



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

CCPR/C/SR.1426
24 July 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят четвертая сессия

КРАТКИЙ ОТЧЕТ О 1426-м ЗАСЕДАНИИ

состоявшемся во Дворце Наций в Женеве в понедельник,
17 июля 1995 года, в 10 час. 00 мин.

Председатель: г-н АГИЛАР УРБИНА

СОДЕРЖАНИЕ

РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 40 ПАКТА (продолжение)

Четвертый периодический доклад Российской Федерации

В настоящий отчет могут вноситься поправки.

Поправки должны представляться на одном из рабочих языков. Они должны быть изложены в пояснительной записке, а также внесены в один из экземпляров отчета. Поправки должны направляться в течение одной недели с момента выпуска этого документа в Секцию редактирования официальных отчетов, комната Е. 4108, Дворец Наций, Женева.

Любые поправки к отчетам об открытых заседаниях этой сессии Комитета будут сведены в единое исправление, которое будет издано вскоре после окончания сессии.

GE.95-17605 (R)

Заседание открывается в 10 час. 10 мин.

РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 40 ПАКТА (пункт 4 повестки дня) (продолжение)

Четвертый периодический доклад Российской Федерации (CCPR/C/84/Add.2;
HRI/CORE/1/Add.52)

1. По приглашению Председателя г-н В. Ковалев, г-н Колосовский, г-жа Завадская, г-н Черников, г-н Черментеев, г-н Маказан, г-жа Алехичева, г-н Максимов, г-н Отдельнов, г-н Лебедев, г-н Рогов, г-н Мальгинов, г-н А. Ковалев, г-н Бойченко, г-н Окинин и г-н Долгобородов (Российская Федерация) занимают места за столом Комитета.

2. Г-н В. КОВАЛЕВ (Российская Федерация) говорит, что четвертый периодический доклад Российской Федерации (CCPR/C/84/Add.2) является первым докладом, представленным его страной в качестве независимого демократического государства. Поэтому предстоящему диалогу с членами Комитета по правам человека придается важнейшее значение, и в Женеву была направлена делегация весьма высокого уровня, в состав которой входят члены правительства, Парламента, Совета Безопасности, администрации Президента и представители ряда министерств и ведомств, обеспечивающих защиту прав человека, и прежде всего Министерства юстиции, Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел.

3. Любой переход к новой политической и экономической системе сопровождается становлением новых систем прав. К сожалению, в Российской Федерации процесс построения государства, основывающегося на абсолютном уважении верховенства закона, развивается не так быстро, как бы этого хотелось. Реформа государственных институтов осуществляется одновременно с реформой институтов гражданского общества, на формирование которых в других странах ушли десятилетия и даже века. Залогом становления подлинно современного демократического государства является осознание гражданами своей демократической обязанности участвовать в избирательном процессе, в работе государственных органов во имя защиты своих прав и интересов. Они впервые за всю историю получили возможность оспаривать решения государственных должностных лиц и органов власти в случае необходимости в судебном порядке.

4. Принимая во внимание, что к сегодняшнему дню достижения на пути реформ весьма скромные, его страна искренне желает воспользоваться опытом и знаниями экспертов Комитета по правам человека. Как министр юстиции Российской Федерации он вместе со всеми членами делегации весьма заинтересован в профессиональном, объективном и открытом диалоге, который поможет международному сообществу понять проблемы его страны. Четвертый периодический доклад Российской Федерации дает реальное представление о действующей системе гарантий прав и свобод человека, создание которой позволяет говорить о существенном продвижении вперед.

