СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: цели и предназначение

2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ

3. **Соблюдение прав человека в России**

4. **Актуальная проблематика: вопросы защиты прав российских граждан в Европейском Суде по правам человека**

5. Совершенствование законодательства РФ о правах и свободах человека и гражданина

6. **Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность института Уполномоченного по правам человека в РФ**

**Заключение**

Список использованной литературы

ВВЕДЕНИЕ

Формирование и утверждение прав человека как величайшей общечеловеческой ценности всегда связано с наличием реальной возможности у индивида осуществить их защиту. В тех же случаях, когда в силу каких-либо обстоятельств личность лишается такой возможности, исчезает сам институт права человека.

Так было в полувековой истории советского общества и во многих иных странах с тоталитарным режимом. Именно поэтому права человека не мыслятся без надлежащим образом урегулированной и эффективно действующей защиты.

Права человека и их защита – это обязательные спутники правового государства. Правовое государство не мыслит себя без полного признания прав человека и эффективно организованной их защиты. Признание прав человека Российской Федерацией в 1991 г. – это ее эпохальный исторический выбор в пользу нерасторжимого единства прав человека, их защиты и правового государства.

Создание и развитие одного из важнейших институтов конституционного права – Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), который сформировался в рамках европейской правовой традиции и существует сегодня во многих странах мира, стало закономерным шагом для России. Его особая роль состоит в том, что он находится как бы между обществом и властью, являясь своеобразным мостом между ними, каналом обратной связи. С одной стороны, это орган государства, имеющий достаточную степень самостоятельности, но в то же время это агент гражданского общества, призванный реагировать на нарушения прав человека со стороны государственных структур и чиновников и применять предоставленные ему меры воздействия.

Институт уполномоченного по правам человека впервые был учрежден в Швеции в начале XX в. и впоследствии получил широкое распространение во многих странах (на Западе лицо, осуществляющее аналогичные функции, именуется омбудсменом).

Целью данной работы является рассмотрение института Уполномоченного по правам человека в РФ, его цели и предназначение; рассмотрение проблемы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Важным источником данной работы послужил доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Владимира Лукина по итогам 2006 г.

В докладе дается всесторонняя оценка положения дел с правами человека в России, состояния и динамики наиболее важных правозащитных проблем 2006 года, приводится информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**1. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЦЕЛИ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ**

**Уполномоченный по правам человека – государственный правозащитный институт, действующий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и принятым в 1997 году Федеральным конституционным законом.**

**Институт Уполномоченного по правам человека учрежден в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции иных государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.**

**Основными направлениями деятельности Уполномоченного, предусмотренными Федеральным конституционным законом, являются:**

**- рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и пребывающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на нарушения их прав;**

**- рассмотрение по собственной инициативе ситуаций, чреватых массовыми или грубыми нарушениями прав человека, случаев нарушения этих прав, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты прав лиц, не способных сделать это самостоятельно;**

**- анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;**

**- подготовка ежегодного, а также специальных докладов по отдельным актуальным вопросам соблюдения прав человека в Российской Федерации;**

**- выступления на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав граждан, обращение с рекомендациями о создании парламентских комиссий и о проведении парламентских слушаний;**

**- обращения в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;**

**- анализ правоприменительной практики в области прав человека и выработка предложений по ее совершенствованию;**

**- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав человека в Российской Федерации;**

**- направление государственным органам, органам местного самоуправления, а также должностным лицам замечаний, рекомендаций и предложений общего характера по всем вопросам обеспечения прав человека и совершенствования административных процедур;**

**- осуществление международного сотрудничества в области прав человека;**

**- правовое просвещение и разъяснительная работа по всем вопросам прав человека, формам и методам их защиты.**

Функции национального (государственного) правозащитного института уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в разных государствах неодинаковы. Своего рода "классическая" модель института омбудсмена, изначально возникшая в скандинавских странах, в качестве главной функции предполагает контроль за деятельностью государственной администрации и, соответственно, защиту граждан от административного произвола. В рамках такой модели институт омбудсмена призван облегчить доступ граждан к власти, в том числе сократить сроки и упростить процедуру рассмотрения жалоб. Достаточность подобной модели обусловлена наличием проработанной и устоявшейся нормативно-правовой базы, эффективной судебной системы, неподкупного и высоко ответственного государственного аппарата, зрелого гражданского общества.

