



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ
О ГРАЖДАНСКИХ
И ПОЛИТИЧЕСКИХ
ПРАВАХ

Distr.
GENERAL

СССР/С/84/Add.2
22 February 1995

ORIGINAL: RUSSIAN

КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 40 ПАКТА

Четвертые периодические доклады государств-участников,
подлежащие представлению в 1993 году

Добавление

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ 1/

[27 сентября 1994 года]

1/ Первоначальный доклад, представленный правительством Союза Советских Социалистических Республик, см. в документе ССРР/С/1/Add.22; информация о его рассмотрении Комитетом содержится в документах ССРР/С/SR.108, SR.109 и SR.112 и в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, дополнение № 40 (А/33/40), пункты 409-450. Второй периодический доклад СССР см. в документе ССРР/С/28/Add.3; информация о его рассмотрении Комитетом содержится в документах ССРР/SR.564-SR.567, SR.570 и в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, сороковая сессия, дополнение № 40 (А/40/40), пункты 251-319. Третий периодический доклад СССР см. в документе ССРР/С/52/Add.2; информация о его рассмотрении Комитетом содержится в документах ССРР/С/SR.928-931 и в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, сорок пятая сессия, дополнение № 40 (А/45/40), пункты 72-119.

Информация, представленная Российской Федерацией в соответствии с руководящими принципами, касающимися первоначальной части докладов государств-участников, содержится в базовом документе (HRI/CORE/1/Add.52).

GE.95-15439 (R)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ ПАКТА		
Статья 1	1 - 14	3
Статья 2	15 - 40	6
Статья 3	41 - 50	11
Статья 4	51 - 58	12
Статья 5	59 - 62	14
Статья 6	63 - 94	15
Статья 7	95 - 108	21
Статья 8	109 - 116	24
Статья 9	117 - 143	25
Статья 10	144 - 167	31
Статья 11	168	35
Статья 12	169 - 184	35
Статья 13	185 - 186	39
Статья 14	187 - 198	39
Статья 15	199 - 202	42
Статья 16	203	42
Статья 17	204 - 211	42
Статья 18	212 - 221	44
Статья 19	222 - 234	46
Статья 20	235 - 241	49
Статья 21	242 - 245	50
Статья 22	246 - 251	51
Статья 23	252 - 259	52
Статья 24	260 - 273	53
Статья 25	274 - 280	55
Статья 26	281	57
Статья 27	282 - 300	57

ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ ПАКТА

Статья 1

1. Право народов на самоопределение отражено в законодательстве России, последовательно воплощается в ее внутренней и внешней политике. Фактором, способствовавшим реализации права народа России самому решать свою судьбу на современном этапе, стало принятие Указа Президента № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21 сентября 1993 года. В соответствии с ним и в результате волеизъявления народа 12 декабря 1993 года была принята ныне действующая Конституция России, основывающаяся на признании "общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов" (преамбула). Новая российская государственность ознаменовала поворот к закреплению целостности России на подлинно федеративных принципах, на основе свободы и равенства субъектов федерации, их прав и обязанностей, баланса их интересов с должным учетом их национальной самобытности и территориальных особенностей. Становление Российской Федерации как нового независимого государства, образовавшегося в результате распада бывшего СССР и эволюции федеративного устройства России, обозначило реализацию права на самоопределение, принадлежащего ее многонациональному народу, позволило сдерживать сползание как к жесткому централизму, ограничивающему права людей, так и к "суверенизации" субъектов федерации, подрывающей саму основу их жизнеспособности и выживания в современных условиях. Понимание в России права на самоопределение охватывает различные формы национально-территориальной и культурно-национальной автономии.

2. Свобода установления народами своего политического статуса и обеспечения своего экономического, социального и культурного развития отражена, в частности, в статье 3 Конституции:

"1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону".

3. Возможность свободного установления в рамках федерации своего политического статуса многочисленными народами, составляющими население страны, закреплена в статье 65 Конституции, предусматривающей "принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта в порядке, установленном федеральным конституционным законом".

4. Сочетание принципов самоопределения и федерализма определено в пунктах 3 и 4 статьи 5 Конституции:

"3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны".

5. Право народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами (пункт 2 статьи 1 Пакта) отражено в статье 9 Конституции:

"1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности".

6. Гарантия неотчуждаемости права народов на принадлежащие им средства существования определена в пункте 3 статьи 67, в соответствии с которой границы между субъектами Российской Федерации не могут быть изменены без их взаимного согласия.

7. Это право сочетается с гарантией единства экономического пространства в стране, как это установлено в статье 8 Конституции. При этом, как отмечено в послании Президента Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 года, "ни одна этническая группа не может обладать исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурсами", что предопределяет необходимость принятия согласованных решений, учитывающих интересы различных национальных групп.

8. Что касается сохранения природной среды проживания, развитию традиционных отраслей хозяйства и промыслов в местах расселения и хозяйственной деятельности коренных народов, то в российском парламенте завершается рассмотрение положений Основ законодательства Российской Федерации о правовом статусе малочисленных народов. Они были одобрены во втором чтении в октябре 1993 года и призваны подтвердить неотъемлемое достоинство этих народов, которое без их согласия не подлежит отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционными отраслями хозяйства и промыслами.

9. В целях перехода к практическому осуществлению государственного строительства на основе демократии и последовательного федерализма принят Указ Президента № 850 "О неотложных мерах по государственному строительству в Российской Федерации" от 4 июня 1993 года. Свободный выбор федерализма, федеративной структуры государственного устройства России находит свое отражение и в контексте признания и предоставления гарантий местного самоуправления (статья 12), включения в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов вопроса об установлении общих принципов организации местного самоуправления (статья 72), прав и полномочий местного самоуправления (статьи 130-133).

10. Наряду с Законом "О местном самоуправлении" в целях осуществляемой в России реформы местного самоуправления приняты и действуют следующие акты: "Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность", Указы Президента Российской Федерации № 1760 от 26 октября 1993 года "О реформе местного самоуправления Российской Федерации", № 1617 от 9 октября 1993 года "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" и № 2265 от 22 декабря 1993 года "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации". В соответствии с последним Указом глава местного самоуправления председательствует на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и является главой соответствующей администрации (пункт 4); он и другие должностные лица местной администрации могут быть членами соответствующего представительного органа местного самоуправления (пункт 5). Специальные гарантии самоуправления малочисленных народов России, их участия в деятельности органов государственной власти и управления предполагается подтвердить в Основах законодательства Российской Федерации о правовом статусе малочисленных народов. В ближайшее время предполагается принятие нового законодательства о местном самоуправлении и бюджетного налогового законодательства, которое должно заложить экономическую основу местного самоуправления. По итогам парламентских слушаний по реформе местного самоуправления в Государственной Думе (14-15 марта 1994 года) принята рекомендация развивать практику судебной защиты прав самоуправлений, выбирать - а не назначать - глав администрации городов и поселков и по возможности избирать глав субъектов федерации.

11. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания "Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных актах субъектов Российской Федерации" от 10 июня 1994 года № 734-1ГД предусматривает ряд конкретных мер в данной области.

12. Актом восстановления исторической справедливости в отношении незаконно репрессированных народов России, которые были подвергнуты насильственному переселению и другим беззакониям в годы советской власти, явился Закон "О реабилитации репрессированных народов" от 26 апреля 1991 года, признавший их права на восстановление территориальной целостности, восстановление или создание новых национально-государственных образований согласно их волеизъявлению, а также на возмещение ущерба, причиненного государством. Несмотря на бесспорно положительный характер этого закона, он не

сопровождался механизмом реализации, в том числе положением о территориальной реабилитации.

13. Принят также ряд других актов, обеспечивающих имплементацию этого закона. В их числе, например, Постановление Верховного Совета Российской Федерации № 4721-1 от 1 апреля 1993 года "О реабилитации российских корейцев", закрепившее их право на свободное национальное развитие, обеспечение им равных с другими народами возможностей в осуществлении своих политических прав и свобод, гарантированных действующим законодательством, и их добровольное возвращение на индивидуальной основе в места прежнего проживания на территории Российской Федерации.

14. В своей внешнеполитической деятельности Российская Федерация последовательно выступает за осуществление права на самоопределение в соответствии с пунктом 3 статьи 1 Пакта. На Всемирной конференции по правам человека 1993 года она поддержала включение в Венскую декларацию и Программу действий пункта 2 части I и других положений, касающихся подтверждения принципа самоопределения.

Статья 2

15. Применительно к пункту 1 этой статьи Пакта в Конституции воспроизводятся все недопустимые формы дискриминации, в том числе по признаку пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

16. Применительно к пункту 2 статьи 2 Пакта и согласно статье 2 Конституции государство обязуется обеспечить права и свободы человека, а в статье 46, часть 3, признается положение Пакта о средствах международной правовой защиты: "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". Кроме того, любые правомерные действия личности по защите своих прав и свобод признаются согласно статье 45 части 2: "Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом".

17. Содержание пункта 3 статьи 2 Пакта отражено в ряде норм Конституции. Так, часть 1 статьи 45 устанавливает общий принцип защиты прав и свобод гражданина, определяя: "Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется". В части 1 статьи 46 каждому гарантируется защита его прав и свобод. Часть 1 статьи 48 гарантирует право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Это требование отражено в Постановлении правительства от 7 октября 1993 года "Об оплате труда адвокатов за счет государства". В соответствии со статьей 47 Уголовно-процессуального кодекса этим Постановлением определена обязанность Министерства финансов предусматривать выделение средств из государственного бюджета для оказания бесплатной юридической помощи.

18. Согласно статье 52 Конституции, "права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба". Однако по свидетельству правозащитных организаций вопрос о компенсации реально причиненного ущерба требует выработки дополнительных процедур.

19. Постановлением правительства № 1319 от 23 декабря 1993 года в целях обеспечения необходимых условий для осуществления гражданами прав и свобод приняты меры по созданию общегосударственной системы учета населения и официальных документов, удостоверяющих личность граждан.

20. В Конституции (статья 46) закреплено право на судебную защиту прав и свобод: "Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод".

21. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. Порядок обжалования определен в Законе от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

22. Статья 2 Кодекса законов о труде РФ КЗоТ в редакции от 25 сентября 1992 года гарантирует судебную защиту трудовых прав.

23. Статьей 210 КЗоТ существенно расширена судебная защита трудовых прав всех работников независимо от сферы занятости и их должностного положения.

24. В судах рассматриваются трудовые споры по искам работников, администрации или соответствующих профсоюзных организаций, защищающих интересы работников, являющихся членами этих профсоюзов. Работники при обращении в суд по требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений, освобождаются от уплаты судебных расходов в доход государства.

25. КЗоТ повышает уровень гарантий прав женщин на труд, на благоприятные и здоровые условия труда, а также предусматривает ряд льгот трудящимся с семейными обязанностями, включая льготы для лиц, воспитывающих детей. Статья 162 КЗоТ расширила круг женщин, которых запрещается привлекать к работам в ночное время, к сверхурочным работам и работам в выходные дни, направлять в командировки. Новая редакция статьи 163 устанавливает, что женщины, имеющие детей в возрасте от 3 до 14 лет (детей-инвалидов – до 16 лет), также не могут привлекаться к сверхурочным работам или направляться в командировки без их согласия. В части 1 статьи 163-1 КЗоТ закреплено право родителей (опекуна, попечителя), воспитывающих ребенка-инвалида, на получение дополнительного выходного дня в месяц с его оплатой.

26. Согласно Закону Российской Федерации "О дополнительных мерах по охране материнства и детства" от 4 апреля 1992 года продолжительность отпуска по беременности и родам установлена в размере 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов. В случае осложненных родов отпуск после родов предоставляется на 86 календарных дней, при рождении двух и более детей – на 110 календарных дней. Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется женщине полностью, независимо от числа дней,

фактически использованных до родов. Аналогичные положения закреплены в статье 165 КЗоТ РФ.

27. В новой редакции статьи 170 КЗоТ предусмотрены дополнительные гарантии для беременных женщин и женщин, имеющих детей, которые касаются приема их на работу и увольнения, а также правовой механизм защиты нарушенного права на труд. Статья 172 части 1 указывает, что гарантии и льготы, предоставляемые женщине в связи с материнством (ограничение труда на ночных и сверхурочных работах, ограничение привлечения к работам в выходные дни и направления в командировки, предоставление дополнительных отпусков, установление льготных режимов труда и другие гарантии и льготы, установленные действующим законодательством), распространяются на отцов, воспитывающих детей без матери, а также на опекунов (попечителя).

28. Конституционные нормы закрепляют положение, согласно которому лица, действующие в официальном порядке, не освобождаются от ответственности. Это закреплено в статье 53 Конституции, определяющей, что "каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц". Статья 58-1 Уголовно-процессуального кодекса, предусматривающая обязанность органов дознания, предварительного следствия и суда принимать предусмотренные законом меры к возмещению ущерба, причиненного гражданину в результате незаконного привлечения к уголовной ответственности, была дополнена требованием к этим должностным лицам разъяснять гражданину порядок восстановления его нарушенных прав.

29. Принятие законов "Об обороне", "О статусе военнослужащих", "О воинской обязанности и военной службе", "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел и их семей", ряда других нормативных актов закрепило статус Вооруженных сил России, определило ответственность и обязанность государственных органов власти и управления по отношению к российской армии.

30. В ряду вышеуказанных законов особое место занимает Закон "О статусе военнослужащих". Ранее статус военнослужащих не выделялся в самостоятельную правовую категорию. Законом "О всеобщей воинской обязанности" декларировалось наделение военнослужащих всей полнотой прав и свобод граждан, т.е. общегражданским статусом. Конституционный перечень прав и свобод в полной мере распространяется на военнослужащих, но содержание отдельных норм несколько отличается от общегражданских за счет их ограничений.

31. Закон "О статусе военнослужащих" (статья 5) специально подтверждает, что военнослужащие находятся под защитой государства. В соответствии с ним оскорбление военнослужащих, насилие и угроза применения насилия, посягательство на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, жилище, имущество, а равно другие действия, нарушающие и ущемляющие их права в связи с исполнением обязанностей военной службы, признаются отягчающими обстоятельствами при определении ответственности и назначении наказания.

32. Военнослужащие не вправе совмещать военную службу с работой на предприятиях, в учреждениях и организациях, им запрещается оказывать содействие физическим и

юридическим лицам с использованием служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности. Эти и некоторые другие ограничения прав и свобод военнослужащих (см. также применительно к статьям 12, 18, 19, 21 и 25 Пакта) компенсируются государством предоставлением им дополнительных прав и льгот, усилением их социальной защищенности (льготы по налогообложению, льготная оплата коммунальных услуг, право на жилище, охрану жизни, здоровья, медицинскую помощь, получение повышенной пенсии и т.п.). Постановлением Совета министров – правительства Российской Федерации от 5 апреля 1993 года за № 295 определен порядок проведения обязательного государственного страхования военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

33. Специальный режим предусмотрен для категории российских граждан или иных лиц, которые были вынуждены или имеют намерение покинуть место своего постоянного местожительства на территории другого государства либо на территории России вследствие совершенного в их отношении или в отношении членов их семей насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться дискриминационному преследованию в связи с враждебными кампаниями, массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека. Такой режим установлен в Законе "О вынужденных переселенцах" от 19 февраля 1993 года, который подробно регламентирует процедуры приобретения статуса вынужденных переселенцев, их права и обязанности, порядок предоставления компенсации и оказания помощи этим лицам. Координация вопросов выполнения этого Закона возложена на Федеральную миграционную службу России, действующую в соответствии с Положением об этой службе от 1 марта 1993 года.

34. Гарантии прав иностранцев и лиц без гражданства в России содержатся в Конституции, основанной на признании, соблюдении и защите государством прав и свобод человека (статьи 2 и 17), равенстве людей, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, перед законом и судом (статья 19). Эта принципиальная основа закреплена в следующем положении статьи 62, часть 3: "Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации".

35. Исключение этих лиц из национального режима предусмотрено лишь в отношении прав, принадлежащих по определению исключительно гражданам, т.е. в отношении прав на участие в управлении делами государства, в выборах и референдумах, в отправлении правосудия, на доступ к государственной службе (статья 32), на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33), на защиту и покровительство за рубежом, на частное владение землей (статья 36), а также в отношении воинской обязанности (статья 59), гарантии от выдачи и высылки (статья 61). Что касается права иностранцев на собрания, митинги и демонстрации, то это право подразумевается в контексте пункта 4 статьи 15 Конституции, согласно которому "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы", а также пункта 1 статьи 17, согласно которому "в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно

общепризнанным принципам и нормам международного права". Тем самым право иностранцев на свободу мирных собраний и ассоциаций должно быть признано, в частности, на основании статьи 20 Всеобщей декларации прав человека.

36. В настоящее время в России действует Закон СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" от 24 июня 1981 года. В связи с тем, что его положения не соответствуют реалиям, сложившимся в результате развала СССР, завершается разработка Закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Совершенствование законодательства об иностранцах диктует необходимость исключения незаконного ограничения прав этих лиц, в том числе в связи с принятием административных решений о применении к ним повышенных тарифов на отдельные виды услуг.

37. Особый порядок предусмотрен в отношении найма иностранных граждан для работы в России. Указом Президента от 16 декабря 1993 года "О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы" установлено, что иностранцы, въехавшие в Россию с нарушением установленного порядка, подлежат выдворению из России. Этим Указом утверждено Положение о привлечении и использовании в России иностранной рабочей силы (см. также применительно к статье 12 Пакта).