5. Кроме того, с момента опубликования доклада были приняты важные новые законы. 1 января 1995 года вступила в силу общая часть нового Гражданского кодекса, которая закладывает основу имущественных прав и личных неимущественных прав граждан. Три дня назад Государственная Дума приняла закон, фиксирующий право собственности на землю. Однако в целом в Российской Федерации только начат сложный процесс законодательного регулирования всего комплекса имущественных отношений, охватываемых статьей 17 Всеобщей Декларации прав человека.
6. С принятием федеральных законов "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации" дальнейшее развитие получило избирательное законодательство. В настоящее время в Государственной Думе обсуждается законопроект "О референдуме в Российской Федерации". Приняты меры к тому, чтобы обеспечить соответствие всех законов статье 25 Пакта.
7. 19 мая 1995 года был подписан Федеральный закон "Об общественных объединениях", направленный на закрепление права граждан на объединение; на очереди - обсуждение закона о политических партиях.
8. В развитие существующих правовых положений, закрепляющих свободу информации и недопустимость цензуры, приняты федеральные законы "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" и "Об информации, информатизации и защите информации".
9. Кроме того, приведен в действие механизм для принятия до конца 1995 года федеральных конституционных законов об Уполномоченном по правам человека и о судебной системе Российской Федерации, федеральных законов о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, об общих принципах организации местного самоуправления и о содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, а также целого ряда кодексов, в частности земельного, жилищного, трудового и семейного.
10. Пенитенциарная система страны находится в состоянии кризиса, вызванного неблагоприятной экономической ситуацией, вследствие чего объем финансовых ресурсов, выделяемых для поддержания системы, является недостаточным. Изъянами страдают как соответствующее законодательство, так и система защиты прав человека заключенных, общая численность которых по стране составляет в настоящее время 679 000 человек. Предпринимаются напряженные усилия по проведению реформы уголовно-исполнительной системы. Это потребует приведения существующего законодательства в соответствие с Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными, Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и с другими международными соглашениями. В этой связи за последние три года было принято более 20 законов, указов Президента и постановлений правительства. В Государственной Думе прошло первое чтение проекта Уголовно-исполнительного кодекса, который, по признанию иностранных экспертов, соответствует требованиям международных

стандартов. Рассматриваются также проект Уголовного кодекса и проект Уголовно-процессуального кодекса.

11. Выступающий подчеркивает, что его делегация готова обсудить с членами Комитета вопрос о Чечне. Несомненно, в этом контексте имели место нарушения прав человека, причем как со стороны антиконституционного режима президента Джохара Дудаева, так и со стороны федеральных сил. Однако в случае режима Дудаева нарушения совершались на двух уровнях: на уровне нормотворческом и на уровне правоприменительной практики. Что касается нормотворчества, то режим Дудаева промульгировал законы, нарушающие основные права человека: в частности, был упразднен пенсионный фонд и разрушена система образования посредством отмены образования для девочек и сокращения образования для мальчиков - как потенциального военного пополнения - до трех лет. Была уничтожена система здравоохранения. Почти все врачи, медицинские сестры и прочий медицинский персонал были вынуждены покинуть Республику, и более трех лет здесь не проводилось никакой вакцинации, так что и сама Чечня, и прилегающие к ней территории подвергались риску возникновения эпидемий. Кроме того, президент Дудаев подписал указ, санкционирующий подготовку военной акции для нанесения бомбовых ударов по российским городам. Все эти шаги были предприняты до проведения федеральными силами операции по разоружению незаконных формирований.

12. После принятия на высшем государственном уровне решения восстановить в Чечне конституционную законность Президент Ельцин издал указ об учреждении Временной комиссии в составе представителей администрации Президента, Государственной Думы и Совета Федерации для защиты прав человека и основных свобод. Он (г-н В. Ковалев) возглавлял эту Комиссию до возложения на него обязанностей министра и, став министром юстиции, распорядился освободить тех лиц, которые содержались в Чечне под стражей без достаточных на то оснований. При установлении факта причастности отдельных должностных лиц и государственных служащих к уголовно наказуемым деяниям соответствующие доказательства направлялись в Прокуратуру Российской Федерации и по ряду дел уже начато разбирательство. Временная комиссия пришла к выводу, что если режим Дудаева виновен в нарушениях прав человека и на нормотворческом, и на правоприменительном уровне, то федеральные государственные служащие могут быть признаны виновными лишь в превышении полномочий при применении закона и осуществлении правовых норм. В настоящее время весь этот вопрос находится на рассмотрении в Конституционном суде.

13. Конфликта между Российской Федерацией и Чеченской Республикой как такового не существует, ибо режим Дудаева не представляет Чечню и не признается ни Российской Федерацией, ни каким-либо другим государством. Не существует и межнационального конфликта между русскими и чеченцами; линия противостояния проходит между теми, кто взялся за оружие в нарушение закона, и теми, кто восстанавливает законность.

14. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ предлагает делегации Российской Федерации ответить на вопросы, фигурирующие в разделе I перечня вопросов, а именно:

"Г. Конституционные и правовые рамки осуществления Пакта; чрезвычайное положение; право на самоопределение; права лиц, принадлежащих к меньшинствам
(статьи 1, 2, 4, 5 и 27)

а) Просьба уточнить, какие правовые и практические последствия имели распад Советского Союза и создание Российской Федерации в качестве независимого государства для процедуры осуществления в этой стране прав, изложенных в Пакте, и для их использования отдельными лицами.