В условиях нашей страны специфика обязанностей Уполномоченного по правам человека состоит в том, чтобы защищать права и свободы человека, руководствуясь Конституцией и законодательством Российской Федерации, а также, что важно, **справедливостью и голосом совести**. В силу этого Уполномоченному нередко приходится призывать государство к проявлению справедливости в вопросах соблюдения прав и свобод человека даже в тех случаях, когда формальные требования закона соблюдены. Одновременно Уполномоченный в пределах своей компетенции стремится к выполнению задачи совершенствования законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина. При этом следует подчеркнуть, что, к сожалению, Уполномоченный по-прежнему лишен права законодательной инициативы, в результате чего многие его рекомендации, касающиеся изменения существующих законов и принятия новых, не принимаются законодателем во внимание.

В соответствии с действующим российским законодательством Уполномоченный по правам человека не может подменять собой судебную систему, поэтому эффективность государственного правозащитного института в России едва ли не целиком зависит от готовности государства и всего общества взаимодействовать с Уполномоченным, прислушиваться к его рекомендациям, принимая или аргументировано отклоняя их. Последнее особенно важно: убедительно отклоненное предложение Уполномоченного обогащает общество, от имени которого он выступает, новым знанием о правах и свободах человека, в то время как отказная "отписка" лишь подчеркивает всесилие "слуг народа", их неподконтрольность обществу.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, безусловно, исходит из презумпции добросовестности, благонамеренности и рациональности государства в важнейшем деле обеспечения прав и свобод человека. Подвергая нелицеприятной критике, органы государственной власти и местного самоуправления, заостряя внимание на негативных тенденциях государственной политики, Уполномоченный вносит свой вклад в становление России как демократического правового государства, высшей ценностью которого являются права и свободы человека.

**2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИ**

**2.1 Восстановление нарушенных прав граждан**

Восстановление нарушенных прав граждан по их обращениям (либо по обращениям в их интересах третьих лиц) – главное и наиболее трудоемкое направление повседневной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Большинство обращений поступает в аппарат Уполномоченного по почте. Кроме того, у граждан есть также возможность изложить свои жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц на личном приеме у Уполномоченного и сотрудников его рабочего аппарата. В 2006 году по почте поступило 32 477 жалоб. Более 5 тыс. заявителей обратились в приемную граждан аппарата Уполномоченного, от них к рассмотрению было принято около 2,5 тыс. жалоб. Во время поездок Уполномоченного и работников аппарата в субъекты Российской Федерации приняты на личном приеме 800 граждан. По телефону поступило более 25 тыс. вопросов и обращений, на которые сотрудниками аппарата были даны консультации и разъяснения. В общей сложности были приняты к рассмотрению 29 933 жалобы.

Много это или мало, однозначно сказать трудно. С одной стороны, для такой огромной страны, как Россия, это, конечно, ничтожно мало. С другой стороны, с учетом реальной возможности Уполномоченного и его небольшого аппарата оперативно рассмотреть все поступившие обращения граждан это едва ли не предел.

Все поступившие обращения подлежат изучению на предмет их соответствия критериям приемлемости, установленным Федеральным конституционным законом. Решение о принятии обращения к рассмотрению Уполномоченный обязан принять в 10-дневный срок, уведомив о нем заявителя.

Тематика обращений, принятых Уполномоченным к производству в 2006 году, существенно не изменилась: как и в прошлые годы, преобладают жалобы на нарушения гражданских прав – 46,7%, социальных – 34,3% и экономических прав – 15,5%. Количество жалоб на нарушение политических и культурных прав составило 3,2% и 0,3% соответственно. Отчасти такое распределение жалоб по тематике можно, видимо, объяснить тем, что в стране по-прежнему невысок жизненный уровень значительного числа граждан, и люди объективно больше озабочены добыванием "хлеба насущного", нежели отстаиванием своих взглядов и убеждений. Безусловно, сказывается и определенная инерция общественного сознания. В целом же ясно, что жалобы на нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий или, например, на воспрепятствование созданию общественных объединений поступают главным образом от политически активных граждан, которые неизбежно составляют меньшинство.

