



МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Distr.
GENERAL

CERD/C/263/Add.9
20 November 1995

ORIGINAL: RUSSIAN

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 9 КОНВЕНЦИИ

Тринадцатые периодические доклады государств-участников,
подлежащие представлению в 1994 году

Добавление

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ*

[10 ноября 1995 года]

* Настоящий документ содержит двенадцатый и тринадцатый периодические доклады, подлежащие представлению 5 марта 1992 и 1994 годов, соответственно. Одиннадцатый периодический доклад Союза Советских Социалистических Республик и краткие отчеты о заседаниях, на которых Комитет рассматривал этот доклад, см. в документах CERD/C/197/Add.1 и CERD/C/SR.878-879.

Информация, представленная Российской Федерацией в соответствии со сводными принципами, касающимися вступительной части докладов государств-участников, содержится в базовом документе HRI/CORE/1/Add.52.

ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ КОНВЕНЦИИ

Руководствуясь принципами достоинства и равенства, присущих каждому человеку, и стремясь развить уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии на территории России, а также в соответствии с основными международными документами по правам человека, одним из основных положений Конституции Российской Федерации был закреплен запрет на расовую дискриминацию. Так, в пункте 2 статьи 19 Конституции говорится:

"Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также ряда других обстоятельств. Запрещены любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности".

А в пункте 2 статьи 29:

"Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства".

Статья 74 УК предусматривает уголовную ответственность за умышленные действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства, пропаганду исключительности либо неполноценности граждан по признаку отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, а равно прямое или косвенное ограничение или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой, национальной принадлежности или отношения к религии.

Эта статья предусматривает наказание и за действия, которые могут выражаться в публичных выступлениях и призывах, в том числе в печати и иных средствах массовой информации, в изготовлении, распространении листовок, плакатов и лозунгов, а также в организации собраний, митингов, демонстраций и активном в них участии в вышеуказанных целях. Текст статьи 74 УК следует также понимать и как запрет на дискриминацию, выражающуюся в отказах в приеме на работу или незаконных увольнениях граждан, в нарушении их избирательных прав, в ущемлении жилищных, земельных и иных гражданских прав и свобод, а также в предоставлении незаконных льгот по признаку принадлежности к той или другой нации. Проект Уголовного кодекса Российской Федерации, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, также содержит аналогичные составы преступлений (статья 146 "Нарушение равноправия граждан", статья 273 "Возбуждение социальной, национальной или

религиозной вражды"). Кроме того, совершение преступлений по мотивам социальной, расовой либо религиозной ненависти или вражды признается отягчающим наказанием обстоятельством.

В своем ежегодном Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации подтвердил намерения руководства России сделать все возможное, чтобы помочь процессу консолидации многонационального российского общества. Задача государственных структур всех уровней сводится к обеспечению благоприятных условий для культурных, религиозных, деловых и других связей между представителями различных национальностей, населяющих Россию.

"Гражданин Российской Федерации, – говорится в Послании, – независимо от национальности и религиозных убеждений вправе чувствовать себя спокойно и уверенно в любом районе страны".

Правительству и Федеральному собранию рекомендуется ускорить завершение разработки государственной программы по национальной политике (основные направления). Ее ключевыми элементами должны стать:

- реальное обеспечение равенства прав человека вне зависимости от его национальности;
- всемерное содействие развитию национальных культур, различных форм самоорганизации народов и диалога между ними;
- создание надежного и реально действующего механизма предотвращения и урегулирования межэтнических конфликтов.

В Послании Президента содержится призыв объединить усилия общественности и органов власти для оказания своевременного жесткого отпора воинствующему национализму, любым проявлениям ксенофобии, дискриминации по этническому, расовому и религиозным признакам.

В современной России признаются и осуждаются ошибки, а также откровенное беззаконие, допущенные в отношении народов в период существования СССР. Российская Федерация всячески стремится восстановить историческую справедливость в отношении незаконно репрессированных народов, которые были подвергнуты насильственному переселению и другим репрессиям в годы советской власти. Закон "О реабилитации репрессированных народов" от 26 апреля 1991 года признает их права на восстановление территориальной целостности, восстановление или создание новых национально-государственных образований согласно их волеизъявлению, а также предусматривает возмещение ущерба, причиненного государством.