б) В связи с пунктом 42 базового документа просьба указать, имели ли место в рассматриваемый период какие-либо случаи использования прямых ссылок на положения Пакта в каких-либо государственных органах, включая суды, упоминания их в судебных решениях или применения этих положений вместо противоречащих им положений внутригосударственного законодательства.

с) Каковы процедуры практической реализации мнений, принятых Комитетом на основании Факультативного протокола?

д) Каковы соответствующие функции и права Уполномоченного по правам человека, должность которого была учреждена согласно статье 103 е) Конституции, Комиссии по правам человека, созданной Указом Президента 1798 от 1 ноября 1993 года, и Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств и что было ими предпринято к настоящему моменту? Просьба уточнить взаимоотношения этих органов и их отношения с другими государственными органами (см. пункты 35 и 43 базового документа и пункт 40 доклада).

е) Просьба представить информацию о функциях, полномочиях и деятельности Конституционного суда, Верховного суда и судебной системы в целом в связи с правами, закрепленными в Пакте, и о мерах, гарантирующих их независимость (см. пункты 32 и 34 базового документа).

ф) Привело ли принятие Закона от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", к какому-либо существенному прогрессу в деле осуществления Пакта в Российской Федерации (см. пункт 21 доклада)? Просьба привести примеры.

г) Каковы последствия чрезвычайных положений, объявленных в рассматриваемый период, для осуществления прав, гарантированных в соответствии со статьями 2, 4 и 27 Пакта? Просьба пояснить, какие гарантии и средства правовой защиты были доступны для отдельных лиц в течение этих периодов, имели ли место на практике случаи отступления от положений, касающихся осуществления прав, перечисленных в пункте 3 статьи 56 Конституции.

h) Каким образом события в Чечне повлияли на защиту прав человека, гарантируемых в соответствии с Пактом?

i) Имели ли место случаи официального отступления от прав, зафиксированных в Пакте, в связи с недавними событиями в Чечне, и если да, то почему правительство Российской Федерации не воспользовалось процедурой уведомления, предусмотренной в пункте 3 статьи 4 Пакта?

j) Просьба дать пояснения по поводу влияния создания коммерческих структур, о которых говорится в пункте 62 доклада, на осуществление предусмотренных в Пакте прав.

k) Просьба пояснить, какие шаги были предприняты для устранения трудностей, упомянутых в пункте 294 доклада, касающихся неадекватного осуществления статьи 27 Пакта. Какие меры приняты для защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые в России носят название "малочисленных народов" (см. пункты 8 и 10 доклада)?

l) Просьба пояснить, почему иностранцы и лица без гражданства лишены в соответствии со статьей 33 Конституции права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (см. пункт 35 доклада)".

15. Г-н В. КОВАЛЕВ (Российская Федерация), отвечая на вопрос а), говорит, что в экономическом плане распад Советского Союза привел к резкому сокращению производства и снижению уровня жизни в Российской Федерации.

16. Российская Федерация приняла на себя все международные договорные обязательства, взятые Советским Союзом, в том числе обязательства, касающиеся прав человека. Переход от тоталитаризма к демократии подготовил почву для проведения радикальных реформ, которые уже начали осуществляться в период перестройки. Средства массовой информации, которые раньше находились под строгим контролем государства, были доведены до соответствия демократическим стандартам. В 1993 году был введен в действие законопроект о свободе въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее.

17. Принятие новой Конституции заложило прочные основы для обеспечения дальнейшего развития демократии и верховенства закона. Законодательно закреплен институт частной собственности, создавший гарантии обеспечения независимого статуса личности. Осуществлено коренное усовершенствование избирательного законодательства, особенно в его преломлении к федеральному устройству страны. В 1993 году впервые прошли свободные выборы.

18. Граждане бывшего Советского Союза, проживающие за пределами Российской Федерации, получили возможность приобрести российское гражданство в упрощенном порядке, а граждане бывшего Советского Союза, постоянно проживающие в Российской Федерации, автоматически были признаны гражданами России.

19. В стране была создана целостная структура национального механизма защиты прав человека; гарантом в этой области выступает Президент Российской Федерации.