Особый интерес представляет вопрос о критериях эффективности деятельности Уполномоченного по восстановлению прав граждан. Наиболее простой способ оценки сводится к соотнесению общего количества поступивших обращений с числом случаев восстановления прав граждан в результате прямого вмешательства Уполномоченного. При таком чисто формальном подходе эффективность деятельности Уполномоченного, как правило, не превышает 2% и, наверное, недостаточно высока. В то же время нельзя не учитывать, что во многих случаях результативное вмешательство Уполномоченного всего по одному обращению приводит к восстановлению прав целой группы граждан, объединенных общей проблемой или бедой. Коллективное восстановление нарушенных прав работников одного предприятия, инвалидов, военнослужащих, лиц, содержащихся в местах лишения свободы, – не редкость в практике Уполномоченного.

Следует также учитывать, что, не располагая порой достаточными основаниями для того, чтобы принять жалобу к своему исключительному производству, Уполномоченный направляет ее с необходимыми рекомендациями для рассмотрения по существу в компетентный государственный орган или орган местного самоуправления, беря на контроль исполнение. Практикуется и направление гражданам разъяснений об иных правовых средствах защиты их прав и свобод. Недооценивать эти формы работы Уполномоченного, которые, как правило, не отражаются в статистике эффективности деятельности, представляется неверным.

Еще одним важным видом работы является организация выездных и общественных приемных в субъектах Российской Федерации. Это, как правило, позволяет не только получать информацию о нарушениях прав человека в регионах, но также проводить проверку поступивших жалоб и принимать необходимые меры непосредственно на месте.

В пределах своей компетенции Уполномоченный вправе принимать меры реагирования на нарушения прав граждан и при отсутствии их письменных обращений. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный может провести проверку этих фактов по собственной инициативе.

Эффективность деятельности Уполномоченного должна оцениваться также и с учетом проводимой им работы по предупреждению нарушений прав человека. Существенное значение при этом имеет совершенствование законодательства, поскольку Уполномоченный в рамках своих полномочий может добиться внесения изменений и дополнений в законодательство либо отмены нормативных актов, не соответствующих Конституции РФ, международным договорам, участницей которых является Российская Федерация, что приводит к предупреждению нарушений прав неопределенного круга лиц.

Также важной с точки зрения повышения эффективности защиты прав граждан является проверка по поступающим жалобам граждан. Направляя свои обращения и запросы в органы государственной власти и местного самоуправления, виновные, по мнению заявителей, в нарушении их прав и законных интересов, Уполномоченный побуждает указанные органы вернуться к рассмотрению конкретных дел с тем, чтобы исправить допущенные нарушения либо исчерпывающе обосновать правомерность своих действий. При получении такого обращения государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны рассмотреть его в месячный срок и о принятых мерах сообщить Уполномоченному в письменной форме. Случаи, когда ведомство, которому было адресовано обращение, убедительно и исчерпывающе разъясняет правомерность своих действий и, соответственно, необоснованность утверждений заявителя, можно, как представляется, рассматривать в качестве положительного результата вмешательства Уполномоченного.

Напротив, как свою безусловную неудачу Уполномоченный рассматривает получение от органов государственной власти, местного самоуправления или от должностных лиц пустых бюрократических отписок, содержащих не подкрепленные убедительными аргументами утверждения, либо дежурный отчет о "достигнутых успехах". В таких случаях Уполномоченный бывает вынужден вступить в затяжную и, как правило, совершенно непродуктивную переписку, не приносящую никакой пользы ни конкретным гражданам, ни государству и обществу в целом.

**3. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ**

**3.1 Общая оценка**

**В последние годы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации неизменно характеризовал ситуацию с правами и свободами человека в России как по многим параметрам неудовлетворительную**. Представляется, что эта обобщенная оценка не должна обескураживать. Строительство правового государства и формирование гражданского общества в любой стране, тем более в такой сложной, как Россия, – процесс многотрудный и длительный, со своими спадами и подъемами. При этом ясно: чем острее и честнее будут государство и общество анализировать существующее положение вещей, тем уверенней будет их движение в направлении, заданном Конституцией Российской Федерации.

Постепенно налаживается деятельность судов присяжных. Выносимые ими вердикты, похоже, уже не встречают привычно резкого неодобрения и непонимания в обществе. Ощутимую пользу начинает приносить еще одна новация российской судебной системы – институт мировых судей, реально способствующий приближению правосудия к населению.

