуждать детей к участию в исполнении религиозных обрядов.

Образовательные учреждения не вправе обязывать учащихся посещать занятия религиозного содержания. Религиозные образовательные учреждения не вправе удерживать своих учеников, изъявивших желание оставить учебу.

Вовлечение детей до 16-летнего возраста в религиозные организации помимо желания родителей (лиц, их заменяющих) и без учета мнения ребенка не разрешается».

Статья 17 предусматривает защиту права ребенка на участие в общественных организациях. «Ребенок имеет право на участие в детских и юношеских общественных организациях (объединениях). Органы власти содействуют деятельности тех общественных организаций (объединений), которые имеют целью развитие личности детей, их творческих задатков, социальной активности, приобщение к участию в культурной, спортивной жизни, организацию досуга. Участие ребенка в детских и юношеских общественных организациях является добровольным и определяется их уставами, утвержденными в установленном порядке. Деятельность указанных организаций не должна противоречить закону, общественной безопасности и порядку, охране здоровья и нравственности, правам и свободам других лиц».

Статья 18 закона гарантирует защиту права ребенка на содержание. «Ребенок имеет право на получение содержания от родителей и других членов семьи, обязанных выплачивать алименты по семейному законодательству (мачеха, отчим, дед, бабушка, совершеннолетние братья и сестры, фактический воспитатель). Лица, обязанные содержать ребенка, вправе заключить соглашение о размере алиментов и порядке их уплаты. При отсутствии такого соглашения взыскание алиментов на несовершеннолетних детей производится в судебном порядке. При непредъявлении уполномоченным лицом иска о взыскании алиментов, если это ущемляет интересы ребенка, органы опеки и попечительства обязаны предъявить иск в суд по собственной инициативе.

Взыскание алиментов в размере, установленном соглашением сторон или решением суда, а также задолженности по алиментам производится из заработной платы или иного дохода плательщи-

ка. При недостаточности заработка или иного дохода алименты удерживаются из денежных средств плательщика, находящихся на его счетах в банках или иных кредитных учреждениях, а также вложенных в предприятия или организации. При недостаточности этих средств взыскание обращается на любое имущество плательщика алиментов, на которое по закону может быть обращено взыскание, в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством.

В случае уклонения родителей от обязанности по содержанию своих детей суд на основании заявления заинтересованных лиц или органов опеки и попечительства, прокурора объявляет розыск и привлекает таких родителей к уголовной и (или) семейно-правовой ответственности.

В период розыска родителей, а также в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, размер ежемесячного пособия на ребенка увеличивается в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Согласно статье 19 закона, «дети не имеют права собственности на имущество родителей, родители не имеют права собственности на имущество детей. Дети и родители, проживающие совместно, имеют право владеть и пользоваться имуществом друг друга. При безвозмездной передаче в собственность семьи государственного или муниципального имущества (в том числе жилого помещения) ребенку независимо от возраста гарантируется право на долю в передаваемом (приватизируемом) имуществе. Ребенок, имеющий собственное имущество (унаследованное, подаренное, полученное при приватизации и т. д.), заработок и иные доходы, вправе по достижении 14-летнего возраста вносить их в бюджет семьи, приобретая право собственности на соответствующую долю семейного имущества. До указанного возраста распоряжение личной собственностью ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими) под контролем органов опеки и попечительства.

В случае злоупотребления родителями (лицами, их заменяющими) правомочиями по управлению недвижимым и ценным движимым имуществом, принадлежащим ребенку на праве собственности, органы опеки и попечительства вправе обратиться в суд с иском об ограничении родительских прав по управлению указанным имуществом и передаче этого имущества в доверительное управление. В семьях, занимающихся предпринимательской деятельностью с участием в ней детей, размер

доли ребенка в общем имуществе семьи и порядок ее определения предусматривается внутрисемейным соглашением.

При отказе родителей (лиц, их заменяющих) признать за ребенком право собственности на долю в имуществе семьи ребенок может обратиться за защитой своих имущественных прав и охраняемых законом интересов в органы опеки и попечительства либо в комиссию по защите прав несовершеннолетних. Споры об определении доли ребенка в общем имуществе семьи и ее выделе рассматриваются в судебном порядке с обязательным привлечением органов опеки и попечительства».

Согласно статье 20 закона, «ребенок имеет право на уровень материальной обеспеченности в пределах возможностей Российской Федерации и Свердловской области и установленного прожиточного минимума. Социальная помощь детям оказывается в виде:

- выплаты единовременных и ежемесячных пособий на их содержание;
- выплаты компенсационных сумм;
- предоставления льгот и преимуществ семьям, имеющим детей.

Органы местного самоуправления исходя из собственных социально-экономических условий могут вводить дополнительные виды помощи и поддержки нуждающимся в них отдельным категориям детей.

Социальная поддержка оказывается в приоритетном порядке детям из малоимущих семей, детям, лишившимся родительского попечения и переданным на воспитание в приемную семью, детям граждан, оказавшихся в экстремальных ситуациях, а также семьям, имеющим детей-инвалидов (в редакции Областного закона от 30 апреля 1997 г. № 28-ОЗ).

Дети в случае инвалидности, потери родителей имеют право на государственное социальное обеспечение. Все виды социальной помощи семьям, имеющим детей, оказываются по месту фактического проживания детей и должны использоваться на их нужды. Пособия на детей выплачиваются одному из родителей (лицу, его заменяющему).

При передаче ребенка другим лицам или при помещении ребенка в детское учреждение на полное государственное содержание родители (лица, их заменяющие) утрачивают право на получение пособия, иные выплаты и льготы на детей, за исключением случаев, когда по действующему законодательству родители детей, помещенных в детские учреждения, сохраняют право на получение части пенсии.

Пособия, пенсии и иные выплаты, назначенные ребенку, а также средства, взыскиваемые с родителей на его содержание, выплачиваются лицу, которому ребенок передан на воспитание, в полном размере. На содержание каждого ребенка приемной семье ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленных Правительством Российской Федерации. Размер оплаты труда приемных родителей и льготы, предоставляемые приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, устанавливаются областным законом (в редакции от 30 апреля 1997 г. № 28-ОЗ).

Детям-сиротам, а также детям, оставшимся без попечения родителей, находящимся в детских учреждениях, пенсии по случаю потери кормильца и алименты перечисляются на счет по вкладу на имя ребенка в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Защита жилищных прав и охраняемых законом интересов ребенка в Свердловской области осуществляется в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, законами Свердловской области "О жилищной политике в Свердловской области", "О предоставлении жилья" и настоящим законом.

В случае предоставления семье, вновь получающей жилое помещение в домах государственного и муниципального жилищных фондов по договору найма, учитываются несовершеннолетние дети, а также не родившийся, но зачатый ребенок, начиная с 22-недельного срока беременности матери.

Ребенок с момента рождения приобретает равное с другими членами семьи право на жилое помещение, находящееся в пользовании родителей (усыновителей) по договорам найма (поднайма), аренды (субаренды). Это право сохраняется за ним в случае обмена или раздела жилого помещения.

Несовершеннолетние дети, проживающие с родителями (усыновителями), другими лицами и являющиеся членами их семьи либо бывшими членами семьи, в случае бесплатной приватизации занимаемого помещения наравне с совершеннолетними пользователями имеют право стать участниками приватизации занимаемого помещения в общую совместную или общую долевую собственность.

Отказ включить несовершеннолетнего ребенка в приватизационные документы или приватизация в общую долевую собственность с определением ребенку меньшей доли по сравнению с другими членами семьи, а также распоряжение долей, принадлежащей ребенку, могут быть осуществлены родителями (усыновителями) ребенка, а

также их опекунами (попечителями) только при наличии разрешения органов опеки и попечительства.

Для жилых помещений, приобретаемых семьей в собственность за счет частичной оплаты жилья (получения жилищных субсидий) из средств предприятий, организаций или местного бюджета, устанавливается правовой режим общей долевой собственности каждого члена семьи, включая детей.

Жилое помещение, из которого выбыл ребенок, лишившийся родительского попечения, если в нем остались проживать другие члены семьи, закрепляется за ребенком на весь период его нахождения на воспитании в детском или ином воспитательном учреждении, у родственников, опекунов (попечителей).

Жилые помещения, в которых остались проживать исключительно несовершеннолетние, передаются им в собственность в порядке, установленном жилищным законодательством.

Защита жилищных прав и интересов ребенка при совершении сделок по отчуждению жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, осуществляется органами опеки и попечительства, нотариатом, судом».

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о дальнейшей дифференциации регионального законодательства о социальных правах граждан, расширении прав граждан за счет предоставления дополнительных льгот, оплачиваемых из бюджета субъекта РФ. С другой стороны, попытки регионального законодателя восполнить пробелы в федеральном законодательстве приводят к ограничению прав граждан, гарантированных Конституцией.

3.2. Право на образование

Среди социальных, экономических и культурных прав человека, гарантированных актами регионального законодательства РФ, особое место занимает конституционное право на образование, включающее в себя большой комплекс культурных, социально-экономических прав. Учитывая важность этого права, мониторинг регионального законодательства охватил те нормативные акты (21 региональный закон «Об образовании»), которые закрепляют рассматриваемое право. Следует отметить, что в большинстве субъектов РФ приняты отдельные законы об образовании, анализ которых позволяет сделать следующие выводы о степени гарантированности указанного права в субъектах РФ.

Законы об образовании, прежде всего, закрепляют право на бесплатное получение образования на территории субъекта РФ.

Так, например, ст. 6 закона Калининградской области «Об образовании» содержит следующее положение: «Жителям Калининградской области, являющимся гражданами РФ, гарантируется получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также получение на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных муниципальных образовательных учреждениях Калининградской области в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые».

Следует обратить внимание на то, что в указанном законе говорится только о гражданах РФ, что создает препятствия для реализации рассматриваемого права негражданами (например, беженцами).

В аналогичном законе Московской области указанное положение закреплено без этого дискриминационного ограничения: «Гарантируется получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального и, на конкурсной основе, бесплатного среднего, высшего, послевузовского профессионального образования в соответствии с федеральным законодательством в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые».

Позитивным является закрепление дополнительных прав на получение образования для наименее социально защищенных групп населения субъекта РФ.

Так, ст. 9 Закона «Об образовании» Калининградской области закрепляет дополнительные права граждан при получении образования в сельской местности:

«2. В случае организации единого на несколько населенных пунктов образовательного учреждения общего образования органы местного самоуправления обеспечивают доставку учеников на занятия и обратно. Наполняемость классов в сельских образовательных учреждениях определяется учредителем.

3. Ликвидация сельских образовательных учреждений всех типов допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.

4. Сельское образовательное учреждение может иметь подсобное и учебное хозяйства с земельным участком, сельскохозяйственной тех-

ником, поголовьем животных. Доходы от реализации производимой в соответствии с уставом образовательного учреждения продукции освобождаются от всех видов налогов и направляются на развитие образовательного учреждения и социальную поддержку работников».

В ст. 10 указанного закона отмечается: «2. Для проживания детей из населенных пунктов, расположенных на расстоянии свыше трех километров от школы, при сельских общеобразовательных школах могут открываться интернаты, в которых обучающиеся и воспитанники обеспечиваются бесплатным питанием. При отсутствии интернатов органы местного самоуправления обеспечивают перевозку учащихся сельских общеобразовательных школ транспортом или проездными билетами на рейсовые автобусы пригородного и междугородного сообщения».

Сельское образование отличается еще и дополнительными правами и льготами педагогических работников. Так, в ст. 11 указанного закона отмечается: «Специалистам образования, работающим на селе, ставки заработной платы (должностные оклады) повышаются на 25% в соответствии с федеральным законодательством».

Важное место в региональном законодательстве об образовании занимают нормы, закрепляющие социально-экономические, личные и культурные права учащихся образовательных учреждений.

В ст. 20 закона «Об образовании» Калининградской области отмечается:

«1. Студентам, учащимся и воспитанникам гарантируется уважение их человеческого достоинства.

В случае причинения морального вреда (физического и нравственного страдания) действиями, нарушающими права студента, учащегося и воспитанника, виновные несут ответственность в соответствии с законами Российской Федерации и Калининградской области. Несовершеннолетние дети, оценивающие обращение с ними как унижающее честь и достоинство, вправе обратиться в органы опеки и попечительства, комиссию по делам несовершеннолетних и судебные органы.

2. Образовательные учреждения самостоятельно, в пределах имеющихся бюджетных и внебюджетных средств, разрабатывают и реализуют меры дополнительной социальной поддержки студентов, учащихся и воспитанников, включая установление стипендий, социальных пособий и льгот по оплате проживания, питания, проезда, расходов на учебные принадлежности и одежду, оздоровление и курортно-санаторное лечение.

3. Семья, где муж и жена — студенты, проживающие в общежитии, имеет право на проживание в изолированной жилой комнате

студенческого общежития и внеочередное помещение детей в дошкольные учреждения с предоставлением льгот по родительской плате, обеспечиваемых действующим законодательством.

4. Учащиеся и студенты профессиональных образовательных учреждений из малообеспеченных семей, беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 1 года, а также обучающиеся, страдающие язвенной болезнью желудка или двенадцатиперстной кишки, сахарным диабетом, имеют право на бесплатное ежедневное диетическое одноразовое питание за счет фонда социальной защиты обучающихся и внебюджетных средств.

5. Трудоустройство несовершеннолетних осуществляется центрами занятости в счет квоты, устанавливаемой администрацией области, органами местного самоуправления.

Учреждения, предприятия и организации в первоочередном порядке обязаны принимать на работу выпускников общеобразовательных учреждений, образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в пределах установленных квот приема, а также несовершеннолетних, особо нуждающихся в социальной защите, по направлению центров занятости.

6. Студенты и учащиеся из числа сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеют право до окончания обучения в сфере профессионального образования и до достижения возраста 23 лет на полное государственное обеспечение в установленном порядке и дополнительные социальные гарантии, предусмотренные федеральным законодательством».

Таким образом, уровень социально-правовых гарантий учащимся, закрепленных в региональном законодательстве, несколько выше, чем аналогичный уровень федерального законодательства. Особенно привлекательны положения регионального законодательства о праве несовершеннолетнего учащегося на уважение своего достоинства и праве защищать свое достоинство в судебном порядке.

В аналогичном законе Еврейской АО перечень прав учащихся расширен за счет указания на право выбирать образовательное учреждение и форму получения образования. Очень важное положение закреплено в ст. 17 указанного закона: «Учащиеся не могут быть привлечены к труду, не предусмотренному образовательной программой, без их согласия или согласия их родителей».

Данное положение вызывает сомнение в части возможности привлечения учащихся к труду против их воли, только лишь с согласия их родителей. Представляется, что в данном случае будет унижаться достоинство учащегося, будет нарушено конституционное положение о запрете принудительного труда.

Вызывает сомнение и другое положение закона, согласно которому обучающийся, достигший 15-летнего возраста, может оставить образовательное учреждение до получения им основного общего образования только по согласованию с комиссией по делам несовершеннолетних, с согласия родителей (лиц, их заменяющих) и местного органа управления образованием. В данном случае имеет место противоречие с правом учащегося самостоятельно выбрать конкретное образовательное учреждение.

Закон «Об образовании» Московской области расширяет права учащихся за счет реализации права на пользование родным языком:

«1. Обучение и воспитание в Московской области ведется на русском языке. Иной язык обучения и воспитания определяется учителем и закрепляется в уставе образовательного учреждения.

2. По желанию обучающихся, их родителей (законных представителей) и по решению учредителя (при наличии необходимых педагогических кадров) в образовательном учреждении могут создаваться классы, группы, потоки, где обучение ведется на ином языке — иностранном или языке народов Российской Федерации».

Закон «Об образовании» Московской области (и ряда других субъектов РФ) закрепляет следующие права и обязанности родителей учащихся:

«1. Родители (законные представители) несовершеннолетних детей несут ответственность за воспитание и обучение своих детей.

2. Родители (законные представители) обучающихся, воспитанников имеют право:

а) выбирать образовательное учреждение и форму обучения детей до получения ими основного общего образования;

б) знакомиться с уставом, образовательной программой, правилами внутреннего распорядка образовательного учреждения;

в) принимать участие в управлении образовательным учреждением в установленном порядке;

г) осуществлять воспитание и обучение несовершеннолетнего ребенка в семье;

д) родители (законные представители), осуществляющие воспитание и образование ребенка в семье, имеют право на бесплатное ознакомление с учрежденными программами дошкольного образования в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

3. Родители (законные представители) обучающихся, воспитанников обязаны:

а) обеспечить получение детьми основного общего образования;

б) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей;

в) защищать права и интересы своих детей в сфере образования.

4. Родители (законные представители) несовершеннолетних детей несут материальную ответственность за ущерб, нанесенный их детьми образовательному учреждению, в соответствии с действующим законодательством.

5. Родители (законные представители), препятствующие осуществлению права на образование, уклоняющиеся от выполнения обязанностей по воспитанию и содержанию детей, поощряющие и (или) принуждающие детей к аморальному поведению, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством».

Таким образом, региональное законодательство достаточно полно (порой даже более полно, чем федеральное) раскрывает содержание права каждого на образование. Вместе с тем, имеются определенные отступления от конституционных принципов применительно к отдельным правам, входящим в содержание права на образование.

4. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ИНСТИТУТАХ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

За период проведения мониторинга экспертному исследованию были подвергнуты законопроекты, имеющие отношение к федеральному и региональному законодательствам о некоммерческих организациях. Анализ этих законопроектов, а также экспертных оценок содержащихся в них положений позволяет выявить следующие тенденции развития данной области законодательства.

4.1. Усложнение статуса, форм и правового регулирования деятельности некоммерческих организаций (тенденция дифференциации)

1990-е и 2000 гг. явились переломными в становлении правовой базы некоммерческого сектора в России. Центральным событием здесь стало принятие части первой Гражданского кодекса, который не только подразделил все юридические лица на два типа — коммерческие и некоммерческие организации, но и определил ряд их возможных форм. Дальнейшим развитием законодательной базы некоммерческого сектора стало принятие Федерального закона «О некоммерческих организациях» и ряда других федеральных законов, направленных на регулирование их статуса.