38. Специальная конституционная гарантия предусмотрена для лиц, преследуемых за политические убеждения (статья 63):

"1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации".

39. В соответствии с обязательствами, принятыми Россией в связи с присоединением к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1976 года к нему, введен в действие Закон "О беженцах" от 19 февраля 1993 года, который подробно регламентирует порядок признания статуса, гарантии прав и обязанности беженцев, вопросы оказания им соответствующей помощи.

40. Россия придает важное значение обеспечению правовой защиты прав человека в стране (в 1994 году разработана федеральная программа действий в области защиты прав человека) и в ближнем зарубежье. Разрабатывается Программа защиты соотечественников за рубежом. Гарантии защиты прав человека содержатся в Соглашении о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года, в Положении о Комиссии по правам человека СНГ. Разрабатывается Конвенция о правах человека СНГ (см. также применительно к статье 27 Пакта).

Статья 3

41. Конституционные гарантии равноправия мужчин и женщин, вытекающие из статьи 3 Пакта, закреплены в пункте 3 статьи 19 Конституции: "Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации".

42. Законодательство России не содержит каких-либо положений, юридически ущемляющих права населения по половому признаку. Сведения о законодательстве России, правоприменительной практике и ситуации в стране по вопросу об обеспечении равноправия мужчин и женщин содержатся в Национальном докладе России к IV Всемирной конференции по положению женщин: "Действия в интересах равенства, развития мира", а также в четвертом периодическом докладе о выполнении в Российской Федерации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, который будет представлен в Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации дискриминации в отношении женщин в сентябре 1994 года в соответствии с установленным сроком.

43. Существовавшие до 1993 года в России женские организации не имели права самостоятельно выдвигать кандидатов в представительные органы власти из-за отсутствия статуса политической организации. Политическое движение "Женщины России", созданное Союзом женщин России, Ассоциацией женщин-предпринимателей и Союзом женщин Военно-морского флота, получило в 1993 году возможность выдвигать своих кандидатов в Федеральное собрание.

44. Служба женщин в Вооруженных силах регламентируется в законодательстве о воинской обязанности и военной службе. Так, Закон "О воинской обязанности и военной службе" от 11 февраля 1993 года предусматривает первоначальную постановку женщин на учет в военных комиссариатах после приобретения ими военно-учетной специальности (статья 8), их военное обучение по программам подготовки офицеров запаса (статья 17), право женщин в возрасте от 20 до 40 лет на заключение контракта о прохождении военной службы (статья 30). Закон "О статусе военнослужащих" от 22 января 1993 года устанавливает, что военнослужащие-женщины пользуются правами и льготами, предусмотренными законодательством об охране семьи, материнства и детства (статья 16).

45. Доля женщин среди военнослужащих в 1990 году - 3,5%, а в 1993 году - 9,0%.

46. Существующая в России система правовой защиты семьи, женщины, ребенка все еще остается недостаточно эффективной. Незрелость постоянно эволюционирующей в меняющихся условиях жизни правовой системы, регулирующей семейные отношения, связанные с обеспечением равенства прав и обязанностей супругов, воспитанием детей и их защитой, а следовательно неадекватность правового механизма реализации предоставленных законом прав, взаимных обязанностей, ответственности за нарушение законодательства и гарантий со стороны государства негативно сказываются на фактическом положении семьи, женщины и детей.

47. Переход к новым общественным отношениям, формирование рыночной экономики требуют пересмотра всей системы законодательства под углом зрения политики равных

возможностей мужчины и женщины во всех сферах жизни, в т.ч. семейных, трудовых и гражданских взаимоотношений. Рассматривается вопрос о выработке закона о равных возможностях для мужчин и женщин, закона о равных возможностях при найме на работу.

48. Трудовое законодательство формально гарантирует равные права мужчины и женщины во всех сферах трудовых отношений, предусматривается и система специальных норм, связанных с репродуктивной функцией женщин. Закон "О занятости населения в Российской Федерации" от 19 апреля 1991 года требует, чтобы государственная политика в области занятости была направлена на обеспечение равных возможностей всем гражданам, проживающим в России, независимо от пола (статья 5). Однако механизмы реализации законодательных нормативных актов не проработаны и практически отсутствует контроль за их исполнением, особенно в части дискриминации женщин. В частности, доказать в суде, что отказ в приеме на работу беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, носит дискриминационный характер, практически невозможно.

49. Объективность требует упомянуть проблему защиты прав мужчины-отца, которые могут рассматриваться как ущемленные по сравнению с правами матери, на общение с ребенком после развода с матерью, на воспитание своих детей. Юридическое равноправие прав родителей на этот счет толкуется судами как приоритет матери, возлагая на отца бремя доказательства иного. В этой связи рассматривается вопрос о возможностях выработки закона об охране материнства, отцовства и детства. За достижение равноправия в этой сфере выступает российская правозащитная ассоциация "Отцы и дети".

50. Средства судебной защиты реально применяются в целях обеспечения равных прав мужчин и женщин. Так, в марте 1994 года Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ рассмотрела обращение Союза женщин России и Союза юристов о нарушении в ряде печатных средств массовой информации норм Конституции РФ о равноправии женщин, а именно помещении в ряде газет рекламных объявлений о проведении найма на работу на конкурсной основе с указанием, что к конкурсу допускаются только мужчины. Судебная палата признала такие факты грубым нарушением равноправия мужчин и женщин и объявила замечание главным редакторам соответствующих печатных изданий.

Статья 4

51. Вопросы, связанные с введением чрезвычайного положения, установлением отдельных ограничений прав и свобод на территории страны, регламентируются в Конституции (статья 56) в соответствии со статьей 4 Пакта. Закон "О чрезвычайном положении" от 17 мая 1991 года устанавливает условия, основания и порядок введения чрезвычайного положения, формы государственного управления на его период, предусматривает меры, применяемые в его условиях, также устанавливает соответствующие гарантии прав и ответственность граждан и должностных лиц.

52. Введение в Москве в октябре 1993 года чрезвычайного положения было связано с тем, что сложилась ситуация, когда предпринимаемые исполнительной властью шаги по формированию правового государства, осуществлению экономической реформы столкнулись с противодействием всевластного Съезда народных депутатов. Президент предпринял

вынужденные чрезвычайные меры для роспуска Верховного Совета и Съезда, для того чтобы выйти из правового тупика, предоставив россиянам право высказаться на выборах. Действия Президента шли вразрез со статьей 121-6 Конституции (полномочия Президента не могут быть использованы для приостановления любых законно избранных органов государственной власти). Важно, однако, учитывать и то, что сама эта статья была внесена в уже действующую Конституцию в противовес дебатировавшемуся в России вопросу о праве Президента на объявление досрочных выборов парламента. Без этих действий Президента были бы растоптаны фундаментальные основы Конституции (принципы народовластия и разделения властей), похоронена экономическая реформа, поставлено под угрозу сохранение единства и целостности Российской Федерации.

53. Демократическая направленность шагов Президента и правительства наглядно видна из того, что в Указе "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21 сентября 1993 года была назначена точная дата выборов в Государственную думу, гарантировано их свободное проведение, в полном объеме сохранены права и основные свободы человека, включая право на участие в управлении своей страной, свободу ассоциаций и политической деятельности. И Президент, и правительство неоднократно подчеркивали, что выход из кризиса будет осуществляться без какого-либо применения силы, при должном уважении общепризнанных норм политической борьбы с оппозицией.

54. Возможность урегулирования кризиса политическими средствами была исчерпана, когда 3 октября Р. Хасбулатов и А. Руцкой призвали к вооруженному захвату Кремля, мэрии Москвы, государственной телестудии в Останкино. Призывы и действия с целью захвата государственной власти превратили политическое противостояние оппозиции в вооруженный мятеж. Сторонники Верховного Совета, опираясь на организованные вооруженные формирования, развязали 3 октября 1993 года в Москве кровопролитие, уличные беспорядки и погромы, создавшие серьезную угрозу жизни людей. Под вопрос была поставлена безопасность России. В качестве гаранта безопасности страны и граждан Президент в соответствии с Законом "О чрезвычайном положении" и Международным пактом о гражданских и политических правах вечером 3 октября 1993 года ввел в столице чрезвычайное положение и принял меры по обеспечению его режима. Ввиду отказа оппозиции сложить оружие и продолжающихся действий боевиков, угрожавших жизни и здоровью населения, Президент вынужден был подавить мятеж.

55. На всех стадиях противостояния действия президента были адекватны остроте положения. Тем самым соблюдался принцип пропорциональности, закрепленный в Международном пакте о гражданских и политических правах. Даже при вооруженном подавлении мятежа было сделано все, чтобы свести к минимуму человеческие жертвы, на всех этапах операции по освобождению Белого дома от мятежников для них сохранялась возможность беспрепятственного выхода из здания парламента.

56. Что касается временных ограничений некоторых прав и свобод в связи с введением режима чрезвычайного положения, то они не противоречат общепризнанным нормам международного права (статья 4 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также положениям российского Закона "О чрезвычайном положении" от 17 мая 1991 года (приостановление деятельности общественных организаций, препятствующих

нормализации обстановки, ограничение свободы печати и других средств массовой информации).

57. Допущенные в период чрезвычайного положения злоупотребления, нарушающие права граждан, расследуются. Так, по фактам нарушения прав граждан в период действия в Москве чрезвычайного положения в октябре 1993 года была осуществлена прокурорская проверка и в необходимых случаях возбуждены уголовные дела о незаконных действиях военнослужащих и сотрудников милиции. Эта проверка выявила бездеятельность ряда министерств, несовершенство некоторых законов, нуждающихся в корректировке. Так, было обращено внимание на отсутствие в действующем в России законодательстве об общественных объединениях 1990 года нормы, регулирующей порядок приостановления деятельности данных объединений.

58. Введение чрезвычайного положения с 1992 года на отдельных территориях Северной Осетии и Ингушетии сопровождалось созданием временного федерального государственного органа, осуществляющего режим чрезвычайного положения согласно соответствующим указам Президента и на основании утвержденного Президентом "Положения о Временной администрации в этих районах" от 29 мая 1993 года (см. также применительно к статьям 1, 20 и 27 Пакта).

Статья 5

59. Требования данной статьи отражены в частях 1 и 2 статьи 55 Конституции:

"1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина".

60. Сочетание положений Конституции, касающихся, с одной стороны, признания прав и свобод согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и Конституции (статья 17) и, с другой – признания этих прав и свобод в качестве непосредственно действующих (статья 18) в контексте примата правил международного договора (статья 15), обеспечивает исключение неадекватного толкования любого положения Пакта.

61. На практике данная статья требует от государства четкой оценки совместимости деятельности отдельных лиц или групп лиц на его территории с требованиями Пакта и принятия решительных мер по пресечению их деятельности, если она направлена на уничтожение прав и свобод или их ограничение в большей мере, чем они признаются в Пакте.

62. В процессе перехода российского общества к рыночному хозяйству вскрываются факты косвенного ограничения пользования отдельными правами человека, которые выражаются в создании коммерческих структур, функции которых подменяют государственные органы, обязанные бесплатно оформлять установленные документы (по актам гражданского состояния,

отводу земельных участков, приватизации и т.д.), а также в навязывании дополнительных услуг. Прокурорская проверка деятельности некоторых таких коммерческих структур, занимающихся незаконными поборами с населения, позволила вынести ряд протестов по установленным фактам, отмене соответствующих решений местных властей, прекращению деятельности таких коммерческих структур.

Статья 6

63. Право на жизнь зафиксировано в Конституции (статья 20) и подлежит государственной защите, как и все права и свободы человека и гражданина (статья 45).

64. Кодекс законов о труде предусматривает систему мер, направленных на охрану жизни и здоровья работников (глава X "Охрана труда"). На администрацию предприятий, учреждений и организаций возлагается обязанность обеспечения здоровья и безопасных условий труда и внедрения современных средств техники безопасности (статья 139).

65. Произвольное лишение жизни является уголовно наказуемым деянием в соответствии с Уголовным кодексом. В части 3 статьи 41 Конституции предусмотрено, что "сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом". Преступления против жизни и здоровья личности составляют отдельную категорию уголовно наказуемых деяний, преследуемых по Уголовному кодексу (глава 3). Из числа новых составов следует выделить повышенную ответственность за разработку, производство, хранение, сбыт, транспортировку биологического оружия и за нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими и другими биологическими агентами и токсинами, когда эти действия повлекли смерть человека или причинение вреда его здоровью (статьи 67-2 и 222-1 Уголовного кодекса, введенные Законом от 29 апреля 1993 года).

66. Гарантии охраны жизни и здоровья военнослужащих содержатся в Законе "О статусе военнослужащих". Так, обязанности командиров (начальников) охватывают заботу о сохранении жизни и здоровья военнослужащих (статья 16), в том числе об обеспечении требований безопасности при исполнении обязанностей военной службы, учениях, эксплуатации вооружения и техники. Посягательство на жизнь военнослужащих признано отягчающим обстоятельством при определении ответственности и назначении наказания (статья 5).

67. Содержание пункта 2 статьи 6 отражено в статье 20, часть 2, Конституции Российской Федерации, которая предусматривает: "Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей".

68. Число составов преступлений, за которые может быть применена смертная казнь, существенно сокращено. В соответствии с Законом от 5 декабря 1991 года отменена смертная казнь за нарушение правил о валютных операциях при отягчающих обстоятельствах, хищение в особо крупных размерах, получение взятки при особо отягчающих обстоятельствах. Далее следует перечень таких тяжких преступлений: умышленное убийство при отягчающих

обстоятельствах (статья 102 Уголовного кодекса); измена Родине; терроризм; шпионаж; диверсия; бандитизм; изнасилование.

69. Возможность замены смертной казни пожизненным заключением предусмотрена Законом от 17 декабря 1992 года.

70. К смертной казни не могут быть приговорены женщины, лица, не достигшие до совершения преступления 18-летнего возраста, а также мужчины старше 65 лет (Закон от 29 апреля 1993 года).

71. Осужденный к смертной казни имеет право обжаловать приговор в кассационном и надзорном порядке, а также обратиться к Президенту России с просьбой о помиловании (статья 89 Конституции).

72. По приговорам, вступившим в законную силу, смертная казнь в России была применена в 1993 году к 223 осужденным, в 1992 году - к 159, в 1991 году - к 147. В основном она применялась за умышленные убийства при отягчающих обстоятельствах.

73. По сведениям российской НПО - Общества против смертной казни и пыток "Право на жизнь", - ряд инцидентов, имевших место в ходе подавления мятежа в Москве 3-4 октября, может быть квалифицирован как внесудебные казни.

74. Российские власти с обеспокоенностью констатируют, что в стране отмечается рост жертв чрезвычайных ситуаций, в результате которых ежегодно гибнут невинные люди (в 1993 году погибли 1 224 человека в результате 1 181 чрезвычайной ситуации). Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, подготовившее доклад "О чрезвычайных ситуациях за 1993 год", разработало рекомендации по преодолению негативного влияния чрезвычайных ситуаций, среди которых следующие:

а) повышение требовательности к государственным надзорным органам по осуществлению действенного контроля за обстановкой на потенциально опасных объектах, санитарной и эпидемиологической обстановкой на территории Российской Федерации;

б) своевременное финансирование мероприятий в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, безопасности и защиты населения, предусмотренных утвержденными федеральными целевыми программами;

с) создание территориальных чрезвычайных резервных фондов финансовых, продовольственных, медицинских и материально-технических средств для обеспечения работ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

д) повышение готовности к оснащению сил и средств к осуществлению мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) выделение из резервного фонда правительства Российской Федерации финансовых средств для создания финансового фонда быстрого реагирования в России в целях своевременного предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

75. Источник повышенной опасности для жизни людей представляет ядерное оружие, размещенное на территории Украины и Казахстана, которые после развала СССР оказались не в состоянии обеспечить поддержание в безопасном состоянии ядерных зарядов. Отсутствие у этих стран инфраструктуры управления и обслуживания в преддверии начала с 1995 года обвального процесса окончания регламента гарантийного обслуживания ракет явилось фактором ускорения продвижения к достижению этими странами необходимых договоренностей с Россией и США в рамках Договора СТАРТ-1. Эти договоренности, в частности соглашение о гарантийном обслуживании украинского ядерного оружия российскими специалистами, соглашение об условиях и очередности передачи России ядерных боезарядов с графиком этой передачи, соглашения Казахстана с Россией и США об условиях ликвидации ядерных боезарядов, позволили снизить угрозу катастрофы.

76. Право на жизнь россиян подвергается серьезному испытанию в связи с неудовлетворительным уровнем безопасности российских ядерных установок. Во исполнение распоряжения Президента № 224-рп от 9 апреля 1993 года Госатомнадзор России произвел обследование всех ядерно- и радиационно-опасных объектов с целью проверки обеспечения на них ядерной и радиационной безопасности и их физической защиты. Обследование свыше 200 таких объектов показало их неудовлетворительное состояние с точки зрения потенциальной опасности для жизни людей, необходимость дополнительного законодательного регулирования, решения вопроса переработки отработанных ядерных материалов и их захоронения в соответствии с современными стандартами. Результаты обследования опубликованы в "Независимой газете", № 30 (706) от 16 февраля 1994 года.