**3.2 Социально-экономические права**

**В исторически не столь далекие советские времена социально-экономические права человека были объектом острой идеологической полемики между социализмом и капитализмом. Страны социализма рассматривали эти права как основополагающие и первичные, а западные демократии, напротив, настаивали на их в лучшем случае вторичности. Идеологическая полемика ушла в прошлое, но вопрос о месте социально-экономических прав в общей иерархии прав и свобод человека сохраняет свою актуальность. По крайней мере, для стран, которые, подобно России, еще далеко не завершили процесс коренных экономических и политических преобразований.**

**В идеале, реально обладая всем комплексом политических и гражданских прав, люди способны эффективно отстаивать свои права на труд, жилище, медицинскую помощь, социальное обеспечение по старости и так далее. На практике, однако, такая идеальная модель работает медленно и вряд ли соответствует правозащитным императивам сегодняшней России. Тяжелое, а по ряду параметров и катастрофическое социально-экономическое положение десятков миллионов людей не позволяет им не только реализовать, но порой и осознать свои политические и гражданские права. Неслучайно поэтому свыше одной трети поступающих к Уполномоченному обращений граждан посвящены именно нарушению их социально-экономических прав.**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство обязуется заботиться о создании благоприятных условий для жизни и гармоничного развития человека. В 2006 году это конституционное обязательство воплотилось в четыре национальных проекта: **"Здоровье", "Образование", "Доступное и комфортное жилье гражданам России", "Развитие агропромышленного комплекса"**, значение которых трудно переоценить. Хочется надеяться, что успешная реализация национальных проектов позволит полнее, чем сейчас, обеспечивать социально-экономические права граждан. Вместе с тем нельзя не сказать и о том, что сам факт принятия национальных проектов свидетельствует о крайне низкой эффективности работы соответствующих профильных министерств и ведомств.

По-прежнему остра в нашей стране проблема безработицы. К Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан с просьбой помочь в трудоустройстве.

Работники одного из домов отдыха, принадлежащих ОАО "Российские железные дороги", были уволены в связи с ликвидацией предприятия. Взамен работодатель предложил им работу в другом населенном пункте – за 180 километров от места жительства. Иначе как издевательством такое предложение назвать нельзя. Самое удивительное в том, что после вмешательства Уполномоченного все уволенные работники были трудоустроены по месту жительства. Непонятно лишь, почему это не было сделано сразу.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в отчетном году численность официально зарегистрированных безработных в нашей стране уменьшилась по сравнению с 2005 годом и составила 2,5% экономически активного населения (данные июля 2006 года). В то же время, по оценкам Международной организации труда, **реальная численность безработных в России составляет не менее 7,1% экономически активного населения страны.** Причина таких расхождений, как представляется, кроется в наличии латентной безработицы, что далеко не безобидно с точки зрения защиты социально-экономических прав граждан. Эти нигде не учтенные фактически безработные люди становятся, таким образом, выведенными за рамки системы социальной помощи.

На фоне острой нехватки рабочих рук государство практически не принимает меры для профессиональной ориентации и переподготовки безработных граждан. В то же время услуги по оказанию помощи людям в решении проблем, связанных с выбором нового рода занятий с учетом их индивидуальных особенностей и требований рынка, есть во всех развитых государствах. Более того, в некоторых из них обязанность по предоставлению таких услуг закреплена законодательно.

Вместе с тем по-прежнему нерешенными остаются вопросы **охраны труда и улучшения условий для производственной деятельности. Результат – сохраняющийся высокий уровень травматизма, трудовых увечий и профессиональных заболеваний работников.** По сложившейся порочной традиции работодатели редко рассматривают вопросы охраны труда как приоритетные. Подобное невнимание к здоровью и безопасности работников является, в том числе, и следствием слабого государственного контроля.

Неудовлетворительно решаются вопросы **возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника.** В своих обращениях к Уполномоченному граждане нередко жалуются на действия (бездействие) региональных отделений Фонда социального страхования (ФСС РФ), неправомерно занижающих размеры ежемесячных страховых выплат в связи с травмами, полученными на производстве, или профессиональными заболеваниями, либо отказывающих в назначении таких выплат.

Также продолжает оставаться неудовлетворительным и социальное обеспечение пенсионеров, ветеранов, инвалидов и других социально уязвимых групп. Анализ поступающих обращений граждан и результаты проведенных проверок позволяют выделить две группы типичных проблем в указанной сфере.