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. В развитие данного Закона были приняты также следующие нормативные акты:

Указ Президента России от 25 декабря 1993 года № 2290 "О мерах по реабилитации калмыцкого народа и государственной поддержке его возрождения и развития";

Указ Президента России от 3 марта 1994 года № 443 "О мерах по реабилитации балкарского народа и государственной поддержке его развития и возрождения";

Указ Президента России от 26 апреля 1994 года "О восстановлении справедливости в отношении репрессированных в 20-30-е годы представителей якутского народа";

Указ Президента России от 30 мая 1994 года № 1107 "О мерах по реабилитации карачаевского народа и о государственных мерах по его возрождению и развитию".

Право народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами 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".

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

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.

Что касается сохранения природной среды проживания, развития 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 достояние этих народов, которое без их согласия не подлежит отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционными отраслями хозяйства и промыслами.

Применительно к подпункту II пункта а) статьи 5 Конвенции следует отметить, что в Законе СССР "О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР", который с 1 января 1993 года был распространен на территорию Российской Федерации, в частности, прямо закреплен запрет на ограничение политических, гражданских, жилищных, трудовых и иных прав для всех граждан России без различия их национальности или расовой принадлежности при въезде или выезде с территории Российской Федерации. Согласно статье 1 Закона граждане Российской Федерации не могут быть лишены права на въезд или выезд с территории Российской Федерации. В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается проект Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

Положения настоящего Закона реализуют принцип, заложенный в пункте 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации: "Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию".

Равноправие и обеспечение правовой защиты

В Конституции перечисляются все недопустимые формы дискриминации, в том числе по признаку расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Часть 1 статьи 48 гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, независимо от национальной, расовой или иной принадлежности. 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.

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

Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Кроме того, допускается обжалование в суд решений и действий всех

правоохранительных органов, что раньше можно было сделать только через прокуратуру. Порядок обжалования определен в Законе от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

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

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

Специальный режим предусмотрен для категории российских граждан любой национальности, 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.

Равенство перед судом. Право на справедливое судебное разбирательство

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

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. 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.

Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором (часть 1 статьи 49 Конституции, статья 6 Федерального закона Российской Федерации "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" от 21 июня 1995 года). Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (часть 2 статьи 49). Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (часть 4 статьи 49).

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.

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). Задержание по подозрению в совершении преступления допускается на срок не более 48 часов, после чего задержанный либо освобождается, либо в установленном законом порядке решается вопрос об аресте.

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.

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

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 223-1 УПК РСФСР).

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).

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

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.

Право на свободу и личную неприкосновенность

1. 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".

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.

В соответствии с Законом "О гражданстве" (часть За статьи 19) на российское гражданство, а следовательно, на беспрепятственный въезд в Россию, могут претендовать все, кто имеет паспорт СССР.

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-Г 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.

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.

Свобода от произвольного вмешательства в личную жизнь человека,
неприкосновенность жилища и тайна переписки

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:

Статья 21, часть 1

"Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления".

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".

Статья 24 часть 3

"Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается".

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",

Статья 29, часть 1

"Каждому гарантируется свобода мысли и слова".

В развитие конституционных норм о праве на свободу и личную неприкосновенность УПК РСФСР был дополнен статьями 220(1) и 220(2) об обжаловании в суд ареста или продления срока содержания под стражей и о судебной проверке законности и обоснованности этих действий Верховный Суд Российской Федерации дважды (27 апреля 1993 года и 29 сентября 1994 года) рассматривал практику судов по этим вопросам, а Конституционный Суд Российской Федерации 3 мая 1995 года в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна признал неконституционным положение статьи 220(1) УПК РСФСР, ограничивающее круг лиц, имеющих право на судебное обжалование ареста и связанные с ним положения статьи 220(2) УПК РСФСР.

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 23 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 собственность различных религиозных объединений передается более 300 культовых зданий и сооружений.

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.

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.

Статья 29 часть 2 Конституции запрещает пропаганду религиозного, социального, расового, национального или языкового превосходства. Кроме того, статья 6, часть 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.