77. Санитарное законодательство России, основу которого составляет Закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 19 апреля 1991 года, предусматривает широкий комплекс гарантий и мер по предотвращению опасности для жизни людей и интересов общества в связи с заболеваниями, отравлениями, эпидемиями, по предупреждению вредного влияния на организм человека факторов окружающей среды, потребляемых пищевых продуктов, источников пагубных излучений. Законом установлен порядок деятельности Государственной санитарно-эпидемиологической службы России. Учитывая угрозу, представляющую для жизни людей заболевание СПИДом (ВИЧ), в России разрабатывается законопроект "О профилактике заболевания СПИДом", который прошел экспертизу во Всемирной организации здравоохранения.

78. Защита права на жизнь в контексте взаимоотношений между производителями и потребителями регулируется законодательством. Так, в соответствии с Законом № 5304-1 "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с упорядочением ответственности за незаконную торговлю" от 1 июля 1993 года в Уголовном кодексе была изложена в новой редакции статья 157. Она предусматривает наказание за выпуск или продажу товаров, оказание услуг, заведомо не отвечающих требованиям безопасности для жизни и здоровья потребителей, клиентов, повлекшие причинение вреда здоровью людей либо создание угрозы причинения такого вреда.

79. Серьезную обеспокоенность вызывают случаи хищения ядерных материалов, переоблучения людей на ядерно- и радиационно-опасных объектах, которых в России насчитывается 14,5 тысяч. Хотя Правительству России известны возникающие в связи с этим проблемы, система вневедомственного надзора в этой области еще не охватывает все такие объекты, в частности подведомственные Министерству обороны. Недостаток финансовых средств не позволяет пока обеспечить финансирование принятых правительством мер в связи с ситуацией на ядерных объектах: из двух постановлений 1993 года меры по одному вообще не были обеспечены выделением средств, а по другому – всего на 15%.

80. Защита права на жизнь от преступных и иных противоправных посягательств на личность – одна из приоритетных задач милиции, определенных в Законе о милиции от 18 апреля 1991 года (статья 1), в котором регламентированы обязанности и полномочия милиции, в том числе основания и порядок применения силы, специальных средств и огнестрельного оружия (статьи 12–15). В целях обеспечения выполнения этой задачи органы внутренних дел руководствуются также Законом "Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации" от 13 марта 1992 года, Законом "О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР" от 12 июня 1992 года), Законом о внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" от 24 сентября 1992 года, Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденных Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года, Правилами применения специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел РСФСР № 455, утвержденными Постановлением Совета Министров РСФСР от 3 сентября 1991 года, Положением о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента России № 209 от 12 февраля 1993 года, Правилами внутреннего распорядка исправительно-трудовых учреждений (Приказ Министерства внутренних дел России № 421 от 23 ноября 1992 года).

81. Допустимость лишения жизни в результате законного применения оружия сотрудниками органов внутренних дел следует из Закона "О милиции" применительно к случаям задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление или совершившего тяжкое преступление, и к случаям пресечения совершения таким лицом побега (часть 1 статьи 15). В случае смерти или ранения об этом в течение суток специальным рапортом извещается прокурор. В этом законе закреплены требования о соразмерности применения оружия опасности преступного посягательства.

82. Закон "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 года, в котором критерии соразмерности получили более четкое выражение, предусматривает применение физической силы, специальных средств и оружия и критерии такого применения, в том числе в случаях возникновения непосредственной опасности жизни и здоровью персонала, военнослужащих внутренних войск и иных лиц, а также осужденных и заключенных (см. также применительно к статье 10 Пакта). Согласно этому Закону, запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан (статья 31).

83. Незаконное лишение свободы, квалифицируемое как деяние, совершенное способом, опасным для жизни или здоровья потерпевшего, или сопровождаемое причинением ему физических страданий, подлежит суровому наказанию согласно Уголовному кодексу (статья 126). Речь идет о создании реальной угрозы жизни или наступления заболевания. Такое преступление рассматривается как акт насилия над потерпевшим – насилия физического или психического. Уголовный кодекс предусматривает и другие составы преступлений, которые создают угрозу жизни людей (статьи 127, 128 и др.).

84. Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы содержит предельно конкретные мероприятия, позволяющие реально поднять уровень защищенности граждан. В числе таковых – проведение в государственном масштабе комплексных проверок правомерности хранения гражданами огнестрельного оружия; разработка действенного механизма декларирования доходов госслужащими; создание специализированных справочных служб, которые бы сделали более эффективным поиск без вести пропавших людей; формирование фондов по социальной адаптации жертв преступлений и лиц, освобождаемых из мест лишения свободы. Актуальность реализации этой программы связана со стремлением антиреформаторских сил использовать проблему преступности для сворачивания демократических свобод и прав человека.

85. Защита права на жизнь в условиях массовых беспорядков приобретает особое значение для обеспечения общественной безопасности, предотвращения дестабилизации страны и гражданской войны. События в Москве 3–4 октября 1993 года, повлекшие человеческие жертвы (147 человек убиты), показали возможность злоупотребления демократией в целях создания и использования незаконных вооруженных формирований, создающих смертельную угрозу для этого права для большинства населения, и специфику защиты этого права.

86. В соответствии с Законом № 2487–1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 года регламентируется предоставление услуг населению и юридическим лицам предприятиями, имеющими лицензию органов внутренних дел, в том числе в целях защиты жизни граждан. Только в Москве созданы 373 таких предприятий и 450 служб безопасности, зарегистрировано 9 000 индивидуальных лицензий.

87. В условиях создания основ рыночной экономики Россия столкнулась с серьезными социальными последствиями, выраженными в падении реальных доходов населения, ухудшении экологической обстановки, высоком уровне заболеваемости и недостатке лекарств, росте неблагополучия по другим показателям. Около 35% населения оказалось за чертой бедности, имея доходы ниже прожиточного минимума. Это создает угрозу для выживания большой части населения, для их права на жизнь, которое государство не в состоянии обеспечить в полной мере. Основные данные на этот счет и их анализ содержатся в Национальном докладе Российской Федерации по проблемам народонаселения, подготовленном к Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 5–13 сентября 1994 года), а также будут представлены в Периодическом докладе России по Пакту об экономических, социальных и культурных правах в 1994 году и Национальном докладе России к Социальному саммиту в 1995 году.

88. Защита права людей на жизнь приобрела особо важное значение в связи с межнациональными, межэтническими противоречиями, охватившими ряд регионов страны и в ближнем зарубежье. Вооруженная борьба, развернувшаяся на территориях Северной Осетии и Ингушетии, вынудила российские власти ввести в ряде местностей этих территорий чрезвычайное положение, продлеваемое каждые два месяца со 2 ноября 1992 года. Временной администрации в этом районе поручено осуществлять необходимые полномочия в установленном порядке (см. также применительно к статье 4 Пакта).

89. В соответствии с Указами Президента и постановлениями Правительства продолжается работа по обеспечению добровольного возвращения находящихся в Северной Осетии беженцев из республик бывшего СССР в места прежнего проживания. Речь идет о беженцах из Грузии (около 29 000 человек), из Таджикистана (около 1 500 человек), из Армении (свыше 100 человек) и Азербайджана (около 100 человек). Необходимой предпосылкой начала операции по репатриации должна стать ликвидация причин, вынудивших людей покинуть родину (прекращение конфликта, военных действий и вооруженных столкновений, достижение мирного урегулирования с учетом гуманитарных, экономических и политических аспектов, восстановление условий для безопасности нормальной жизни репатриантов). В соответствии с международными стандартами репатриация должна быть добровольной и достойной, исключать неопределенность для возвращения людей.

90. Большая часть беженцев, находящихся в Северной Осетии, прибыла из Грузии, ситуация в которой не способствует их возвращению на родину. Политический характер проведения репатриации подчеркивает также ситуация с таджикскими беженцами.

91. Содействие защите права на жизнь на постсоветском пространстве в тесном взаимодействии с новыми независимыми государствами и с учетом сложившейся обстановки является священным долгом российского государства в рамках его миротворческой и посреднической миссии. Использование российских войск в качестве миротворческих сил во всех случаях осуществляется с согласия и по просьбе конфликтующих сторон и на основе соответствующих соглашений, не противоречащих принципам Устава ООН. В большинстве этих конфликтов попросу нет альтернативы использованию российских миротворческих сил для предотвращения кровопролития. Российские миротворческие контингенты действуют в большинстве случаев в составе миротворческих сил с участием других сторон. Их коллективные действия реально обеспечивают поддержание мира, например, в Приднестровье и Южной Осетии.

92. Что касается пограничных войск России, расположенных, в частности, в Таджикистане, то их правовой статус определен также специальным Соглашением от 25 мая 1993 года, в котором предусматривается, что на переходный период, до завершения процесса формирования собственных пограничных войск, Таджикистан делегирует вопросы охраны госграницы с Афганистаном и Китаем в пределах своей территории российским погранвойскам. Это полностью соответствует Договору о коллективной безопасности, подписанному 15 мая 1992 года в Ташкенте Россией, странами Центральной Азии, включая Таджикистан, и Арменией.

93. Принимаются меры по возвращению в республику беженцев из Афганистана (всего с начала массовой репатриации беженцев в страну возвратилось свыше 30 000 человек, остается в Афганистане около 35 000–45 000 человек).

94. Несмотря на то, что использование вооруженных сил за рубежом чревато известными негативными последствиями для России, только таким образом можно спасти человеческие жизни.

Статья 7

95. Свобода от пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращение или наказания закреплена в Конституции (часть 2 статьи 21). Уголовный кодекс предусматривает наказание за действия, подпадающие под определение пыток, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания (статьи 171, 179, 183). Статья 5 Закона "О милиции" запрещает милиции "прибегать к обращению, унижающему достоинство человека". Подобные нормы содержатся также в Исправительно-трудовом кодексе Российской Федерации (статьи 116, 117) и ряде других законов.

96. О наказании за насилие, выраженное в незаконном лишении свободы, говорилось выше. Повышенная ответственность предусмотрена в Законе от 29 апреля 1993 года за похищение человека, соединенное с пытками, издевательствами или иными насильственными действиями, опасными для жизни или здоровья потерпевшего (статья 125-1 Уголовного кодекса). Это, однако, не дает оснований для вывода о благополучном положении дел в России относительно свободы от пыток и унижающего человеческое достоинство обращения. Здесь необходимо принимать во внимание все еще существующие советские традиции и идеологию уголовной юстиции, общественное правосознание и другие факторы, которые лежат за пределами права и определяются экономическими условиями. Конкретные условия содержания осужденных, установленные в подзаконных актах, граничат с пыткой и унижающим достоинство обращении. Законом "О внесении изменений в Уголовный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР" от 6 июля 1993 года, Законом под тем же названием от 29 апреля 1993 года и Законом "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 года внесены существенные изменения в действующее законодательство. Так, Закон от 21 июля 1993 года установил обязанности сотрудников уголовно-исправительной системы предупреждать осужденных и заключенных о намерении использовать физическую силу, специальные средства и оружие, предоставив им достаточное время для выполнения своих требований, а также обеспечить наименьшее причинение вреда этим лицам (статья 28). В целом это – существенный шаг в гуманизации российской пенитенциарной системы и приближении ее к Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

97. Важным обстоятельством является отсутствие реального механизма контроля за системой уголовно-исправительных учреждений. Место судебного контроля фактически занимает надзор прокуратуры, что не обеспечивает современного уровня защиты. Прокатившаяся осенью 1991 года волна забастовок и бунтов в уголовно-исправительных учреждениях, материалы независимых общественных организаций, а также широкой проверки, проведенной в сентябре

1991 года Комитетом Верховного Совета Российской Федерации по правам человека, сыграли свою роль в том, что в 1992-1993 годах в Исправительно-трудовой кодекс были внесены существенные изменения, касающиеся порядка и условий содержания осужденных, в целях обеспечения их свободы от пыток и наказания. Вместе с тем есть основания утверждать, что подзаконные акты и правоприменительная практика в местах исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы пока не обеспечивают в достаточной мере свободы от пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения и наказания.

98. Множатся сообщения - от отдельных лиц и общественных объединений (Московская хельсинкская группа, Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия, Общество против смертной казни и пыток), а также в средствах массовой информации - относительно использования пыток и других противозаконных методов ведения следствия, на которые отсутствует адекватная реакция со стороны органов прокуратуры. Местные органы власти и общественные объединения на местах еще не в достаточной степени используют те средства защиты прав заключенных и арестованных, которые предоставляет закон. Комитет по безопасности Государственной Думы и Комиссия по правам человека при Президенте намерены выработать дополнительные меры по предотвращению случаев истязания людей в изоляторах органов внутренних дел.

99. Сходным образом обстоит дело в другой "закрытой системе" - вооруженных силах, но с тем отличием, что в законодательстве и воинских уставах почти нет норм, дающих достаточные гарантии защиты прав военнослужащих. Принимаются меры по демократизации армии и гуманизации воинских отношений. С этой целью в Вооруженных Силах Российской Федерации формируется механизм, обеспечивающий ответственность командира (начальника) за реализацию прав и свобод военнослужащих, социальные последствия принимаемых ими решений, участие армейской и флотской общественности в обеспечении социально-правовой защищенности военнослужащих и членов их семей.

100. В подразделениях вводятся должности юристов, социологов, психологов для изучения морально-психологического состояния военнослужащих, оказания квалифицированной помощи командирам в работе с личным составом. В утвержденных Президентом в декабре 1993 года общевоинских уставах уважение личности, национального достоинства, забота о социальной и правовой защищенности военнослужащих объявлены важнейшими обязанностями командира.

101. Для решения этой задачи в ходе реорганизации органов военного управления сформированы специальные отделы по связям с общественными организациями, работе с ветеранами и молодежью, родителями и семьями военнослужащих. На сегодняшний день установлены и поддерживаются тесные контакты, налажено деловое сотрудничество практически со всеми общественными организациями, которые реально оказывают помощь Вооруженным Силам Российской Федерации в решении острых социальных проблем.

102. Руководство министерства обороны Российской Федерации регулярно проводит встречи с представителями общественности, организует совещания, "круглые столы", конференции по актуальным вопросам жизни и деятельности армии и флота, оказывает поддержку и участвует в реализации благотворительных программ и проектов (строительство жилья для

военнослужащих; переподготовка офицеров, увольняемых в запас; медицинская помощь военнослужащим, нуждающимся в лечении; развитие фермерских хозяйств и т.д.).

103. Процессы демократического обновления общества привели к необходимости поиска новых механизмов обеспечения уважения человеческого достоинства, укрепления социальной и правовой защищенности военнослужащих, предотвращения случаев жесткого, бесчеловечного или унижающего обращения с ними.

104. В 1993 году количество осужденных за неуставные отношения (так называемая "дедовщина") сократилось на 24%, что явилось, согласно официальной оценке, результатом принятия мер по улучшению обстановки с воспитательной работой в войсках. В то же время высокий уровень травматизма, суицидов и дезертирства из армии, материалы, собранные и систематизированные неправительственными организациями (в первую очередь Союзом солдатских матерей), свидетельствуют о широком распространении в армии унижающего человеческого достоинства обращения, а также позволяют с достаточным основанием предполагать, что преимущественную роль играют внеправовые факторы даже в тех случаях, когда эти отношения урегулированы законом. В 1993 году из-за нарушения уставных правил воинских взаимоотношений ("дедовщины") в армии и на флоте погибли 20 человек, рассмотрено около 2 000 уголовных дел по этой категории, к ответственности привлечены свыше 2 500 военнослужащих.

105. В Конституции подтверждается, что "никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным и иным опытам" (статья 21). Гарантии прав человека в сфере медицины и медикобиологических исследований содержатся также в комплексе законодательных актов на этот счет, прежде всего в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан 1993 года, в которых регламентируются права пациента, порядок применения новых методов профилактики, лечения, лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и проведения биомедицинских исследований, порядок изъятия органов и тканей человека для трансплантации (статьи 30, 43, 47 Основ). В 1992 году введены в действие Закон "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", Закон "О трансплантации органов и (или) тканей человека", Закон "О донорстве и переливании крови", готовится законопроект "О правах пациентов".

106. Принципиальное значение в этом законодательстве имеет принцип добровольности обращения людей к медицинским услугам. Применительно к Закону "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" исключения из этого принципа, оговоренные в части 4 статьи 11, частях 4 и 5 статьи 23 и статье 29, обусловлены, прежде всего, интересами человеческой личности – самого больного, когда психическое расстройство создает непосредственную опасность для него или окружающих, когда отказ от лечения влечет существенный вред его здоровью при оставлении без психиатрической помощи и когда психическое расстройство обуславливает жизненную беспомощность больного. Закон устанавливает систему государственной, общественной и представительской защиты прав личности при проведении психического освидетельствования, внебольничного наблюдения и стационарного лечения. В последнем случае законом запрещается использование медицинских

средств с целью наказания лица, страдающего психическим расстройством, или в интересах других лиц.

107. Практическое обеспечение этих прав сопряжено с трудностями, связанными прежде всего с недоступностью ряда ситуаций, возникающих в ходе биомедицинских исследований, для контроля со стороны государства, и с необходимостью использования деликатных средств этического регулирования. Сведения по этому вопросу содержатся в информации, представленной Россией Генеральному секретарю по его запросу относительно проблем биоэтики в апреле 1994 года.

108. В России активно обсуждаются данные проблемы научной общественностью в рамках Российского национального комитета по биоэтике и Института человека Российской академии наук.

Статья 8

109. Конституционной основой свободы от рабства и от содержания в подневольном состоянии является подтверждение в Конституции принципа, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2), признание приоритета международных стандартов в области прав человека (статья 25, часть 4, статья 17, часть 1); и неотчуждаемости прав и свобод человека (статья 17, часть 2); подтверждение права на свободу и личную неприкосновенность (статья 22, часть 1).