Первая связана с тем, что, несмотря на благополучные показатели роста экономики и расходных статей бюджета, государство не выделяет в полной мере средств, достаточных для улучшения положения социально уязвимых граждан. Отсюда нехватка лекарств, спецоборудования, мест в санаторно-курортных учреждениях и так далее.

В 2005 году в очереди на получение автомобиля стояло более 94 тыс. инвалидов Великой Отечественной войны. Выделенные в том же году из федерального бюджета средства позволили приобрести всего 3931 автомобиль марки «Ока» и удовлетворить право инвалидов на обеспечение спецавтотранспортом менее чем на 4%. Ситуация не улучшилась и в 2006 году: на учете для обеспечения спецавтотранспортом состояло 83 503 инвалида ВОВ. Кроме этого, в отчетном году выросла очередь на получение автомобилей и среди иных категорий инвалидов, состоящих на учете в органах социальной защиты.

В связи со сложившимся положением Уполномоченный обратился в Государственную Думу с предложением об увеличении бюджетных расходов, направляемых в 2007 году на обеспечение спецавтотранспортом инвалидов Великой Отечественной войны и иных категорий инвалидов, поставленных на учет до 1 января 2005 года.

Вторая группа проблем обусловлена ненадлежащим исполнением своих обязанностей как раз теми государственными органами, которые призваны обеспечить реализацию прав граждан на социальную защиту. Примером тому могут служить многочисленные жалобы на действия сотрудников медико-социальной экспертизы (МСЭ) по установлению степени ограничения способности к труду, от которой прямо зависит размер назначенной пенсии.

В целом, оценивая 2006 год с точки зрения реализации гражданами своих социально-экономических прав, следует признать, что политика государства в этой сфере приобрела некоторую положительную динамику. Ясно, однако, что для превращения Российской Федерации в действительно социальное государство, не только обязанное, но и способное создать условия для достойной жизни и свободного развития человека, сделать предстоит еще очень много.

**3.3 Права и свободы человека в контексте проблем миграции**

Без риска впасть в преувеличение можно утверждать, что закрытость государства для внешней миграции, равно как и его склонность к чисто полицейскому контролю над внутренней миграцией, ясно указывает на отсутствие в этом государстве демократии как таковой. Проблема, однако, в том, что неумение государства на основе рациональных правовых норм и экономическими рычагами регулировать потоки внешней и внутренней миграции, размывает его устои, а это, в конечном итоге, чревато не менее серьезным нарушением прав и свобод, как его собственных граждан, так и приехавших из-за рубежа.

Общеизвестно, что проблемы внутренней миграции у нас находятся в весьма запущенном состоянии. Общество, похоже, смирилось с тем, что вопреки положениям статьи 27 Конституции России в нашей стране едва ли не повсеместно возрожден, а кое-где и "приватизирован" органами правопорядка институт разрешительной прописки. Государство, со своей стороны, как бы "не замечает" столь странного положения вещей и даже не пытается его изменить. Отчасти это объясняется тем, что и общество, и государство озабочены объективно острыми проблемами внешней миграции.

В этом контексте следует положительно оценить принятые в отчетном году федеральные законы – от 18.07.2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и закон от 18.07.2006 г. N 110-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". С 15 января 2007 года введен уведомительный режим регистрационного учета иностранных граждан, значительно упрощены процедуры, связанные с привлечением иностранной рабочей силы. Новые законы отражают подлинный смысл регистрации как способа учета иностранных граждан, удостоверяющего только сам факт нахождения иностранца по месту пребывания или по месту жительства и род его занятий.

По норме вещей в каждом конкретном случае за законом следуют подзаконные акты – постановления правительства, ведомственные приказы и инструкции, без которых новые и вполне разумные законы не могут быть воплощены в жизнь. По состоянию на конец 2006 года большинство требуемых подзаконных актов так и не было принято. Однако увидело свет постановление Правительства РФ от 15.11.2006 г. N 683 "Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации". Уже из названия постановления ясно, что оно вводило ограничения, грозящие существенно изменить рациональный характер новых законов.

Необходимость соблюдения трудовых прав граждан России и защиты национального рынка труда не вызывает сомнений. Вместе с тем строить эту защиту только на административных запретах, как это предписывается постановлением правительства, неверно. Дополнительные экономически не обоснованные препятствия для формирования свободного рынка труда не столько обеспечивают право граждан России на труд, сколько ущемляют в перспективе их другие права – на справедливое вознаграждение за труд, на жилище и социальное страхование, на приобретение товаров и услуг по доступным ценам.