Несмотря на то, что в становлении правовой базы некоммерческого сектора был достигнут определенный прогресс, практика выявила потребности в дальнейшем совершенствовании законодательства о некоммерческих организациях за счет усложнения их форм и статуса по сравнению с нормативно закрепленными. Потребность в этом выразилась прежде всего в предложении ряда законопроектов, направленных на дальнейшую дифференциацию форм некоммерческих организаций, перечень которых закреплен в ст. 2 указанного закона, где отмечается, что «некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами». Определенную возможность для реализации рассматриваемой тенденции развития законодательства создала конструкция приведенного положения ФЗ «О некоммерческих орга-

низациях», допускающая принятие федеральных законов, закрепляющих иные формы некоммерческих организаций.

Наиболее отчетливо данная тенденция проявилась в предложении проекта Федерального закона «О некоммерческом обществе». Авторы законопроекта в обосновании необходимости его принятия обращали внимание на то, что лица, заинтересованные в реализации социально значимых инициатив и пожелавшие создать в этих целях некоммерческую организацию, могут использовать такие ее организационно-правовые формы, как фонд и автономная некоммерческая организация. Однако эти формы не допускают членства, что исключает возможность непосредственного участия учредителей в управлении созданными ими организациями, а это важно, как показывает практика.

Проблемы с участием в управлении не возникает при создании такой формы некоммерческой организации, как учреждение. Однако и здесь есть вполне определенные ограничения, т. к. учреждение может иметь только одного учредителя-собственника, что существенно ограничивает возможности использования этой формы.

К числу форм, которые также допускают членство, относятся потребительские кооперативы, общественные, религиозные организации, объединения юридических лиц (это ассоциации и союзы) и некоммерческие партнерства. Однако создаются все они для удовлетворения тех или иных потребностей членов, а не для осуществления деятельности во имя общественного блага.

Таким образом, по мнению авторов проекта, действующее законодательство не обеспечивает благоприятных условий для реализации общественно значимых инициатив в ее наиболее активной форме, т. е. в тех случаях, когда группа граждан или юридических лиц не только создает некоммерческую организацию, ориентированную на достижение соответствующих целей, но и непосредственно участвует в ее деятельности и в управлении ею. Эти обстоятельства позволили авторам проекта предложить новую организационную правовую форму некоммерческой организации — «некоммерческое общество».

Предлагаемый законопроект, таким образом, был направлен на развитие норм Гражданского кодекса и Федерального закона «О некоммерческих организациях» о формах НКО. Он определял правовое положение, порядок создания, деятельности или организации и ликвидации некоммерческого общества как формы некоммерческой организации, устанавливал права и обязанности его участников, членов, порядок управления и контроля за его деятельностью, а также поряд-

док формирования и использования имущества этой организации. Законопроект состоит из 14 глав и 62 статей. Особенностью закона является минимальное число отсылочных норм. Большинство норм закона рассчитано на непосредственное применение и не нуждается в конкретизации при помощи других правовых актов.

Организационно-правовая форма некоммерческой организации «некоммерческое общество» удовлетворяет следующим требованиям:

- предусматривает возможность ее создания на основе членства;
- предусматривает широкий состав ее возможных учредителей — граждан, юридических лиц, а также и тех, и других совместно;
- не допускает распределения прибыли между ее участниками, а также изъятия ими имущества как в процессе функционирования общества, так и в случае его ликвидации;
- не предусматривает ответственности ее участников по обязательствам организации и ответственности самого общества по обязательствам его участников.

Статья 10 законопроекта дает исчерпывающий перечень социально полезных целей некоммерческого общества. В качестве таковых признаются: социальная поддержка и защита прав граждан; улучшение материального положения малообеспеченных семей; социальная реабилитация безработных, инвалидов и иных лиц; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических и иных катастроф; содействие в защите детства, материнства; развитие образования, науки, культуры, искусства; профилактика и охрана здоровья граждан; ряд других целей, перечисленных в данной статье.

Впервые в законодательстве, регулирующем некоммерческий сектор экономики, устанавливаются разные категории членства (ассоциированные члены, почетные члены, которые могут быть и неучредителями данного некоммерческого общества).

Приведенные положения законопроекта были позитивно оценены при его экспертном исследовании, т.е. была признана целесообразность усложнения форм НКО в рассматриваемом случае.

Проблема дифференциации форм НКО прослеживается и в проекте ФЗ «О свободе совести и религиозных организациях». Так, в п. 5 ст. 4 законопроекта предусматривается разделение религиозных организаций на местные и централизованные, а также разделение религиозных объединений на два вида — религиозные группы и религиозные организации.

На дальнейшее развитие и усложнение форм НКО направлен и законопроект «Об общественном контроле за обеспечением прав заключенных и содействии общественных объединений работе органов и учреждений, где содержатся заключенные».

Рассматриваемая тенденция, на наш взгляд, является естественным последствием объективно-исторического процесса развития гражданского общества в России. Представляется, что эту тенденцию следует оценивать только положительно, поскольку наличие разнообразных форм НКО является важной гарантией защиты прав граждан и показателем реализации демократических принципов в обществе.

4.2. Смещение статуса некоммерческих и коммерческих организаций (тенденция унификации)

Наряду с тенденцией дифференциации, в представленных на экспертное исследование законопроектах проявилась и обратная тенденция — унификации статуса НКО с коммерческими организациями.

Особенно ярко указанная тенденция проявилась в проекте Налогового кодекса РФ. В экспертном заключении на данный законопроект отмечалось, что вопреки разграничению в ГК РФ юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, проект Налогового кодекса предусматривает в качестве единого субъекта налогообложения организации, являющиеся юридическими лицами, не разделяя их на коммерческие и некоммерческие. Стирание различий между НКО и коммерческими организациями, как справедливо полагает автор экспертного исследования рассматриваемого законопроекта, означает установление для них единого налогового режима, что приведет к негативным последствиям для многих НКО, поставив их на грань выживания.

Авторы экспертных исследований высказывают мысль о том, что тенденция унификации свидетельствует о попытке усиления государственного воздействия на деятельность НКО, направленного на лишение их независимости и самостоятельности.

4.3. Усиление государственного вмешательства в деятельность некоммерческих организаций (тенденция огосударствления)

Тенденция усиления государственного вмешательства в деятельность некоммерческих организаций проявляется практически во всех законопроектах, касающихся НКО, проэкспертированных в НЭПС.

Так, в проекте ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статьи 38, 42 и 44 Федерального закона “Об общественных объединениях” предлагалось предоставить право органам юстиции запрашивать любую иную информацию у общественной организации, помимо той, перечень которой закреплен в законе. Авторы экспертного исследования справедливо отмечают, что подобное правило позволяет государству произвольно вторгаться в сферу гражданского общества, что противоречит Конституции РФ, закрепляющей принцип четкой очерченности законом такого вторжения.

Законопроект предусматривал также необоснованное расширение контрольных функций органов юстиции в отношении общественных организаций (например, право на производство контрольных проверок без указания на предмет такой проверки и т. д.)

Законопроект «О свободе совести и религиозных организациях» вопреки праву религиозных организаций быть созданными и действовать в соответствии со своей иерархической и институциональной структурой предлагает нормативное установление структуры и видов таких организаций.

Таковы наиболее общие тенденции развития федерального законодательства о НКО.

Анализ регионального законодательства (в т. ч. проектов нормативных актов) свидетельствует о наиболее выраженном проявлении третьей тенденции из вышеописанных, т. е. усиления государственного (на региональном уровне) вмешательства в деятельность НКО.

Так, ст. 17 проекта новой редакции Устава Псковской области гласит: «Деятельность общественных, в том числе политических объединений, религиозных организаций осуществляется на территории области свободно, если их цели и действия не противоречат федеральному и областному законодательствам». Формулировка «...если их цели и действия...» является определенным ограничением, что противоречит Конституции РФ, устанавливающей, что свобода деятельности общественных объединений гарантируется. В действующем Уставе Псковской области это ограничение еще более существенно и формулируется: «...если цели, внутреннее устройство, ор-

ганизация, формы и методы их работы не противоречат действующему законодательству».

Некоторые законы Республики Мордовия направлены на ослабление влияния общественных объединений, оппозиционных партий вплоть до их запрещения по надуманным причинам. Так, например, 10 июня 1996 г. был принят закон РМ «О приобретении общественными объединениями регионального (республиканского) статуса». Этот закон обязывает общественные объединения создавать структурные подразделения на территориях более половины районов и городов республиканского значения, входящих в состав республики. Министерство юстиции РМ обратилось в суд с иском о приостановлении деятельности Президентской партии Мордовии как не отвечающей требованиям закона РМ от 10 июня 1996 г. Председатель партии В. Д. Гусянников заявил в суде ходатайство о проверке этого закона на соответствие Конституции РФ и Международному пакту о гражданских и политических правах. Судебное разбирательство завершилось 29 декабря 1999 г. полной победой — Минюст РМ обязали провести перерегистрацию партии (но для этого потребовалось полтора года!).

В проекте закона Пермской области «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании» оказался пункт, предписывающий религиозным организациям вести определенную деятельность и координировать ее с органами государственной власти. В адрес председателя Законодательного Собрания и в адрес председателя комитета Законодательного Собрания по социальной политике были направлены письма от Межконфессионального консультативного комитета Пермской области с указанием на то, что данное требование противоречит принципу отделения церкви от государства и п. 2 ст. 4 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях». Межконфессиональный консультативный комитет предложил свою, более корректную формулировку. В ходе дальнейшей работы над законопроектом противоречия были устранены.

Некоторая часть региональных законов направлена на экономическую поддержку НКО, однако механизм их реализации разработан недостаточно четко, что блокирует их применение.

Так, закон Мурманской области № 148-01-ЗМО «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений Мурманской области» определяет гарантии, общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений в объеме целевого финансирования из средств областного бюджета и областных внебюджетных фондов и

разработан в соответствии с п. 2 ст. 2 ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ. Данный закон был создан в ожидании грядущих перемен и возрождения военно-патриотической активности спортивных клубов. В развитие выше названного закона правительством Мурманской области были приняты и утверждены Постановлением № 59-ПП от 27 сентября 1999 г. Положения «Об областном экспертном Совете по молодежной политике», «О порядке предоставления дотаций на частичное финансирование программ (проектов) молодежных и детских ОО», «О порядке предоставления субсидий на организационную деятельность молодежных и детских ОО МО» и «О порядке предоставления грантов молодежным и детским общественным объединениям». Как отмечает газета «Мурманский вестник»: «Все это звучит красиво и многообещающе, однако ни в коей мере многочисленным, но малочисленным объединениям на эту поддержку от Правительства и Администрации Мурманской области рассчитывать нельзя; как уже отмечалось, существует ограничительный ценз по количеству членов организации — не менее 50; “субсидия” не должна покрывать более одной трети расходов молодежного или детского объединения на организационные цели; “дотация” не должна покрывать более половины реальных затрат на осуществление предоставленной программы (проекта), т. е. если у вас до этого не было денег, то их и не прибавится»⁶⁵⁵.

Примером нормативного регулирования деятельности НКО на **региональном уровне** может служить законодательство Республики Татарстан.

Конституцией Республики Татарстан (ст. 6) предоставляется политическим партиям, профессиональным союзам, массовым движениям и другим общественным объединениям участвовать в управлении государственными делами через своих представителей в выборных органах государственной власти. Охрана прав и свобод граждан рассматривается как обязанность общественных объединений (ст. 33). Светский характер государственности закреплен ст. 29, предусматривающей отделение от государства религии и религиозных объединений в Республике Татарстан. Гражданам Республики предоставляется право (ст. 37) объединяться в политические партии, профессиональные союзы, массовые движения и другие общественные объединения. Государство оказывает им содействие в выполнении уставных задач. Политические партии, профессиональные союзы, массовые движения и другие общественные объединения могут

⁶⁵⁵ Мурманский вестник. 1999. 7 октября.

быть распущены на основе судебного решения в том случае, если их деятельность противоречит Конституции. Ст. 40 обязывает государственные органы, общественные объединения и должностных лиц обеспечить гражданину возможность ознакомления с их решениями и иными материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Гражданину предоставляется (ст. 43) право на судебное обжалование действий должностных лиц, государственных органов и общественных организаций. Ст. 76 предоставляет право выдвижения кандидатов в народные депутаты собраниям избирателей по месту работы (учебы, службы) и по месту жительства, а также зарегистрированным в установленном порядке партиям, профессиональным союзам и другим общественным объединениям. Собраниям избирателей, партиям, другим общественным объединениям предоставляется возможность (ст. 79) свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в народные депутаты, а также право агитации за или против кандидата на собраниях и в средствах информации. Ст. 94 предоставляет право законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Татарстан Республиканскому совету профессиональных союзов по вопросам трудовых отношений и социальной защиты трудящихся. Ст. 153 предоставляет Прокурору Республики Татарстан и подчиненным ему прокурорам осуществление надзора за точным и единообразным исполнением законов в том числе и общественными объединениями. Ст. 166 предписывает государственным органам, общественным объединениям, должностным лицам и гражданам Республики Татарстан уважать и соблюдать Конституцию Республики Татарстан.

В соответствии с Земельным кодексом Республики Татарстан (ст. 19) несельскохозяйственным организациям, общественным объединениям и религиозным организациям могут предоставляться земли сельскохозяйственного назначения. Ст. 66 предусматривает предоставление земельных участков жилищным, садоводческим, животноводческим, огородническим, дачным и гаражным некоммерческим объединениям граждан.

Закон Республики Татарстан «О выборах Президента Республики Татарстан»⁶⁵⁶ предоставляет право (ст. 6) профессиональным союзам и зарегистрированным в установленном порядке партиям, другим республиканским общественным объединениям выдвигать кандидатов на должность президента Республики Татарстан. Государство обязано обеспечить (ст. 7) гражданам и общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации.

⁶⁵⁶ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1996. № 1.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О бюджетной системе Республики Татарстан на 1999 год»⁶⁵⁷ были освобождены (ст. 36) от уплаты взносов на обязательное медицинское страхование общественных организации инвалидов, в том числе их предприятия и учреждения, созданные для осуществления уставных целей указанных организаций.

Законом Республики Татарстан «О бюджетной системе республики Татарстан на 2000 год»⁶⁵⁸ было предусмотрено на 2000 г. (ст. 33) финансирование общественных организаций «Клубы ищущих работу», «Новый старт» в городах Республики Татарстан на сумму 300 тыс. руб.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О целевом налоге для ликвидации ветхого жилья»⁶⁵⁹ от уплаты налога для ликвидации ветхого жилья освобождаются (ст. 2) общественные организации инвалидов, участников Великой Отечественной Войны и т. д.

Согласно закону Республики Татарстан «О страховом тарифе взносов в Государственный фонд занятости Республики Татарстан на 1997 год»⁶⁶⁰ освобождаются (ст. 2) от уплаты страховых взносов в Государственный фонд занятости Республики Татарстан Совет организаций ветеранов Республики Татарстан, общественные организации инвалидов, религиозные объединения.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О социальном партнерстве»⁶⁶¹ действие которого распространяется на отраслевые и территориальные профсоюзные организации и их объединения, стороны социального партнерства имеют право (ст. 16) бесплатно не позднее десяти дней после направления письменного запроса другой стороне получать от нее достоверную информацию по социально-трудовым вопросам.

Закон Республики Татарстан «О негосударственных пенсионных фондах»⁶⁶² раскрывает (ст. 3) понятие некоммерческого пенсионного фонда как специализированной некоммерческой организации. Ст. 30 предусматривает государственное стимулирование негосударственных пенсионных фондов, включая различные формы экономической поддержки органами государственной власти и управления, предусматри-

⁶⁵⁷ Там же. 1998. № 12.

⁶⁵⁸ Там же. 1999. № 12.

⁶⁵⁹ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1997. № 12.

⁶⁶⁰ Там же. № 5.

⁶⁶¹ Там же. 1999. № 3.

⁶⁶² Там же. 1998. № 7.

вается предоставление налоговых льгот в соответствии с законодательством.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О государственной службе» (от 8 февраля 1994 г. № 2101-ХП) не допускается (ст. 2) в государственных органах деятельность структур политических партий и движений. В ст. 9 предусматривается право государственного служащего запрашивать в установленном порядке и получать бесплатно от государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений необходимую для исполнения должностных обязанностей информацию.

Законом Республики Татарстан «О культуре»⁶⁶³ в правах и свободах человека в области культуры предусмотрено (ст. 7) объединение в творческие союзы, ассоциации, общественные объединения в соответствии с законодательством. Закон провозглашает (ст. 13), что Республика Татарстан содействует созданию организаций творческих работников, а также филиалов и отделений международных организаций профессиональных творческих работников, которые в соответствии с законодательством являются некоммерческими организациями.

Правовое положение религиозных объединений, которые являются некоммерческими организациями, определяет закон Республики Татарстан «О свободе совести и религиозных объединениях»⁶⁶⁴. Ст. 5 данного закона провозглашает отделение от государства и равенство перед законом религии и религиозных объединений. Положительным моментом закона является норма, провозглашающая оказание финансовой, материальной и иной помощи религиозным объединениям со стороны государства в реставрации, содержании и охране культовых зданий и иных объектов, являющихся памятниками истории и культуры, регулирования предоставления религиозным организациям налоговых и иных льгот.

Согласно закону Республики Татарстан «Об охране труда в Республике Татарстан»⁶⁶⁵ предусмотрен (ст. 22) общественный контроль за соблюдением законных прав и интересов работников в области охраны труда, который осуществляют профессиональные союзы.

Вопросы благотворительной деятельности регулируются законом Республики Татарстан «О благотворительной деятельности»⁶⁶⁶. В соответствии со ст. 6 указанного закона под благотворительной организацией подразумевается некоммерческая организация, созданная для реали-

⁶⁶³ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1998. № 7.