110. Специальных норм, посвященных свободе от рабства и содержания в подневольном состоянии, не содержится в законодательстве России, но международные стандарты на этот счет являются "составной частью ее правовой системы" (статья 15, часть 4 Конституции). Речь идет прежде всего об обязательствах России по Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами. Исходя из противоправности насилия над личностью, российское законодательство берет под защиту женщину, оберегая ее от проявлений пережитков местных обычаев, ставящих ее в зависимое положение, выражающееся, в частности, в похищениях женщины для вступления с нею в брак (статья 233 Уголовного кодекса). Уголовные санкции, предусматриваемые в отношении незаконного лишения свободы, также являются гарантиями свободы от рабства.

111. Что касается таких современных форм рабства, как торговля детьми и детская порнография, то в России отсутствует статистика преступлений в этой области. Проверка приводимых в прессе якобы существующих фактов международного усыновления детей на коммерческой основе не подтвердила уголовно наказуемый характер практики международного усыновления, которая осуществляется хотя и под контролем российских властей, но при отсутствии необходимой законодательной базы. Расследование случаев пропажи детей, в отношении которых имелись подозрения об использовании детей в качестве доноров органов или тканей для трансплантации, также не дали оснований для возбуждения дел в соответствии с Законом от 22 декабря 1992 года "О трансплантации органов и (или) тканей человека". За вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность, в пьянство, в занятие попрошайничеством, проституцией, азартными играми, а также использование

несовершеннолетних для целей паразитического существования в 1990–1992 годах был привлечен к ответственности 1 191 человек.

112. Законом от 5 декабря 1991 года из Уголовного кодекса была исключена статья 209, предусматривавшая ответственность за "бродяжничество, попрошайничество либо ведение иного паразитического образа жизни" и использовавшаяся для преследования инакомыслящих.

113. В российском законодательстве не установлена уголовная ответственность за проституцию, в нем отсутствует понятие "занятие проституцией". Однако вовлечение несовершеннолетних в занятие проституцией и содержание притонов разврата, сводничество с корыстной целью преследуются по статьям 210 и 226 Уголовного кодекса. Несовершеннолетняя, ставшая на путь проституции, ответственности не подлежит. За занятие проституцией женщины могут быть привлечены к административной ответственности по статье 164-2 Кодекса об административных правонарушениях и подвергнуты штрафу. В России на уровне исполнительной власти нет специального ведомства или иной государственной структуры, которые отвечали бы за проблемы борьбы с проституцией. Факты содержания притонов и вовлечения несовершеннолетних в проституцию выявляются только при возникновении уголовных правонарушений. Отсутствие достоверной статистики по количеству женщин, занимающихся проституцией, также не позволяет оценить масштабность этого явления.

114. Свобода от принудительного труда зафиксирована в Конституции путем введения прямого запрета на такой труд (статья 37, часть 2) в дополнение к провозглашенному в ней праву на труд (статья 37, часть 1). Подтвердив обязательства по Конвенции МОТ № 29 относительно принудительного и обязательного труда 1930 года, Россия исходит из актуальности ее положений. Нарушение законодательства о труде преследуется согласно Уголовному кодексу (статья 138).

115. Свидетельством гуманизации труда осужденных в учреждениях, исполняющих наказания, является предоставление этим учреждениям – в соответствии с Законом "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 года – права привлекать осужденных к труду с учетом их трудоспособности и, по возможности, специальности (статьи 14 и 15) в контексте требований к контролю за деятельностью уголовно-исправительной системы (статья 38). К этому же следует добавить также и отмену – по этому же Закону – актов законодательства, касающихся трудового перевоспитания больных наркоманией и хронических алкоголиков. Важным элементом этого Закона является признание того, что "деятельность уголовно-исполнительной системы осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека" (статья 1).

116. Интересы исправления осужденных не подчинены цели получения прибыли от труда заключенных. Отменен действовавший десятилетиями порядок удержания 50% заработной платы с заключенных на содержание исправительно-трудовых учреждений. Осужденным предоставлена возможность заниматься индивидуальной трудовой деятельностью.

117. Право на свободу и личную неприкосновенность гарантируется в статье 22 Конституции:

"1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов".

118. В соответствии со статьей 5 Закона "О милиции" ("Деятельность милиции и права человека") всякое ограничение граждан в их правах и свободах со стороны милиции допустимо лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренных Законом.

119. Статья 11 Уголовно-процессуального кодекса предусматривает возможность ареста с санкции прокурора. Однако начинает все более активно вводиться в практику арест на основании судебного решения. В 1993 году по решению судей было взято под стражу около 40 000 обвиняемых, которых следователи оставили на свободе; рассмотрено 53 874 жалобы на законность и обоснованность ареста. Однако все еще встречаются случаи, когда не соблюдаются требования пункта 2 статьи 9 Пакта о срочном сообщении арестованному предполагаемого обвинения.

120. В данном случае можно говорить о неполном соответствии законодательства и правоприменительной практики России норме пункта 3 статьи 9 Пакта, который требует доставить каждое арестованное или задержанное лицо к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть. Эта процедура – одна из самых старых гарантий от произвола властей, отраженная в части 2 статьи 22 Конституции, – до настоящего времени с трудом воспринимается в традиционной правоприменительной практике России, основывающейся на недопустимости ознакомления задержанного лица в ходе судебного разбирательства с планом следственных действий. В России приходят к выводу, что никакой надзор прокуратуры не может рассматриваться как полноценная замена судебного контроля, если только не признать функции суда за одним из ведомств исполнительной власти, но это прямо противоречило бы Конституции Российской Федерации, принципу разделения властей.

121. В 1992 году в уголовно-процессуальное право были внесены некоторые изменения, расширяющие сферу судебного контроля и приближающие уголовный процесс к принципам состязательности. В частности, Законом Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР" от 23 мая 1992 года был введен порядок обжалования и судебной проверки законности и обоснованности заключения под стражу в качестве меры пресечения, расширено право на защиту. Этим же законом был решен еще один важный вопрос о контроле за продлением срока содержания под стражей. Старый – внесудебный – порядок продления этого срока сохранился, но одновременно арестованному было предоставлено право обжаловать эти действия в суде, а на судью возложена обязанность рассмотреть жалобу в течение трех суток с момента получения необходимых материалов.

122. Согласно этому закону (статьи 220 части 1 и статьи 220 части 2 УПК в ред. Закона от 23 мая 1992 года) жалоба на применение органом дознания, следователем, прокурором заключения под стражу в качестве меры пресечения, равно как и на продление срока содержания под стражей направляются в суд лицом, содержащимся под стражей, его защитником или законным представителем непосредственно либо через лицо, производящее дознание, следователя или прокурора. Лицо, производящее дознание, следователь и прокурор обязаны в течение 24 часов направить в суд поступившую жалобу вместе с материалами, подтверждающими законность и обоснованность применения заключения под стражу в качестве меры пресечения или продления срока содержания под стражей, а при необходимости – также со своими объяснениями. В случае, если жалоба была направлена через администрацию места содержания под стражей, прокурор обязан направить в суд указанные материалы и объяснения в течение 24 часов с момента получения от администрации места содержания лица под стражей в момент уведомления о подаче этим лицом жалобы.

123. Закон устанавливает, что принесение жалобы впредь до ее разрешения не приостанавливает действия постановления о применении заключения под стражу в качестве меры пресечения и не влечет освобождения лица из-под стражи, если это не найдет нужным сделать лицо, производящее дознание, следователь или прокурор. Закон устанавливает также порядок судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей.

124. Судебная проверка законности и обоснованности применения заключения под стражу в качестве меры пресечения и обоснованности продления срока содержания под стражей производится судьей по месту содержания лица под стражей не позднее трех суток со дня получения необходимых материалов. Судебная проверка законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей в отсутствие лица, содержащегося под стражей, допускается в исключительных случаях, когда это лицо ходатайствует о рассмотрении жалобы в его отсутствие либо по собственной инициативе отказывается от участия в заседании.

125. В судебном заседании судья разъясняет явившимся их права и обязанности. Заявитель, если он участвует в рассмотрении жалобы, обосновывает ее, после чего заслушиваются другие лица.

126. В результате судебной проверки судья выносит постановление либо об отмене меры пресечения в виде заключения под стражу и об освобождении лица из-под стражи, либо об оставлении жалобы без удовлетворения. Если в заседании не были представлены материалы, подтверждающие законность и обоснованность применения заключения под стражу, судья выносит постановление об отмене этой меры пресечения и об освобождении лица из-под стражи. Судья вправе одновременно с вынесением постановления об отмене меры пресечения в виде заключения под стражу избрать любую другую предусмотренную законом меру пресечения.

127. В случае принятия решения об освобождении лица из-под стражи копия постановления направляется прокурору для немедленного исполнения. Если лицо, содержащееся под стражей, участвует в заседании, оно в указанном случае освобождается немедленно, в зале судебного заседания. Повторное применение в отношении того же лица и по тому же делу заключения под стражу в качестве меры пресечения после отмены ее судьей возможно лишь при открытии новых обстоятельств, делающих заключение лица под стражу необходимым. Повторное применение заключения под стражу в качестве меры пресечения может быть обжаловано в суде на общих основаниях.

128. Пункт 5 той же статьи 9 Пакта предусматривает право лица на компенсацию в случае незаконного ареста или содержания под стражей. Подобные общие нормы содержатся в статьях 52 и 53 Конституции. Это право также обеспечено действующими нормами, содержащимися в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей". Уголовный кодекс Российской Федерации содержит статью 178, предусматривающую ответственность за заведомо незаконный арест или задержание.

129. Пункт 4 статьи 9 Пакта содержит определение права на разбирательство дела независимым и беспристрастным судом. Все перечисленные права более или менее подробно закреплены в Конституции (статья 63, часть 1, статья 65, часть 1, статья 67, часть 1) и никаких формальных противоречий на конституционном уровне не обнаружено. Частично это объясняется лаконичностью нормы Пакта, которая не раскрывает, например, понятие "независимого и беспристрастного суда".

130. С другой стороны, законодательство о судостроительстве, прокуратуре, процессуальное законодательство и практика не во всем соответствуют Конституции. Некоторая парадоксальность ситуации состоит в том, что Конституции Российской Федерации, международным стандартам и одобренной парламентом Концепции судебной реформы противоречит не только законодательство, принятое в советское время, но и новейшее российское законодательство. Примером может послужить Закон "О прокуратуре" от 17 января 1992 года, который направлен прежде всего на укрепление существующей системы прокуратуры России и сохранение традиционной советской модели судопроизводства.

131. Статья 19 Конституции устанавливает равенство сторон перед законом и судом. В соответствии со статьей 429 Уголовно-процессуального кодекса на принципе состязательности основывается предварительное слушание и производство в суде присяжных, который еще не получил повсеместного распространения. Между тем в остальном уголовный процесс в России является не состязательным, а специфической советской разновидностью следственного процесса, для которого характерно прежде всего сближение статуса и положения суда со стороной, поддерживающей государственное обвинение. Участие прокурора в качестве государственного обвинителя при рассмотрении дела судами не является обязательным (статья 31, часть 1, Закона "О прокуратуре"), что может означать возможность перекладывания на суд функции обвинения.

132. Действующее процессуальное законодательство также закрепляет именно этот следственный тип процесса. Так, статья 3 Уголовно-процессуального кодекса устанавливает обязанность суда возбудить уголовное дело при обнаружении признаков преступления. В соответствии с частью 4 статьи 248 Уголовно-процессуального кодекса отказ прокурора от обвинения не освобождает суд от обязанности продолжать разбирательство.

133. Принцип равенства сторон перед судом совершенно не совместим с Законом о прокуратуре, который закрепляет преимущество обвинения перед защитой. В соответствии со статьей 32 прокурор вправе приносить протест на вступившие в законную силу решение, приговор, определение или постановление суда. В этом случае рассмотрение протеста прокурора является обязательным, в то время как жалоба защиты на вступившее в силу решение не влечет никаких обязательных юридических последствий.

134. О том, что усиление действенности в практике российской уголовной юстиции принципа состязательности требует дополнительных усилий, говорит также судебная статистика: доля оправдательных приговоров очень мала (менее 1%). Требования справедливого разбирательства дела независимым и беспристрастным судом и обеспечение презумпции невиновности означают строгие требования к достоверности данных, на основании которых принимается судебное решение, их надежности и процессуальной безупречности.

Однако судебная практика следует статьям 342 и 345 УПК РФ, которые предусматривают отмену решения суда только в случае "существенного нарушения уголовно-процессуального закона". Еще более негативным является постепенное уничтожение различий в процессуальном использовании информации, полученной процессуальным и непроцессуальным путем. Такой вывод приходится делать из анализа статьи 10 Закона об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации от 13 марта 1992 года. Одним из возможных способов использования результатов оперативно-розыскной деятельности Закон называет их применение "в качестве доказательств по уголовным делам после их проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством". Тем самым суд только верифицирует эту информацию, проверяет ее и может принять в качестве доказательства, хотя она получена непроцессуальным путем. Это опять-таки характерно для инквизиционного следственного процесса, но никак не для состязательного. Статья 10 этого же Закона может "взорвать" всю систему требований к информации, которая принимается как доказательство и может быть положена в основу решения суда. Обобщения судебной практики по этому вопросу еще нет, но потенциальная опасность этой нормы очевидна.

135. Следует особо отметить еще один аспект, специфический для "советской" системы правосудия и значительно ограничивающий право граждан на судебную защиту своих прав, - непропорционально большое место, которое занимает прокуратура в системе органов, обеспечивающих юстицию и права граждан. По Закону о прокуратуре к ее ведению отнесен высший надзор заточным и единообразным исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, в том числе право опротестовывать вступившие в законную силу решения и приговоры суда (статьи 4, 5 Закона о прокуратуре). Эти функции не только не вписываются в демократическую судебную систему, но прямо противоречат одному из основных принципов конституционного строя, закрепленному статьей 10 Конституции - разделению властей.

136. Надзорные функции прокуратуры подменяют судебную проверку законности и обоснованности действий милиции и органов безопасности, в том числе в таких "острых" вопросах, как вмешательство в частную жизнь, тайну переписки и телефонных переговоров и т.д. Происходит сужение сферы судебной власти и ее место занимает прокуратура, т.е. одно из ведомств, фактически не относящееся ни к законодательной, ни к исполнительной власти. Это особенно недопустимо в связи с тем, что, осуществляя надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, прокуратура в то же время выступает в качестве стороны, поддерживающей государственное обвинение в судебном заседании. Это придает очевидную обвинительную направленность всей системе правосудия и выхолащивает даже те гарантии прав граждан, которые предусмотрены Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

137. В настоящее время в России идет переоценка действующей системы прокурорского надзора с ее функцией уголовного преследования с точки зрения необходимости обеспечения права на справедливое разбирательство дела независимым и беспристрастным судом. В этом контексте были приняты упомянутый выше Закон от 23 мая 1992 года, Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР о судостроительстве РСФСР, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР" от 29 мая 1992 года и Закон "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 года. Первым из этих законов внесены

изменения в статью 223 УПК, касающиеся, например, права обвиняемого требовать вызова дополнительных свидетелей и истребований других доказательств. Теперь эти ходатайства подлежат удовлетворению во всех случаях, что соответствует требованию части 3 статьи 14 Пакта. Исключительно важен принятый Закон "О статусе судей", представляющий собой серьезный шаг в обеспечении независимости судей. Однако применение этого закона связано с решением серьезных кадровых проблем, а также с тем, что в настоящее время в самой своей прогрессивной части он противоречит Конституции, которая за последние годы меньше всего изменилась именно в главе 7 "Судебная власть".

138. В статье 1 Закона о милиции милиция определяется как система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать прежде всего жизнь, здоровье, права и свободы граждан от преступных и иных противоправных посягательств. Кроме того, в нем регламентированы обязанности и полномочия сотрудников милиции, в том числе основания и порядок применения силы, специальных средств и огнестрельного оружия (статьи 12-15).

139. За деятельностью милиции осуществляется как внутриведомственный контроль, так и контроль местных администраций и общественности. Кроме того, надзор за законностью деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры.

140. В соответствии со статьей 39 Закона о милиции гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника милиции привело к ущемлению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это деяние вышестоящим органам или должностному лицу милиции, прокурору или в суд. За противоправные деяния сотрудники милиции несут установленную законом ответственность.

141. Закон от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" юридически гарантирует каждому человеку надежную защиту от неправомерных действий органов внутренних дел и их должностных лиц, особенно при применении ими мер принуждения. В случае незаконного или необоснованного применения органами внутренних дел мер административно-принудительного характера, лица, права или интересы которых нарушены, вправе обжаловать эти меры в суд. Последний, установив незаконность либо необоснованность этих действий органов внутренних дел, восстанавливает нарушенные права граждан, принимает меры к недопущению таких нарушений в будущем, а в необходимых случаях взыскивает с органов внутренних дел в пользу потерпевших суммы материального ущерба и морального вреда (статья 447 ГК РСФСР).

142. В развитие основных положений Международного пакта о гражданских и политических правах 23 мая 1992 года принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР", ряд новелл которого направлен на защиту прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве. Так, часть 2 статьи 11 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР предусматривает, что лицо, подвергнувшееся аресту, имеет право на обжалование и судебную проверку законности и обоснованности содержания его под стражей. Постановление судьи об освобождении лица их-под стражи, вынесенное в результате судебной проверки, подлежит немедленному исполнению (подробнее в части доклада применительно к статье 26 Пакта).