К настоящему времени определились секторы экономики, в которых труд иностранных работников наиболее востребован. Это строительство, торговля и общественное питание, отдельные отрасли промышленности, сельское хозяйство и транспорт. Иностранные работники занимают рабочие места, которые в основном не пользуются спросом у российских граждан из-за низкого уровня оплаты и тяжелых условий труда, а также рабочие места, которые не могут быть заполнены в связи с дефицитом кадров по определенным специальностям. Таким образом, иностранные работники добавляют конкурентоспособности российской экономике. Поэтому главная задача состоит, в конечном счете, не в том, чтобы искусственно ограничить их право заниматься отдельными видами трудовой деятельности, а в том, чтобы установить их правовой статус на территории России.

По имеющимся экспертным оценкам, общая численность постоянно находящихся в России нелегальных иммигрантов колеблется от 5 до 10 млн. человек и имеет устойчивую тенденцию к увеличению. Проблема очевидна. Суть ее не только в том, что все эти люди не выполняют свои обязанности перед российским государством, в частности не платят налоги, но и в том, что, не имея установленного правового статуса, они остаются бесправными и подвергаются в связи с этим откровенной эксплуатации вплоть до принуждения к труду.

Негативные последствия такого положения велики. В российском обществе формируется терпимое отношение к жестоким формам эксплуатации иммигрантов. Представители власти, прежде всего сотрудники правоохранительных органов, вымогают у нелегалов взятки, облагают незаконными поборами, а работодатели просто обманывают. В свою очередь, и сами нелегальные иммигранты, люди другой культуры и порой далеко не ангелы, оказавшись бесправными в откровенно враждебной среде, быстро криминализируются. И при этом ясно, что выдворить из страны всех нелегальных иммигрантов или в одночасье пресечь приток новых не вполне реально.

Между тем, многие нелегальные иммигранты прожили в России несколько лет, имея постоянную или временную работу. В подобных условиях иные страны (США, Италия, Греция и другие) применяют программы легализации иммигрантов, так называемые "иммиграционные амнистии", как альтернативный способ противодействия нелегальной иммиграции. Их опыт – предмет объективного и внимательного изучения.

Противодействию нелегальной иммиграции служит и Соглашение о реадмиссии, подписанное между Россией и Европейским Союзом 25 мая 2006 года. По этому соглашению Россия и Европейский Союз берут на себя обязательство принимать обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно въехавших на территорию одной из договаривающихся сторон с территории другой договаривающейся стороны.

В течение первых трех лет после вступления указанного Соглашения в силу Россия в порядке реадмиссии обязана принимать пока только россиян или же граждан государств, с которыми у нее имеются соответствующие соглашения о реадмиссии (единственным таким государством сегодня является Литва).

Поскольку между Россией и государствами-участниками СНГ, кроме Грузии и Туркмении, действует безвизовый режим, многие приезжие используют российскую территорию для транзита в страны Европейского Союза. Опыт показывает, что возвращение нелегальных иммигрантов в страну их гражданской принадлежности – дело сложное и затратное. Поэтому важно, чтобы в ближайшие три года Россия заключила соглашения о реадмиссии с государствами-участниками СНГ, через которые также идут потоки нелегальных иммигрантов.

**4. АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА: ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН В ЕРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Согласно статье 46 Конституции нашей страны, каждый имеет право в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Ратификация 5 мая 1998 года Международной Конвенции о защите прав человека и основных свобод и главных Протоколов к ней, открыла российским гражданам и всем находящимся под юрисдикцией Российской Федерации лицам правовую возможность строить свою защиту в национальных судах на основе положений Конвенции и Протоколов, а также обжаловать в Европейском Суде по правам человека решения национальных судов.

С 1998 года в Европейский Суд по правам человека поступило около 40 тыс. жалоб в отношении России. Не менее половины этих жалоб были отклонены как не отвечающие критериям приемлемости, остальные подлежат рассмотрению. Впрочем, Регламент Европейского Суда не устанавливает нормативных сроков рассмотрения. В силу этого шанс быть реально рассмотренной имеет всего 1 из 100 жалоб. К концу ноября 2006 года Европейский Суд вынес 174 решения по жалобам в отношении России. Будем также иметь в виду, что он, как правило, "не торопится" рассматривать дела, имеющие, по его мнению, политическую подоплеку.