20. Важную роль предстоит выполнять Конституционному суду Российской Федерации, который является относительно новым институтом, а также Министерству юстиции, которое

осуществляет экспертизу всех законопроектов, разрабатываемых Президентом и правительством. Без одобрения этого Министерства не может быть введен в действие никакой нормативный акт, имеющий отношение к правам человека; все такие акты, а также решения, принимаемые на уровне министерств или ведомств, должны должным образом регистрироваться; общая цель заключается в обеспечении как можно более полной защиты конституционных прав и свобод и законных интересов граждан.

21. Во многих отраслях идет процесс создания принципиально нового законодательства, ориентированного на современные демократические принципы и институты. В этой связи он уже упоминал о новом проекте Уголовно-исполнительного кодекса. Короче говоря, пошел процесс разработки законодательства и приведения его в соответствие с международными стандартами.

22. Однако с юридической точки зрения Российская Федерация находится в уникальном, причем отнюдь не благоприятном положении. В пределах одного правового пространства одновременно действуют и законы бывшего Советского Союза и законы Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятые при прежнем режиме, и новые законы Российской Федерации и указы Президента. Следствие этого - наличие большого числа противоречий, равно как и крупных пробелов. Даже проведение обзора и сопоставления существующих, устаревших и устаревающих законов - и то связано с головной болью для Министерства юстиции.

23. Одним из весьма желательных аспектов реформы российской системы уголовного правосудия считается восстановление суда присяжных. Впервые за 70 лет предпринимаются попытки добиться такого изменения, однако возникло непреодолимое препятствие: как показывают расчеты, суд присяжных будет обходиться государству в 6,5 раз дороже существующего судебного процесса, что на нынешнем этапе является непозволительной роскошью. Однако шаг в правильном направлении уже сделан и система суда присяжных введена на экспериментальной основе в девяти регионах; выражается надежда на то, что в не столь отдаленном будущем этим экспериментом будут охвачены еще 12 регионов, а затем постепенно и вся территория Российской Федерации.

24. Согласно статье 15 Конституции Российской Федерации, Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Той же статьей предусматривается, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Наличие этих положений является предметом гордости для нового государства, предпринимающего усилия, направленные на создание подлинно открытого общества, - усилия, активность и эффективность которых, безусловно, повысятся благодаря комментариям и критическим замечаниям членов Комитета по правам человека.

25. В любом обществе любой переходный период сопряжен с трудностями, и Российская Федерация не является исключением. Процесс демократических реформ отнюдь не

завершен, но можно считать, что общая программа намечена и важнейшие основы заложены. На его взгляд как министра юстиции, наиболее значительным достижением на сегодня является создание системы частного права в противовес публичному - явление, практически неизвестное в России на протяжении 70 лет. Ныне люди уравниены в правах с государством и юридически наделены правом защищать себя от злоупотреблений со стороны государства.

26. Отвечая на вопрос b), он вновь приводит выдержку из статьи 15 Конституции, а также из статьи 17, указывая при этом, что впервые в истории российского законодательства признается примат международного права и впервые признаются и гарантируются основные права и свободы согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Обобщенной статистики по данному вопросу не имеется, однако он приводит два конкретных примера из недавней судебной практики, свидетельствующих, что в решениях Конституционного суда и других судов по ряду жалоб граждан содержатся прямые ссылки на нормы, закрепленные в Пакте. Он добавляет, что граждане Российской Федерации могут обосновывать свои заявления ссылками на положения Пакта, а также на нормы других международных документов, участником которых является Россия, в судах, которые обязаны признавать легитимность таких ссылок и учитывать их при вынесении решений.

27. Что касается вопроса c), то нужно откровенно признать, что практики реализации мнений, принятых Комитетом по правам человека по Факультативному протоколу, к которому Россия присоединилась в 1991 году, в Российской Федерации пока нет. Положение несколько осложняется тем, что ответственность за выполнение международных договоров возложена на Министерство иностранных дел, а имплементация внутрироссийского законодательства относится к компетенции Министерства юстиции. Кроме того, каналы реализации мнений Комитета и - более конкретно - методы обеспечения их отражения в законах страны, будут варьироваться с учетом характера рассматриваемого вопроса. Однако существуют многочисленные механизмы, позволяющие добиться их реализации. Так например, рекомендации о реабилитации жертв репрессии или о компенсации в связи с незаконными действиями работников правоохранительных органов могут реализовываться через органы прокуратуры; рекомендации в отношении материального или морального ущерба - через гражданское судопроизводство; рекомендации о восстановлении прав, нарушенных на основании ведомственной инструкции, - через Министерство юстиции; а рекомендации в связи с указываемыми несоответствиями между положениями Пакта и федерального законодательства - совместно Министерством иностранных дел и Министерством юстиции через правительство России. Выступающий добавляет, что в соответствии со статьей 125 Конституции в Конституционный суд можно обращаться с запросами о проверке конституционности законов и других нормативных актов.