143. Решая вопросы совершенствования системы судебного обжалования действий государственных органов, пленум Верховного Суда 27 апреля 1993 года принял постановление "О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста и продления срока содержания под стражей" (статьи 220-1, 220-2 Уголовно-процессуального кодекса). Соблюдение законности в данной области находится в поле зрения парламента. Постановлением Государственной думы Федерального собрания от 26 апреля 1994 года № 101-1 ГД утверждено "положение о Комиссии Государственной думы по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, содержащихся в следственных изоляторах временного содержания системы Министерства внутренних дел Российской Федерации". В повестке дня парламента - рассмотрение действующего законодательства на этот счет с точки зрения соответствия Конституции и международным стандартам.

Статья 10

144. В настоящее время в России насчитывается почти 600 000 осужденных в колониях и более 233 600 заключенных и подследственных в тюрьмах и следственных изоляторах. Гарантии прав лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности, содержатся в общей форме в отдельных положениях Конституции, касающихся прав и свобод граждан (глава 2), а также в Уголовно-процессуальном кодексе, в Законе "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 года, которые осуществляют свою деятельность "на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека" (статья 1).

145. В контексте требований "Минимальных стандартных правил обращения с заключенными" в Законе "О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР" от 12 июня 1992 года предусмотрен широкий спектр мер, направленных на демократизацию пенитенциарной системы страны, обеспечение гражданских прав осужденных. Эти изменения определяют генеральное направление формирования пенитенциарной системы, переход от жестких карательных мер воздействия на осужденных к широкому стимулированию их правопослушного поведения. В соответствии с этим Законом изменены нормы Уголовно-процессуального кодекса об отсрочке исполнения приговора (статья 361 УПК).

146. Исполнение приговора об осуждении лица к лишению свободы или исправительным работам может быть отсрочено при наличии следующих условий: тяжелой болезни осужденного - до его выздоровления; беременности осужденной или наличии у нее малолетних детей до достижения младшим ребенком трехлетнего возраста; а также когда немедленное отбывание наказания может повлечь за собой особо тяжкие последствия для осужденного или его семьи на срок, установленный судом.

147. В соответствии со статьей 10 Пакта Закон предусматривает меры по гуманизации, дифференциации режима содержания осужденных, соблюдение основных прав человека и приближение условий содержания к международным нормам.

148. В Исправительно-трудовой кодекс включены новые статьи, регламентирующие обеспечение свободы совести осужденных, их право на личную безопасность, обеспечение которой возлагается на начальника исправительно-трудового учреждения. Для устранения непосредственной угрозы жизни и здоровью осужденных в местах лишения свободы может вводиться режим особых условий (статья 23-1 ИТК РСФСР). Взята линия на дифференциацию условий содержания - в каждой колонии создаются локально-профилактические участки, в которых изолируются злостные нарушители порядка, лидеры преступного мира.

149. В связи с отменой усиленного режима лишения свободы (6.7.1993) соответствующий контингент осужденных по приговору суда направляется теперь, как правило, в места лишения свободы общего (т.е. более легкого) режима.

150. В связи с гуманизацией режима содержания в рамках реализации статьи 10 Пакта осужденные стали иметь более тесную связь с родственниками и знакомыми посредством телефонных переговоров, сняты ограничения на переписку, осужденные могут получать по почте без ограничения художественную и иную литературу, денежные переводы, увеличено количество длительных и краткосрочных свиданий, а также число посылок, передач и бандеролей (см. также применительно к статьям 12 и 18 Пакта). Практически ежемесячно осужденные могут получать продукты питания и предметы первой необходимости от родственников. Расширены возможности дополнительного приобретения продуктов и товаров в магазинах исправительно-трудовых учреждений. Нарушение режима отбывания наказания, недобросовестное отношение к труду не могут повлечь за собой понижение норм питания или лишение дополнительного питания, как это было раньше. Отменены взыскания в виде лишения свиданий, посылок, передач, стрижки наголо.

151. Ряд новелл направлен на защиту экономических интересов осужденных и их социальное перевоспитание. Труд осужденных предполагается использовать на предприятиях различных форм собственности (см. также применительно к статье 8 Пакта). Введены ежегодные оплачиваемые отпуска для осужденных с выездом или без выезда за пределы исправительно-трудовых учреждений (статья 38 ИТК РСФСР), например в создаваемых в колониях оздоровительных профилакториях. Уже около 5 000 осужденных воспользовались этой возможностью, проведя отпуска дома, и лишь единицы из них вернулись с нарушением срока или совершили побег.

152. Для ряда категорий осужденных введена система социального обеспечения (статья 42 ИТК РСФСР). Впервые работающие осужденные получили право на зачет работы во время отбывания наказания в общий трудовой стаж, необходимый для начисления пенсии.

153. Значительно расширены права и льготы осужденных женщин (их число насчитывает 21 600), в первую очередь - беременных и имеющих малолетних детей. Им создаются улучшенные жилищно-бытовые условия и установлены повышенные нормы питания.

154. В отношении осужденных беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, кроме осужденных за тяжкие преступления против личности на срок свыше пяти лет, с 1992 года в установленном порядке применяется отсрочка от отбывания наказания.

Женщины, имеющие детей в домах ребенка при колониях, имеют право на получение пособия по уходу за детьми, а тем из них, кто имеет детей в возрасте до трех лет, разрешается проживать за пределами колонии. Предусматривается возможность ношения осужденными женщинами собственной одежды. Поскольку уголовная ответственность в России наступает с 14 лет, в пенитенциарных учреждениях не отбывают наказание несовершеннолетние преступники моложе этого возраста. Обвиняемые несовершеннолетние в следственных изоляторах и несовершеннолетние осужденные в воспитательно-трудовых колониях (их число насчитывает 59 и в них отбывают наказание 19,1 тыс. человек) содержатся отдельно от взрослых. Для них законодательством предусматриваются улучшенные по сравнению со взрослыми условия. Постановлениями Правительства № 409 от 20 июня 1992 года и № 610 от 21 августа 1992 года им улучшены нормы питания. Главное в работе с несовершеннолетними – воспитательная работа. В каждой колонии функционируют общеобразовательные школы и профессионально-технические училища. Практически все несовершеннолетние осужденные имеют возможность повысить свой общеобразовательный уровень и получить необходимую после освобождения профессию. Широко практикуются выезды несовершеннолетних осужденных на культурно-массовые и спортивные мероприятия за пределы охраняемых территорий колоний.

155. Законом впервые введена норма, обязывающая персонал исправительно-трудовых учреждений соблюдать профессиональную этику, проявлять гуманность по отношению к осужденным, не допускать жестокие, бесчеловечные или унижающие человеческое достоинство действия.

156. Однако реальные условия содержания лиц, лишенных свободы, вызывают озабоченность российских властей, не способных в силу экономических факторов произвести радикальное улучшение положения дел в местах лишения свободы. В обозримом будущем признается невозможным реализация рекомендации статьи 9 "Минимальных стандартных правил обращения с заключенными" о предоставлении каждому заключенному отдельной камеры. В следственных изоляторах России сложились крайне неблагоприятные условия. Рост преступности привел к значительному переполнению действующих учреждений. При наличии 167,8 тыс. мест в них содержатся 234,3 тыс. заключенных. Вместо положенных 2,5 м² на человека приходится меньше метра; в камерах, рассчитанных на 20 человек, сидят по 60 и более людей, еще не признанных судом преступниками, а многие сидят в казармах на 100 человек. Значительно лучше размещены осужденные в исправительно-трудовых колониях (ИТК), где при норме 2 м² в среднем приходится 2,75 м² на одного человека. Однако согласно требованиям действующих нормативов в 20 ИТК МВД и УВД России (Алтайский, Ставропольский, Краснодарский, Красноярский края, Иркутская, Ростовская, Самарская области, Татарстан, Якутия и ряд других) недостает в среднем по 450 мест. В ИТК не хватает столовых, водопроводных и канализационных сетей. Из 177 следственных изоляторов и тюрем две трети построены в XVII-XIX веках и находятся в крайне ветхом состоянии. Инфляция и спад производства привели к тому, что около 200 000 осужденных остались без работы, не хватает топлива, финансовых средств. Учреждения уголовно-исполнительной системы испытывают большие трудности в организации питания, лечения и материально-бытового обеспечения арестованных и осужденных. Постоянно растет стоимость продуктов питания, медицинских препаратов, предметов коммунально-бытового назначения, а финансирование учреждений идет с заметным отставанием от роста цен. В результате

большинство подразделений имеют хронические задолженности поставщикам, не в состоянии своевременно проводить ремонт и реконструкцию помещений, вести новое строительство.

157. Либерализация цен резко сократила возможности поддержания на прежнем уровне крайне устаревшей материально-технической базы общеобразовательных школ в учреждениях для содержания несовершеннолетних осужденных. Не выделяются средства на приобретение учебников, учебно-наглядных пособий и технических средств обучения. На 20 учеников в среднем приходится 4-5 учебников, а учебные пособия для вспомогательных классов практически отсутствуют.

158. Острая ситуация с тюрьмами и колониями усугубляется контингентом содержащихся преступников (каждый четвертый осужден за умышленное убийство или нанесение тяжких телесных повреждений; каждый пятый – за разбойное нападение, грабеж, изнасилования; свыше 60% судимы неоднократно; 60 000 человек признаны особо опасными рецидивистами). Таким образом, пенитенциарная система России переживает один из самых сложных периодов своего существования. Все те кризисные явления, которые накопились в российском обществе, в более обостренном, концентрированном виде отразились на ее функционировании.

159. Складывающиеся в настоящее время в России общественно-политические и экономические условия требуют проведения радикальных преобразования в уголовной и уголовно-исполнительной политике, принятия нового законодательства. Необходимость реформирования системы исполнения уголовных наказаний диктуется также коренными изменениями в государственных, экономических и общественных структурах страны. С учетом этого правительством принято постановление об укреплении материально-технической базы следственных изоляторов и тюрем, выполнение которого зависит от надлежащего финансирования.

160. Принимаются меры к улучшению условий содержания лиц, заключенных под стражу в СИЗО, и осужденных в тюрьмах и исправительно-трудовых учреждениях. В пределах средств, выделенных Минфином России, ведется строительство новых и реконструкция существующих учреждений. Однако этих средств явно недостаточно для коренного решения проблемы размещения спецконтингента.

161. На эти цели в 1994 году Минфином России выделены капитальные вложения в объеме 25% от предусмотренных Постановлением правительства России № 1355.

162. Ведутся работы по перепрофилированию в СИЗО 35 неперспективных лечебно-трудовых профилакториев (ЛТП) и ИТК. Это позволит увеличить лимит наполнения учреждений на 23,4 тыс. мест. Под ИТК переоборудуется 40 ЛТП, под ВТК – 4 ЛТП и один военный городок.

163. В настоящее время разрабатывается федеральная программа строительства и реконструкции следственных изоляторов и тюрем на период до 2000 года, в соответствии с которой предусматривается реконструкция 134 действующих учреждений и строительство

60 новых следственных изоляторов. Реализация данной программы позволит увеличить жилую площадь учреждений еще на 50–60 тыс. мест.

164. В целях гуманного отношения к некоторым категориям лиц, осужденным за преступления, не представляющие повышенной общественной опасности, а также в связи с принятием новой Конституции объявлена амнистия. По ориентировочным подсчетам, из мест лишения свободы освобождается около 20 тыс. наименее опасных преступников. В первую очередь под амнистию подпадают инвалиды I и II групп, лица пенсионного возраста, принимавшие участие в защите Родины, женщины, несовершеннолетние, осужденные за умышленные преступления на срок до трех лет лишения свободы, которые отбыли не менее одной трети срока наказания.

165. Предусмотрено также сокращение неотбытого срока лишения свободы 25 000 осужденным.

166. При всех имеющихся трудностях администрация мест лишения свободы прилагает все усилия для обеспечения коммунально-бытового снабжения, питания и медицинского обслуживания по установленным нормам.

167. МВД России постоянно контролирует соблюдение порядка содержания осужденных, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления. Регулярно проводятся проверки с выездом на места сотрудников аппарата Министерства, представителей исполнительных и законодательных органов власти. По всем фактам нарушения закона или негуманного обращения с преступниками должно проводиться тщательное расследование, а виновные лица привлекаться к строгой дисциплинарной или уголовной ответственности. Так, за 1993 год органами прокуратуры признано неправомерным применение по отношению к осужденным специальных средств (палка резиновая, наручники, слезоточивый газ) в 23 случаях в исправительно-трудовых колониях и один – в воспитательно-трудовой колонии. К виновным приняты строгие меры дисциплинарного воздействия. Однако такая оценка не признается в парламентских кругах и общественностью как достаточная. Многочисленные свидетельства, опубликованные в прессе, говорят о необходимости срочных мер для исправления ситуации.

Статья 11

168. Российское законодательство не предусматривает нормы о лишении свободы лица, не способного выполнить какие-либо договорные обязательства. В Гражданском кодексе отражена недопустимость такого лишения свободы.

Статья 12

169. Право на свободное передвижение по стране и свобода выбора местожительства в ней отражены в части 1 статьи 27 Конституции.

170. С 1 октября 1993 года введен в действие Закон "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", который фактически ознаменовал начало поэтапного упразднения

пресловутого института прописки. Этот Закон направлен на ликвидацию запретительного и разрешительного режима и устанавливает свободный режим, требующий лишь регистрационного учета граждан России. В соответствии со статьей 2 Закона ограничение права граждан России на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России допускается только на основании закона. Согласно статье 9 Закона это

право может быть ограничено в пограничной полосе, закрытых военных городках, 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 режим проживания и хозяйственной деятельности, а также на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение. В соответствии со статьей 2 того же Закона право на передвижение распространяется на иностранцев и лиц без гражданства в соответствии с Конституцией, законами и международными договорами России.

171. Реальная имплементация данного закона связана с приведением законодательства и нормативных актов в соответствие с новыми требованиями. Этот процесс сталкивается с трудностями в связи с претензиями ряда субъектов федерации на собственное регулирование в данной области. Так, мэр Москвы принял распоряжение № 637 от 5 ноября 1993 года "О введении особого порядка пребывания в городе Москве – столице Российской Федерации граждан, постоянно проживающих за пределами России" с дополнениями от 5 ноября 1993 года (№ 651). Глава администрации Амурской области принял Постановление № 534 от 30 ноября 1993 года "Об утверждении правил въезда, передвижения и временного проживания иностранных граждан на территории Амурской области". Такие особые режимы, принятые в условиях отсутствия федеральной имплементации нового Закона и роста криминогенной обстановки в столице и регионах, будут рассмотрены в парламенте с точки зрения их соответствия федеральному закону.

172. Право любого человека на выезд из страны предусмотрено в части 2 статьи 27 Конституции.

173. Закон "О порядке выезда за пределы Российской Федерации и въезда на территорию Российской Федерации граждан Российской Федерации" рассмотрен ВС Российской Федерации в первом чтении 8 июня 1993 года, доработан и передан на второе чтение. До принятия этого закона на территории Российской Федерации с 1 января 1993 года временно введен в действие Закон бывшего СССР "О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР" от 20 мая 1991 года, отвечающий требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах. В результате на законодательном уровне закреплено право каждого россиянина свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться на ее территорию.

174. В соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 декабря 1992 года и Постановлением Правительства № 73 от 28 января 1993 года, а также с Приказом министра внутренних дел № 157 от 17 февраля 1993 года, утвердившим "Временные правила оформления и выдачи заграничных паспортов гражданам Российской Федерации", органы внутренних дел приступили с 1 марта 1993 года к выдаче всем желающим гражданам и организациям заграничных паспортов вне зависимости от цели зарубежной поездки и страны выезда. Эти паспорта без разрешительных записей дают право на многократное пересечение государственной границы бывшего СССР в течение пятилетнего срока их действия. Таким образом, в России впервые реализовано одно из основных прав человека – свободно выезжать за пределы своей страны и беспрепятственно возвращаться на ее территорию.

175. В настоящее время сложилось положение, при котором российскому гражданину зачастую оказывается проще и быстрее получить российский заграничный паспорт, чем въездные и транзитные визы иностранных государств. Недовольство у граждан вызывает скопление большого числа посетителей в консульских отделах посольств зарубежных государств, высокие сборы за выдачу въездных и транзитных виз. Что касается трудностей внутреннего характера, то высокие тарифы на авиационные и железнодорожные билеты затрудняют зарубежные поездки граждан.

176. Если за 1992 год гражданам было выдано 1,5 млн. загранпаспортов, в том числе 103,7 тыс. паспортов для выезда на постоянное жительство, то за 1993 год количество выданных загранпаспортов уже составило 3 млн. для временных выездов за границу и 114 тыс. паспортов для выезда на постоянное жительство в зарубежные страны. Срок оформления паспортов существенно сокращен: при временных выездах – до 1 месяца, при выездах на постоянное жительство – до 3 месяцев.