⁶⁶⁴ Там же. 1999. № 8 (2 часть).

⁶⁶⁵ Там же. 1997. № 12.

⁶⁶⁶ Там же. 1999. № 7.

зации предусмотренных законом благотворительных целей. Ст. 11 предусматривает участникам благотворительной деятельности предоставление налоговых льгот в соответствии с законодательством. К сожалению, сам закон не содержит конкретной нормы, определяющей форму и размеры налоговых льгот для общественных организаций. Ст. 17 закона предусматривает возможным источником дохода благотворительной организации поступления из федерального бюджета, бюджета Республики Татарстан, местных бюджетов и внебюджетных фондов. Указанная норма закона позволяет создавать механизм государственного финансирования и поддержки НКО.

Ст. 20 закона предусматривает поддержку благотворительной деятельности органами государственной власти и управления, органами местного самоуправления в форме:

а) предоставления в установленном порядке налоговых и иных льгот;

б) материально-технического обеспечения и субсидирования благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от уплаты услуг, оказываемых государственными организациями и организациями органов местного самоуправления, от оплаты за пользование их имуществом);

в) финансирования на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями;

г) размещения на конкурсной основе социальных заказов государственных органов и органов местного самоуправления;

д) передачи в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного имущества в процессе его разгосударствления и приватизации.

В целях поддержки благотворительных НКО могут создаваться советы (комитеты, комиссии) по поддержке благотворительности, в состав которых входят представители органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О налоге с продаж»⁶⁶⁷ не облагаются налогом с продаж (ст. 2) услуги, предоставляемые коллегией адвокатов, которая является некоммерческой организацией, и проведение обрядов и церемоний, проводимых религиозными организациями, которые также являются некоммерческими организациями.

По инициативе и при непосредственном участии общественной некоммерческой организации Ассоциация частных структур безопасности Республики Татарстан (генеральный директор А. Х. Тухватуллин)

⁶⁶⁷ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1999. № 7.

был разработан Закон Республики Татарстан «О частной детективной и охранной деятельности»⁶⁶⁸ Ст. 20 указанного закона предусматривает создание частными охранными организациями и организациям частных детективов ассоциации (НКО) с сохранением своей самостоятельности и правами юридических лиц. Ст. 21 закона предусматривает участие НКО — ассоциаций частных детективноохранных организаций в подготовке проектов законов Республики Татарстан и других нормативных актов Республики Татарстан, затрагивающих интересы частных охранников и детективов. Изложенная норма закона способствует более активному участию НКО в законотворческом процессе и позволяет на высшем законодательном уровне защищать интересы некоммерческих организаций.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О занятости населения» от 3 июля 1998 г. № 1703 профессиональным союзам и иным представительным органам работников предоставляется право (ст. 21) участвовать в содействии занятости населения.

Закон Республики Татарстан «О лицензировании»⁶⁶⁹ устанавливает обязательность (ст. 9) получения лицензии негосударственными организациями на оказание платных услуг в содействии занятости населения.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О безопасности»⁶⁷⁰ общественные и иные организации и объединения имеют право (ст. 17) на получение ими в соответствии с законодательством информации о деятельности органов обеспечения безопасности.

Законом Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» от 29 ноября 1994 г. № 2244-ХП в редакции от 21 января 2000 г. № 37 политическим общественным объединениям, зарегистрированным в установленном законом порядке, предоставляется право (ст. 5) выдвижения народных депутатов. Правомочия политических общественных объединений при рассмотрении порядка выдвижения кандидата в народные депутаты предусмотрены ст. 21.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Татарстан «О плате за землю»⁶⁷¹ освобождаются (ст. 12) от уплаты земельного налога общественные объединения инвалидов, организации, находящиеся в их собственности, хозяйственные общества, уставной капитал которых полностью состоит из вклада общественного объединения инвалидов.

⁶⁶⁸ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1999. № 1.

⁶⁶⁹ Там же. № 4.

⁶⁷⁰ Там же. № 6.

⁶⁷¹ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1999. № 8 (1 часть).

В соответствии с законом Республики Татарстан «О правовом режиме чрезвычайного положения»⁶⁷² допускается, после соответствующего предупреждения, приостановление (ст. 16) деятельности политических партий, общественных объединений и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки. Позитивным моментом в данном вопросе являются нормы ст. 17, которая гласит, что меры, применимые в условиях чрезвычайного положения, влекущие за собой изменение прав общественных объединений, не должны противоречить общепринятым нормам международного права.

Закон Республики Татарстан «Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха»⁶⁷³ предоставляет (ст. 35) общественным объединениям осуществлять в установленном законодательством порядке производственный и общественный контроль в области охраны и рационального использования атмосферного воздуха. К сожалению, в указанном законе не прописан сам механизм такого контроля, что затрудняет реализацию изложенных правовых норм.

Согласно закону Республики Татарстан «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»⁶⁷⁴ общественным организациям инвалидов, организациям, уставной капитал которых полностью состоит из вклада общественных организаций инвалидов, а также предприятиям и учреждениям, единственным собственником имущества которых являются общественные организации инвалидов, предоставляется право (ст. 3) добровольно переходить на уплату единого налога или сохранения существующего порядка уплаты налогов.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О международных договорах Республики Татарстан»⁶⁷⁵ общественным объединениям и местным органам государственной власти и управления предоставляет право (ст. 7) предоставления рекомендаций о заключении международных договоров. Ст. 31 закона дает право общественным объединениям представлять на рассмотрение президента Республики Татарстан, Государственного Совета и кабинета министров Республики Татарстан рекомендации о прекращении или приостановлении действия международных договоров Республики Татарстан.

В законе Республики Татарстан «О библиотеках и библиотечном деле»⁶⁷⁶ установлены принципы деятельности библиотек, гарантиру-

⁶⁷² Там же. № 10.

⁶⁷³ Там же. № 11.

⁶⁷⁴ Там же. № 12.

⁶⁷⁵ Там же. № 8 (2 часть).

⁶⁷⁶ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1998. № 11.

ющие права человека, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации.

В законе Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»⁶⁷⁷ законодатель вводит (ст. 11) ограничения судейскому корпусу, запрещая судье Конституционного суда РТ вступать в политические партии и движения. К полномочиям судьи Конституционного суда РТ относится возможность направлять общественным объединениям документы и истребовать от них какие-либо документы и иную информацию.

Закон Республики Татарстан «О науке и научной деятельности»⁶⁷⁸ предоставляет право (ст. 10) научному работнику на вступление в общественные объединения.

В соответствии с законом Республики Татарстан «О защите прав потребителей»⁶⁷⁹ общественным объединениям потребителей (их ассоциациям и союзам) предоставлено право (ст. 46) участвовать в разработке требований к безопасности товаров (работ, услуг), а также стандартов, устанавливающих обязательные требования в этой области, проектов законов и иных нормативных актов Республики Татарстан, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей; проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг); проверять соблюдение прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания потребителей; участвовать по поручению потребителей при проведении экспертиз по фактам нарушения прав потребителей; вносить в Государственный комитет Республики Татарстан по защите прав потребителей предложения о мерах по повышению качества товаров (работ, услуг), снятию с производства, изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды; вносить в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы, а также органы государственного управления, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в выпуске и реализации товаров (выполнении работ, оказании услуг), не соответствующих установленным требованиям к безопасности и качеству товаров (работ, услуг), а также в нарушении прав потребителей, установленных законами или иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан; обращаться в органы прокуратуры с материалами для принесения протеста на акты республиканских органов

⁶⁷⁷ Там же. № 11.

⁶⁷⁸ Там же. № 7.

⁶⁷⁹ Там же. 1997. № 7.

государственной власти и управления и местных органов государственной власти и управления, актов органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей, а также с информацией для принятия мер по устранению причин, способствующих возникновению нарушений на потребительском рынке; обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

Согласно закону Республики Татарстан «Об охране окружающей природной среды»⁶⁸⁰ одним из принципов охраны окружающей природной среды является (ст. 3) взаимодействие с общественными организациями и населением в решении природоохранных задач. Ст. 37 закрепляет обязательность результатов общественной экологической экспертизы, проводимой научными коллективами, общественными объединениями по их инициативе, при рассмотрении соответствующих органами государственной экологической экспертизы. Председатель и члены общественных объединений экспертов несут ответственность за правильность и обоснованность своих экспертных заключений в соответствии с законодательством. Ст. 72 предусматривает общественный экологический контроль, осуществляемый общественными объединениями и гражданами.

Гласность и связь с общественными объединениями и населением в решении задач рационального использования и охраны растительного мира провозглашается законом Республики Татарстан «О растительном мире»⁶⁸¹ одним из основных принципов охраны и рационального использования растительного мира (ст. 6).

В соответствии с законом Республики Татарстан «Об отходах производства и потребления»⁶⁸² при размещении, проектировании строительства, реконструкции и эксплуатации предприятий, сооружений и других объектов, связанных с управлением и транспортированием отходов производства и потребления, при технико-экономическом обосновании проектов при необходимости проводится (ст. 11) общественная экологическая экспертиза. Экспертиза проводится научными коллективами, общественными объединениями по их инициативе и является обязательной для рассмотрения соответствующими органами государственной экологической экспертизы. Ст. 17 предусматривает общественный экологический контроль общественными объ-

⁶⁸⁰ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1997. № 3.

⁶⁸¹ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 1997. № 10.

⁶⁸² Там же. № 7.

единениями и гражданами в области управления отходами производства и потребления.

Республиканской комплексной программой по противодействию и злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту в Республике Татарстан на 1999–2001 гг.⁶⁸³ предусмотрено (п. 2.1.8) разработать и провести комплекс мероприятий по объединению усилий общественных организаций при проведении мероприятий, направленных на противодействие злоупотреблению наркотическими средствами, установить систему тендерных конкурсов для неправительственных организаций на осуществление программ по контролю и профилактике наркотических проблем.

Общественные объединения и организации указаны среди основных исполнителей Государственной программы «Молодежь Татарстана на 1999–2000 годы». Шестой раздел Программы предусматривает поддержку НКО — молодежных организаций, объединений и движений, в частности, посредством разработки проектов нормативных правовых актов государственной поддержки молодежных общественных организаций и объединений, проведения ежегодного конкурса программ и проектов молодежных общественных организаций и объединений.

В соответствии с Постановлением кабинета министров РТ от 7 сентября 1998 г. № 495 от уплаты штрафных санкций и пеней освобождаются Татарская республиканская организация (НКО) Всероссийского общества инвалидов и предприятия, находящиеся в ее собственности.

Постановлением кабинета министров РТ «О ходе выполнения в Республике Татарстан Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”» от 6 июля 1999 г. № 413 предписывается (п. 8) Министерству финансов РТ при разработке проекта Республиканского бюджета на 2000 г. предусмотреть выделение отдельной строкой средств на размещение государственного заказа предприятиям общественных организаций инвалидов.

Указ президента Республики Татарстан «Об упорядочении деятельности общественных объединений» от 31 января 1992 г. № УП-49 постановляет (п. 1), что вмешательство общественных объединений или руководителей (членов) в деятельность государственных органов и должностных лиц, равно как и вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, за

⁶⁸³ Утверждена постановлением Государственного Совета РТ от 26 мая 1999 г. № 21750. В целях профилактики злоупотребления наркотиками предусматривается создание НКО — подростковых клубов, спортивных секций и клубов.

исключением случаев, предусмотренных законодательством, влечет наложение штрафа на виновных лиц в размере от 500 до 2 тыс. руб., на общественное объединение — от 2 до 5 тыс. руб.

В соответствии с Указом президента Республики Татарстан «О прекращении деятельности организационных структур политических партий, а также массовых общественных движений, преследующих политические цели, в органах и учреждениях государственного аппарата Республики Татарстан» от 31 августа 1991 г. № П-107 запрещается деятельность организационных структур политических партий, а также массовых общественных движений, преследующих политические цели, в органах и учреждениях государственного аппарата Республики Татарстан. Государственные служащие имеют право участвовать в деятельности этих партий только в нерабочее время и за пределами государственных органов и учреждений.

На всей территории ТАССР в соответствии с Указом президента Республики Татарстан «О запрещении создания и деятельности общественных военизированных объединений и вооруженных формирований на территории ТАССР» от 1991 г. № УП-127 запрещена деятельность общественных военизированных объединений и вооруженных формирований. Созданные общественные военизированные объединения и вооруженные формирования предписано незамедлительно распустить.

Выводы:

В Республике Татарстан приоритетными для государственных органов власти и управления являются НКО, связанные с деятельностью инвалидов. Практически все льготы по налогообложению предоставляются общественным организациям инвалидов. (Пример: Закон РТ «О бюджетной системе Республики Татарстан на 1999 год», который освобождает от уплаты взносов на обязательное медицинское страхование только общественные организации инвалидов, в том числе их предприятия и учреждения, созданные для осуществления уставных целей указанных организаций.)

Отсутствуют государственное стимулирование (налоговые льготы, упрощенный порядок регистрации и т. д.) и поддержка в развитии некоммерческого сектора социально уязвимых слоев населения, таких, как многодетные семьи, матери-одиночки, участники боевых действий, пенсионеры, студенты, учащиеся средних и профессионально-технических учреждений и т. д.

Законодательство Республики Татарстан находится в правовом поле Российской Федерации, и поэтому отсутствует местное налоговое стимулирование коммерческого сектора в благотворительность в отличие от западных стран, где это является основным источником доходов НКО. Указанная тенденция не позволяет привлекать финансовые средства республиканских коммерческих организаций в некоммерческие организации, что негативно сказывается на развитии НКО и всего гражданского общества в целом.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ПРАВА
ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Введение

Для того чтобы оценить влияние децентрализации в России на ситуацию с правами человека, необходимо в первую очередь выявить подлинный характер процессов трансформации государственных институтов в стране. Нам представляется, что эти процессы не вписываются в традиционные представления о децентрализации как о последовательной реформе. Более того, мы считаем, что применительно к России вообще нельзя говорить о децентрализации как о реформе.

Для проведения полноценной децентрализации, как нам представляется исходя из мирового позитивного опыта, необходимыми являются следующие условия:

- децентрализация должна проходить в рамках четкой и внутренней не противоречивой правовой системы;
- необходима концепция реформы, очевидная для всех уровней власти;
- реформа должна включать в себя детально разработанную систему разделения полномочий;
- передача полномочий должна быть не вынужденным шагом, а добровольным, сознательным действием, нацеленным на достижение эффективности управления;
- органы власти, чьи полномочия расширяются, должны осознавать и принимать повышение уровня ответственности;
- все уровни власти должны обладать необходимым подготовленным кадровым ресурсом;
- должны существовать культура разрешения противоречий между субъектами власти и определенная степень консолидации политических элит.

Мы утверждаем, что ни одного из вышеперечисленных условий не существовало в России конца 1980-х — 1990-х годов. В этот период в стране происходил неконтролируемый распад советской системы, а формирование новой государственности продолжается по сей день. Оценивая различные элементы социально-политической трансформации, можно говорить как об архаизации или возвращении к традиционным советским формам, так и о возникновении новых либеральных и демократических тенденций.

I. ОСОБЕННОСТИ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ РАСПАД

В XX веке Советский Союз, несомненно, являлся одним из наиболее централизованных государств в мире. Максимальная степень централизации была столь же онтологически присуща Советскому государству, как отсутствие частной собственности и рыночной экономики. Единая система управления и экономического планирования, а также тотальная мобилизация ресурсов позволили аграрной стране превратиться в одну из мировых сверхдержав. Становым хребтом системы была КПСС (обладавшая монополией на политическую власть), которая контролировала деятельность всего административно-хозяйственного комплекса, принимала стратегические решения и разрешала противоречия интересов хозяйствующих субъектов и административных единиц.

Обе вертикали — партийная и государственная — были построены по принципу строгой иерархичности и подчинения нижних уровней верхним. Эта система дополнялась мощным репрессивным аппаратом, не только служившим для борьбы с потенциальной политической оппозицией, но и поддерживавшим работоспособность государственной машины.

Несмотря на наличие соответствующих институтов (Советы и их исполнительные комитеты всех уровней, правительство), государственная власть (де-факто) не принимала никаких политических решений и жестко контролировалась партией. Партией же определялись и экономические приоритеты.

Административные единицы, как и хозяйствующие субъекты, не имели практически никакой самостоятельности. Вот каким образом выглядел в СССР бюджетный механизм:

«Единый бюджет, сложенный по принципу “матрешки” (вышестоящие власти утверждают нижестоящие бюджеты, в итоге получается государственный бюджет СССР).

Расходы расписаны сверху донизу, изменить что-то на местах нельзя. Но зато каждому бюджету приписаны доходы, покрывающие утвержденные потребности. Нормативы отчислений от налогов в бюджеты территорий индивидуальные (от 2 до 100% налога с оборота). Если кому-то не хватает 100% собранных налогов, из вышестоящего бюджета дают индивидуальную дотацию. Ни о какой бюджет-

ной самостоятельности региональных и местных властей нет и речи»⁶⁸⁴.

Совершенно очевидно, что в таких условиях никакой культуры местного самоуправления быть в принципе не могло. Деятельность местных органов власти была подконтрольна вышестоящим органам, которые, в свою очередь, исходили из годового плана, разрабатываемого для всего СССР Государственным плановым комитетом.

При наличии объединяющей идеологии и поддержке постоянной активности репрессивной машины (при этом уровень репрессий не обязательно должен был быть высок — главным являлся сам факт использования репрессий как неперменного метода государственного управления) такая система была достаточно жизнеспособна. Ее ахиллесовой пятой оказалась крайне низкая восприимчивость к инновациям.

«Система была действительно исключительно устойчива — но устойчива в том смысле, что отторгала от себя любые инновации, выходящие за рамки логики сложившейся индустриальной системы, то есть системы, основанной на технологиях определенного типа и на соответствующей им централизации управления. Она не обладала внутренними источниками для адаптации к новым, идущим из постиндустриального мира технологическим и социальным вызовам»⁶⁸⁵.