Решения Европейского Суда имеют для России прецедентное значение – российские судебные органы будут впредь опираться на них при рассмотрении аналогичных дел. Кроме того, прецедентное значение для России имеют и решения, принятые в отношении других стран. Большое количество обращений граждан России в Европейский Суд, как представляется, свидетельствует, прежде всего, об их неудовлетворенности российской судебной системой. Между тем, опыт показывает, что они нередко сталкиваются с препятствиями при попытке обратиться в Европейский Суд. Давление в связи с подачей жалобы в Европейский Суд чаще всего оказывается на две категории российских граждан. Это лица, находящиеся в местах лишения свободы, и жители Чеченской Республики.

Неправомерное вмешательство вправо заключенных на обращение в Европейский Суд впервые нашло свое отражение в решении суда по делу "Полещук против России" от 7 октября 2004 года и в решении "Кляхин против России" от 30 ноября 2004 года. Оба инцидента имели место в то время, когда согласно действующему законодательству жалобы в Европейский Суд не являлись корреспонденцией, не подлежащей просмотру со стороны администрации мест лишения свободы. Этот законодательный недостаток был исправлен лишь в 2003 году: статья 91 УИК РФ была дополнена нормой, устанавливающей правило, что переписка осужденных с Европейским Судом не подлежит цензуре, аналогичные изменения были внесены и в статью 21 Федерального закона от 15.07.1995 г. N103-ФЗ "О содержании под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". Эти поправки, несомненно, защищают право заключенных.

Адвокаты, представляющие интересы россиян в Европейском Суде, сообщают о случаях давления на заключенных. Подобные примеры заставляют задуматься о необходимости создания механизмов для защиты заключенных, обратившихся в Европейский Суд. Механизмы защиты должны распространяться и на других заявителей, сталкивающихся с преследованиями в связи с реализацией своего права на обращение в Европейский Суд.

Не все благополучно в России и с исполнением его решений. Но бесспорно, что добросовестное исполнение решений Европейского Суда – это неотъемлемая гарантия реализации конституционного права граждан на обращение в межгосударственные органы защиты прав и свобод человека. С учетом сложившейся практики Совета Европы исполнение решений Европейского Суда включает принятие, во-первых, **индивидуальных мер**, таких как выплата назначенной судом компенсации и восстановление прав и свобод, признанных судом нарушенными, а во-вторых, **мер общего характера**, направленных на предотвращение аналогичных нарушений.

В целом же ясно, что за восемь лет, прошедших со времени ратификации Конвенции, единообразная судебная практика применения решений Европейского Суда в нашей стране так и не сложилась, не хватает и специального законодательного акта, закрепляющего статус решений этого суда и его прецедентную практику в качестве источника права.

**5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССЙСКОЙ**

**ФЕДЕРАЦИИ О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**5.1 Обращение к субъектам права законодательной инициативы**

Одним из приоритетов в деятельности Уполномоченного является содействие совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики, осуществляемый Уполномоченным, позволяет выявлять недостатки в правовом регулировании и обращаться с предложениями об их устранении.

**Эффективность законодательства во многом зависит от правовой и общественной экспертизы законопроектов и действующих федеральных законов.** В этой деятельности Уполномоченный стремится к сотрудничеству с палатами и комитетами Федерального Собрания, депутатами Государственной Думы, Общественной палатой Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, другими институтами гражданского общества, субъектами права законодательной инициативы.

В 2006 году Уполномоченным по итогам правовой экспертизы направлено свыше 40 заключений на законопроекты с предложениями по внесению поправок и приведению в соответствие с Конституцией РФ, принципами и нормами международного права. Многие из них учтены в окончательной редакции принятых Госдумой федеральных законов. В целях обеспечения гарантий соблюдения прав человека при их правовом регулировании и выполнения социальных обязательств государства в комитеты Государственной Думы направлены заключения по проектам федеральных законов, устанавливающим, в частности:

- размеры бюджетного финансирования по бесплатному обеспечению инвалидов, в том числе инвалидов Великой Отечественной войны, специальным автотранспортом в качестве средства их медицинской реабилитации и социальной адаптации;

- порядок прохождения срочной военной службы по призыву, меры социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей;

- процедуру рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами индивидуальных и коллективных обращений граждан;

- формы и методы борьбы с терроризмом, допустимость при этом ограничения прав и свобод граждан, деятельности средств массовой информации;

- меры уголовно-правового характера о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступлений, и меры по обеспечению при этом гарантий права собственности на имущество, приобретенное законным путем.