177. Количество отказов в выдаче загранпаспортов составляет менее 1%. Это случаи временной задержки в связи с осведомленностью в сведениях, являющихся государственной тайной, а также задержки выезда по приговорам судов. Постановлением Совета министров – правительства Российской Федерации – № 238 от 19 марта 1994 года создана Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с отказами им в выдаче заграничного паспорта и временными ограничениями на выезд за рубеж. Комиссия рассматривает индивидуальные заявления граждан России и принимает решения, обеспечивающие их право на свободный выезд с соблюдением интересов государства в сфере охраны сведений, составляющих государственную тайну. В соответствии с пунктом 6 Положения о Комиссии, утвержденного Постановлением Правительства № 762 от 11 августа 1993 года, ее решения о выдаче гражданину России заграничного паспорта подлежат исполнению в месячный срок, если иной срок не установлен в самом решении. Нарушения этих сроков рассматриваются Комиссией как ущемление прав и законных интересов граждан. За время работы Комиссии (с 1 июня 1993 года по июнь 1994 года) было проведено 12 рабочих заседаний, на которых рассмотрено 129 дел "отказников", и в отношении подавляющего большинства было принято решение о снятии ограничений на выезд. Комиссия руководствуется российским законодательством, в том числе Законом "О государственной тайне", Законом "О безопасности", Законом "О собственности в РСФСР" (статья 2), Основами гражданского законодательства (статья 151).

178. В последнее время в Комиссию поступает много заявлений лиц (так называемых "бедных родственников"), которые имеют нерешенные обязательства гражданско-правового характера, главным образом алименты, а также имущественные претензии, квартирные проблемы с родственниками и т.д. Согласно действующему законодательству такого рода дела должны решаться исключительно в судебном порядке и не входят в компетенцию Комиссии.

179. Законом СССР "О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР" предусмотрены основания для временных ограничений в праве на выезд из стран (статья 7). Порядок обжалования действий государственных органов и должностных лиц, нарушающих право граждан на свободный выезд за пределы РФ и беспрепятственное возвращение в страну, определен главой 24-1 Гражданско-процессуального кодекса (в редакции Закона РФ от

28 апреля 1993 года). Действующее законодательство (статья 46 Конституции, Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 года) прямо предусматривает возможность судебного обжалования решений соответствующих органов (в том числе и Комиссии) об отказе гражданам России в выезде за рубеж. Такого рода жалобы рассматриваются судами в 10-дневный срок с момента подачи (часть 3 статьи 99 Гражданско-процессуального кодекса). Специальный порядок их рассмотрения регламентируется главой 24 Гражданско-процессуального кодекса "Жалобы на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан". Таким образом, никаких процессуальных препятствий для рассмотрения данной категории дел (как и сопутствующих им споров имущественного и иного характера) нет.

180. Право на въезд в собственную страну гарантируется Конституцией, предусматривающей право граждан на беспрепятственное возвращение в Россию (пункт 2 статьи 27). Вышеупомянутый Закон о порядке выезда и въезда регламентирует условия пересечения границы (статья 3). Что касается вынужденных переселенцев, то, если речь не идет о состоявшемся прибытии гражданина России на ее территорию или об экстренном массовом прибытии, лицо, желающее быть признанным вынужденным переселенцем, до оставления места своего постоянного жительства вправе заранее обратиться с ходатайством о признании такого статуса, как это предусмотрено в статье 2 Закона "О вынужденных переселенцах". Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, разработанное в рамках СНГ, предусматривает комплекс мер, облегчающих их въезд на территорию сторон. Стремление обеспечить беспрепятственный въезд в Россию переселенцев отражено в соглашениях с Эстонией и Латвией. Случаев произвольного лишения права на въезд в свою собственную страну в России не отмечено. Лица, которые были лишены гражданства или утратили его в советское время без их свободного волеизъявления, восстановлены в гражданстве России в соответствии с Законом "О гражданстве РСФСР" от 28 ноября 1991 года (с изменениями и дополнениями от 17 июня 1993 года).

181. В контексте проводимой Россией политики защиты и поддержки этнических россиян, оказавшихся за рубежом в результате распада СССР, приобретает важное значение статья 62 Конституции, предусматривающая возможность наличия у гражданина России двойного гражданства. Такая гарантия позволяет обеспечить возможность беспрепятственного возвращения гражданина на свою этническую родину, психологически стабилизирует многих людей, для которых важно подтверждение их юридической связи с Россией без отказа от гражданства страны их проживания. Признание двойного гражданства с каждой отдельной страной требует, разумеется, двустороннего урегулирования. Соглашение на этот счет заключено пока только с Туркменистаном. Вместе с тем в соответствии с Законом "О гражданстве" (часть 3 а) статьи 19) на российское гражданство, а следовательно на беспрепятственный въезд в Россию, могут претендовать все, кто имеет паспорт СССР.

182. 9 октября 1993 года подписано Соглашение о безвизовом передвижении граждан Содружества Независимых Государств по территории его участников.

183. Целям упорядочения трансграничного перемещения людей в связи с реализацией права на труд служат законодательство России в области внешней трудовой миграции и практическая деятельность по его выполнению. Основой регулирования в этой области служат Закон

"О занятости населения в РСФСР" № 1031-1 от 19 апреля 1991 года с поправками от 15 июля 1992 года, Постановление правительства № 539 от 8 июня 1993 года, Положение о порядке и условиях лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей, и Положение о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы, утвержденные Указом Президента № 2146 от 16 декабря 1993 года.

184. Практическая деятельность в этой области, осуществляемая Федеральной миграционной службой России, направлена на защиту национального рынка труда, обеспечение приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест, защиту прав российских граждан, занимающихся профессиональной деятельностью за границей, содействие им в трудоустройстве у зарубежных работодателей в рамках межправительственных и межведомственных соглашений. Пользование услугами данного механизма не предполагает, в отличие от коммерческих структур, взимания платы за содействие в трудоустройстве. Проверка этой деятельности в связи с якобы имевшими место фактами совмещения сотрудниками Федеральной миграционной службы своих обязанностей с занятием коммерческой деятельностью не подтвердила нарушений закона.

Статья 13

185. Недопустимость незаконного выдворения, высылки, выдачи или депортации иностранца за пределы страны следует из положения Конституции, подтверждающей равенство прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства с гражданами России, за исключением "случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации" (часть 3 статьи 62). Закон "О беженцах" прямо предусматривает, что "беженец не может быть возвращен против его воли в страну, которую он покинул" по основаниям, которые позволили признать его статус беженца (статья 8 "Гарантии прав беженцев"). В российском законодательстве отсутствуют меры наказания, заключающиеся в выдворении иностранцев за пределы страны, если только речь не идет о нарушении Закона "Об иностранных гражданах" и выдаче преступников в соответствии с международными договорами.

186. Вместе с тем ряд случаев депортации лиц, прибывших в Россию с недействительными документами, без документов, возвращенных другими государствами в Россию как в страну транзита или обратившихся с ходатайствами о предоставлении убежища, которые не были рассмотрены ни властями государств, откуда они были высланы или прибыли, ни российскими компетентными органами, вызывает обеспокоенность российских правозащитных кругов и требует принятия необходимых организационных мер в соответствии с Указом Президента № 2145 "О мерах по введению иммиграционного контроля" от 16 декабря 1993 года в контексте требований международных стандартов, в частности статьи 13 Пакта.

Статья 14

187. Равенство лиц перед законом и судом воплощено в Конституции (статья 19), в Уголовно-процессуальном кодексе (статья 14) и Гражданско-процессуальном кодексе (статья 9).

188. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании суда допускается лишь в случаях, установленных законом, с соблюдением при этом всех правил судопроизводства. Такой случай предусматривается в статье 18 Уголовно-процессуального кодекса, когда открытое разбирательство противоречит интересам сторон, охраны государственной тайны. Кроме того, по мотивированному определению суда допускается закрытое судебное заседание по делам о преступлениях лиц, не достигших 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях, а также по другим делам в целях неразглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц. Кроме того, закрытое судебное разбирательство по гражданским делам допускается в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц, а также обеспечения тайны усыновления. Однако решения судов во всех случаях оглашаются публично.

189. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором компетентного, независимого и беспристрастного суда (часть 1 статьи 49 Конституции). Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (часть 2 статьи 49). Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (часть 3 статьи 49).

190. При предъявлении обвинения следователь в соответствии со статьями 148 и 149 УПК РСФСР разъясняет обвиняемому характер и основания предъявленного обвинения, а также его права, предусматривающие, в частности, ознакомление со всеми материалами дела самостоятельно или с помощью переводчика. Следственные и судебные документы вручаются обвиняемому в переводе на его родной язык или на другой язык, которым он владеет (статья 17 УПК РСФСР). Пользование помощью переводчика бесплатное.

191. В соответствии со статьей 48 Конституции каждому гарантируется право на пользование квалифицированной юридической помощью. В случаях, предусмотренных законом, помощь оказывается бесплатно. В частности, орган предварительного следствия, суд, прокурор могут признать обязательным участие защитника и освободить полностью или частично обвиняемого от оплаты юридической помощи. Каждый задержанный, заключенный под стражу, или обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) соответственно с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (часть 2 статьи 48 Конституции). Защитник выбирается и приглашается самим обвиняемым, его законным представителем, а также другими лицами по поручению или с согласия обвиняемого (статья 48 УПК РСФСР). С момента допуска к участию в деле защитника последний вправе иметь свидания с обвиняемым без ограничения их количества (статья 51 УПК РСФСР), что дает возможность и самому обвиняемому сноситься с защитником необходимое количество раз.

192. На стадии предварительного следствия и в суде обвиняемый вправе заявлять ходатайства о вызове любого свидетеля, в т.ч. показывающих против него, и задавать им любые вопросы (статьи 46, 223 УПК РСФСР).

193. В целях предотвращения неоправданной задержки судебного разбирательства законодатель предусмотрел сроки, которыми должны руководствоваться следователь и суд.

В частности, следствие по уголовным делам должно быть закончено не позднее, чем в двухмесячный срок (статья 133 УПК РСФСР), вопрос о назначении судебного заседания должен быть решен не позднее 14 суток с момента поступления дела в суд, если обвиняемый содержится под стражей, и в течение месяца по остальным делам (статья 233-1 УПК РСФСР).

194. Законодательством предусмотрен особый характер судопроизводства по делам о преступлениях несовершеннолетних. В разделе седьмом УПК РСФСР, специально регулирующем эти вопросы, содержатся нормы, учитывающие возраст и необходимость исправления и перевоспитания несовершеннолетних.

195. Каждый осужденный за уголовное преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания (часть 3 статьи 50 Конституции). Никто не должен, согласно этой же статье Конституции России, дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение (часть 1 статьи 50).

196. В случае необоснованного осуждения любой гражданин имеет право на возмещение государством вреда или на компенсацию за ущерб (статьи 52 и 53).

197. Значительное место в деятельности судов занимает решение вопросов, связанных с реабилитацией жертв политических репрессий. Законом установлено право таких лиц на денежную компенсацию.

198. Концепция судебной реформы предполагает работу над законопроектом "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ 'О статусе судей в Российской Федерации'" с целью приведения его в соответствие с новой Конституцией, после чего полномочные представители Всероссийского съезда судей смогут выступить с законодательной инициативой в Госдуме. Основной задачей реформирования является "приближение судов к населению и ограждение их от влияния органов (или должностных лиц) других ветвей государственной власти и местного самоуправления". В связи с этим предлагается образовать федеральные судебные округа, которые включали бы в себя территории двух и более субъектов Федерации, и судебные округа субъектов РФ, разделенные, в свою очередь, на судебные участки на территориях республик, краев, областей и городов федерального значения. При этом границы судебных округов и участков не должны совпадать с административно-территориальными границами. По замыслам авторов проекта, система судов общей юрисдикции должна выглядеть следующим образом. Мировые судьи – судьи первой инстанции, единолично рассматривающие дела на территориях судебных участков. Над ними, по предлагаемой иерархии, будут стоять окружные суды, действующие в судебных округах, – судебные органы субъектов РФ. Затем идут федеральные межрегиональные суды, основной функцией которых должны стать надзор за осуществлением правосудия судами субъектов РФ и рассмотрение дел в кассационном и надзорном порядке. Предполагается введение "апелляционного суда" как самостоятельной судебной структуры между окружным судом и высшим судом субъекта РФ. Высшим органом правосудия останется Верховный суд РФ, основной задачей которого станет "обеспечение единообразия в применении судами действующего законодательства".

Статья 15

199. Содержание статьи 15 Пакта отражено в статье 54 Конституции:

"1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон".

200. В соответствии со статьей 6 Уголовного кодекса преступность и наказуемость деяния определяются законом, действующим во время совершения этого деяния. Если лицо совершило деяние, за которое законом устанавливается более тяжкое наказание, чем то, которое было, действует старый закон. Этот принцип устанавливается частью 3 статьи 6 УК РСФСР: "Закон, устанавливающий наказуемость деяния или усиливающий наказание, обратной силы не имеет". В то же время закон, смягчающий наказание, имеет обратную силу, т.е. распространяется на деяния, совершенные до его издания (часть 2 статьи 6 УК РСФСР).

201. Принцип неотвратимости наказания (пункт 2 статьи 15 Пакта) отражен в статье 4 Уголовного кодекса: "Все лица, совершившие преступления на территории РСФСР, подлежат ответственности по настоящему Кодексу".

202. Статья 9 Кодекса об административных правонарушениях гласит, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действующего во время и по месту совершения правонарушения. Акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют обратную силу, тогда как акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, обратной силы не имеют.

Статья 16

203. Правосубъектность любого человека на территории России признается как важный элемент гарантий прав и свобод человека (глава 2 Конституции) с учетом, разумеется, специфики регулирования прав и обязанностей, которыми пользуются различные категории людей (военнослужащие, переселенцы, иностранцы и т.д.) в соответствии с российским законодательством.

Статья 17

204. Свобода от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь, от произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции, на честь и репутацию закреплена в следующих статьях Конституции:

а) Статья 21, часть 1: "Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления".

б) Статья 23:

"1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения".

с) Статья 24, часть 1: "Сбор, хранение, использование информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются".

д) Статья 25: "Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения".

205. Право каждого человека на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств подтверждено в Конституции:

а) Статья 45:

"1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом".

б) Статья 46:

"1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде".

206. Статьей 12 УПК РСФСР предусмотрено, что "личная жизнь граждан, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений охраняются законом", "никто не имеет права без законных оснований войти в жилище против воли проживающих в нем лиц".

207. Конституционное право граждан России на защиту чести и достоинства закреплено и в гражданском законодательстве. Согласно статье 7 Гражданского кодекса гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих честь и достоинство сведений, не соответствующих действительности. В частности, если такие сведения распространены в средствах массовой информации, то предусмотрено, что они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации, в установленном законом порядке. Кроме того, средства массовой информации, должностные лица или граждане, виновные в распространении не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина,

могут быть обязаны по решению суда возместить моральный или иной неимущественный вред, причиненный гражданину, в размере, определяемом судьей.

208. Отдельные категории граждан, деятельность которых в официальном качестве может являться предметом посягательств, предполагается обеспечить специальной защитой. Так, завершается работа над Законом "О государственной защите судей, работников правоохранительных и контрольных органов, потерпевших и свидетелей".

209. Закон "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 года содержит нормы, обеспечивающие защиту чести и достоинства граждан в случае распространения в средствах массовой информации не соответствующих действительности и порочащих их сведений либо ущемляющих их права и законные интересы (статьи 43, 44, 46). Предусматривается также возмещение морального вреда, причиненного гражданину в результате распространения средствами массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство (статья 62).

210. В статье 5 Закона РФ "О психиатрической помощи и гарантиях прав гражданина при ее оказании" от 2 июля 1992 года специально предусмотрено уважительное и гуманное отношение, исключающее унижение человеческого достоинства, недопустимость ограничения прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами.

211. Конституционные гарантии данной свободы требуют приведения в соответствие отраслевого законодательства, которое должно быть осуществлено в результате работы нового парламента.

Статья 18

212. Право на свободу мысли, совести и религии, имеющее особое значение для России, в которой традиционно сосуществуют многие конфессии, закреплено в следующих статьях Конституции:

а) Статья 28: "Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними".

б) Статья 29, часть 1: "Каждому гарантируется свобода мысли и слова".

213. Если до конца 80-х годов декларирование свободы совести и религии служило прикрытием политики государственного атеизма, то в настоящее время официальные власти признают важную роль религии в деле возрождения духовности и оказывают реальную помощь и поддержку различным российским религиозным организациям и объединениям. Так, во исполнение распоряжения Президента от 27 апреля 1993 года Правительство России приняло Постановление № 466 от 6 мая 1994 года, утвердившее Временный порядок передачи религиозным объединениям относящегося к федеральной собственности имущества религиозного назначения. В соответствии с этим Постановлением в собственность различных религиозных объединений передается более 300 культовых зданий и сооружений.

214. Важное значение имеет статья 14 Конституции, которая в части 1 определяет, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной. Часть 2 указанной статьи провозглашает, что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Тем самым конкретизируются части 1 и 2 статьи 18 Пакта.

215. В соответствии со статьей 18 Пакта был принят Закон "О свободе вероисповеданий" от 25 октября 1990 года. Право на свободу мысли, совести и религии подтверждено в статьях 3-6 и статье 22 этого Закона. Запрет на принуждение в связи с осуществлением этого права закреплен в статьях 6 и 16 Закона. Нарушение свободы совести и вероисповедания подлежит наказанию по Уголовному кодексу (статья 143), а воспрепятствование осуществлению права на эту свободу - преследованию по Кодексу об административных правонарушениях (статья 193), если такие действия не содержат состава уголовного преступления. Осужденные вправе исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Им разрешается посещать культовые учреждения либо к ним приглашаются священнослужители для отправления религиозных обрядов. В колониях открываются церкви, мечети, молельные комнаты. Ограничения на осуществление этой свободы предусмотрены в части 2 статьи 4, определяющей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

216. Закон "О статусе военнослужащих" (статья 8) предусматривает:

1. Военнослужащие в свободное от службы время вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица.