28. Обращаясь к вопросам, поднятым в пункте d), он прежде всего указывает, что согласно пункту 1 "д" статьи 103 Конституции к ведению Государственной Думы относится

назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Создание такого института, соответствующего институту омбудсмана в других странах, является беспрецедентным для Российской Федерации, которая в этой связи прибегала к правовому содействию этих стран в данном вопросе. Уполномоченный имеет право запрашивать и получать информацию; беспрепятственно посещать любые государственные органы с целью проверки их деятельности; знакомиться с любыми уголовными и гражданскими делами в судах; получать и проверять жалобы граждан на нарушения прав человека; и направлять государственным должностным лицам такие заключения и рекомендации, какие он считает необходимыми с учетом сделанных выводов. Уполномоченный имеет также право обращаться в суд, в том числе в Конституционный суд, в связи с любым делом, связанным с защитой прав и свобод граждан; направлять государственным органам и органам местного самоуправления замечания, относящиеся к соблюдению прав человека; и вносить предложения об изменении законов, противоречащих общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам, участником которых является Российская Федерация.

29. В случаях массовых и грубых нарушений прав человека Уполномоченный вправе использовать все имеющиеся в его распоряжении средства защиты этих прав. Закон предусматривает, что введение режима чрезвычайного или военного положения не прекращает деятельности Уполномоченного и ни при каких обстоятельствах не влечет ограничения его компетенции. Согласно соответствующему федеральному конституционному закону, деятельность Уполномоченного дополняет существующие системы защиты прав и свобод человека, и никоим образом не отменяет их и не влечет их пересмотра.

30. Президентская Комиссия по правам человека представляет Президенту в его конституционном качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина доклады как по практическим, так и по теоретическим аспектам прав человека. Ее рекомендации могут быть положены в основу президентской законодательной инициативы.

31. Комиссия по правам человека Содружества Независимых Государств (СНГ) является уставным органом, который будет создан после вступления в силу Конвенции СНГ "О правах и основных свободах человека", разработанной по инициативе Российской Федерации и подписанной совсем недавно. В функции Комиссии входит наблюдение за выполнением Конвенции СНГ и других обязательств в области прав человека, взятых государствами-участниками, и вынесение соответствующих рекомендаций. Создание Комиссии никоим образом не препятствует подаче заявлений или жалоб о нарушении прав человека ни в компетентные органы Российской Федерации, ни непосредственно в Комитет по правам человека. Он добавляет, что Россия инициировала подписание Конвенции СНГ и создание Комиссии с целью вовлечения в сферу защиты прав человека в первую очередь тех государств, которые еще не являются участниками Пакта или других основополагающих международных инструментов в области прав человека.

32. Обращаясь к вопросу е), он говорит, что в главе 7 Конституции, которая касается судебной системы страны и функций и полномочий судов, в полной мере отражаются

требования Пакта о беспристрастности судов. В настоящее время на стадии подготовки находится проект федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"; в нем будут воплощены основополагающие идеи, закрепленные в Пакте, и найдут отражение важнейшие достижения международной правовой культуры и практики, а также опыт и традиции российской судебной системы. Суды в Российской Федерации создаются в соответствии с Конституцией, при этом, согласно пункту 3 статьи 118 Конституции, создание чрезвычайных судов не допускается. Данному аспекту придается особенно важное значение, поскольку за свою историю Россия пережила многие годы страданий, когда создание квазиправовых образований, выполняющих судебные функции, привело к многочисленным нарушениям прав человека. В пункте 2 статьи 118 Конституции указывается, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В июле 1994 года вступил в силу закон о Конституционном суде Российской Федерации, в соответствии с которым Конституционный суд является судебным органом конституционного контроля. Он состоит из 19 судей, и в нем предусматриваются две палаты. Его состав был окончательно сформирован в 1995 году, после чего Суд приступил к работе. В статье 125 Конституции содержится перечень его полномочий; его цель заключается в разрешении дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; а также не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Конституционный суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти Российской Федерации; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; а также между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. Конституционный суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Он дает толкование Конституции. По запросу Совета Федерации он дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президенту Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Он является органом, обеспечивающим конституционность не только нормативных актов, издаваемых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, но и правоприменительной практики в Российской Федерации. В пункте 6 статьи 125 указывается, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