За время своего существования советская система претерпела определенные изменения (в том числе направленные на некоторое расширение экономической самостоятельности союзных республик), однако ее основные характеристики оставались неизменными.

К 1980-м г. ресурс стремительной индустриализации 1930-х был уже исчерпан, Советский Союз вступил в фазу системного кризиса. М. Горбачев предпринял реформы, направленные на интенсификацию советской экономики, что лишь ускорило развитие кризиса. Популистские меры последних советских правительств разбалансировали механизмы макроэкономики СССР. Кроме того, коммунистическая идеология к тому времени окончательно выродилась, а попытки осторожной демократизации парализовали репрессивный аппарат. Лишившись политической и идеологической исключительности, КПСС стала стремительно терять власть, а централизованная государственная система — разваливаться. Кризис власти был усугублен ростом национализма,

⁶⁸⁴ Магомедов А. Мистерия регионализма: Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» // <http://hosting.ulstu.ru/magom>.

⁶⁸⁵ Гайдар Е. Очерки экономической политики посткоммунистической России (1991—1997) // <http://www.iet.ru/publics/1000>.

наиболее разрушительным последствием которого для СССР стал политический курс союзных республик, направленный на все большую самостоятельность вплоть до независимости, и противостоянием союзного руководства и РСФСР (в том числе лично М. Горбачева и Б. Ельцина).

Окончательный крах советского государства произошел после путча 19–21 августа 1991 г., который являлся фактически последней попыткой политической и административной консолидации на уровне СССР.

Уже в 1989—1990 годах не только союзные республики, но и органы власти более низкого уровня начали заявлять о той или иной степени самостоятельности⁶⁸⁶, явочным порядком присваивая себе разнообразные полномочия (в частности, бюджетные и налоговые). На низовом уровне на волне общественной инициативы стали возникать ранее не существовавшие органы местного самоуправления — территориальные органы самоуправления, домовые комитеты и т. д. Все это происходило в рамках общего процесса реализации гражданами своих прав явочным порядком, но одновременно означало наступление административного хаоса.

Процесс демократизации, набрав обороты, становится стремительным, и демонтаж тоталитарной системы на определенной точке превращается в ничем не сдерживаемый обвал. Эти явления естественны и в принципе позитивны. Но в данном случае за начавшейся стихийной децентрализацией различимы черты совершенно другого феномена.

Несмотря на политический и идеологический контекст конца XX в., расвал Советского Союза в действительности аналогичен распаду империй, наподобие Российской империи (1917—1920) или Китая (первой половины прошлого века). Авторитет центральной власти (вне зависимости от ее характеристик) оказывается крайне низким; страна неуправляема; политические амбиции региональной и местной властей переходят все разумные пределы; государственные институты деградируют; органы власти на всех уровнях пытаются воплотить свои представления о принципах организации управления.

⁶⁸⁶ Несколько примеров. Татарская АССР (автономная республика в составе РСФСР) 30 августа 1990 г. приняла Декларацию о государственном суверенитете, где, в частности, говорилось, что Татарстан может вступать в международные договоры и передавать часть своих полномочий РСФСР. Чечено-Ингушская АССР (автономная республика в составе РСФСР) объявила о государственном суверенитете, не заявляя при этом о выходе из СССР. Горно-Алтайская автономная область стала Республикой Алтай.

II. ФЕДЕРАТИВНАЯ СТРУКТУРА В ОТСУТСТВИЕ ФЕДЕРАЦИИ

Особенность политической культуры тоталитаризма состоит в том, что номинальное значение политических институтов нередко расходится с реальным содержанием. Формально являясь федерацией, Советский Союз на деле был унитарным государством, причем жестко централизованным. Однако когда советская политическая система начала проявлять признаки ослабления, именно псевдофедеративное устройство послужило катализатором для развала страны. Теоретически республика в составе федерации может обладать значительными правами, но в СССР, где формальное политическое устройство было скорее декорацией, права республик не были четко определены. Страну объединяла не федерация, а КПСС. Когда прежняя система управления утратила легитимность, возник правовой вакуум в отношениях между центром и союзными республиками, причем каждая из сторон хотела его заполнить в свою пользу. К примеру, в области бюджетных отношений это выглядело следующим образом:

«В специфических советских условиях... начинается “война за бюджет”: союзные республики отказываются перечислять налоги в федеральное казначейство и настаивают на переходе к одноканальной системе сбора налогов при усилении собственного контроля за расходами руководства СССР»⁶⁸⁷.

Проблема разделения полномочий в сочетании с эскалацией национализма, учитывая, что республики изначально обладали всеми государственными атрибутами, по сути и обусловили распад СССР.

В начале девяностых годов те же самые процессы начали развиваться и в РСФСР, внутреннее устройство которой было аналогично. Но подавляющее большинство регионов не обладало государственными атрибутами, а национальный сепаратизм мог стать опорой региональной элите только в двух десятках республик в составе федерации. И главное, российский центр признал свершившимся фактом переход значительной части полномочий региональным властям. Хрестоматийной стала фраза Б. Ельцина «Берите суверенитета, сколько сможете...». Фактически децентрализация была признана, но не проведена — правовая проблема разграничения полномочий осталась неурегулированной.

⁶⁸⁷ Гайдар Е. Очерки экономической политики посткоммунистической России (1991—1997) // <http://www.iet.ru/publics/1000>.

III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В НАЧАЛЕ 1990-Х Г.

После победы демократических сил в августе 1991 г. российское общество получило возможность свободно строить демократическое государство. Но проблема состояла в том, что отстранения КПСС и демократического формирования выборных органов власти на всех уровнях было для этого недостаточно. Необходимой являлась не только экономическая реформа — введение частной собственности и рыночных отношений, — но и преобразование всей системы государственного управления, кардинальное обновление нормативной базы и формирование новой политической культуры, в том числе в духе цивилизованной децентрализации.

Следует напомнить, что даже программа экономической — наиболее последовательной — реформы выработывалась в авральном режиме в конце 1991 г. и региональная составляющая в ней была фактически проигнорирована.

«Ельцинское правительство начало обращаться к проблеме регионализации реформ с опозданием, лишь с середины 1992 года. В обращении к региональным руководителям на встрече в Чебоксарах [столица Республики Чувашии. — *Авт.*] в сентябре 1992 г. Ельцин признал, что региональные проблемы реформаторского курса проигнорированы и что необходимо перенести фокус реформ с Москвы на регионы»⁶⁸⁸.

Но и позднее федеральная власть оказалась неспособной проводить последовательную политику в этом направлении, что обуславливалось все более обострившимся противостоянием Президента РФ и Верховного Совета:

«Политика обеих соперничавших ветвей федеральной власти сводилась к спорадическим визитам в провинции, в ходе которых давались обещания, выдвигались инициативы и делались заявления. Регионы превратились в разменную монету в борьбе между двумя центральными элитами: президентской и парламентской. Даже ключевые решения о локальном налогообложении, финансах, инвестициях, которые являются критически важными для успешного перехода к рынку, были сделаны “на ходу”, в течение кратковременных визитов. Сами решения выглядели скорее как обещания, а не как реалистически продуманные действия»⁶⁸⁹.

⁶⁸⁸ Магомедов А. Мистерия регионализма: Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» // www.hosting.ulstu.ru/magom.

⁶⁸⁹ Там же.

Конфликт Верховного Совета и Президента РФ лежал в русле общей проблемы разграничения полномочий, только в данном случае — между ветвями власти. Возникшие в 1917 г. Советы причудливым образом сочетали в себе функции законодательной и исполнительной властей. В 1991 г. был введен пост Президента, однако система центральной власти реформирована не была. Между Президентом и Верховным Советом неизбежно возникли противоречия, а политические амбиции не позволяли провести конституционную реформу, которая естественным образом должна была превратить Верховный Совет в орган исключительно законодательный.

Схожая ситуация наблюдалась и в регионах. В региональных и местных Советах «депутатская настойчивость в тандеме с их неспособностью договориться о новых механизмах, организовать дела Совета, установить отношения с исполкомом оказалась очень вредной»⁶⁹⁰. Постоянные внутренние конфликты тормозили проведение реформ⁶⁹¹.

Противостояние Верховного Совета и Президента РФ закончилось только в октябре 1993 г. Кризис разрешился насильственным неправовым путем. Победа Президента в центре была тут же закреплена на местах: 9 и 26 октября 1993 г. были изданы Указы Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» и «Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы», повсеместно ликвидировавшие прежнюю систему Советов.

Несмотря на то, что в начале 1990-х г. не удавалось отрегулировать демократическую систему государственной власти и местного самоуправления, от прежней централизации не осталось и следа. С одной

⁶⁹⁰ *Gelman V., MacAuley M.* The politics of City Government Leningrad (St. Petersburg) 1990 — 1992; *Local power and post-soviet politics.* 1994, p. 19.

⁶⁹¹ По мнению исследователей истории государственных учреждений России, система советов изначально являлась торжеством архаичных общественных институтов, собственных традиционному аграрному обществу. На совет собирался «мир» (крестьянская община) для периодического передела принадлежащей общине земли между крестьянскими семьями в зависимости от их численности (т. е. по принципу социальной справедливости). Потому эти институты органически соответствовали социализму советского типа, предусматривающему обобществление всех средств производства. В условиях перехода к частной собственности и рыночной экономике выявилось глубинное культурно-историческое несоответствие Советов новым политическим и экономическим реалиям. Характерно, что депутаты Советов, избранные в конце 1980-х — начале 1990-х г., видели свое предназначение не столько в нормотворчестве, сколько в справедливом распределении продовольствия и промышленных товаров в условиях всеобщего дефицита. «Многие народные избранники тогда занимались проверкой выдачи водочных талонов, ликвидацией привилегий партийных и советских чиновников и т. п.» (Ерофеева Ю. Местное самоуправление как институт гражданского общества (материалы к диссертации)).

стороны, это произошло в результате демократизации периода поздней «перестройки», когда органы власти, часто действуя в нарушение легитимных процедур, обретали реальные полномочия, выходя из подчинения КПСС и вышестоящих органов⁶⁹². Но в еще большей степени — в результате экономического кризиса.

Экономический и политический хаос начала 1990-х вызвал стремительный процесс обособления регионов. «Изучение локальных властей в России подтверждает... что их ответом на генеральный кризис политической системы в стране был усиливавшийся локальный партикуляризм»⁶⁹³. В сложившейся ситуации фактически имел место процесс приспособления, в рамках которого местные власти и в особенности региональные лидеры пытались оградить подведомственную им территорию от охватившего страну кризиса.

Первоначально система экономических отношений между уровнями власти была выстроена в соответствии с принципами демократической децентрализации.

В начале 1990-х г., исходя из принципа самостоятельности региональных и местных властей, на федеральном уровне было определено, за какие обременения отвечают соответственно федеральная, региональная и местная власти. Одновременно были разделены и налоги, поступающие федеральной, региональной и местной властям.

Этой схеме были изначально присущи очевидные два изъяна. Во-первых, она была построена на основе среднестатистических доходов и расходов регионов. При этом российские регионы чрезвычайно разнятся по экономическому потенциалу и по необходимым затратам⁶⁹⁴. Эффективная схема бюджетного выравнивания не была создана (отчасти причиной тому был недостаток профессиональных кадров и опыта управления в условиях рыночной экономики)⁶⁹⁵.

⁶⁹² Так, один из бывших генпрокуроров России В. Степанков констатировал, что *«повсеместно Советы и местные администрации необоснованно присваивают себе функции законодателя»* (Магомедов А. Мистерия регионализма: Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» // www.hosting.ulstu.ru/magom).

⁶⁹³ Магомедов А. Мистерия регионализма: Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» // www.hosting.ulstu.ru/magom.

⁶⁹⁴ Северные территории, лежащие в зоне сурового полярного климата, в принципе не могут существовать без федеральной помощи. Автономные округа, численность населения которых может составлять всего несколько десятков тысяч человек, должны содержать такой же (по количеству ведомств) бюрократический аппарат, как и другие субъекты Федерации, например Свердловская область, население которой составляет 4,7 млн. человек.

⁶⁹⁵ Эта проблема существует не только на федеральном, но и на региональном уровне. Например, в одной только Нижегородской области существует 560 муниципальных образований с неодинаковыми возможностями и потребностями (сельские районы и

Во-вторых, разделение налогов и обременений между уровнями власти также оказалось неадекватным. В итоге, несмотря на неплохое начало, система децентрализованных отношений между центром, регионами и муниципальными образованиями так и не была создана.

Третий недостаток системы выявился со временем. В ходе принятия все новых и новых федеральных законов, нередко продиктованных безответственным популизмом, обременения возрастали. Региональные и местные власти по условиям российского законодательства не могли отказаться от их исполнения⁶⁹⁶. В результате бюджеты большинства муниципальных образований и значительного числа регионов стали заведомо дефицитными.

города). (Митрохин С. Как разграничить полномочия и финансовые ресурсы между уровнями власти // Информационный бюллетень Комиссии по муниципальной политике Объединения «Яблоко». 2001. № 10.)

⁶⁹⁶ Современные исследователи местного самоуправления описывают сложившуюся ситуацию следующим образом: «От местной власти население ожидает решения конкретных городских (районных) проблем и своевременной выплаты зарплаты работникам бюджетной сферы. Объяснение главы местного самоуправления, что выплата зарплаты бюджетникам задерживается по причине невыполнения федеральным центром или субъектом Федерации своих обязательств, на какое-то время может удовлетворить работников социальной сферы, но ненадолго. Очень скоро на такого руководителя местной администрации начинают смотреть уже не как на жертву экономической политики государства, а как на слабого, безвольного руководителя, не способного добиться выплаты, причитающихся муниципальному образованию дотаций, или как на человека, находящегося в сговоре с финансовыми структурами, «прокручивающими» муниципальные деньги в банке. Заявления одних руководителей, что деньги отправлены, а других, что никаких денег они не получали, вносят путаницу и только накаляют социальную напряженность. Хроническое безденежье заставляет местных руководителей идти на непопулярные меры: повышать тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства, поднимать цены за проезд в общественном транспорте, увеличивать плату с уличных торговцев, до максимума сокращать расходы на детские учебно-воспитательные учреждения, праздничные мероприятия и т. д., которые, однако, положения не спасают. Мэр г. Шлиссельбурга С. Юркова, бросая упрек федеральным властям, высказалась следующим образом: «Вы принимаете льготы, а их сегодня много, но не даете финансирование... и это сразу дает негативное отношение: Президент — хороши. Правительство — хорошо, а мэр города, извините, — враг первый». По словам заместителя мэра г. Южно-Сахалинска В. Соколова, на выплаты всевозможных льгот расходуется 25% годового городского бюджета. Думается, что и в других городах на эти цели расходуется не меньше. Что касается новых прав, то они, не будучи подкрепленными материальными и финансовыми средствами, остаются только на бумаге. Например, сегодня вряд ли найдется муниципальное образование, готовое организовать у себя собственную муниципальную пожарную службу и отказаться от услуг МВД. Что может сделать глава местного самоуправления, если основу бюджета составляют дотации, выплату которых федеральные и региональные органы власти постоянно задерживают и урезают? Государственная власть, помимо ответственности, охотно переключается на муниципалитеты и многие свои обязанности. Причем делает это не очень корректно. Передача инженерной инфраструктуры, жилищного фонда, объектов здравоохранения, образования, культуры в муниципальную собственность была проведена без учета реальных возможностей органов местного самоуправления.» (Ерофеева Ю. Местное самоуправление как институт гражданского общества (материалы к диссертации)).

При этом региональные и местные власти, так же как исполкомы и Советы, не смогли цивилизованно поделить полномочия и налоговую базу.

На этом фоне развернулась «налоговая война»: фактически в каждом регионе основными донорами бюджета являются один или несколько больших городов, где расположены крупные предприятия — главные налогоплательщики. Естественно, мэры городов хотели оставить большую часть собираемых налогов себе, а региональные власти стояли перед необходимостью дотировать основную часть муниципальных образований, в особенности сельские районы. Региональные власти стали проводить политику по лишению местного самоуправления источников дохода. Так, в Смоленской области был установлен порядок, в соответствии с которым налоговые сборы с крупных налогоплательщиков, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории муниципальных образований (предприятия энергетического комплекса, железнодорожные организации), зачисляются непосредственно в областной бюджет без каких-либо отчислений в местные бюджеты⁶⁹⁷. Губернатор Омской области лишил бюджет города Омска поступлений от самого прибыльного предприятия — Омского нефтеперерабатывающего завода. При этом отчисления от федеральных налогов в бюджет города стали из года в год устанавливаться на самом низком в России уровне⁶⁹⁸.

Кроме того, местные власти решали свои проблемы простым игнорированием федерального законодательства. На местах принимались многочисленные нормативные акты, ограничивающие осуществление выплат, предписанных федеральными законами. Например, мэр города Краснодара (Краснодарский край) своим постановлением отменил льготы ветеранам ВОВ на проезд в городском транспорте, а мэр города Ростова-на-Дону (Ростовская область) отменил льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг для сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих⁶⁹⁹.

В разгар этих процессов Президент РФ победил Верховный Совет, и советская система была демонтирована.

⁶⁹⁷ Сборник докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 г. (Московская Хельсинкская группа).

⁶⁹⁸ Митрохин С. Приморский кризис и проблемы местного самоуправления // Независимая газета. 2001. 14 февр.

⁶⁹⁹ Примеры взяты из докладов, составленных в рамках программы общероссийского мониторинга прав человека, координируемой Московской Хельсинкской группой. Далее по тексту отсутствие ссылки на источник информации означает, что информация поступила из сборников докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 1999 и 2000 г.г. (Московская Хельсинкская группа).

Новая государственная система была сформирована на основе Конституции, принятой 12 декабря 1993 г., которая в международном сообществе по праву считается одной из наиболее передовых в области гарантий соблюдения прав человека⁷⁰⁰. В отношении местного самоуправления в Конституции РФ было, в частности, закреплено его отделение от вертикали государственной власти. Причем в данном случае показательно, что, когда обсуждался проект Конституции, *«все споры велись о правах и полномочиях Президента и парламента... почти ничего не говорилось о местном самоуправлении, основные положения которого, изложенные в Конституции, стали в дальнейшем предметом острых споров и недовольства многих региональных руководителей»*⁷⁰¹.