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 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.

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".

Запрет на пропаганду войны, на подстрекательство к
дискриминации и насилию

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).

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 "иностранцев" и инакомыслящих вызывает серьезную озабоченность российских властей и общества, демократические преобразования в котором ставятся под угрозу.

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.

С 1991 года в судах рассматривалось 10 уголовных дел, возбужденных по статье 74 Уголовного кодекса. По ним вынесено пять обвинительных приговоров. Ряд рассматриваемых дел касались распространения идей антисемитизма. В этой связи Генеральной прокуратурой проверено 24 материала, по которым в возбуждении дел отказано, одно дело прекращено на законных основаниях, три дела рассматриваются в суде. В 1993 году по указанной статье к уголовной ответственности привлекался один человек, а в 1994 году - ни одного.

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

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.

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.

23 марта 1995 года Президент Российской Федерации подписал Указ "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации". В нем предусматриваются конкретные меры в законодательной и административной областях по активизации и усилению борьбы с проявлениями фашизма и расизма. Компетентным властным органам даются соответствующие конкретные поручения и рекомендации.

Так, Указом предусматривается усиление прокурорского надзора за соблюдением всеми предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями на территории Российской Федерации установленных Конституцией норм о равноправии граждан независимо от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, об охране достоинства личности, о запрете создания и деятельности объединений, цели и действия которых направлены, в частности, на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации поручается активно взаимодействовать по данной проблеме с Уполномоченным по правам человека, Судебной палатой по информационным спорам при Президенте, заинтересованными общественными объединениями, а также средствами массовой информации. Кроме того, Генеральная прокуратура должна до 1 августа 1995 года представить отчет о мерах по реализации Указа Президента.

Министерству внутренних дел, Федеральной службе контрразведки (ныне ФСБ), Государственному таможенному комитету и Федеральной пограничной службе Российской Федерации, в пределах предоставленной им компетенции, предписывается задерживать и привлекать к установленной действующим законодательством ответственности лиц, распространяющих печатную продукцию, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалы, направленные на пропаганду фашизма, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, принимать меры к изъятию такой печатной продукции и материалов.

Органами исполнительной власти и местного самоуправления при рассмотрении заявок на проведение собраний, митингов и демонстраций предписывается не допускать осуществления таких мероприятий общественными объединениями или организациями, если в проведенных ими ранее публичных акциях высказывались, в частности, призывы к разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Указ рекомендует Верховному суду Российской Федерации дать разъяснения содержащихся в действующем законодательстве понятий и терминов, касающихся

ответственности за действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

В соответствии с положениями данного Указа Президент России намерен в ближайшее время выступить с законодательной инициативой о внесении изменений и дополнений, направленных на установление ответственности за проявление фашизма и других форм экстремизма, в уголовное законодательство РФ, законодательство России об административных правонарушениях, о средствах массовой информации и об общественных объединениях.

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 российско-американском заявлении по правам человека, принятом президентами России и США в январе 1994 года (см. также применительно к статье 27).

Право на свободу ассоциации

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 пребыванию в нем".

14 апреля 1995 года Государственная дума приняла Федеральный закон "Об общественных объединениях".

Статья 3 данного Закона конкретизирует конституционную норму о праве на свободу ассоциации. В ней, в частности, говорится о том, что "право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Статья 15 Закона провозглашает равенство общественных объединений перед законом вне зависимости от их организационно-правовых форм.

Одной из ключевых статей данного Закона является статья 16 "Ограничения на создание и деятельность общественных объединений", часть 1 которой устанавливает запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушения целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни. В частности, несоблюдение положений настоящей статьи может повлечь за собой предусмотренный статьей 23 Закона отказ в государственной регистрации общественного объединения. Символика объединений не должна оскорблять национальные и религиозные чувства граждан (статья 24 Закона).

Право на участие в выборах и на допуск к
государственной службе

Ряд конкретных прав граждан, независимо от их национальности или расовой принадлежности, 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; в части 3 статьи 32, где указано: "Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия", а также в части 5 статьи 326, где говорится о праве граждан Российской Федерации участвовать в отправлении правосудия.

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.

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.

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. 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. 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".