33. В контексте соблюдения прав, закрепленных в Пакте, существенное значение имеет положение пункта 4 статьи 15 Конституции, в соответствии с которым общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

являются составной частью ее правовой системы, а правила международного договора, в случае их коллизии с правилами закона, имеют преимущественную юридическую силу. Данное положение многое меняет в концепции конституционной юрисдикции, и любые из перечисленных в статье 125 Конституции полномочия Конституционного суда имеют немаловажное значение с точки зрения соблюдения прав человека. Пункт 4 статьи 125, в котором предусматривается, что Конституционный суд проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, означает, что граждане в индивидуальном порядке могут оспаривать закон на равных основаниях с самим государством. Реально Конституционным судом было рассмотрено одно дело, которое имеет непосредственное отношение к правам человека, закрепленным в Пакте; им было принято решение о признании неконституционности системы прописки. Многие десятилетия существование этой системы как де-факто, так и де-юре влекло за собой нарушение основополагающих норм международного права, и в особенности гражданского права на жилище; по решению Конституционного суда эта система изъята из основ законодательства Российской Федерации, и из Жилищного кодекса был также исключен ряд статей.

34. В Российской Федерации обеспечиваются необходимые материальные гарантии независимости судов. В государственном бюджете финансирование судов осуществляется по специальной статье. Смета расходов на судебную систему не подлежит уменьшению, и решение относительно необходимости ее увеличения принимается Парламентом. В настоящее время подготавливается бюджет на 1996 год, и Министерство юстиции прилагает все силы, чтобы добиться включения в него необходимых хозяйственных ассигнований в порядке доведения судебной системы до международного уровня, хотя здесь, разумеется, есть определенные трудности, обусловленные экономическими факторами.

35. В России имеется также Верховный суд, который является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; он осуществляет судебный надзор за деятельностью судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный суд является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, за деятельностью которых он осуществляет судебный надзор; он также дает разъяснения по вопросам судебной практики.

36. В главе 7 Конституции предусматриваются гарантии независимости, беспристрастности, несменяемости и неприкосновенности судей, что является прямым отражением требований Пакта. В статье 10 Конституции указывается, что судебная власть является самостоятельной. Поскольку Российская Федерация пытается извлечь уроки как из своей собственной, так и из мировой истории, предпринимаются усилия экономического и иного характера для обеспечения того, чтобы судебная власть была действительно самостоятельной ветвью государственной власти. При тоталитаризме судебная власть не имела веса, и в последние десятилетия она играла в России второстепенную роль. Президент Ельцин заявил, что 1995 год станет годом укрепления авторитета судебной власти в Российской Федерации. Демократическое развитие России немыслимо без прочной, беспристрастной

судебной власти, и предпринимаемые в настоящее время усилия сосредоточены на создании демократической судебной системы. В соответствии с пунктом 1 статьи 120 Конституции судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. Механизм назначения судей исключает их зависимость от какого-либо органа государственной власти. В соответствии со статьей 102 Конституции судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, которое, в свою очередь, основано на мнении коллегий судей и иных соответствующих субъектов. При этом Конституция не предусматривает право Президента или Совета Федерации принимать по собственной инициативе решение об освобождении судей от должности. В соответствии со статьей 6 новой редакции закона "О статусе судей в Российской Федерации" судьи федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом по представлению соответственно председателей Верховного и Высшего Арбитражного судов; пункт 3 статьи 6 новой редакции закона предусматривает, что для определенных назначений требуется также учет мнений законодательного органа соответствующего субъекта Российской Федерации. Полномочия судей могут быть прекращены не иначе как в порядке, установленном федеральным законом, и они не ограничены определенным сроком, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Согласно статье 122 Конституции, судьи неприкосновенны. Они не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или задержаны без согласия соответствующих судебных органов; неприкосновенность судей регламентируется федеральным законом. 20 апреля 1995 года впервые в практике российского законодательства был принят Федеральный закон "О государственной защите судей", которым предусмотрена система мер обеспечения их правовой и социальной защиты в связи с их служебной деятельностью. Указанные меры применяются также в отношении близких родственников, а в исключительных случаях - и иных лиц. Проводимая в России судебная реформа направлена на реализацию требований Пакта; важность данных вопросов подчеркивает образование Президентом Российской Федерации Совета по судебной реформе, а также подготовку законопроекта о реформе всей судебной системы.

