

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН – ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВЕННАЯ



МИНИСТР ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

Обеспечение эффективной защиты прав и свобод человека – одно из приоритетных направлений как внутренней, так и внешней политики Российской Федерации.

Это стратегическая позиция руководства России, основанная на Конституции Российской Федерации и в очередной раз подтвержденная в документе программного характера – Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 года: «Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией. В ней в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы».

В настоящее время фактически все направления деятельности руководства Российского государства так или иначе связаны с достижением этих благородных целей.

23–24 октября 2003 года на состоявшейся в Женеве 79-й сессии Комитета ООН по правам человека был заслушан пятый периодический доклад Российской Федерации «О принимаемых мерах и прогрессе на пути соблюдения прав, признаваемых Международным пактом о гражданских и политических правах».

В обсуждении доклада приняла участие российская делегация во главе с Министром юстиции. В ее составе были руководящие работники профильных министерств и ведомств, судья Верховного Суда Российской Федерации, Президент Чеченской Республики А.А. Кадыров, другие официальные лица. Столь представительный состав российской делегации объективно свидетельствует о заинтересованности руководства нашей страны в сотрудничестве с международными организациями в деле соблюдения прав и свобод человека, признаваемых Международным пактом о гражданских и политических правах.

В течение двух дней в дружественной атмосфере состоялся конструктивный, деловой и профессиональный разговор по вопросам защиты гражданских и политических прав и свобод в России. Несмотря на тенденциозный альтернативный документ, подготовленный российскими неправительственными организациями, доклад делегации Российской Федерации был воспринят достаточно позитивно.

В нем отмечалось, в частности, что в последние годы последовательно и неуклонно проводились мероприятия, направленные на коренное улучшение состояния прав, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах. Связанные с ними перемены свидетельствуют, что в стране сформировалась необходимая правовая, политическая и институциональная основа для реализации прав и свобод граждан.

Принцип силы права, а не права силы становится основным в деятельности государственных структур, постепенно занимая доминирующее положение и в общественном правосознании.

Процесс позитивных перемен в сфере соблюдения прав человека в демократической России носит поступательный и необратимый характер.

Российское государство проявляет высокую активность в правозащитной сфере. Сегодня существует глубоко продуманная стратегия и политическая воля руководства страны на дальнейшее углубление и расширение этих процессов, прежде всего в сфере дальнейшего совершенствования российского законодательства.

В относительно сжатые сроки в основном уже обновлена действующая в стране на основе Конституции 1993 года законодательная база, приняты такие непосредственно связанные с основными правами и свободами человека кодифицированные акты, как Уголовный, Уголовно-процессуальный, Административный, Трудовой, Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации.

Важным этапом в обеспечении прав граждан стало принятие и вступление в силу с 1 июля 2002 года нового Уголовно-процессуального кодекса, в соответствии с которым уголовное правосудие осуществляется на началах равноправия сторон и состязательности.

Это событие означает, что на смену уголовному судопроизводству как средству борьбы с преступностью пришло уголовное судопроизводство как система обеспечения гарантий прав граждан.

В новом УПК РФ более полно реализованы такие важные правовые институты, как защита прав и свобод гражданина, судебный контроль за законностью и обоснованностью решений и действий органов прокуратуры, следствия и дознания на всех стадиях уголовного преследования. Теперь суд правомочен принимать решения об избрании меры пресечения и проведении следственных действий, связанных с ограничением прав и свобод граждан.

Закон существенно ограничил возможность применения такой меры пресечения, как содержание под стражей. В настоящее время под стражу заключаются главным образом лица, совершившие тяжкие и особо тяжкие преступления. Шире стали применяться такие меры пресечения, как залог, поручительство и домашний арест, а в отношении несовершеннолетних – отдача под присмотр родственников, опекунов или иных заслуживающих доверия лиц. Осужденные за неосторожные преступления и умышленные преступления небольшой и средней тяжести направляются в колонии открытого типа (колонии и поселения).

Увеличился перечень наказаний, не связанных с лишением свободы. Среди них – обязательные работы и ограничение свободы. Расширены основания досрочного освобождения от отбывания наказания женщин, имеющих малолетних детей. Сокращены также карательные элементы, присущие наказанию в виде лишения свободы. Расширены права осужденных по расходованию денег, приобретению продуктов питания и предметов первой необходимости, получению посылок, передач и бандеролей, а для наименее социально защищенных категорий подобные ограничения отменены.