**5.2 Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации**

Эффективным способом содействия Уполномоченного приведению федерального законодательства о правах человека в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права являются его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами на нарушение конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле.

Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с предложением выступить в качестве субъекта права законодательной инициативы по внесению соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Поскольку конституционное судопроизводства должно отвечать демократическим принципам и целям правосудия по защите прав человека от неконституционных решений органов законодательной власти, представляется, что процедура допустимости обжалования в установленном порядке названных решений Конституционного Суда Российской Федерации предоставит дополнительные гарантии судебной защиты прав человека и обеспечит тем самым доступ к конституционному правосудию.

**6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ**

Компетенция Уполномоченного распространяется на формирование им единой системы государственной защиты прав человека на всей территории РФ. Развитие правового государства должно сопровождаться усилением гарантий обеспечения безопасности граждан от нарушений их прав и свобод, защита которых согласно пункту "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это может обеспечиваться созданием института уполномоченного по правам человека в каждом субъекте РФ (заметим, что процесс идет недопустимо медленно – в настоящее время эта должность учреждена только в 34 регионах). Аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, его должность занимает Татьяна Марголина, занимается не только конкретными ситуациями нарушения прав и свобод человека, но и ведет регулярные выездные приемы граждан в общественных приемных в городах и районах края, занимается правовым просвещением населения в области прав человека.

**6.1 Взаимодействие с неправительственными правозащитными организациями**

Реальную помощь в мониторинге нарушений прав и свобод человека оказывают многочисленные правозащитные организации. Иными способами оперативно оценить конкретную ситуацию Уполномоченный зачастую просто не располагает. Во многих случаях именно неправительственные правозащитные организации выступают инициаторами расследований, предпринимаемых Уполномоченным, ставят общие вопросы теории и практики защиты прав человека, на которые он пытается дать ответ с позиций одного из конституционных институтов государства.

Особенно плодотворным в 2006 году было взаимодействие Уполномоченного с такими неправительственными организациями, как Московская Хельсинкская группа, Правозащитный центр "Мемориал", Фонд "Социальное партнерство", Фонд "Демос", Независимый экспертно-правовой совет, Всероссийская коалиция общественных организаций "За демократическую альтернативную гражданскую службу", Форум переселенческих организаций и многие другие.

К сказанному следует добавить, что в 2006году продолжал действовать Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, в состав которого входят видные российские правозащитники.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог данной работе можно констатировать, что на сегодняшний день институт Уполномоченного по правам человека является новым для России. В соответствии с действующим законодательством и практикой, деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

Уполномоченный по правам человека в Российской федерации выступает в качестве непосредственного представителя государства в общении с населением, в том числе с представителями его самых малообеспеченных слоев. Занимаясь решением проблемных ситуаций, Уполномоченный тем самым способствует укреплению авторитета государственной власти.

По итогам работы института Уполномоченного можно сказать, что защита прав граждан меньше всего нуждается в шумных показательных акциях. Требуется ежедневный, кропотливый труд специалистов-профессионалов, необходим принципиальный контроль за выполнением принятых решений. Права граждан удается восстановить примерно по каждой шестой принятой к производству жалобе. Это коснулось в основном вопросов трудовых правоотношений, предоставления на законных основаниях жилья, социальных льгот и пособий, а также пересмотра отдельных судебных решений, защиты человека в уголовной и уголовно-исполнительной сферах.

Так же нужно отметить, что значительное место в деятельности Уполномоченного занимает работы по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты. Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации.

Уполномоченный оказывает консультационную помощь гражданам, желающим реализовать свое конституционное право обратиться в международные органы по правам человека Европейский Суд, Комитет ООН по правам человека и другие.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации.
2. ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26.2.97 N 1-ФКЗ. // Собрание Законодательства РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.
3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. Лукина за 2006 год //Российская газета, №4341 от 13 апреля 2007 г
4. Цымбалова Н.А. Институт Уполномоченного по правам человека в России: смысл создания и правовое регулирование. // Государство и право, 2000 №8
5. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. // Государство и право, 1999, №9