37. Обращаясь к вопросу f), выступающий говорит, что после принятия 27 апреля 1993 года Закона "Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" число обращений граждан по вопросу обжалования бездействия должностных лиц и органов государственной власти резко возросло. До принятия указанного Закона в первом полугодии 1993 года поступило 8 772 жалобы граждан по вопросу нарушения их прав органами государственной власти, местного самоуправления, а также должностными лицами. В первом полугодии 1994 года количество таких дел возросло на 54% и составило 13 541 жалобу. В более чем 70% случаев нарушенные права граждан были восстановлены. Для сравнения стоит упомянуть, что число рассмотренных судами гражданских дел возросло за этот же период всего на 3%. В конце 1993 года и в начале 1994 года проходили выборы в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в выборные органы местного самоуправления. Если раньше в судах Российской Федерации практически не рассматривались дела, связанные с нарушением прав граждан избирать и быть избранными, то в 1994 году и в первом полугодии 1995 года районными, областными и

краевыми судами было рассмотрено свыше 100 таких дел. Большинство жалоб, поступивших от граждан, были частично или полностью удовлетворены.

38. Переходя к вопросу g), он говорит, что в соответствии со статьей 56 Конституции и на основании положений Закона "О чрезвычайном положении" в отдельных местностях Российской Федерации вводился режим чрезвычайного положения. Во исполнение своих обязательств по пункту 3 статьи 4 Пакта Правительство Российской Федерации информировало Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к этому решению. Требование об информировании Генерального секретаря содержится в статье 41 Закона "О чрезвычайном положении". Пункт 3 статьи 56 Конституции и статьи 22, 23, 24, 26 и 27 Закона "О чрезвычайном положении" имеют отношение к вопросу ограничения прав человека и находятся в рамках требований статьи 4 Пакта. Можно сказать, что с юридической точки зрения указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения не превышали допустимых национальным законодательством и Пактом ограничений прав и свобод, в том числе гарантированных статьями 2, 4 и 27 Пакта. Что касается статьи 27 Пакта, то в статье 26 Закона "О чрезвычайном положении" прямо указывается, что меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, не должны влечь за собой дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам расы, национальности, пола, языка, религии, политических убеждений или социального происхождения. Однако следует признать, что на практике имели место случаи нарушения прав человека. В период с 3 по 10 октября 1993 года, когда режим чрезвычайного положения был введен в Москве, был зафиксирован ряд случаев злоупотребления со стороны представителей сил, обеспечивающих режим чрезвычайного положения. 16 октября 1993 года Президент Российской Федерации поручил расследовать случаи злоупотребления властью сотрудниками Министерства внутренних дел, Министерства безопасности и Министерства обороны, а также проверить все акты, изданные правительством Москвы в этот период, на предмет их соответствия законодательству Российской Федерации. По данным прокуратуры Москвы, от граждан и организаций поступило 115 обращений в связи с незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел в период чрезвычайного положения; по 36 из них были возбуждены уголовные дела.

39. Обращаясь к вопросу h), выступающий говорит, что в России под "событиями в Чечне" понимается период с середины 1991 года, т.е. с момента прихода к власти Джохара Дудаева, когда в этой республике, которая является составляющей частью Российской Федерации, начались массовые и систематические нарушения прав человека. Положения Пакта нарушались следующим образом. Имели место нарушения статьи 6, поскольку в период режима Дудаева, т.е. с момента его прихода к власти до проведения операций по восстановлению конституционного правления, было вырезано более 6 000 русских исключительно по признаку их расового происхождения; ежемесячно уничтожалось несколько десятков людей, настроенных оппозиционно режиму Дудаева. Широкое распространение получил терроризм: в 1993-1994 годах сторонниками Дудаева было совершено пять попыток угона самолетов, сопряженных с взятием заложников и человеческими жертвами. Что касается статьи 8 Пакта, то в годы правления Дудаева