Совсем недавно, 8 декабря 2003 года, Президентом страны подписан Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации», предусмотревший снижение максимальных сроков лишения свободы и смягчение санкций за совершение отдельных преступлений. По нашим оценкам, его реализация позволит в ближайшей перспективе сократить более чем на 150 тыс. численность лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и находящихся в следственных изоляторах. Одновременно также принят федеральный закон о приведении УПК РФ и других законодательных актов в соответствие с вышеназванным федеральным законом.

Кроме того, некоторые важные с правозащитной точки зрения законопроекты (например, Уголовно-процессуальный кодекс) направлялись на экспертизу в международные организации. Решения Европейского суда по правам человека, причем вынесенные не только

против России, также используются для совершенствования законодательства и, что не менее важно, в правоприменительной практике в области прав человека.

Одним из приоритетных направлений деятельности Российского государства остается соблюдение прав и свобод граждан, находящихся в местах лишения свободы.

В процессе реформирования уголовно-исполнительной системы в России за последние годы удалось существенно изменить ситуацию в этой сфере.

Значительные позитивные изменения в уголовно-исполнительной системе, обусловленные принятием поправок к Уголовному и Уголовно-процессуальным кодексам Российской Федерации, получили в 2003 году высокую оценку в письме заместителя Генерального секретаря Совета Европы, адресованном Председателю Правительства Российской Федерации.

С сентября 1998 года, то есть со времени передачи пенитенциарной системы России из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции, принят ряд законов, закрепивших юридические гарантии обеспечения прав и законных интересов осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, создания более гуманных условий их содержания.

Реализация этих законов, а также других организационно-правовых мер позволили только за два последних года почти на 330 тыс. сократить численность осужденных в местах лишения свободы и лиц, находящихся в следственных изоляторах. В настоящее время их общее число составляет чуть более 855 тысяч.

Для улучшения условий содержания и соблюдения прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых Минюст России реализует принятую Правительством Федеральную программу строительства и реконструкции следственных изоляторов и тюрем, предусматривающую введение в ближайшие 5 лет дополнительно 46 тыс. мест в следственных изоляторах, 215 тыс. кв. м жилья для сотрудников уголовно-исполнительной системы, создание рабочих мест для 40 тыс. осужденных.

Уже удалось добиться существенного улучшения условий содержания в следственных изоляторах. Нормы жилой площади практически достигли цифры 4 кв.м, то есть международных стандартов. Сегодня переполненность следственных изоляторов составляет всего 3%, тогда как в 2000 году она превышала 70%, а в отдельных регионах – более чем в два раза.

В реформировании уголовно-исполнительной системы важную роль сыграли предложенные Министерством юстиции Российской Федерации законодательные инициативы. Так, принятые 9 марта 2001 года Федеральным законом 59 поправок в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Российской Федерации и другие законодательные акты способствовали либерализации уголовной политики государства.

В структуре Министерства юстиции создана правозащитная служба по контролю за соблюдением законности и прав человека в деятельности уголовно-исполнительной системы, получившая высокую оценку Совета Европы. Ее сотрудники обязаны, в частности, выявлять факты нарушения прав человека, вносить предложения по устранению недостатков и восстановлению прав и свобод граждан, находящихся в местах лишения свободы.

Усиливается общественный контроль за деятельностью пенитенциарной системы по защите прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, в том числе от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения. В сентябре 2003 года Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности».

В апреле 2003 года при Министре юстиции Российской Федерации образован Общественный совет, призванный координировать деятельность неправительственных зарубежных и российских общественных организаций, религиозных конфессий по контролю за учреждениями пенитенциарной системы в сфере соблюдения и защиты прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых, в том числе от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения.

Пенитенциарная система стала открытой для посещения ее учреждений экспертами международных организаций.

Правительство Российской Федерации 15 октября 2003 года утвердило Положение об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания

и порядке их медицинского обслуживания. Такой документ впервые принят на столь высоком уровне, ранее эти вопросы регулировались лишь ведомственными инструкциями.

Незаконные региональные акты ограничивали и препятствовали реализации ряда основных прав и свобод граждан, признанных и гарантированных Конституцией Российской Федерации. Я имею в виду, в частности, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право участвовать в референдуме, свободу передвижения.

С проведением за последние 5 лет юридической экспертизы в отношении более 120 тыс. нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации удалось резко изменить ситуацию: если в 2000 году более трети из них противоречили Конституции и федеральному законодательству, то сегодня эта цифра составляет менее 2%.

Кроме того, отменены или изменены практически все акты, незаконно ограничивающие права и свободы граждан.