2. Военнослужащие не вправе отказываться от своих служебных обязанностей по мотивам отношения к религии и использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии.

3. Религиозная символика, религиозная литература и предметы культа используются военнослужащими индивидуально.

4. Государство не несет обязанностей по удовлетворению потребностей военнослужащих, связанных с их религиозными убеждениями и необходимостью отправления религиозных обрядов.

5. Создание религиозных объединений в воинских частях не допускается".

217. Статья 29 часть 2 Конституции запрещает пропаганду религиозного превосходства. Кроме того, статья 6 части 2 Закона "О свободе вероисповеданий" определяет, что ответственность по закону наступает за возбуждение вражды и ненависти вследствие религиозных или атеистических убеждений граждан. Такие умышленные действия подлежат уголовному преследованию по Уголовному кодексу (статья 74, см. также применительно к статье 20 Пакта). Требование об уважении государством свободы родителей или законных опекунов в отношении обеспечения религиозного и нравственного воспитания ребенка в соответствии с убеждениями по их выбору зафиксировано в части 5 статьи 9 этого Закона. Согласно статье 10 Закона, соответствующей части 2 статьи 18 Пакта, все религии и религиозные объединения равны перед законами государства. Ни одна религия или

религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими.

218. Государство в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений нейтрально, т.е. не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения. Этот принцип подкрепляется Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента № 2267 от 22 декабря, в пункте 10 которого, в частности, государственному служащему запрещено использовать свои должностные полномочия "для пропаганды отношения к религии и выступать в качестве государственного служащего участником религиозных церемоний".

219. В России признается возможность отказа от военной службы по соображениям совести в качестве законного осуществления права на свободу совести и религии, как это признано в резолюции 1987/46 Комиссии ООН по правам человека от 10 марта 1987 года. Признается также и необходимость принятия законодательства на этот счет и мер, направленных на освобождение от военной службы на основе такого отказа по подлинным соображениям совести, как это предусмотрено в резолюции 1989/59 Комиссии. Конституция (часть 3 статьи 59) гарантирует право на такой отказ: "Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой".

220. В 1993 году в российском парламенте был принят в первом чтении законопроект "Об альтернативной службе", который предусматривает, в частности, организацию альтернативной службы, порядок ее прохождения, утверждение Правительством Положения о порядке прохождения альтернативной службы. Предполагается принятие такого закона в 1994 году.

221. Статья 18 Пакта в сфере утверждения права на свободу мысли совпадает со статьей 13 (части 1 и 2) и статьей 29 Конституции. Так, статья 13 часть 1 определяет: "В Российской Федерации признается идеологическое многообразие". Часть 2 данной статьи с учетом негативного исторического опыта страны конкретизирует: "Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной".

Статья 19

222. Свобода мысли, провозглашаемая в статье 18 Пакта и более подробно определенная в статье 19 Пакта, закрепляется в статье 29 Конституции России: "Каждому гарантируется свобода мысли". "Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом". Часть 3 статьи 29 конкретизирует пункт 1 статьи 18 Пакта, определяет с учетом исторического развития нашего общества, что "никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них". Пункт 2 статьи 19 Пакта конкретизирован также в части 5 статьи 29 Конституции, где определено: "Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается". Пункт 3 статьи 19 Пакта отражен в статье 29 Конституции с определенными текстуальными расхождениями. Ограничения пользования свободой слова зафиксированы следующим образом: "Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда

социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства". Тем самым защищается общественный порядок, здоровье или нравственность населения. Статья 29 действует в системе с пунктом 3 статьи 17 и пунктом 3 а) статьи 19 Пакта, поскольку устанавливает: "Осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц".

223. Рассматриваемая статья Пакта нашла свое отражение в Законе Российской Федерации "О средствах массовой информации", статьи 1-6 которого соответствуют содержанию статьи 19 Пакта. Обеспечению прав человека на достоверную финансовую информацию призван способствовать Указ "О защите потребителей" от 10 июня 1994 года.

224. Закон о статусе военнослужащих (статья 7) регламентирует реализацию военнослужащими права на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, обязывая их не разглашать государственную и военную тайну, не обсуждать и не критиковать приказы командиров (начальников).

225. На граждан, взявших на себя обязательства или обязанных по своему статусу исполнять требования законодательства о государственной тайне, распространяются положения Закона "О государственной тайне". Он не рассматривает человека в качестве носителя сведений, составляющих государственную тайну, но в качестве субъекта договорных правоотношений с государством.

226. Права и законные интересы людей, связанные с выражением их мнения и его распространением, охраняются законом, в том числе как интеллектуальная собственность в аспектах авторского и патентного права, института коммерческой тайны.

227. В 1993 году в Российской Федерации последовательно проводились меры по обеспечению свободы массовой информации и по реальному обеспечению конституционных прав граждан на получение необходимой им правдивой информации. В целях предотвращения монополизации средств массовой информации и противоправного вмешательства в их деятельность и в связи с реальной угрозой гарантированной в России свободе массовой информации Указом Президента № 376 "О защите свободы массовой информации" от 20 марта 1993 года российским средствам массовой информации и средствам ее распространения гарантирована защита Закона и президента, а также определены необходимые меры в этом направлении.

228. В Российской Федерации существует система различных источников официального опубликования федеральных законов и иных актов федеральных органов государственной власти, в том числе:

а) все федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" в соответствии с Указом Президента от 5 апреля 1994 года (ранее публиковались в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации", а Указы Президента и постановления правительства Российской Федерации - в "Собрании нормативных актов Президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации"), а также в "Российской газете";

б) впервые в Российской Федерации создана действенная система опубликования нормативных актов федеральных министерств и ведомств, которыми конкретизируются и дополняются права и обязанности граждан, а также предприятий, организаций, органов, входящих в систему соответствующего министерства или ведомства. Все такие акты подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, а затем обязательному опубликованию в газете "Российские вести". Нормативные акты федеральных министерств и ведомств, которыми регулируются права и обязанности граждан, иных лиц, до опубликования таких актов в названном источнике не могут вступить в действие и не подлежат исполнению и применению;

с) в целях обеспечения государственных органов и граждан информацией о действующих в Российской Федерации нормативно-правовых актах Указами Президента (№ 477 от 23 апреля 1993 года, № 663 от 12 мая 1993 года и № 966 от 28 июня 1993) намечены конкретные меры по организации эталонного банка данных правовой информации, включающей акты высших органов законодательной и исполнительной власти РФ, а также нормативно-правовые акты всех субъектов Федерации.

229. В развитие Конституции Указом Президента № 2334 "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию" от 31 декабря 1993 года поручено разработать проект закона РФ "О праве на информацию". Указом установлено, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц должна осуществляться на принципах информационной открытости, что выражается в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан, а также в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях.

230. Указом – в дополнение Закона "О средствах массовой информации" – устанавливается обязанность государственных телерадиовещательных компаний доводить основные положения правовых актов и решений государственных органов по основным вопросам внутренней и внешней политики в день их выпуска. В июне 1994 года Комитет по информационной политике и связи Государственной Думы подготовил к рассмотрению проект федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации РФ".

231. Указ Президента РФ № 2335 "О Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации" от 31 декабря 1993 года также направлен на обеспечение закрепленных Конституцией РФ информационных прав граждан, соблюдение их законных интересов в этой области.

232. Указом Президента № 228 "Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте РФ" от 31 января 1994 года определены функции Судебной палаты, в том числе по содействию Президенту РФ в защите прав и свобод в сфере массовой информации, обеспечению объективности и достоверности сообщений, принципа равноправия в сфере массовой информации и др.

233. В марте 1994 года Судебная палата рассмотрела случаи нарушения норм Конституции РФ о равноправии женщин в ряде печатных средств массовой информации (см. также применительно к статье 20 Пакта).

234. Целям упорядочения деятельности средств массовой информации служит серия Указов Президента от 22 декабря 1993 года, в том числе "О совершенствовании государственного управления в сфере массовой информации" (№ 2255). Завершается работа по подготовке к принятию Закона "О порядке освещения деятельности государственных органов власти в государственных средствах массовой информации".

Статья 20

235. Пропаганда войны, заключающаяся в распространении взглядов и идей, направленных на развязывание войны между государствами, в России запрещается и подлежит наказанию в соответствии со статьей 71 Уголовного кодекса. Запрет разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти как подстрекательства к дискриминации, вражде и насилию следует из части 2 статьи 29 Конституции. Дополнительные гарантии на этот счет следуют из обязанности государства по защите прав и свобод человека и гражданина (статья 2 и часть 1 статьи 45), по обеспечению равенства людей и запрета на ограничения их прав по признакам расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности (часть 2 статьи 19). Уголовный кодекс устанавливает ответственность лиц за разжигание расовой или национальной вражды и розни (статья 74).

236. Распространение на постсоветском пространстве, и прежде всего в России ксенофобии, экстремизма, идей нетерпимости, этнического превосходства, культа расовой, религиозной исключительности, "национальной идеи" и националистических лозунгов, требований установления в стране национально-авторитарного режима, проведения имперской политики на основе подавления "инородцев" и инакомыслящих, вызывает серьезную озабоченность российских властей и общества, демократические преобразования в котором ставятся под угрозу.

237. Использование этих идей и лозунгов в ходе событий в Москве 3-4 октября 1993 года для обоснования перехода от слов к насильственным действиям, повлекшим человеческие жертвы, встретило решительное противодействие российских властей, приостановивших деятельность ряда общественных объединений (распоряжения министра юстиции № 131/16-47 и № 133/16-47 от 4 и 6 октября 1993 года). Указом Президента № 1661 от 19 октября 1993 года ряд общественных объединений и партий, которые проповедовали идеи национальной вражды и розни, открыто угрожали насилием и призывами к насилию, предпринимали действия по дестабилизации государства и по монопольному овладению властью, были лишены права на регистрацию для участия в выборах в парламент и в представительные органы власти субъектов федерации 12 декабря 1993 года.

238. С 1991 года в судах рассматривалось 10 уголовных дел, возбужденных по статье 74 Уголовного кодекса. По ним вынесено 5 обвинительных приговоров. В производстве находятся еще 14 дел по этой статье. Ряд рассматриваемых дел касались распространения идей антисемитизма. В этой связи Генеральной прокуратурой проверено 24 материала, по

которым в возбуждении дел отказано, 1 дело прекращено на законных основаниях, 3 дела рассматриваются в суде.

239. Конкретные дела о публикации материалов, которые могут истолковываться как ведущие к разжиганию межнациональной розни, рассматриваются Судебной палатой по информационным спорам при Президенте.

240. Борьба с рецидивами прошлого в сознании части граждан требует усилий по преодолению угрозы распространения агрессивного национализма и ксенофобии, фашистских идей, юдофобии, нетерпимости к этническим меньшинствам (см. также применительно к статьям 1, 4 и 27 Пакта). В связи с этим российские власти осуществляют на практике линию по укоренению принципов терпимости, повышению уровня правосознания в обществе в сочетании с укреплением гарантий свободы слова, манифестаций и общественных организаций.

241. Во внешней политике России важное место занимает реализация инициатив в области укрепления международных гарантий свободы от агрессивного национализма. На римском заседании совета министров иностранных дел государств – участников СБСЕ в декабре 1993 года по инициативе России была принята Декларация об агрессивном национализме. Об угрозе миру и демократии со стороны агрессивного национализма, антисемитизма и политического экстремизма говорится в Совместном советско-американском заявлении по правам человека, принятом президентами России и США в январе 1994 года (см. также применительно к статье 27). Принятие 23 февраля 1994 года Государственной думой постановления "Об амнистии за некоторые преступления, совершенные в сфере политической и хозяйственной деятельности" (включая амнистирование в отношении привлекаемых к ответственности за события 19–21 августа 1991 года, 1 мая 1993 года и в связи с противодействием 21 сентября – 4 октября 1993 года указам президента), рассматривается в России как шаг к национальному примирению, гражданскому миру в стране, утверждению цивилизованных основ терпимости в сложных условиях развития внутривнутриполитической обстановки в России.

Статья 21

242. Право на мирные собрания отражено в статье 31 Конституции: "Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование".

243. В настоящее время применяется Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" от 28 июля 1988 года, действие которого Указом Президента "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" от 25 мая 1992 года подтверждено до принятия закона на этот счет. Федеральный законопроект в данной области находится в стадии разработки.

244. Применительно к г. Москве Указом Президента от 24 мая 1993 года утверждено "Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях

и в иных открытых общественных местах города". В отношении ряда центральных площадей и улиц г. Москвы введены ограничения на проведение манифестаций. В соответствии с этим Положением уведомления не принимаются в ряде случаев, в том числе в случаях противоречия акции нормам общественной морали и нравственности, отсутствия обязательств по обеспечению соблюдения общественного порядка.

245. Закон "О статусе военнослужащих" (статья 7) предусматривает, что:

"1. Военнослужащие, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не должны разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командиров (начальников).

2. Военнослужащие вправе в неслужебное время участвовать в митингах, собраниях, уличных шествиях, демонстрациях, пикетировании, не преследующих политических целей и не запрещенных органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления.

В служебное время военнослужащие принимают участие в собраниях и общественных мероприятиях в порядке, предусмотренном общевоинскими уставами Вооруженных сил Российской Федерации.

3. Участие военнослужащих в забастовках запрещается".

Статья 22

246. Право на свободу ассоциации предусмотрено в статье 30 Конституции:

"1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем".

247. Согласно статье 9 Закона "О статусе военнослужащих" военнослужащие могут состоять в общественных объединениях, не преследующих политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы.

248. В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР № 2057-1 "О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе" от 18 декабря 1991 года законодательство СССР об общественных объединениях (в том числе о политических партиях, профессиональных союзах и др.) применяется в России постольку, поскольку оно не противоречит законодательству России и общепризнанным нормам международного права. Таким образом, Закон СССР "Об общественных объединениях" от 9 октября 1990 года сохраняет свою силу с учетом корректировок, внесенных вышеупомянутым постановлением, регламентирующим порядок регистрации этих объединений.

249. Право сотрудников милиции на объединение в профсоюзы предусмотрено в Законе о милиции 1991 года и Положении о службе в органах внутренних дел России.

250. Попытки прекратить деятельность ряда оппозиционных общественных объединений, представители которых участвовали в массовых беспорядках, не привели к их ликвидации, поскольку по действующему Закону от 9 декабря 1990 года прекращение их деятельности может быть произведено только путем реорганизации или ликвидации по решению учредителей или по суду, когда таким объединением совершены действия, имеющие целью или методом свержение, насильственное изменение конституционного строя или насильственное нарушение единства территории страны, пропаганду войны, насилия или жестокости, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, совершение иных уголовно наказуемых деяний, а также когда ими создаются военизированные или вооруженные формирования (статья 3, часть 3, статья 14 Закона).

251. В настоящее время в Государственной Думе обсуждается законопроект "О праве граждан на объединение", в котором учтены соответствующие международные стандарты.

Статья 23

252. Обязанности государства по защите семьи содержатся в статье 38 Конституции, которая устанавливает, что

1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.
2. Забота о детях, их воспитании – равное право и обязанность родителей.
3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях".

253. В соответствии со статьей 39 Конституции "каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом".

254. Указом Президента № 1908 "О Комиссии по вопросам женщин, семьи и демографии" от 19 ноября 1993 года в целях формирования и координации государственной политики, направленной на достижение равных прав и возможностей женщин и мужчин, улучшение положения женщин, поддержку семьи, решение проблем демографии, при Президенте РФ образован коллегиальный, совещательный орган – Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии. Утвержден ее персональный состав. Комиссия образована на базе Комиссии по вопросам женщин, семьи и детей, которая была создана при Президенте в соответствии с Указом Президента № 337 "О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин" от 4 марта 1993 года.

255. Основы законодательства РФ "Об охране здоровья граждан" от 22 июля 1993 года предусматривают, что "каждый гражданин имеет право по медицинским показаниям на бесплатные консультации по вопросам планирования семьи, наличия социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, по медико-

генетическим аспектам семейно-брачных отношений, а также на медико-генетические, другие консультирования и обследования в учреждениях государственной и муниципальной системы здравоохранения с целью предупреждения возможных наследственных заболеваний у потомства". Основы содержат также специальный раздел "Медицинская деятельность по планированию семьи и регулированию репродуктивной функции человека", включающий вопросы искусственного оплодотворения (имплантации эмбриона), искусственного прерывания беременности, добровольной медицинской стерилизации.

256. Постановлением Правительства № 913 "О департаменте проблем семьи, женщин и детей Министерства социальной защиты населения РФ от 28 ноября 1992 года в структуре федеральных органов управления образован указанный Департамент, основным направлением деятельности которого является проведение целенаправленной политики в области семьи.

257. Аналогичные государственные структуры (комитеты, отделы) созданы при органах исполнительной власти всех субъектов РФ. При Министерстве социальной защиты населения РФ создан также Научно-исследовательский институт семьи (Постановление Правительства № 646 от 12 июля 1993 года).

258. Указом Президента № 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" от 5 мая 1992 года установлены льготы для многодетных семей. Категории семей, относящихся к многодетным, определяются исполнительными органами субъектов РФ. В Москве и большинстве регионов страны ими признаются семьи, имеющих трех и более детей. Такие льготы предусматривают скидки за пользование отоплением, водой и т.п., бесплатный проезд и бесплатное питание для учащихся, бесплатное обеспечение их школьной и спортивной формой, первоочередной прием в дошкольные учреждения и др.