Региональные лидеры видят в местном самоуправлении угрозу своей реальной власти, которая сильно возросла сначала благодаря ослаблению центра и обособлению регионов, а затем в период после октября 1993 г., когда Советы были уже распущены, а новые представительные органы еще не созданы⁷⁰². Власть региональных лидеров укрепилась благодаря тому, что многим из них удалось сформировать «ручные» парламенты, оказывая незаконное давление на избирательный процесс⁷⁰³.

⁷⁰⁰ В Конституции РФ закреплено верховенство международных соглашений, в том числе в области прав человека.

⁷⁰¹ *Ерофеева Ю.* Местное самоуправление как институт гражданского общества (материалы к диссертации).

⁷⁰² Концентрация власти в руках региональных лидеров имела объективные причины: регионы стали оптимальной единицей, где в пределах отведенной территории можно было добиться относительной управляемости. В отсутствие идеологической базы для общественной консолидации широкое распространение получила идеология регионализма, который порой принимал достаточно радикальные формы. Ярким тому примером стала попытка провозглашения Свердловской области Уральской республикой в 1992 г. Региональный лидер Э. Россель объяснял это следующим образом: *«...первая идея объединения Уральского региона возникла на базе развала. В то время когда все на глазах разваливается, прямые связи с Москвой ликвидируются, а другой идеологии или эффективного управления не наработано и не предложено, мы оказались брошены, и каждый, в зависимости от своего уровня развития, определял, как быть в данной ситуации»* (Магомедов А. Мистерия регионализма: Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» // www.hosting.ulstu.ru/magom). Негативным примером здесь выступали автономные республики, которые, опираясь на национализм, еще в самом начале 1990-х заявили о своем «государственном суверенитете» и особом статусе в составе Российской Федерации.

⁷⁰³ К примеру, во время избирательной кампании 1998 г. в Законодательное собрание Кемеровской области оппозиционные кандидаты не имели равного допуска к СМИ, на предвыборную кампанию губернаторского блока работала вся администрация области. В результате выборов 34 депутатских мандата из 35 получили представители блока А. Тулеева. В Москве в результате избирательной кампании 1997 г. из 35 депутатов, прошедших в городскую Думу, примерно 25 — сторонники мэра Ю. Лужкова. Подробнее способы влияния региональных лидеров на избирательный процесс описаны ниже в главе *Нарушения прав человека региональной властью*.

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СЕРЕДИНЕ 1990-Х Г.Г.

Правовой базой для осуществления конституционных прав граждан на самоуправление с 1995 г. является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон основан на конституционном принципе отделения местного самоуправления от государственной власти. По закону население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления, а наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся, в частности:

- принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление местных налогов и сборов;
- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Губернаторы стремятся, с одной стороны, сократить число муниципальных образований, пользующихся правом самоуправления, а с другой — объединить все органы власти в подчиненную им единую структуру. Тем самым граждане либо вовсе лишаются своих прав в силу упразднения самоуправления как такового, либо органы местного самоуправления в той или иной степени теряют возможность влиять на формирование местной исполнительной власти. Такая ситуация противоречит Европейской Хартии о местном самоуправлении (п. 2, ст. 3), ратифицированной Россией в 1998 г.

Эту тенденцию отражает развитие в середине и второй половине 1990-х г. нормативной базы, направленной на усиление финансовой мощи регионов за счет сужения собственной налоговой базы местного самоуправления. Вступившая в силу в 1998 г. первая часть Налогового кодекса сокращает число местных налогов до пяти, из которых три могут со временем перейти под юрисдикцию региональных властей. Другие фискальные новации (законы о налоге с продаж, на доходы малого бизнеса и др.) полностью ликвидируют налоговую и финансовую базы местных властей, ставят муниципалитеты в абсолютную зависимость от финансовых решений властей регионального уровня.

Само существование местного самоуправления, с точки зрения региональных лидеров, препятствует формированию единой властной вертикали, которая должна обеспечить порядок и благосостояние региона. В силу экономических и политических причин отношения местного самоуправления с органами самоуправления более высокого уровня⁷⁰⁴ и тем более с региональной властью очень часто носят конфронтационный характер. Это выражается как в стремлении упразднить местное самоуправление, так и в открытых конфликтах.

В качестве примера приведем высказывание главы Республики Коми Ю. А. Спиридонова, красноречиво характеризующее политическую культуру и властные устремления российских региональных лидеров: «Никакого местного самоуправления не существует в природе в России. Нету его, просто нету. То, что есть, это, ну, не пародия, это издевательство над местным самоуправлением и над государственной властью... Речь идет, в общем-то, о распределении полномочий: кто кем будет или не будет командовать»⁷⁰⁵.

Руководство ряда национальных республик, пользуясь своим особым положением в составе РФ, отсутствием полноценного механизма реализации верховенства федеральных законов над местными, расширительно толкуя права, предоставленные им договорами о разделении полномочий с федеральным центром, принимает в своих регионах законы, которые ограничивают местное самоуправление.

Среди регионов с «особенностями» местного законодательства безусловное первенство держит Республика Башкортостан. Согласно закону «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан»⁷⁰⁶ глава местной администрации назначается на должность и освобождается от нее президентом республики (ст. 25). Более того, право президента Башкортостана назначать и освобождать глав районных и городских администраций закреплено конституционно (ст. 95 Конституции Республики Башкортостан), что ущемляет право граждан избирать главу администрации и быть избранным на эту должность.

В 1998–1999 гг. были предприняты безуспешные попытки судебным путем обжаловать противоправные положения республиканского законодательства. Республиканский Верховный суд ссылаясь на право республики устанавливать собственное регулирование госу-

⁷⁰⁴ Например, между районами и сельскими округами.

⁷⁰⁵ *Хлебов Е.* Близкое видится на расстоянии // Молодежь Севера. 2000. 12 окт.

⁷⁰⁶ Понятие «местное государственное управление», примененное уже в названии закона, противоречит заложенному в Конституции РФ разделению органов власти на «государственную власть» и «местное самоуправление».

дарственной власти в республике ввиду отсутствия федерального закона, регулирующего вопрос об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, а также на Договор «О разграничении предметов ведения» между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией, который относит порядок организации и деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан к ведению республики.

Однако Конституционный суд РФ 4 марта 1999 г. признал положения республиканского Закона «О местном государственном управлении в РБ», согласно которым глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности президентом республики, противоречащими Конституции РФ и подлежащими отмене в установленном порядке. В республиканских официальных изданиях данное определение не было опубликовано. Главы администраций и год спустя после решения Конституционного суда по-прежнему назначались и освобождались президентом Республики Башкортостан.

В Республике Коми закон о местном самоуправлении, принятый 28 мая 1998 г., гарантировал выборность местного самоуправления, но включал некоторые положения, противоречащие конституциям республики и РФ. Согласно этому закону, исключительное право представлять кандидатуры на должности глав администраций муниципальных образований (городов и районов) принадлежит главе республики, тем самым жители республики лишаются права избирать и быть избранными на пост главы местного самоуправления. В 1998 г. Верховный суд Республики Коми признал положения республиканского закона о местном самоуправлении противоречащими Конституции РК. Однако Госсовет и глава республики в ответ подали кассационную жалобу в Верховный суд России. 25 декабря 1998 г. Верховный суд РФ оставил в силе решение Верховного суда Республики Коми. Тем не менее, на конец 1999 г. закон о местном самоуправлении продолжал действовать без изменений. Глава республики после выборов в органы местного самоуправления, прошедших в феврале 1999 г., продолжил практику представления своих кандидатов на посты глав местной администрации.

Избиратели Мордовии также лишены права непосредственно на прямых и всеобщих выборах избирать глав местного самоуправления. В городах и районах республики главы администрации назначаются главой Республики Мордовия с последующим утверждением депутатами районных Советов. Таким образом, исключается возмож-

ность избрания народом главы местного самоуправления, неугодного руководству республики. Этот порядок был закреплен в законе «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Мордовия» от 3 июля 1999 г. Комитет Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления проводил в 1999 г. проверку и подтвердил грубые несоответствия с федеральным законодательством.

Конституция Кабардино-Балкарской Республики предусматривает следующую процедуру: президент вносит кандидатуру председателя местного представительного органа на утверждение его депутатов, затем назначает утвержденного председателя главой муниципального образования с правом снять его своим распоряжением. Конституционный суд РФ признал, что соответствующие положения республиканской конституции «подлежат отмене, не могут применяться судом, другими должностными лицами».

В деле устранения местного самоуправления области не далеко отстали от республик в составе Федерации.

Показательна, к примеру, ситуация в Брянской области. В сельские Советы области рассылались проекты постановлений о самоликвидации. Тем не менее, в ряде районов области, несмотря на сильное давление со стороны областной и районной администраций и областной Думы, в 1999 г. выборы глав администраций были проведены (в Погарском, Гордеевском районах). Кроме того, в ряде поселковых Советов не согласились с «рекомендациями» и зарегистрировали свои уставы в качестве «муниципальных образований» (поселки Бытошь, Ивот, Старь Дятьковского района), в то время как практически все поселковые администрации «самоликвидировались».

Районы области, а также г. Брянск стали едиными муниципальными образованиями. В г. Брянске главы городских районов назначаются по предложению главы администрации г. Брянска и согласованию с городским Советом. Они являются заместителями главы администрации муниципального образования. Аналогично назначаемые главы поселков и городов области являются заместителями глав администраций районов.

В ряде районов (г. Новозыбков, г. Почеп, Суземский и Климовский районы) поданы заявления о регистрации инициативных групп по проведению местных референдумов по вопросу нарушения права избирать и быть избранным. Инициативным группам было отказано в регистрации.

В Ивановской области областной закон, принятый в 1996 г., установил в качестве муниципальных образований большинство районов области вместе с их райцентрами. В результате только шесть городов

области сохранили статус муниципальных образований и собственные органы местного самоуправления. После внесения поправок в закон у областных поселений появилась возможность восстановить у себя самоуправление. Однако установленный порядок очень сложен. За прошедшие годы только г. Кохма в 1998 г. вновь приобрел статус муниципального образования.

В Ярославской области, несмотря на продолжающиеся несколько лет судебные тяжбы, граждане не могут добиться создания местного самоуправления даже на территории г. Рыбинска (население 250 тысяч человек). С 1994 г. местное самоуправление в области осуществляется только в двух городах — Ярославле и Переславле-Залесском. Все остальные муниципальные образования представляют собой совокупность всех населенных пунктов в границах районов, в том числе и городов областного значения (на территории области 11 городов, 13 крупных рабочих поселков и несколько крупных сел).

Аналогичная ситуация имеет место в Новосибирской области, где главы районов области и городов областного подчинения назначаются губернатором. Законопроект о выборах глав территорий постоянно тормозится в областном Совете. При этом в г. Татарске было собрано более 3 тыс. подписей в поддержку избираемости глав территориальных администраций.

Устав Новосибирской области предусматривает создание в районах и городах областного подчинения так называемых территориальных органов власти с наделением их полномочиями, относящимися к ведению органов местного самоуправления. Кроме того, в п. 4 ст. 41 Устава области закреплено право Новосибирского областного Совета депутатов и администрации области участвовать в разработке проекта бюджета города и района области, вносить в него изменения. Эта норма противоречит ч. 2 ст. 36 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», в соответствии с которой формирование местных бюджетов осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Противостояние губернатора Приморского края Е. Наздратенко и бывшего мэра г. Владивостока В. Черепкова, длившееся несколько лет⁷⁰⁷, может по праву считаться самым одиозным и широко известным конфликтом вокруг местного самоуправления. Наздратенко не мог упразднить самоуправление в большом городе и краевом центре, каковым является

⁷⁰⁷ Черепков был избран мэром в июле 1993 г., в 1994 г. отстранен от власти Указом Президента РФ, через суд добился отмены указа о своем отстранении и, наоборот, подписания указа, восстанавливавшего его на посту главы городской администрации (в 1997 г.).

г. Владивосток. Усилия губернатора края в этой ситуации были направлены на то, чтобы отстранить неугодного мэра и не позволить ему и его сторонникам вернуться к власти. В сентябре 1998 г. большинство жителей г. Владивостока проголосовали против всех кандидатов на пост мэра. Очевидной причиной таких результатов стало исключение Черепкова из списка кандидатов⁷⁰⁸ за трое суток до голосования, что было воспринято как следствие давления красной власти. Затем в декабре 1998 г. Наздратенко удалось добиться подписания Президентом Б. Ельциным указа (неоднозначного с правовой точки зрения), позволявшего губернатору края назначить до выборов мэра исполняющего обязанности главы городской администрации⁷⁰⁹. После чего Ю. Копылов — конкурент Черепкова на прошедших выборах, де-юре остававшийся заместителем мэра, — издал распоряжение о назначении себя (ссылаясь при этом на указ Президента) исполняющим обязанности мэра г. Владивостока. Затем Наздратенко в своем постановлении согласился с этим распоряжением. Далее Копылов с помощью милиции силой занял здание городской мэрии — прежняя администрация не признала его самоназначение законным. Затем, в начале января 1999 г., городские власти нашли повод отменить выборы мэра, назначенные на 17 января 1999 г., — отсутствие устава города.

Ситуация вокруг выборов в г. Владивостоке в представительный орган местного самоуправления, по-видимому, беспрецедентна даже в условиях современной России. К началу 1999 г. выборы в городскую Думу с октября 1993 г., когда был упразднен Совет, проводились 14 раз, но так и не привели к формированию полноценного законодательного органа. В январе 1999 г. с участием представителей ЦИК были проведены очередные выборы. Было избрано 16 депутатов из 22 необходимых, большинство — сторонники Черепкова, на первом и единственном заседании он был избран председателем Думы. Но результаты выборов в восьми округах были затем оспорены и отменены. Работа Думы стала невозможна из-за отсутствия кворума. В декабре 1999 г., одновременно с выборами в Государственную Думу РФ, происходили довыборы в городской представительный орган, но депутаты были избраны только в трех избирательных округах, что опять не позволило набрать кворум для работы городской Думы. Сформировать представительный орган местного самоуправления удалось только в середине 2001 г. в ходе назначенных в шестой раз повторных выборов.

⁷⁰⁸ Поводом для исключения стал иск двух других кандидатов о нарушении Черепковым правил агитации, удовлетворенный судом.

⁷⁰⁹ Указ № 1561 от 11 декабря 1998 г.

Фактически, нежелание губернатора считаться с существованием самостоятельного центра власти⁷¹⁰, стремление к единоличному контролю над ситуацией в регионе, а точнее бесконтрольности, обрекло столицу края на перманентный кризис власти. И это при том, что Приморский край является далеко не благополучным в социально-экономическом отношении⁷¹¹.

При этом само по себе формирование органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией и законом «Об общих принципах...» еще не является залогом нормального функционирования этих органов. Региональные власти могут просто игнорировать права небольшого муниципального образования.

Так, в Челябинской области жители с. Хомутино Увельского района с 1997 г. добиваются реализации права на местное самоуправление. Был разработан, принят на референдуме и зарегистрирован Устав муниципального образования с. Хомутино. Однако глава Увельского района Г. Литовченко при поддержке губернатора области П. Сумина отказался предоставить селу финансовую самостоятельность. Губернатор области и областное законодательное собрание отказались внести бюджет с. Хомутино отдельной строкой в бюджет области. На запрос главы с. Хомутино из администрации Президента РФ в феврале 2000 г. пришел ответ, признающий правоту хомутинцев, но документ не произвел никакого впечатления ни на главу района, ни на губернатора.

В 2000 г. глава администрации г. Кирова В. А. Киселев информировал общественность, что областная Дума, в нарушение закона о финансовых основах местного самоуправления, оставляет городу не 50% подоходного налога, а только 20%.

Финансовая зависимость муниципальных образований от региональных властей используется последними для принуждения представительных органов местного самоуправления принимать выгодные губернатору решения.

Например, в Читинской области органы местного самоуправления не имеют финансовых ресурсов для покрытия муниципальных расходов. Поэтому их реальные полномочия ограничены. Все муниципальные образования получают трансферты из областного бюджета, а глава адми-

⁷¹⁰ Нельзя, конечно, упускать из виду, что Черепков представляет собой такой же авторитарный тип руководителя, как и Наздратенко. Возможно, именно столкновение двух сильных авторитарных людей придало этому конфликту такой жесткий и затяжной характер.

⁷¹¹ Согласно распространенной в СМИ точке зрения, именно конфликт мэра и губернатора стал одной из главных причин энергетического кризиса, когда регион едва не остался на неопределенный срок без электроэнергии.

нистрации Читинской области, пользуясь этим, в нарушение конституционных норм вмешивается в деятельность местного самоуправления. Например, в г. Чите при избрании председателя городской думы в 2000 г. глава администрации области направил по факсу предложение депутатам избрать председателем Н. Назарова, за которого он агитировал на выборах. При избрании главы администрации г. Читы губернатор провел встречу с депутатами, на которой заявил, что дополнительных денег город не получит, если депутаты не поддержат предложенную им кандидатуру.

V. ОБОСОБЛЕНИЕ РЕГИОНОВ. КОНЦЕНТРАЦИЯ ВЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ЛИДЕРАМИ

Во второй половине 1990-х г. местное самоуправление практически лишилось самостоятельности, а регионы, напротив, укрепили свои позиции. Однако укрепление позиций регионов происходило не на основе демократической децентрализации, а фактически путем узурпации полномочий местного самоуправления и центральной власти. Последняя была вынуждена с этим смириться: легитимность Президента РФ после разгона Верховного Совета была сомнительна, и он был вынужден идти на серьезные уступки регионам в обмен на сохранение власти и принятие Конституции 1993 г. Однако эти уступки не носили универсальный характер, а реализовывались через отдельные договоры, которые субъекты Федерации заключали с центром. Как уже отмечалось, регионы вовсе не однородны, и не только по экономическому потенциалу, но и по статусу (республики выше областей). Используя объективные преимущества своих субъектов Федерации, а также фактор личного влияния, лидеры регионов пытались каждый для себя добиться максимальных льгот, не принимая во внимание интересы других регионов и государства в целом.