В ходе этой работы удалось также реализовать идею, способствовавшую укреплению гарантии права граждан на информацию. Создан и ведется в электронном виде федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, через Интернет обеспечен свободный доступ к нему граждан и органов государственной власти. В федеральный регистр уже включено около 160 тыс. региональных актов. Сейчас по инициативе России в Совете Европы прорабатывается вопрос о создании европейского регистра нормативных правовых актов.

Еще одно важное направление деятельности государства – проведение судебно-правовой реформы и укрепление независимости судебной системы – обусловлено задачей построения в России правового государства и обеспечения соблюдения прав граждан.

В рамках судебно-правовой реформы реализуется комплекс законодательных и организационных мер, основная цель которых – обеспечение эффективной судебной защиты и неуклонного соблюдения прав и свобод человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Важным этапом судебно-правовой реформы считаем создание в судебной системе России нового института мировых судей, призванного приблизить суд к нуждам местного населения. В настоящее время назначено свыше 5,5 тыс. мировых судей, рассмотревших в истекшем году более 2 млн. гражданских дел, или почти половину от общего числа рассмотренных судами общей юрисдикции. Это объективный показатель растущего доверия населения к судебной власти.

В 2004 году в Российской Федерации завершается поэтапное введение судов с участием присяжных заседателей. Правда, в Чеченской Республике они начнут действовать только с 1 января 2007 года.

В настоящее время рассматривается вопрос о создании в России административной и ювенальной юстиции, что свидетельствует о продолжении процесса специализации судебной деятельности. Принятый в первом чтении проект закона предусматривает создание системы федеральных административных судов, которые, как предполагается, будут разрешать правовые споры между гражданами, их объединениями и органами власти, в частности, споры, связанные с выборами и деятельностью политических партий, предоставлением гражданства и статуса беженца. В качестве одной из гарантий независимости судей административных судов от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предлагается создание системы этих судов, не совпадающей с административно-территориальным делением страны.

Повышению эффективности деятельности судебной власти как независимой и самостоятельной ветви государственной власти призвана способствовать принятая Правительством России Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы в России» на 2002–2006 годы.

В системе контроля за соблюдением прав человека в России постоянно возрастает роль судебного механизма, особенно Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

Так, существенный вклад в дело защиты прав человека вносит Конституционный Суд Российской Федерации путем решения спорных вопросов о соответствии законов и подзаконных актов Конституции страны. За 10 лет своей деятельности Конституционный Суд в публичных заседаниях рассмотрел около 2 тыс. жалоб граждан и 65 – их объединений.

В России продолжает формироваться система конституционного контроля: наряду с федеральным Конституционным Судом более чем в половине субъектов Российской Федерации соз-

даны свои конституционные (уставные) суды, осуществляющие контроль за соответствием конституциям (уставам) законов и подзаконных актов, изданных органами власти этих субъектов.

В своих решениях суды Российской Федерации постоянно ссылаются на международные акты, в том числе Международный пакт о гражданских и политических правах, потому что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции нормы международных договоров Российской Федерации имеют приоритет перед нормами национального закона.

В принятом по этому вопросу 10 октября 2003 года Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановлении №5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» даны разъяснения судам по применению международно-правовых норм в судебной практике.

Об эффективности судебной защиты прав человека свидетельствуют, в частности, следующие данные районных судов и судов областного звена, рассмотревших в 2002 году свыше 123 тыс. жалоб на неправомерные действия и решения должностных лиц, а также органов власти и общественных организаций. При этом две трети из них удовлетворены.

Принятый в мае 2002 года Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» призван создать правовые условия для оказания гражданам, включая осужденных и лиц, находящихся под стражей, гарантированной Конституцией России квалифицированной юридической помощи.

Не могу не сказать и о сложившейся тенденции к улучшению практики исполнения судебных решений как необходимом элементе обеспечения доступа к правосудию. Созданная в 1998 году в системе Минюста России служба судебных приставов проводит большую работу по исполнению судебных решений и обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Развиваются и государственные институты внесудебной защиты прав и свобод человека. В этом направлении совершенствуется деятельность органов прокуратуры, федерального и региональных уполномоченных по правам человека, Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Кроме того, еще в начале 2000 года в Чеченской Республике была учреждена должность специального представителя Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Применительно к вопросам помилования отчетливо наметился процесс децентрализации, то есть передачи из центра на места соответствующих функций и полномочий, и расширения общественных начал в их рассмотрении. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2001 года все ходатайства о помиловании предварительно рассматривают образованные в субъектах Российской Федерации комиссии по вопросам помилования, не менее 2/3 членов которых (всего их 11) составляют представители общественности.