259. Постановлением Верховного Совета РФ № 2464-1 "Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений" от 6 марта 1992 года размер платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях установлен в размере не более 20%, а с родителей, имеющих трех и более детей - не более 10% затрат на содержание ребенка в данном учреждении. От платы за содержание полностью освобождены родители, дети которых имеют недостатки в физическом или умственном развитии, а также находящиеся в туберкулезных детских дошкольных учреждениях. Дополнительные льготы по оплате устанавливаются по регионам РФ.

Статья 24

260. Право ребенка на защиту со стороны его семьи, общества и государства, основывающееся на вышеприведенных конституционных и иных гарантиях, подкреплено дополнительными мерами.

261. В соответствии с Указом Президента № 543 "О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы" от 1 июня 1992 года принято постановление правительства, которым утвержден перечень мер по улучшению положения детей в РФ, включающий улучшение помощи новорожденным,

обеспечение производства медицинской техники для лечения детей и родовспоможения, закупку продуктов лечебного питания для детей, а также необходимого импортного оборудования, материалов для поддержки отечественного производства вакцин массового применения, бесплатный отпуск специальных молочных продуктов всем детям первого-второго года жизни и т.д. (Постановление правительства № 610 "О неотложных мерах по улучшению положения детей в РФ" от 21 августа 1992 года.)

262. Разработана и одобрена Правительством федеральная программа "Дети России", включающая в себя целевые программы: "Дети-сироты", "Дети-инвалиды", "Дети Севера", "Планирование семьи", "Дети Чернобыля", "Развитие индустрии детского питания" (Постановление Правительства № 909 "О федеральной программе 'Дети России'" от 9 сентября 1993 года). Постановлением правительства № 69 от 31 января 1994 года утвержден Порядок разработки Национального плана действий в интересах детей России до 2000 года.

263. В соответствии с Постановлением правительства № 848 от 23 августа 1993 года на компетентные министерства и ведомства возложена разработка ежегодного государственного доклада о положении детей в Российской Федерации. До 1993 года подобные доклады составлялись неправительственной организацией "Детский Фонд". Первый такой доклад был подготовлен в 1990 году "Положение детей в СССР".

264. Постановлением правительства № 409 "О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" от 20 июня 1992 года, наряду с повышением норм материального обеспечения и расширением льгот для воспитанников (выпускников) детских государственных учреждений, эти нормы и льготы распространены на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительство) в семьях граждан, с ежемесячной выплатой соответствующего денежного эквивалента опекунам (попечителям) таких детей.

265. При правительстве создана Комиссия по координации работ, связанных с выполнением в РФ Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Постановление Правительства № 1077 от 23 октября 1993 года).

266. Указом Президента № 1338 "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав" от 6 сентября 1993 года в целях комплексного решения проблем предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения их прав и законных интересов установлена государственная система органов в данной области. Принято решение об образовании в 1993-1994 годах специализированных учреждений (служб) для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, а также специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа для несовершеннолетних, совершивших правонарушения, и специальных (коррекционных) учебно-воспитательных учреждений для несовершеннолетних, имеющих отклонения в развитии и совершивших общественно опасные деяния.

267. Для координации действий министерств и ведомств России по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предполагается образовать при правительстве РФ межведомственную Комиссию по делам несовершеннолетних.

268. В соответствии с Указом Президента № 2122 "О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышении их размера" от 10 декабря 1993 года в 1992-1993 годах неоднократно повышались размеры социальных пособий и компенсационных выплат семьям с детьми, усовершенствована их система. Взамен ранее выплачиваемых пособий с 1 января 1994 года введено единое ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте до 16 лет (для учащихся общеобразовательных учреждений – до их окончания). Размер этого пособия устанавливается в зависимости от возраста ребенка: до 6 лет – 70% минимального размера оплаты труда, от 6 до 16 лет – 60% минимального размера оплаты труда. На детей одиноких матерей, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, а также на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, выплачивается 50-процентная надбавка к установленному размеру.

269. В соответствии с Законом "О гражданстве Российской Федерации" от 28 ноября 1991 года (с изменениями, внесенными Законом РФ от 17 июня 1993 года) ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве РФ, является гражданином РФ независимо от места его рождения (статья 14). При различном гражданстве родителей, один из которых на момент рождения ребенка состоит в гражданстве РФ, а другой имеет иное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство РФ, если он родился на территории РФ либо если иначе он стал бы лицом без гражданства (статья 15). Ребенок, родившийся на территории РФ у родителей, состоящих в гражданстве других государств, является гражданином РФ, если эти государства не предоставляют ему своего гражданства (статья 17).

270. С изменением гражданства родителей изменяется гражданство детей. Если один из родителей сохраняет гражданство РФ, то гражданство ребенка не изменяется. По ходатайству родителя, гражданство которого прекращается, и с письменного согласия родителя, остающегося гражданином РФ, гражданство РФ у ребенка прекращается при условии, что ему будет предоставлено иное гражданство (статьи 26 и 28).

271. Гражданство детей в возрасте до 14 лет следует гражданству родителей, а в возрасте от 14 до 18 лет изменяется при наличии их согласия (статья 25).

272. Споры между родителями о гражданстве детей рассматриваются в судебном порядке, исходя из интересов ребенка (статья 31).

273. В соответствии с частью 5 статьи 10 Закона "О свободе вероисповедания" ребенок имеет право свободно выражать свое мнение, имеет право на свободу мысли, совести и религии. Государство уважает свободу ребенка и его родителей или законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание ребенка в соответствии с убеждениями и по собственному выбору.

Статья 25

274. Ряд конкретных прав граждан, предусмотренных в данной статье Пакта, отражен в статье 32 Конституции. Так, право граждан на участие в управлении делами государства

предусмотрено в части 1 статьи 32, в которой хотя и отсутствует положение о представителях как "свободно выбранных", но в контексте других положений Конституции имеется в виду именно этот аспект. Участие граждан в управлении делами государства зафиксировано также в части 5 статьи 32, где указано: "Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия".

275. В целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти и общественными объединениями для подготовки решений Президента и Правительства по важнейшим социальным и политическим вопросам в соответствии с распоряжением Президента "Об Общественной палате при Президенте Российской Федерации" от 17 февраля 1994 года и с учетом общественного мнения был создан упомянутый орган.

276. Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют граждане страны, за исключением граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

277. В соответствии с Законом "О статусе военнослужащих" (статья 9) подтверждается это право в отношении этой категории граждан. В законодательстве предусмотрено определение особенностей правового положения военнослужащих, избранных в такие органы.

278. Равноправный доступ граждан к государственной службе России гарантируется в части 4 статьи 32 Конституции и регулируется Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента России № 2267 от 22 декабря 1993 года. Анализ практического применения норм данного Положения позволит в дальнейшем разработать проект Закона в этой области.

279. Положение основывается на принципе равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации. Претенденту на государственную должность необходимо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий на этой должности (пункт 5 раздела II). Квалификационные требования по конкретным должностям устанавливаются в группах высших и главных должностей по решению Президента, а в остальных – правительством России или по его поручению соответствующим государственным органом (пункт 6 раздела II). Не допускается установление при приеме на государственную службу "каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям" (пункт 21 раздела IV).

280. В практическом плане за пределами Положения остаются много нерешенных проблем, связанных, в частности, с преодолением некомпетентности, неэффективности, неоперативности и коррумпированности части государственного аппарата, организационной нестабильности государственных структур на всех уровнях, недостаточности и несистемности нормативно-правового регулирования. В целях налаживания практической работы в этой области на обсуждение общественности выдвинуты тезисы концепции "Реформирование государственной

службы Российской Федерации", опубликованные в "Российской газете" 23 декабря 1993 года.

Статья 26

281. Равенство перед законом и право на равную защиту гарантированы в статье 19 Конституции, как об этом указывалось применительно к статьям 2 и 3 Пакта. Реализация принципа недискриминации описывается применительно к статьям 14, 23 и 25 Пакта, а также в Докладе о выполнении в Российской Федерации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Статья 27

282. Поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам и малочисленным народам, способствуют политической и социальной стабильности государства. Причем такие меры предусматривают не только "негативную", но и "позитивную" защиту меньшинств. Регулирование отношений, касающихся прав национальных меньшинств и малочисленных народов в Российской Федерации, осуществляется на двух уровнях - на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации.

283. Часть 3 статьи 68 Конституции закрепляет гарантию всем народам страны в отношении их права "на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития".

284. К числу актов федерального уровня, которые содержат положения о правах меньшинств и коренных малочисленных народов, относится также Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года, Декларация о правах человека и гражданина от 22 ноября 1991 года, республиканские конституции и декларации о государственном суверенитете, а также договоры ряда республик и акты краев и областей в составе Российской Федерации. Обязательства государства по обеспечению культурной и языковой самобытности меньшинств в Российской Федерации определены также в Законе "О языках народов РСФСР" от 25 октября 1991 года, Декларации о языках народов России от 25 октября 1991 года, Законе "Об образовании" от 10 июля 1992 года, Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года и др.

285. Конституция РФ закрепляет не только принцип равноправия граждан независимо от национальной принадлежности (статья 19), но и право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (статья 26). Конституция запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 19).

286. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года отводит важное место обеспечению каждому народу Республики права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

287. Отдельные специальные права, которые можно отнести к мерам "позитивной" защиты меньшинств, закреплены и в других перечисленных выше актах. Так, в Основах

законодательства РФ о культуре подтверждается и развивается право народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконно культурно-исторической среды обитания, а также право этих этнических общностей на культурно-национальную автономию.

288. Закон "О языках народов РСФСР" закрепляет право на использование родного языка национальными меньшинствами; Закон РФ "Об образовании" – право меньшинств на обучение на родном языке; Закон "О занятости населения" требует от государства проведения государственной политики, направленной на обеспечение занятости в местах проживания малочисленных народов и народностей с учетом национальных особенностей их хозяйственной и культурной деятельности, а также исторически сложившихся видов занятости.

289. Статья 69 Конституции "гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации", а статья 71 относит вопросы регулирования и защиты прав национальных меньшинств, установления основ федеральной политики и федеральных программ в области культурного и национального развития страны к федеральному ведению. В соответствии со статьей 72 Конституции защита прав национальных меньшинств, а также исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это объясняется, с одной стороны, универсальностью данной проблемы для всех регионов, с другой – сложностью этнополитической ситуации во многих субъектах Российской Федерации и необходимостью принятия разнообразных решений в этой области. В настоящее время в ряде регионов уже сделаны существенные шаги в решении проблем меньшинств. Вместе с тем для большинства субъектов Федерации характерно отсутствие четкой правовой политики в этом направлении.

290. Среди тех регионов, где на правовом уровне предпринята попытка решения проблем национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, можно выделить Республику Саха (Якутия). Принятая 4 апреля 1992 года конституция Республики Саха (Якутия) наряду с общими положениями о равноправии всех народов, населяющих территорию Республики, содержит целый ряд статей, связанных с закреплением прав малочисленных народов. Это – права по владению и пользованию землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничье-промысловыми угодьями; защита от посягательств на этническую самобытность, на исторические и связанные с этим места, памятники духовной и материальной культуры. В Конституции гарантируется сохранение и возрождение коренных народов республики (статья 42), языка, национальных культур и самобытности (статья 49).

291. В принятой 6 января 1994 года конституции Республики Башкортостан запрещается использование прав и свобод гражданами Республики для разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти (статья 18); любые формы ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 20). Провозглашается, что граждане Республики вправе определять и указывать национальную принадлежность и никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Гражданам предоставляется право на свободный выбор языка общения, на пользование родным языком, обучение и воспитание на родном языке

(статья 35). При этом Республика признает и гарантирует равные права на сохранение и развитие языков всех национальных групп, проживающих на ее территории, создает возможности для свободного их развития (статья 36). Этническим общностям, населяющим Республику, предоставляется право создавать свои национально-культурные объединения; Республика обеспечивает сохранение и развитие национальных культур проживающих на ее территории народов (статья 53).

292. В ряде республик, например, в Хакассии, Бурятии, Татарстане, приняты законы о языках, провозглашающие право использования родного языка национальными меньшинствами и малочисленными народами. В ряде субъектов Российской Федерации осуществляется регламентация создания и деятельности национальных территориальных единиц (например, Закон Республики Карелия от 22 ноября 1991 года "О правовом статусе национального района, национального поселкового и сельского Советов в Республике Карелия"; Закон Бурятской ССР от 24 октября 1991 года "О правовом статусе эвенкийских сельских (поселковых) Советов народных депутатов на территории Бурятской ССР"; решение Президиума Кемеровского областного Совета народных депутатов от 20 ноября 1991 года "О временном положении о национальном сельсовете (аймаке)". Проводится также регламентация организации и деятельности таких форм национального самоуправления, как кочевые родовые общины (например, Закон о кочевой родовой общине малочисленных народов Севера от 23 декабря 1992 года); Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе, утвержденное на пятой сессии Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа XXI-го созыва от 7 февраля 1992 года, и другие),

293. Указанные нормы соответствуют международным нормам о правах человека и национальных меньшинств, поднимают статус граждан в национальной сфере до уровня международных стандартов. Вместе с тем существующее законодательство все еще явно недостаточно и требует существенного развития. Часть трудностей здесь связана с преодолением преимущественно экономических и технических проблем (например, реализация права на обучение на родном языке). Российская Федерация признает необходимость еще более эффективного претворения в жизнь международных документов по правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и стремится обеспечить их посредством дальнейшего развития своего законодательства.

294. В Российской Федерации пока не определена единая в рамках России концепция правовой политики защиты прав и интересов меньшинств, учитывающая как мировой опыт, так и особенности России. Затягивается принятие Основ законодательства Российской Федерации о меньшинствах, которые бы в комплексе предусмотрели все необходимые гарантии защиты прав и интересов меньшинств в России в увязке с основными правами, свободами и обязанностями человека и гражданина. Разрабатываются, однако все еще не приняты и Основы законодательства Российской Федерации о правовом статусе коренных малочисленных народов. Принятие указанных актов позволило бы создать единый уровень регулирования отношений, связанных со статусом национальных меньшинств и малочисленных народов, во всех регионах Российской Федерации, который явится базой для дальнейшего развития этих отношений в регионах.

295. Сложный этнический состав населения и специфика государственного устройства России диктуют необходимость определения того, что подразумевается под понятием "национальное меньшинство". Складывается подход, по которому речь идет, во-первых, об этнических общностях, проживающих на территории России и имеющих свои государственные образования за ее пределами (белорусы, украинцы, казахи, киргизы, узбеки, другие); во-вторых, об этнических общностях, проживающих на территории России и не имеющих своих государственных образований ни в составе России, ни за ее пределами (цыгане, ассирийцы, курды, другие); и, в-третьих, об этнических общностях, проживающих за пределами своих национально-государственных и национально-территориальных образований в составе России (карелы, проживающие за пределами Республики Карелия, мордва – за пределами Мордовской Республики).

296. Забота о защите прав национальных меньшинств связывается с процессом формирования и укрепления в России межнационального согласия, требующего учета этнических, экономических и региональных особенностей и согласования интересов этнических и национальных групп при переходе от тоталитарно-жесткой централизованной системы федеральных отношений к более ассиметричному каркасу таких отношений. Особое место в этом процессе занимает Федеративный договор, согласно которому к ведению федеральных органов государственной власти отнесены регулирование и защита прав национальных меньшинств, а к совместному ведению этих органов и органов государственной власти республик в составе Федерации – защита прав национальных меньшинств. Такой же подход подтвержден в Конституции (статьи 71 и 72). Договор Российской Федерации и Республики Татарстан, установивший особый статус этой Республики в Федерации, оставляет в ведении Федерации регулирование и защиту прав национальных меньшинств, но относит к полномочиям органов государственной власти Республики Татарстан обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, не упоминая специально защиту прав национальных меньшинств, но оговаривая в преамбуле задачу обеспечения межнационального согласия и безопасности народов и приоритет основных прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, вероисповедания, места жительства и иных различий. В этом плане важное значение имеет зафиксированная в статье III Федеративного договора договоренность о том, что вне пределов полномочий, отнесенных к ведению федеральных органов, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

297. Достижение межнационального согласия в России осуществляется в контексте определения приоритетов национальной политики, формирования концепции российского федерализма. В этом плане сохраняется угроза федеративным основам государственного устройства страны со стороны агрессивного национализма, противопоставляющего интересы многонационального народа России интересам отдельных национальных и этнических групп. В контексте осетино-ингушского конфликта российские власти ведут дело к преодолению тенденций, позволяющих уходить от ответственности лицам, разжигающим межнациональную рознь, генерирующим национал-экстремизм и напряженность в зоне чрезвычайного положения. (См. также применительно к статьям 1, 4 и 20 Пакта.)

298. В итоге обсуждения в Правительстве России "Концепции национальной политики в Российской Федерации" не получил поддержки подход, как ведущий к упразднению существующих национально-государственных образований в России, так и к расколу страны по

национальному признаку. При этом существенное значение имеет положение послания Президента Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 года о том, что ни одна этническая группа не может обладать исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурсами.

299. В СНГ завершается выработка многосторонней Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам, начаты переговоры о возможности двусторонних соглашений в этой области. 9 октября 1992 года подписано многостороннее Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов.

300. В развитие принятой в 1992 году на сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, подписана Декларация о принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Венгерской Республикой по обеспечению прав национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств от 11 ноября 1992 года.