Наибольших преимуществ, естественно, добились богатые республики, минимизировав налоговые отчисления в центр.

Например, если все регионы России платили в федеральный бюджет 10% подоходного налога, то Татарстан (по договору) — 1%; другие субъекты Федерации давали в центр 50% акцизов на спирт и вино-водочные изделия и 100% — на нефть, нефтепродукты и газ, а Башкортостан и Татарстан все оставляли себе⁷¹².

⁷¹² Митрохин С. Децентрализация власти в России
// <http://www.orc.ru/~yabloko/Themes>.

Другие сильные субъекты Федерации, не обладавшие статусом республик, не могли записать подобные налоговые льготы в договор о разграничении полномочий, но регулярно включали их в ежегодный договор с Министерством финансов.

Более того, то, что нельзя было заведомо включить в договор с центром, зачастую осуществлялось явочным порядком. Например, республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан и Тыва закрепили в своих конституциях механизмы приостановки федеральных законов, ущемляющих интересы этих субъектов Федерации⁷¹³.

Важно также отметить, что в течение 1990-х г., пользуясь тем, что по Конституции РФ руководители региональных правоохранительных органов назначались по согласованию с главами субъектов Федерации, последние фактически поставили правоохранительные органы под свой контроль. Например, в Республике Калмыкия, по мнению газеты «Известия», к 1998 г. «осталась единственная федеральная структура, на которую не распространяется власть амбициозного президента [К. Илюмжинов. — *Авт.*], — это управление федеральной службы безопасности... К. Илюмжинов делает все возможное, чтобы сменить неугодного ему начальника ФСБ»⁷¹⁴.

Региональные лидеры пытались формально подчинить себе даже суды⁷¹⁵. Президент Республики Ингушетия Р. Аушев вынес на референдум вопрос о переводе судов из федерального в республиканское подчинение⁷¹⁶.

При этом возросшая самостоятельность региональных лидеров во второй половине 1990-х г. самым негативным образом отразилась на ситуации с правами человека. Фактически в России сработала следующая схема:

Слабое государство (отсутствие единого правового поля, невыстроенность связей и полномочий, отсутствие кадров и «корпоративной культуры»)

⁷¹³ Митрохин С. Децентрализация власти в России

// www.orc.ru/~yabloko/Themes.

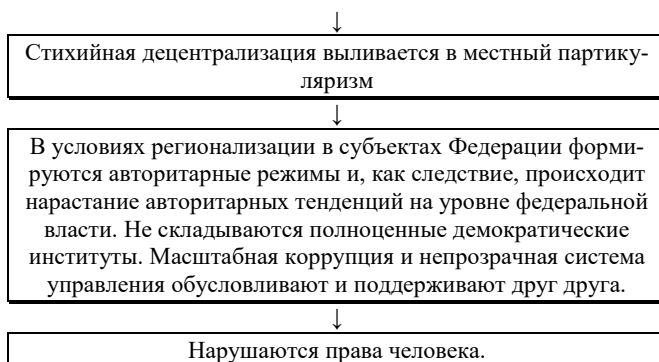
⁷¹⁴ Корольков И. Произошел ли в Калмыкии государственный переворот?

// Известия. 1998. 19 февр. № 31.

⁷¹⁵ Де-факто судебная система и так оказалась в большой зависимости от региональных и местных властей. Степень зависимости при этом пропорциональна материальной поддержке, оказываемой ими судам. В преобладающем большинстве докладов региональных правозащитных организаций констатируется, что суды практически никогда не выносят непредвзятых решений в делах, где одной из сторон выступает региональная или местная власть.

⁷¹⁶ Митрохин С. Децентрализация власти в России

// www.orc.ru/~yabloko/Themes.



Региональная власть оказалась наиболее фундаментальным нарушителем прав и свобод, что ярко продемонстрировал общероссийский правозащитный мониторинг, проводимый на всей территории Российской Федерации в рамках программы Московской Хельсинкской группы с 1998 г.

VI. НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА РЕГИОНАЛЬНЫМИ ВЛАСТЯМИ

Нарушения прав человека региональной властью носили массовый характер и затронули все сферы социальной и общественной жизни.

А. Примеры региональных нормативных актов, нарушающих права человека

В первую очередь следует говорить о принятии в масштабе страны тысяч (sic!) нормативных актов⁷¹⁷, в том числе конституций и уставов субъектов Федерации, противоречащих федеральному законодательству. Многие из них незаконно ограничивали права человека. Следует отметить, что причина этого даже не только в политическом противостоянии региональных властей федеральному центру, но и в правовой неподготовленности законодателей и сотрудников администраций, отсутствии механизма правовой экспертизы. Для того чтобы проиллю-

⁷¹⁷ Например, в одной Удмуртской Республике было выявлено 600 противоречащих федеральному законодательству нормативных актов, а в Тульской области — 1400; в Кировской области только в 2000 г. прокуратурой опротестовано 13 нормативных актов областной думы, 43 — областной администрации и более 500 — органов местного самоуправления. См.: Сборник докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 г. (Московская Хельсинкская группа).

стрировать этот негативный феномен, мы приведем ряд примеров из докладов региональных правозащитных организаций, составленных в рамках упомянутой выше программы правозащитного мониторинга.

Главой Администрации Астраханской области было принято постановление № 334 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности населения и стабилизации криминогенной обстановки на территории Астраханской области», в соответствии с которым лиц, прибывших из Чеченской Республики, регистрировать запрещено как временно, так и постоянно.

Ст. 2 Устава Краснодарского края гласила: «Краснодарский край является... исконным местом проживания русского народа... Это обстоятельство учитывается при формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления». Часть вторая ст. 12 Устава Краснодарского края закрепляла за региональной властью право ограничивать конституционные права граждан, в зависимости от постоянного проживания на территории края. Согласно части второй ст. 26 того же Устава избирательные права предоставлялись гражданам только в случае их постоянного проживания на территории края не менее пяти лет. Закон «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» установил ограничения на пребывание и постоянное проживание граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших из-за пределов Краснодарского края. Согласно этому же закону вынужденные мигранты должны, в частности, в течение одного года несколько раз проходить перерегистрацию, в противном случае они подвергаются штрафам.

В Краснодарском крае Постановлением главы администрации края № 172 «О некоторых вопросах регистрации браков на территории Краснодарского края» от 28 декабря 1991 г. был установлен разрешительный порядок заключения браков для жителей края с лицами, прибывающими из-за пределов РФ; а Постановлением № 389 «Об ограничении регистрации расторжения брака для некоторых категорий граждан на территории Краснодарского края» от 24 августа 1992 г. — также разводов (оба акта отменены в ноябре 1997 г.). В обоих случаях разрешения должны были выдавать главы администраций соответствующих районов или городов. Все известные случаи отказов касаются только лиц, относящихся к национальным меньшинствам (армянам, грузинам, курдам, туркам).

Губернатор Краснодарского края Н. Кондратенко своим постановлением запретил вывоз сельскохозяйственной продукции частными производителями за пределы региона.

В Свердловской области в законе о выборах губернатора существовало ограничение, по которому на этот пост мог претендовать человек, не менее года проживавший на территории области.

Закон «О выборах» в Республике Татарстан позволял безальтернативные выборы президента республики и вводил ценз оседлости. Ст. 59 Конституции Республики Татарстан гласила, что «законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан». Дело не только в том, что подобное утверждение прямо противоречит базовым положениям российской Конституции — Республика Татарстан в принципе не является и не может являться участником основных международных соглашений в области прав человека.

В Хабаровском крае пункт 3 ст. 26 Устава устанавливает одним из условий для выдвижения кандидатом в депутаты краевой думы постоянное проживание на территории края.

В г. Москве распоряжение мэра Ю. Лужкова № 1057-РМ «О временных мерах по упорядочению работы с прибывающими в г. Москву беженцами и вынужденными переселенцами, а также с лицами, ходатайствующими о предоставлении такого статуса» предписывает Миграционной службе предоставлять статус лишь тем лицам, у которых есть регистрация по месту пребывания у прямых родственников сроком не менее чем на шесть месяцев. Это положение грубо нарушает не только законы РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», но и Конституцию РФ.

В Ростовской области был принят закон «О временном порядке регистрации граждан по месту пребывания и жительства на территории Ростовской области». Закон, вопреки праву на свободу передвижения, вводил разрешительный порядок регистрации, ограничивал срок пребывания на территории области до 45 дней, а также назначал сбор за регистрацию в размере 9% от минимального размера оплаты труда за каждые сутки пребывания.

Конституция Республики Адыгея предполагала, что судьей в республике может быть только гражданин этого субъекта Федерации (ст. 100).

В Республике Алтай должности главы республики, председателя правительства и председателя государственного собрания не могли

занимать граждане одной национальности (ст. 37.3 Конституции Республики Алтай).

В ряде субъектов Федерации были приняты нормативные акты, в той или иной мере ущемляющие права журналистов и СМИ. Первенство в плане противоречий местного законодательства закону «О СМИ» и Конституции РФ, по-видимому, оставалось за Республикой Башкортостан.

Так, в двадцати статьях Кодекса Республики Башкортостан «О СМИ» содержались противоречия с федеральным законодательством. Установленный ст. 5 республиканского Кодекса «О СМИ» запрет цензуры (по аналогии со ст. 3 закона РФ «О СМИ») фактически сводился на нет заключительной частью статьи, согласно которой «исключение составляют... иные случаи, предусмотренные действующим законодательством». Другая статья Кодекса ставила необоснованно жесткий запрет на свободную публикацию сведений, не только непосредственно относящихся к «личной жизни» и «семейной тайне» (понятия, которыми оперирует федеральное законодательство), но и любых сведений, «затрагивающих» личную жизнь, т. е. фактически любых сведений о человеке. Также ущемлялись права граждан России из других субъектов Федерации на создание СМИ; ужесточались, по сравнению с федеральным законодательством, условия регистрации; расширялись возможности для ее отмены и т. д. Принятые «Правила аккредитации и пребывания корреспондентов СМИ Российской Федерации и иностранных государств на территории Республики Башкортостан», а также «Положение о порядке аккредитации представителей СМИ при Президиуме Верховного Совета Республики» противоречили федеральному законодательству в 38 положениях.

В Кабардино-Балкарской Республике ст. 62 регионального закона «О средствах массовой информации и издательской деятельности» указывала, что «представительства зарубежных СМИ в КБР создаются с разрешения Кабинета Министров (Правительства) КБР», тогда как по федеральному закону для этого достаточно разрешения МИД (ст. 55 закона РФ «О СМИ»).

В ряде регионов принимаются нормативные акты, которыми ограничивается выбор места проведения митингов, пикетов и т. д. В Республике Башкортостан местный закон «О свободе собраний, демонстраций и других публичных мероприятий» устанавливает, что публичные мероприятия могут проводиться в любых пригодных для этих целей местах, за исключением мест, использование которых ограничено или запрещено решениями местных Советов депутатов. К таким местам могут быть отнесены «территории, здания, сооружения, не обеспечивающие безопасности

граждан: места вблизи опасных или вредных производств и объектов, железнодорожных и автотранспортных узлов, на мостах, путепроводах и в полосе отчуждения железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов и линий высоковольтных электропередач, пожаро- и взрывоопасных объектов, а также на территории объектов, представляющих большое нравственно-культурное значение: памятников истории и культуры, мест паломничества, кладбищ и культовых сооружений, ...основные магистрали города, шоссе республиканского значения, пляжи и зоны отдыха в выходные дни, сельскохозяйственные и лесные угодья»⁷¹⁸. Закон запрещает проведение публичных мероприятий у зданий судов или мест проведения выездных заседаний судов, мест предварительного заключения, мест лишения свободы и принудительного лечения.

В. Факты нарушения свободы слова региональной властью

Представители региональной власти рассматривают СМИ в первую очередь как политический инструмент, не имеющий самостоятельного значения, и стремятся его контролировать, о чем красноречиво свидетельствуют многочисленные примеры из докладов региональных правозащитных организаций.

Губернатор Астраханской области А. П. Гужвин утверждает, что СМИ лишь средство достижения власти, а глава Республики Коми Ю. А. Спиридонов заявил следующее: «Я считаю и уверен в этом твердо, что никакой власти, кроме власти, которую избирает народ, не существует. Четвертая власть — это так, если тешит кого-то самолюбие или тщеславие, то, ради бога, употребляйте этот термин».

Обвиняют СМИ и в негативном влиянии на общество. Глава администрации Кировской области В. Н. Сергеенков считает прессу причиной неблагополучия жизни в регионе, так как она «зачаровывает незрелых обывателей, искажает наше прошлое и настоящее, натравливает одни группы людей на другие».

В соответствии с этими представлениями власти и выстраивают свою политику в отношении СМИ, стремясь оградить себя от критики, а также использовать СМИ для саморекламы и борьбы с оппозицией.

Власти Республики Башкортостан в период избирательной кампании в Государственную Думу РФ в 1999 г. пошли на открытое отключение

⁷¹⁸ Власти активно пользуются правом ограничивать места проведения публичных собраний. Так, в решении Уфимского городского совета от 29 апреля 1997 г. «О порядке проведения публичных мероприятий в городе Уфе» перечень магистралей города с движением пассажирского транспорта, запрещенных для проведения публичных мероприятий, содержит наименования 82 улиц.

вещания общероссийских каналов. Решением Государственного Собрания республики была почти на месяц (до конца предвыборной кампании) запрещена трансляция еженедельных аналитических программ телеканалов ОРТ и РТР как нарушающих избирательное законодательство. Парламент республики пошел на очевидное нарушение права граждан на получение информации и превышение своих полномочий. Впрочем, после встречи президента Республики Башкортостан с Президентом Российской Федерации⁷¹⁹ полноценная трансляция каналов была восстановлена.

В период подготовки к президентским выборам 2000 г. в Башкортостане подвергались жестокому преследованию СМИ, занимавшие сколько-нибудь независимую позицию по отношению к действующему президенту Рахимову. Милицией была взята штурмом редакция радиостанции «Титан» — единственной радиостанции, предоставившей эфир оппозиционным кандидатам в президенты. Работники радиостанции были избиты, а ее руководитель А. Галеев, пытавшийся воспрепятствовать действиям милиции, был арестован и против него было возбуждено уголовное дело.

На телевизионных каналах г. Иркутска сегодня фактически нет независимых компаний — все в разной мере контролируются губернатором и его командой. При прежнем губернаторе Ю. Ножикове пресса в области была намного демократичней, но с приходом в августе 1997 г. Б. Говорина для многих издателей «вольница» кончилась. Журналисты могут критиковать Президента и правительство РФ, но нельзя трогать губернатора. Стоило телекомпания «АИСТ» показать зрителям сюжет о приобретении губернатором новой квартиры стоимостью около миллиона рублей, как руководство этой телекомпании быстро сменилось.

Свободу слова в Иркутской области губернатор и послушное ему Законодательное собрание умело регулируют расходами областного бюджета. В первом полугодии 1998 г. на СМИ потрачено 2 млрд 447 млн рублей «живыми» деньгами, что составляет 116% от запланированного в бюджете⁷²⁰.

Безусловно, бюджетные деньги области идут не на поддержку независимой прессы. Львиная доля помещается в Иркутскую государственную телерадиокомпанию, затрачивается на перекупку коммерческих телевизионных каналов, действующих на территории области;

⁷¹⁹ На тот момент премьер-министр правительства РФ.

⁷²⁰ В это же время на многие социальные программы и программы развития производства не потрачено ничего.

областные газеты «Восточно-Сибирская правда» и «Советская молодежь» (соответственно бывшие «партийную» и «комсомольскую» газеты) и другие издания и телекомпании, работающие на местную власть.

В Новосибирской области в преддверии губернаторских выборов 1999 г. областная администрация взяла под контроль местные СМИ. Наиболее уязвимыми оказались районные газеты, у которых в число учредителей, помимо местных администраций, вошла и областная администрация в лице Комитета по печати и информации, который получил право утверждения редакторов. Было заменено около 30% редакторов районных газет. Преследованиями со стороны областной администрации подвергся редактор «Бердских ведомостей» А. Михальцев. По данным редактора «Новой Сибири» В. Досычева, под постоянным давлением и угрозой увольнения оказались редакторы более или менее самостоятельных в финансовом и творческом плане газет г. Куйбышева (Н. Хмелев), г. Болотного (Н. Столяров), г. Каргат (А. Сидоренко). В результате конфликтов и кадровой политики Комитета по печати и информации пришлось уйти опытным журналистам — редактору «Приобской правды» А. Поповой, редактору «Коченевских вестей» А. Гамаюрову.

В ходе избирательной кампании по выборам губернатора Томской области в 1999 г. преследованиям подверглись сразу несколько СМИ. 20 августа 1999 г. на Томской государственной телерадиокомпании по требованию действующего губернатора В. Кресса была закрыта программа «Экс-неделя». Передача «О политике, но со вкусом», выходившая на радио «Дайджест-FM» (Томская область), была закрыта в сентябре 1999 г. после того, как в ее программе выступил кандидат на пост губернатора области А. Деев. 8 сентября 1999 г. было приостановлено вещание телеканала «Студия СТС Антен», на котором выходила программа «Что делать?», освещавшая избирательную кампанию.

В 1999 г. губернатор Кемеровской области А. Тулеев прекратил трансляцию межрегионального телеканала⁷²¹: его не устроил сюжет о его оппонентах, показанный в программе «Губернские новости».

В Тульской области передачи государственного канала РТР дважды прерывались блоками местной рекламы именно в тот момент, когда должен был транслироваться сюжет, критикующий губернатора области В. Стародубцева. В областную прокуратуру была подана жалоба, но оказалось, что виновного найти невозможно.