Создаются правовые условия для развития полноценного гражданского общества. В этой связи важно отметить комплекс правовых мер, направленных на формирование политических партий, профессиональных союзов и других общественных организаций и объединений, в том числе правозащитных.

Среди них особое значение имеет принятый в 2001 году Федеральный закон «О политических партиях». Продолжается совершенствование избирательной системы. Состоявшиеся в декабре 2003 года парламентские выборы способствовали дальнейшему динамичному развитию и страны, и избирательной системы.

В России отчетливо проявилась тенденция к расширению диалога властей с неправительственными организациями. Активизировали свою работу с общественностью органы власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

Вспомним успешное, на наш взгляд, проведение в 2001 году и октябре 2003 года Гражданского форума, призванного объединить усилия государственных органов, политических партий и неправительственных организаций, в том числе правозащитных, по консолидации общества и стабилизации ситуации в стране.

Напомню, что уже упоминавшийся Общественный совет при Министре юстиции по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы Минюста России обсуждает проблемные вопросы пенитенциарной системы, вносит соответствующие рекомендации Министру юстиции. В его составе успешно работают представители правозащитных и благотворительных организаций, в том числе международных.

Несколько слов о развитии местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России. Не входя в систему органов государственной власти, оно тем не менее тесно связано со становлением в России полноценного гражданского общества, потому что одновременно выступает и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью.

Устранению некоторых недостатков, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, будет способствовать принятый 6 октября 2003 года новый Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий также такие новые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как публичные слушания, собрания, конференции. Закон позволит создать единую систему местного самоуправления, приблизить местную власть к населению, обеспечить качественно иной уровень оказываемых ему услуг, эффективно решать местные экономические и социальные вопросы.

Несколько слов о положении в Чеченской Республике, в которой правивший там до недавнего времени режим религиозных экстремистов полностью отрицал верховенство права в его демократическом понимании, основные права и свободы человека.

В 2003 году в республике проведен референдум, на котором принята Конституция Чеченской Республики, прошли выборы Президента республики. Очень важно, что они состоялись на альтернативной основе, при высокой (более 80%) явке избирателей, что объективно свидетельствует о стабилизации обстановки, нарастающих процессах политического урегулирования и строительстве институтов государственной власти.

В Чечне налаживается нормальная мирная жизнь, восстанавливается экономическая структура региона, возвращаются к местам постоянного проживания ее жители, населению выплачиваются компенсации за утраченное имущество.

Полностью восстановлены и активно функционируют органы и учреждения юстиции. С января 2001 года в республике действуют Верховный суд и 12 районных судов. При этом исполняются также судебные акты и акты других государственных органов, осуществляется государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Юридическую помощь населению республики (во многих случаях бесплатно) оказывают адвокаты 19 юридических консультаций, созданных на ее территории.

Однако положение в Чеченской Республике продолжает оставаться сложным. Остатки бандитов стремятся сорвать политический процесс урегулирования, в том числе путем угроз, убийств и террористических актов, направленных не только против представителей власти, но и мирного населения.

Российская Федерация при этом исходит из того, что борьбу с терроризмом – внутренним и международным – следует вести в рамках закона и международного права, в том числе при соблюдении гарантий, предусмотренных Международным пактом о гражданских и политических правах.

Процесс защиты прав и свобод граждан в нашей стране все в большей степени становится необратимым. В декабре 2003 года в г. Страсбурге Совет Европы и Министерство юстиции Российской Федерации обсудили итоги реализации в прошедшем году программ сотрудничества в правовой сфере и перспективы его дальнейшего развития на 2004–2005 годы. В ходе визита от имени Российской Федерации подписана заключенная в 1983 году в рамках Совета Европы Конвенция о передаче осужденных лиц и дополнительный протокол к ней 1997 года.

Вместе с тем предстоит еще немало сделать в сфере обеспечения гражданских и политических прав, прежде всего преодолеть имеющиеся объективные трудности на пути реализации наших устремлений. В частности, нужно время, чтобы изменить, например, по вопросу о смертной казни сознание большинства россиян.

Мы далеки от идеализации состоявшихся в стране позитивных перемен в сфере соблюдения прав человека. Только объективная оценка сложившейся ситуации обусловит достижение позитивных результатов. В этом смысле большую помощь нам окажут рекомендации и замечания Комитета ООН по правам человека.