Права лиц, принадлежащих к меньшинствам

Поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам и малочисленным народам, способствует 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.

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".

К числу актов федерального уровня, которые содержат положения о правах меньшинств и коренных малочисленных народов, относятся 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.

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).

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.

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 исконной культурно-исторической среды обитания, а также право этих этнических общностей на культурно-национальную автономию.

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.

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 относятся 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.

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).

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).

В ряде республик, например в Хакасии, 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 5 сессии Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа XXI созыва от 7 февраля 1992 года и др.).

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).

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.

Забота о защите прав национальных меньшинств связывается с процессом формирования и укрепления в России межнационального согласия, требующего учета этнических, экономических и религиозных особенностей и согласования интересов этнических и национальных групп при переходе от тоталитарно-жесткой централизованной системы федеративных отношений к более асимметричному 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.

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.

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.

В СНГ выработан проект многосторонней Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам. В настоящее время он находится на рассмотрении в парламентах стран - участниц Содружества. 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.

В развитие принятой в 1992 году на сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 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.

Заключение

В настоящее время в Российской Федерации разработан проект Федеральной программы действий в области прав человека, одной из целей которой является предложение схемы планирования и координации государственных усилий по коренному улучшению положения в указанной области на базе Конституции и международно-правовых обязательств Российской Федерации.

В соответствующем разделе программы указывается, что "важнейшим условием развития демократии в России, обеспечения политической и социальной стабильности страны является поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам".

По мнению разработчиков программы, которыми являются МИД России совместно с Комиссией по правам человека при Президенте Российской Федерации, первоочередная задача в данном контексте состоит в том, чтобы как на общегосударственном, так и на уровне субъектов Федерации принять дополнительные меры, направленные на реализацию

таких основополагающих прав меньшинств, как право пользоваться достоянием своей культуры, исповедовать свою религию, использовать свой язык, участвовать в работе государственных органов и прочее.

На решение данной задачи во многом нацелен проект Закона "О национально-культурной автономии в Российской Федерации". Этим проектом закона предусматривается регулирование отношений в процессе свободного выбора национальными общностями путей и форм национально-культурного развития, создание дополнительных правовых гарантий по обеспечению равных возможностей в удовлетворении национально-культурных интересов граждан России, независимо от места их проживания на территории страны.

Одновременно решение проблемы обеспечения прав меньшинств предполагает противодействие активизировавшимся в последнее время в российском обществе силам, проповедующим идеи шовинизма, ксенофобии, антисемитизма и агрессивного национализма.

Исходящие от этих сил идеи и призывы к борьбе с инородцами несут с собой угрозу не только проживающим в России меньшинствам, но прежде всего территориальной целостности и национальной безопасности страны. Соответственно российская национальная политика должна предусматривать не только поощрение и защиту прав меньшинств, но, наряду с этим, решительное противодействие всяким выступлениям в пользу национальной, расовой или религиозной нетерпимости. Целесообразно в этой связи конкретизировать правовые нормы, позволяющие проводить в жизнь конституционный запрет пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. В этой связи представляется целесообразным сослаться на уже упоминавшийся выше Указ Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации" от 23 марта 1995 года.

Кроме того, разработчики программы указали на ряд первоочередных мер, направленных на защиту и поощрение прав меньшинств, реализация которых представляется насущной:

- разработать и принять закон Российской Федерации, регулирующий права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Положения такого закона должны соответствовать принципам, изложенным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;

- завершить разработку и ускорить подписание Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и последовательно добиваться реализации ее положений. Добиваться подписания двусторонних соглашений с теми странами СНГ, которые не подпишут указанную Конвенцию;

- разработать комплекс мер по развитию местного самоуправления в местах компактного проживания малочисленных народов, а также содействовать сохранению и развитию традиционного уклада их экономики и образа жизни, языка и культуры.

Следует отметить, что 21 октября 1994 года по инициативе Российской Федерации в рамках Содружества Независимых Государств была подписана Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Осуществление всех других вышеуказанных мероприятий призвано дать дополнительный импульс законотворческой деятельности, укрепить авторитет права, содействовать формированию в обществе культуры прав человека, повысить уровень социальной защиты населения.