⁷²¹ Общая телепрограмма нескольких сибирских регионов.

С. Факты нарушения свободы совести региональной властью

В Республике Татарстан в 1998 г. на объединительном съезде двух Духовных управлений мусульман под давлением администрации республики муфтий (единый глава татарских мусульман), склонный к проявлениям независимости от государства и, в частности, отказавшийся поддержать президента М. Шаймиева на последних выборах, был смещен и заменен более сговорчивым духовным лицом. Решение объединительного съезда вызвало протест со стороны значительного числа практикующих мусульман. Характерно, что после смены муфтия власти республики предоставили объединенному Духовному управлению мусульман ссуду в размере 500 тыс. рублей.

В Курской области распоряжением губернатора было введено во всех школах обязательное преподавание православного «закона Божьего», что прямо противоречит Федеральному закону «О свободе совести».

В Воронежской области в начале 1999 г. областная Дума приняла закон «О порядке осуществления миссионерской деятельности», в соответствии с которым вопрос о том, является ли объединение религиозной общиной, должен решаться в судебном порядке⁷²². Законодатели объясняют это необходимостью ограничить деятельность таких организаций в общеобразовательных учреждениях.

В Республике Дагестан после вторжения чеченских вооруженных формирований в 1999 г. принят закон «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан». Закон не только предусматривает цензуру «печатных изданий, кино-, фото-, аудио-, видеопроизведения и других материалов», но и разрешает обучение граждан республики в религиозных учебных заведениях за границей только по согласованию с местными властями, ограничивая тем самым свободу совести для конкретных граждан⁷²³.

Д. Факты нарушения права на периодическую смену власти через выборы

Главы регионов являются центральными субъектами нарушений, связанных с воздействием на ход выборов. Губернаторы могут действовать в союзе с той или иной политической силой, но именно они

⁷²² В соответствии с федеральным законодательством вопрос, имеет ли объединение религиозный характер, не содержит никакой проблемы юридического порядка и не может быть разрешен судом. Для этого существуют религиозно-экспертные экспертизы.

⁷²³ Голоток Ю. Ваххабизм докатился до Кремля // Время новостей. 2000. 26 июля.

определяют направленность административного вмешательства в регионе. Мы проиллюстрируем эту тенденцию на фактах нарушений, имевших место в ходе избирательной кампании в Государственную Думу в 1999 г., когда региональные лидеры стремились добиться избрания поддерживаемых ими кандидатов в депутаты.

Информация о том, что губернаторы указывают подчиненным, главам муниципальных образований и органов местного самоуправления, каких кандидатов следует поддерживать, стала достоянием гласности всего в нескольких регионах, но, скорее всего, это было повсеместной практикой.

Во Владимирской области, по информации общественной организации «Народная совесть», первый заместитель губернатора Ю. Федоров дал указание руководителям предприятий, главам администраций и председателям органов местного самоуправления поддержать на выборах определенных кандидатов прокоммунистической ориентации. В результате главы местных администраций организовывали встречи этих кандидатов с избирателями, активно за них агитировали, препятствовали проведению агитационных мероприятий другими кандидатами (например, отказывая последним в предоставлении помещений для встреч с избирателями).

Примерно такая же ситуация имела место и в Саратовской области. Председатель правительства области П. Камшилов на заседании постоянно действующего совещания при правительстве Саратовской области 14 декабря 1999 г. объявил присутствующим, что выборы вступили в заключительную стадию, поэтому необходимо усилить работу на местах, «чтобы то, что мы наметили и по персоналиям кандидатов, и по партиям и по движениям, было реализовано». Выступивший затем губернатор Саратовской области Д. Аяцков пообещал, что тех министров, начальников управлений и ведомств, которые добьются «хороших результатов на выборах» (видимо, в закрепленных за ними районах), он поощрит, в частности, предоставив отпуск с 1 по 10 января 2000 г.⁷²⁴

Главы регионов не только открыто поддерживали определенных кандидатов, что противозаконно, но и агитировали даже в дни, когда агитация в принципе запрещена. 18 декабря (накануне дня голосования) Глава Республики Мордовия выступил в поддержку избирательного блока «Отечество—Вся Россия»⁷²⁵; в день голосования за этот же блок агитировал Пре-

⁷²⁴ Цитаты приведены по докладу саратовского правозащитного центра «Солидарность».

⁷²⁵ Кроме того, от его имени распространялась листовка, агитировавшая за тот же блок и поддержанного им кандидата.

зидент Республики Башкортостан. Губернатор Камчатской области 19 декабря заявил в эфире телеканала «Причал», что И. Яровая (кандидат от «Яблока») — не тот человек, за которого следует голосовать, и призывал поддержать представителя Президента В. Болтенко. Губернатор Кировской области В. Сергеенков пытался дискредитировать неудобного кандидата В. Первакова, сняв его с должности председателя Комитета по управлению государственным имуществом Кировской области как якобы не справившегося со своими обязанностями. Более того, 4 октября в передаче местного телевидения «Слово и дело Губернатора» Сергеенков сказал, что на Первакова заведены два уголовных дела. Однако УФСБ и УВД в ответ на запросы официально сообщили, что им об этом ничего не известно. Перваков через суд потребовал от губернатора компенсации причиненного ему морального вреда.

Поддерживаемые региональными лидерами кандидаты фактически получали возможность нарушать закон, так как избирательные комиссии закрывали на это глаза. Так, избирательная комиссия Хабаровского края аккуратно отвечала на все запросы, но как только пошли жалобы на главу Администрации края и поддерживаемого им кандидата, комиссия практически перестала работать.

Используя контроль над правоохранительными органами, губернаторы препятствовали распространению агитационных материалов, содержащих критику в их адрес:

«27 ноября сотрудники ГИБДД г. Санкт-Петербурга задержали частную машину, перевозившую 25 000 листовок (из тиража в 200 000 экземпляров) избирательного объединения “Яблоко”. Сотрудники ГИБДД объявили, что содержание листовок оскорбительно для В. Яковлева (в них губернатор обвинялся в провале коммунальной реформы, криминализации города и т.д.). Листовки доставили в девятое отделение милиции, а также передали их в Администрацию города и в городскую избирательную комиссию. В дальнейшем местоположение 25 000 листовок оказалось неизвестным...»⁷²⁶.

VII. НОВЫЙ ПРЕЗИДЕНТ РФ И ИЗМЕНЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

По причинам, описанным выше, Президент Б. Ельцин был вынужден закрывать глаза на очевидное самоуправство региональных лидеров и не препятствовать их обособлению в первой половине 1990-х г. Фактическое расширение полномочий регионов в этот период в значительной степени не было закреплено законодательно. Принятые в

⁷²⁶ Информация общественной организации «Лайт-Центр» (Санкт-Петербург).

субъектах Федерации законодательные акты противоречили федеральным, что создавало твердую основу для их потенциальной отмены. Администрация Б. Ельцина не решалась пойти на открытую конфронтацию с регионами (хотя после начала «первой чеченской кампании» ни одна из республик уже не рисковала шантажировать центр выходом из состава РФ). Как было продемонстрировано выше, губернаторы в значительной степени контролируют избирательный процесс в своих регионах, и в период выборов федеральная власть оказывается от них в жесткой зависимости. Имея очень слабые шансы на победу на президентских выборах 1996 г., Б. Ельцин крайне нуждался в поддержке региональных лидеров, что неизбежно укрепляло их власть. Кроме того, во многом благодаря влиянию региональных лидеров в первых двух Государственных Думах доминировала оппозиция. Верхняя же палата парламента (Совет Федерации) формировалась из глав регионов и председателей региональных законодательных собраний. Соответственно, любая законодательная инициатива, которую лидеры регионов могли счесть для себя опасной, в принципе не могла быть принята. Даже в таких условиях после переизбрания Б. Ельцина на второй срок федеральный центр начал предпринимать осторожные шаги по ограничению всевластия региональных лидеров. В частности, были разработаны типовые договоры о разграничении полномочий, которые исключали возможность приобретения регионами отдельных прав федерального центра. Также начал вводиться институт Федерального казначейства, ограничивавший для региональной власти свободу маневра в распоряжении бюджетными средствами.

В 1999 г. в ожидании неизбежной смены руководителя государства значительная часть региональных лидеров консолидировалась для продвижения в Президенты своего представителя и закрепления полученных де-факто полномочий. Но федеральная власть, находившаяся, казалось, в глубоком кризисе⁷²⁷, нашла ресурсы (в первую очередь идеологические) для противодействия региональной экспансии. Персонализацией этого процесса стал В. Путин, который на волне патриотически-этатистских и милитаристских настроений, используя «вторую чеченскую военную кампанию», добился необыкновенной популярности. На основе этого социологического феномена, в полной мере эксплуатируя ресурс общенационального телевидения, которое постоянно занималось дискредитацией

⁷²⁷ В силу субъективных обстоятельств Б. Ельцин не мог быть деятельным президентом. Управление государством де-факто в значительной степени осуществлялось Администрацией и кругом приближенных к ней крупных бизнесменов. Этот факт резко снижал легитимность принимаемых решений, и авторитет федеральной власти неуклонно падал на протяжении второй половины 1990-х г.

политических противников, федеральная власть смогла сформировать большинство в третьей Государственной Думе. Еще через три месяца, в марте 2000 г., В. Путин в первом туре победил на президентских выборах.

Задействовав совершенно определенные идеологические блоки, федеральная власть уже не могла не сделать резкого крена в сторону авторитаризма. (При этом надо отметить, что первые шаги к авторитаризму были сделаны еще Б. Ельциным, который в 1993 г. силами МВД и армии разогнал Верховный Совет и затем в новой Конституции РФ обеспечил себе более чем широкие полномочия.) После прихода В. Путина к власти для укрепления своих позиций федеральная власть стала использовать те же методы, которыми уже не один год оперируют региональные лидеры. Это, в первую очередь, установление контроля над редакционной политикой СМИ (смена менеджмента на телеканале ОРТ; уничтожение холдинга «Медиа-Мост») и политические манипуляции в ходе избирательных кампаний (использование административных возможностей для продвижения своих кандидатов).

С момента инаугурации В. Путин перешел в открытое активное наступление на региональных лидеров. Администрация В. Путина в рекордные сроки провела так называемую федеральную реформу. Президент получил право отстранять региональных лидеров, нарушающих нормы Конституции РФ. Был изменен способ формирования Совета Федерации: главы регионов и председатели региональных законодательных собраний перестали быть членами Верхней палаты парламента по должности. В результате проведенной реформы кандидаты в члены Совета Федерации представляются региональными лидерами и утверждаются региональными законодательными собраниями. Такой способ комплектования обеспечивает федеральной власти более широкие возможности влияния на решения Совета Федерации. (У глав регионов не оставалось другого выхода, кроме как поддержать президентскую реформаторскую инициативу, поскольку они понимали, что при необходимости Президент сможет собрать квалифицированное большинство (две трети голосов) в Государственной Думе и преодолеть их вето.)

Кроме того, Указом Президента РФ страна была разделена на семь федеральных округов с полномочными представителями Президента во главе. Они призваны координировать работу федеральных ведомств на территории входящих в округ регионов. Одной из непосредственных приоритетных задач полпредов было приведение реги-

онального законодательства в соответствие с федеральным и соблюдение федерального законодательства по всей территории страны⁷²⁸.

Также увеличились финансовые возможности федеральной власти и контроль с ее стороны за бюджетным процессом. По новому Налоговому кодексу, принятому в 2001 г., значительно выросли доли федеральной власти в общих налогах, а некоторые налоги перешли от регионов в центр. Усиленными темпами стал вводиться институт казначейства, созданный еще при Б. Ельцине. В его систему переданы все расчеты по бюджетным платежам, включая внутрирегиональные. Поскольку регионы имеют разнообразные задолженности федеральному центру, то их собственные поступления могут в любой момент быть изъяты для погашения долгов⁷²⁹.

Очевидно, что все вышеперечисленные меры, ограничивающие всевластие глав регионов и потому, в известной мере, позитивно влияющие на соблюдение прав человека, не имеют отношения к децентрализации. Скорее наоборот. Мы стоим перед лицом построения централизованной вертикали власти, причем опирающейся в значительной степени не на политические, а на финансовые рычаги. Так же как на рубеже 1990-х г. мы наблюдали распад империи, сегодня мы имеем дело с «собираем земель». Безусловно, нынешняя политическая система — не советский режим. Структура современной экономики, общемировые глобалистские тенденции делают принципиально невозможным использование советских методов управления государством. Тем более что Конституция РФ и базовые федеральные законы, а также включенность России в фундаментальные международные соглашения и просто экономическая целесообразность подталкивают страну к постепенному проведению цивилизованной децентрализации.

В процессе построения вертикали власти центр регулярно указывает на то, что это есть только первый шаг реформы государственной системы России и за ним должны последовать деюрократизация и децентрализация. В эту сторону даже делаются определенные шаги. 15 августа 2001 г. правительство России приняло «Программу развития бюджетного федерализма». По оценке С. Митрохина (депутат Государственной Думы, член фракции «Яблоко», заместитель председателя

⁷²⁸ Следует отметить, что в области приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным уже достигнут значительный прогресс — по крайней мере все уставы и конституции субъектов Федерации на сегодняшний день приведены в соответствие с Конституцией РФ.

⁷²⁹ Реально этот механизм используется скорее как потенциальная угроза, т. к. и федеральная власть, и регионы понимают, что его применение повлечет за собой разбалансирование бюджетной системы. Впрочем, и в качестве угрозы он оказывается весьма эффективным.

Комитета ГД по вопросам местного самоуправления): «с официальным принятием Программы Правительство повернулось лицом к одной из самых острых проблем нашей финансовой сферы — проблеме взаимоотношения между региональными и местными бюджетами... она делает огромный шаг в сторону укрепления финансовой базы местных бюджетов»⁷³⁰.

Однако мы не решаемся делать никаких прогнозов о перспективах этих начинаний. Кроме объективных факторов, существуют и политические амбиции, которые в России, как правило, оказываются доминантными, и их реализация предполагает скорее концентрацию власти, чем цивилизованное разделение полномочий.

Так или иначе, с нашей точки зрения, шанс быстрого построения демократической децентрализованной системы на обломках тоталитарной империи был упущен. Виною тому и отсутствие либеральной политической культуры, и глубокие традиции авторитаризма, и низкий уровень способности общества к самоорганизации. Прodelав за последние десять лет достаточно длинный реформаторский путь, Россия в действительности не так далеко продвинулась в решении структурных, по сути, проблем построения реально действующих демократических механизмов и децентрализации управления.

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Политическая система, прописанная в российской Конституции, сама по себе достаточно демократична. Противоречия реальной политики и духа Основного закона РФ обусловлены нежеланием и неспособностью властных элит ему следовать. Поэтому мы считаем нецелесообразным касаться в этом разделе тех факторов, которые условно могут быть объединены в рамках понятий «политическая культура» и «политическая воля», а ограничимся сферами нормот-

⁷³⁰ В частности, Программа предполагает передачу на местный уровень таких чрезвычайно важных для местного самоуправления налогов, как налог на недвижимость и налог на совокупный доход. Также признана целесообразность закрепления за местными бюджетами долей двух федеральных налогов: подоходного и налога на прибыль. Однако, как указывает С. Митрохин, для федеральной власти развитие местного самоуправления и, в первую очередь, укрепление налоговой базы имеет низкую приоритетность. «...Правительство... одной рукой принимает программу, а другой продолжает прежнее политику сокращения доходной базы муниципалитетов. Те положения Программы, которые направлены на сокращение финансовых ресурсов, выполняются с опережением графика (например, отмена муниципальной ставки в налоге на добычу полезных ископаемых), а положения, направленные на увеличение финансовых ресурсов местного самоуправления, не выполняются» (Митрохин С. Как разграничить полномочия и финансовые ресурсы между уровнями власти // Информационный бюллетень Комиссии по муниципальной политике Объединения «Яблоко». 2001. № 10).

ворчества, экономической политики, а также профессионализации кадров органов государственной власти и местного самоуправления.

А. Для того чтобы система децентрализованного управления могла функционировать в России, необходимо следующее:

- приведение региональных законов об организации местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством и с Европейской Хартией о местном самоуправлении;
- обеспечение прозрачности бюджетного процесса, развитие механизмов контроля за исполнением бюджета со стороны представительных органов местного самоуправления и общественности;
- внедрение механизмов реализации бюджета, сужающих возможности нецелевого использования бюджетных средств;
- разработка и внедрение методов бюджетного выравнивания, учитывающих географическое, культурное и экономическое разнообразие российских регионов;
- разработка и внедрение схем разделения функций и полномочий между уровнями власти, учитывающих географическое, культурное и экономическое разнообразие российских регионов;
- расширение налоговой базы местного самоуправления;
- прекращение политики наложения новых обременений, образующихся в результате нормотворческой деятельности федеральной и региональных властей, на бюджет местного самоуправления;
- профессионализация кадрового состава органов местного самоуправления в области экономики и менеджмента, в первую очередь в области бюджета и налогов.

В. Влияние мирового сообщества на процессы децентрализации в России должно в первую очередь быть направлено на то, чтобы:

- базовые либеральные демократические принципы, заложенные в Конституции РФ и ряде федеральных законов, не были пересмотрены;
- Россия выполняла свои обязательства по международным соглашениям, в частности по Европейской Хартии о местном самоуправлении;
- программы кредитования со стороны международных финансовых институтов включали в себя региональную и местную составляющие (так как такого рода программы будут являться стимулом для региональных и местных властей в области проведения прозрачной финансовой политики и соблюдения прав человека).

С. Активность международных организаций и фондов, заинтересованных в проведении в России успешной децентрализации, должна быть направлена на:

- образовательные программы для государственных служащих разного уровня с целью внедрения представлений об эффективности децентрализации как метода управления;
- профессиональные менеджерские тренинги для сотрудников органов местного самоуправления;
- внедрение программы грантов для поддержки проектов НПО, предполагающих организацию общественных кампаний в поддержку местного самоуправления в центре и в регионах, в том числе в законодательных органах при принятии бюджета и других нормативных актов;
- реализацию программы грантов для развития местного самоуправления низового уровня;
- реализацию программы грантов в поддержку антикоррупционных инициатив НПО и внедрение прозрачного бюджета;
- реализацию программы грантов, направленной на поддержку экономических и социологических исследований в области проведения децентрализации, реформирования бюджетной и налоговой политики, развития местного самоуправления, предотвращения коррупции в условиях географического, культурного и экономического разнообразия российских регионов.

Все вышеперечисленные программы должны осуществляться либо непосредственно международными организациями и фондами, либо с привлечением в качестве координатора крупных российских НПО. Привлечение российских чиновников к распределению средств и осуществлению проектов нам видится крайне нежелательным как в силу высокого уровня коррупции, так и потому, что участие в подобных проектах может стать дополнительным рычагом воздействия верхних уровней государственной системы на нижние.

УЧАСТНИКИ МОНИТОРИНГА

Регион	Название организации	Координатор
Агинский Бурятский АО	Агинский правовой центр Читинского регионального отделения Молодежного союза юристов РФ	Шемелин Аркадий Валерьевич
Алтайский край	Алтайская краевая правозащитная общественная организация «Бастион»	Блеем Андрей Александрович
Амурская область	Региональная общественная организация «Амурский центр прав человека»	Морар Олег Михайлович
Архангельская область	Архангельская региональная благотворительная организация «Общественный Правозащитный центр»	Дундина Галина Константиновна
Астраханская область	Астраханская областная общественная организация «Комитет содействия защите законных прав человека»	Степанова Татьяна Васильевна
Белгородская область	Белгородское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Всероссийская лига защитников потребителей»	Анохин Сергей Михайлович
Брянская область	Брянская областная благотворительная общественная организация «Правозащитная ассоциация»	Комогорцева Людмила Кимовна
Владимирская область	Региональная правозащитная общественная организация «Владимирский центр помощи и защиты»	Дулов Максим Сергеевич
Волгоградская область	Нижеволжская региональная правозащитная организация «Гражданское общество и экологическая безопасность»	Наумов Станислав Валерьевич
Вологодская область	Вологодская региональная правозащитная общественная организация «Свобода»	Льндрик Владимир Степанович
Воронежская область	Автономная некоммерческая организация «Межрегиональная Правозащитная Группа»	Юров Андрей Юрьевич
Еврейская АО	Ассоциация «Эгида» по защите прав и свобод человека и гражданина в Еврейской автономной области	Рынкova Евгения Наумовна
Ивановская область	Общественно-политическая организация «Ивановское областное общество прав человека»	Вальков Сергей Владимирович
Ингушская Республика	Вайнахское региональное отделение «Общества Российско-Чеченской дружбы»	Кутаев Ширвани Магомедович
Иркутская область	Автономная некоммерческая организация «Гражданский контроль за соблюдением прав граждан»	Ставров Леонид Петрович
Кабардино-Балкарская Республика	Республиканская общественная правозащитная организация «Правовед»	Кетов Альберт Хамидович
Калининградская область	Калининградская региональная общественная организация «Защита прав и свобод человека и гражданина»	Долгополов Борис Николаевич
Калужская область	Обнинская региональная правозащитная группа	Котляр Татьяна Михайловна
Камчатская область	Камчатское отделение общероссийской общественной организации «Российское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемори-	Федорко Мария Георгиевна

	ал”»	
Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесское отделение общественной некоммерческой организации «Ставропольский региональный правозащитный центр»	Шурыгин Алексей Геннадьевич
Кировская область	Кировский региональный правозащитный центр	Головина Элеонора Дмитриевна
Коми-Пермяцкий АО	Коми-Пермяцкая региональная общественная организация «Правозащитный центр “Пера-Богатырь — право на безопасность”»	Клещина Лариса Дмитриевна
Корякский АО	Камчатское отделение общероссийской общественной организации «Российское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”»	Титов Сергей Анатольевич
Костромская область	Костромская областная группа Российской секции Международного общества прав человека	Веселов Павел Иванович
Краснодарский край	Региональная общественная организация «Краснодарский правозащитный центр»	Тишинский Владимир Александрович
Красноярский край	Красноярский региональный орган общественной самодеятельности «Общественный комитет по защите прав человека»	Горелик Александр Соломонович
Курганская область	Курганское областное общественное движение «За честные выборы»	Исакаев Габдулла Гафиуллинович
Курская область	Межрегиональная общественная организация «Центрально-Черноземный исследовательский Центр по правам человека»	Черновал Константин Петрович
Липецкая область	Липецкая областная общественная организация «Липецкое общество прав человека»	Родионов Василий Иванович
Магаданская область	Ягоднинская районная общественная историко-просветительская организация «Поиск незаконно репрессированных»	Паникаров Иван Александрович
Москва и Московская область	АНО «Институт прав человека»	Петрова Елена Петровна
Мурманская область	Мурманская областная молодежная общественная организация «Молодежные инициативы региона»	Розанова Мария Вячеславовна
Ненецкий АО	Некоммерческая организация «Фонд “Минлей”»	Тоскунина Тамара Николаевна
Нижегородская область	Региональная общественная организация «Нижегородское общество прав человека»	Таганкина Нина Александровна
Новгородская область	Новгородская региональная общественная организация «Региональный центр прав человека»	Давыдовская Нэлла Георгиевна
Новосибирская область	Новосибирская городская общественная организация «Центр правозащитной деятельности и правовой информации»	Савченко Яков Евгеньевич
Омская область	Омская областная общественная организация «Гуманизм и справедливость»	Семенюта Надежда Николаевна
Оренбургская область	Оренбургское областное общественное просветительское правозащитное движение «Мемориал»	Рождествина Людмила

		Адольфовна
Орловская область	Институт общественных Проблем «Единая Европа», общественное благотворительное учреждение Орловской области	Каткова Вероника Вячеславовна
Пензенская область	Пензенское региональное общественное движение по защите прав призывников и военнослужащих «Солдаты отечества»	Пысларь Дмитрий Ефимович
Приморский край	Находкинская группа Приморского отделения секции Международного общества прав человека в России	Рыбкина Галина Григорьевна
Псковская область	Псковское региональное общественное движение «Вече»	Доновская Надежда Павловна
Республика Адыгея	«Краснодарская городская общественная организация по защите прав человека»	Козлов Владимир Николаевич
Республика Алтай	Общественная экологическая организация Клуб «Хранители Озера»	Веселовская Ольга Владимировна
Республика Башкортостан	Общественный фонд «Международный стандарт»	Диваева Нонна Евгеньевна
Республика Бурятия	Общественная организация «Республиканский правозащитный центр»	Кислов Евгений Николаевич
Республика Дагестан	Независимый профсоюз предпринимателей и водителей Дагестана	Юнусов Абдурахман Гаджиевич
Республика Калмыкия — Хальмг Тангч	Региональная общественная организация «Калмыцкий правозащитный центр»	Атеев Семен Николаевич
Республика Карелия	Региональная общественная организация «Молодежный Правозащитный Союз Республики Карелия»	Пальцев Игорь Евгеньевич
Республика Коми	Сыктывкарская общественная организация «Мемориал»	Сажин Игорь Валентинович
Республика Марий Эл	Общественная организация «Правозащитный центр Республики Марий Эл», Йошкар-Олинская городская общественная организация «Человек и Закон»	Пайдоверова Надежда Михайловна, Подузова Ирина Вячеславовна
Республика Мордовия	Общественная организация «Мордовский республиканский правозащитный центр»	Гусляников Василий Дмитриевич
Республика Саха (Якутия)	Сибирский консультационный центр гуманитарного образования и социально-политических исследований	Карпухина Лиана Ивановна
Республика Северная Осетия — Алания	Владикавказский Пресс-клуб «Центр социальных исследований»	Плиев Алан Григорьевич
Республика Татарстан	Ассоциация правозащитных организаций Республики Татарстан, Общественная организация «Правозащитный Центр города Казани»	Манасыпов Фарит Сабитович, Чиков Павел Владимирович
Республика Тыва	Тувинское республиканское общественное правозащитное движение	Переляева Августа Николаевна
Республика Хакасия	Хакасский республиканский общественный правозащитный благотворительный фонд «Наше право»	Иценко Александр Владимирович
Ростовская область	Региональная общественная организация «Христиане против пыток и детского рабства»	Великоредчанина Светлана Владимировна

Рязанская область	Городская общественная организация «Рязанское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”»	Блинушов Андрей Юрьевич
Самарская область	Самарский региональный общественный информационно-правозащитный фонд «Самарский выбор–XXI век»	Ненашев Владимир Петрович
Санкт-Петербург	Общественная организация «Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр “Стратегия”»	Аракелян Антуан Гургенович
Санкт-Петербург и Ленинградская область	Благотворительная автономная некоммерческая организация «Центр правовой помощи им. Гарольда и Сельмы Лайт»	Масарский Рудольф Абрамович
Саратовская область	Саратовская региональная общественная организация инвалидов-чернобыльцев «Саратовский правозащитный центр “Солидарность”»	Никитин Александр Дмитриевич
Сахалинская область	Общественная организация «Общественный правозащитный Центр Сахалинской области»	Куперман Марк Александрович
Свердловская область	Региональная общественная организация «Нижнетагильский правозащитный центр»	Золотухин Михаил Валентинович
Смоленская область	Смоленский благотворительный фонд «Добросердие»	Бахметова Татьяна Гильевна
Ставропольский край	Общественная некоммерческая организация «Ставропольский региональный правозащитный центр»	Семенов Александр Федорович
Тамбовская область	Тамбовская областная рабочая группа Российской секции Международного общества прав человека	Помогаев Владислав Васильевич
Тверская область	Тверское региональное отделение Российского историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал»	Шарипова Валентина Алексеевна
Томская область	Томская региональная общественная организация «Томский исследовательский центр по правам человека»	Кандыба Николай Вениаминович
Тульская область	Тульская городская общественная организация «За права человека»	Соколов Владимир Алексеевич
Тюменская область	Тюменское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»	Постников Вадим Васильевич
Ульяновская область	Ульяновское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Российское историко-просветительское благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”»	Баханова Елена Викторовна
Усть-Ордынский Бурятский АО	Благотворительный фонд «Надежда»	Камышев Виталий Иннокентьевич
Хабаровский край	Хабаровское региональное отделение общероссийского общественного движения «За права человека»	Бехтольд Александр Федорович
Ханты-Мансийский АО	Сургутский филиал Тюменского регионального историко-просветительского, правозащитного и благотворительного общества «Мемориал»	Кузьмина Евгения Владимировна
Челябинская область	Челябинский областной общественный комитет российских реформ	Алексеев Александр Владимирович
Чеченская Республика	Межрегиональная общественная организация «Общество российско-чеченской дружбы»	Кутаев Руслан Махамдиевич
Читинская область	Читинская региональная общественная организация «Центр поддержки гражданских инициатив»	Савватеева Марина Львовна
Чувашская Республика	Общественная организация «Комитет по защите прав человека Чувашской Республики»	Айвенов Петр Александрович

Чукотский АО	Чукотское общественное экологическое объединение «Кайра-клуб»	Пушкарева Елена Михайловна
Эвенкийский АО	Красноярская региональная общественная организация «Красноярский краевой правозащитный информационный центр»	Веденков Владимир Степанович
Ямало-Ненецкий АО	Региональная общественная организация «Ямало-Ненецкий региональный правозащитный центр»	Берзина Людмила Юрьевна
Ярославская область	Ярославское областное общественное учреждение «Правозащитный центр»	Сторожев Валерий Анатольевич

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АГС	альтернативная гражданская служба
АЗС	автозаправочная станция
АНО	автономная некоммерческая организация
АО	акционерное общество
АЭС	атомная электростанция
в/ч	войсковая часть
ВК	воспитательная колония
ВОВ	Великая Отечественная война
ВС	Вооруженные Силы
ГАС	государственная автоматизированная система
ГД	Государственная Дума
ГИБДД	Государственная инспекция безопасности дорожного движения
ГК	Гражданский кодекс
ГО и ЧС	гражданская оборона и чрезвычайные ситуации
ГОВД	городской отдел внутренних дел
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
ГРЭС	гидроэлектростанция
ГТРК	государственная телерадиокомпания
ГТС	городская телефонная сеть
ГУВД	Главное управление внутренних дел
ГУИН	Главное управление исполнения наказаний
ГУО	городское управление образования
ГУП	государственное унитарное предприятие
ДОК	деревообрабатывающий комбинат
ДПС	дорожно-патрульная служба
ДТП	дорожно-транспортное происшествие
ЖБК	завод железобетонных конструкций
ЖК	Жилищный кодекс
ЖКХ	жилищно-коммунальное хозяйство
ЖЭУ	жилищно-эксплуатационное управление
ЗАО	закрытое акционерное общество
ЗС	Законодательное Собрание
и. о.	исполняющий обязанности
ИВС	изолятор временного содержания
ИК	исправительная колония
ИТК	исправительно-трудовая колония
ИТУ	исправительно-трудовое учреждение
КЗоТ	Кодекс законов о труде
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
КПРФ	Коммунистическая партия Российской Федерации
КСМ	Комитет солдатских матерей
ЛДПР	Либерально-демократическая партия России
ЛОВД	линейный отдел внутренних дел
ЛОВДТ	линейный отдел внутренних дел на транспорте
МВД	Министерство внутренних дел
МЖКП	муниципальное жилищно-коммунальное предприятие
МКК	Межконфессиональный консультативный комитет
МНС	Министерство налогов и сборов
МО РФ	Министерство обороны Российской Федерации
МО	муниципальное образование
МОБ	милиция общественной безопасности

МОО	молодежная общественная организация
МОПЧ	Международное общество прав человека
МОТ	Международная организация труда
МП	малое предприятие
МП	Московский патриархат
МП	муниципальное предприятие
МПП	муниципальное производственное предприятие
МПС	Министерство путей сообщения
МРОТ	минимальный размер оплаты труда
МУП	муниципальное унитарное предприятие
МХГ	Московская Хельсинкская группа
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям
МЮ	Министерство юстиции
МЮС	медико-юридическая служба
НБП	Национал-большевистская партия
НГО	негосударственная организация
НИИ	научно-исследовательский институт
НК	Налоговый кодекс
НКО	некоммерческие организации
НПО	неправительственная организация
НС	Народное собрание
ОАО	открытое акционерное общество
ОБНОН	Отдел по борьбе с незаконным оборотом наркотиков
ОБЭП	отдел по борьбе с экономическими преступлениями
ОВД	отдел внутренних дел
ОВИР	отдел виз и разрешений
ОВР	«Отечество—Вся Россия»
ОИК	областная (или окружная) избирательная комиссия
ОМОН	отряд милиции особого назначения
ОО	общественное объединение
ООН	Организация Объединенных Наций
ООО	общество с ограниченной ответственностью
ОСБ	отделение собственной безопасности
ПВС	паспортно-визовая служба
ПВУ	Паспортно-визовое управление
ПКТ	помещение камерного типа
ПМК	передвижная механизированная колонна
ПОМ	поселковый отдел милиции
ППС	патрульно-постовая служба
ПУ	профессиональное училище
ПУ	производственное управление
ПЦ	правозащитный центр
РАМН	Российская Академия медицинских наук
РВК	районный военкомат
РИЦ	региональный информационный центр
РКРП	Российская коммунистическая рабочая партия
РНЕ	«Русское национальное единство»
РОВД	районный отдел внутренних дел
РОО	региональная общественная организация
РПР	Рабочая партия России
РПЦ	Русская православная церковь
РТПЦ	радиотелевизионный и передающий центр
РУБОП	региональное управление по борьбе с организованной преступностью
РУВД	районное управление внутренних дел

РФ	Российская Федерация
РЭС	радиоэлектронные средства
СИЗО	следственный изолятор
СК	Семейный кодекс
СМИ	средства массовой информации
СМУ	строительно-монтажное управление
СМЭ	судебно-медицинская экспертиза
СНГ	Содружество Независимых Государств
СНТ	Союз народовластия и труда
СОС	совет общественного содействия
СПИД	синдром приобретенного иммунодефицита
СПК	сельскохозяйственный производственный кооператив
СПС	«Союз правых сил»
СПТУ	специальное профессиональное техническое училище
ССП	службы судебных приставов
СУ	следственное управление
СФО	Сибирский федеральный округ
СХК	сельскохозяйственный кооператив
США	Соединенные Штаты Америки
ТВ	телевидение
ТИК	территориальная избирательная комиссия
ТОМ	территориальный отдел милиции
ТОО	товарищество с ограниченной ответственностью
ТОС	территориальное общественное самоуправление
ТОСН	территориальная общественная самоорганизация населения
ТРК	телерадиокомпания
ТЭЦ	теплоэлектроцентраль
УАЗ	Ульяновский автомобильный завод
УБОП	Управление по борьбе с организованной преступностью
УБЭП	Управление по борьбе с экономическими преступлениями
УВД	Управление внутренних дел
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УИК	Уголовно-исполнительный кодекс
УИН	Управление исполнения наказаний
УИС	Уголовно-исполнительная система
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
УФПС	Управления федеральной почтовой связи
УФСБ	Управление Федеральной службы безопасности
ФЗ	федеральный закон
ФКЗ	федеральный конституционный закон
ФНПР	Федерация независимых профсоюзов России
ФПС	Федеральная пограничная служба
ФС	Федеральное Собрание
ФСБ	Федеральная служба безопасности
ЦБК	Целлюлозно-бумажный комбинат
ЦГБ	центральная городская больница
ЦФО	Центральный Федеральный округ
ЧАЭС	Чернобыльская атомная электростанция
ЧП	чрезвычайное происшествие
ШИЗО	штрафной изолятор

МОСКОВСКАЯ ХЕЛЬСИНКСКАЯ ГРУППА

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

в регионах Российской Федерации

Сборник докладов о событиях 2001 года

Дизайн, верстка П. Соткиной