имели место случаи похищения российских граждан и их принудительного использования на тяжелых физических работах в Чечне. Имеются также факты, свидетельствующие об организации связанными с Дудаевым криминальными группировками поставок женщин в целях проституции в страны Восточной и Западной Европы. Имели место нарушения статьи 11 Пакта, поскольку находящиеся под контролем Дудаева криминальные группировки широко практиковали рэкет и вымогательство, сопровождавшиеся насильственным захватом и истязанием людей. Нарушалась и статья 9 Пакта, ибо имели место произвольные аресты и случаи насильственного исчезновения людей. Что касается статьи 20, то режимом Дудаева создавались условия для усиления сепаратистских, антироссийских и расистских настроений, и чеченским военно-воздушным силам был отдан особый приказ готовиться к нанесению бомбовых ударов по российским городам. Имеются свидетельства убийств, ограблений и этнических чисток на территории Чеченской Республики; так, в 1992 году, т.е. непосредственно после прихода Дудаева к власти, из Чечни выехали 38 000 человек, в том числе 30 000 русских, что втрое больше, чем в 1991 году; всего за годы правления Дудаева территорию Чечни были вынуждены покинуть более 300 000 человек. Правительству и Президенту Российской Федерации пришлось прибегнуть к принудительному разоружению незаконных вооруженных формирований в Чечне; хотя государственное принуждение является далеко не лучшим способом разоружения людей, в случае чеченских событий к нему прибегли как к крайней мере, когда все другие возможные средства, в том числе переговоры, были исчерпаны. Операция по разоружению незаконных формирований в Чечне была проведена вооруженными силами на основании действующего в стране законодательства.

40. Отвечая на вопрос i), фигурирующий в перечне вопросов, выступающий говорит, что процедура уведомления не была задействована, поскольку чрезвычайное положение в Чеченской Республике фактически не вводилось. Это объясняется рядом веских причин. Кризис в Чечне является беспрецедентным по своим масштабам, и действующим национальным законодательством, регулирующим введение чрезвычайного положения, не предусматриваются адекватные формы реагирования со стороны федеральных властей. Введение чрезвычайного положения, безусловно, является наиболее желательным и юридически оправданным способом действия. В соответствующем Законе действительно предусматриваются меры, с помощью которых федеральное правительство при обычных условиях в состоянии незамедлительно восстановить порядок. Однако этим Законом оговаривается также ряд условий, как законодательного характера, так и связанных с конкретными обстоятельствами, на основании которых он может быть задействован; специфика же ситуации в Чечне отнюдь не вписывается в рамки этих условий. В частности, законом предусматривается, что для введения чрезвычайного положения требуется согласие местных органов государственной власти. В Чечне же режимом Дудаева были распущены все такие органы, в том числе Парламент, причем это было сопряжено со значительными человеческими жертвами. Разгон этих органов власти был осуществлен вооруженными формированиями, само существование которых в сущности нарушает положения Конституции Российской Федерации и в распоряжении которых находится мощный арсенал вооружений: отмечалось наличие большого количества стрелкового оружия, десятков военных самолетов, систем залпового огня, тяжелой артиллерии, противотанковых средств, зенитных ракетных систем и в ряде случаев - современных военных электронных систем. Характер и масштабы действий этих бандформирований

делали невозможным реагирование на них со стороны местной милиции или сил Министерства внутренних дел. При подобных обстоятельствах страна находится в опасности, и в порядке обеспечения сохранения ее государственных структур настоятельно требуются ответные действия. Все это, безусловно, объективные причины. Кроме того, Закон "О чрезвычайном положении" остается несовершенным и в нем не содержится положений относительно использования вооруженных сил для восстановления порядка. Следовательно, Российская Федерация была вынуждена задействовать иные законодательные механизмы. Конституция этой страны фактически предоставляет в распоряжение государства иные способы действий; если Комитет пожелает, то выступающий может подробно охарактеризовать их. Он хотел бы прежде всего подчеркнуть то обстоятельство, что реакция Российской Федерации на кризис в Чечне не сопряжена с каким-либо отступлением от положений действующего законодательства.

41. Обращаясь к вопросу j), он говорит, что уровень бюрократизации местных государственных органов в советское время был высоким и что получение простых свидетельств о регистрации оказывалось сопряженным с громадной затратой усилий и времени людей. Коммерческие структуры, пользуясь недостаточностью правового регулирования, быстро освоили этот рынок услуг. Серьезная проблема заключается, безусловно, в возникновении ситуации, когда для урегулирования текущих юридических вопросов граждане вынуждены обращаться в коммерческие организации. В настоящее время принимаются различные меры по установлению контроля за деятельностью таких структур. Одной из них является подготовка закона, в соответствии с которым вся российская нотариальная система должна следовать концепции "латинского" нотариата, используемой во всей Европе. Эта система будет функционировать под контролем Министерства юстиции. Кроме того, принятый Государственной думой 26 июня 1995 года Федеральный закон "Об основах государственной службы" вводит ограничения на общественную деятельность государственных служащих. К числу других разрабатываемых в настоящее время законов относятся закон о федеральных органах исполнительной власти и закон об органах местного самоуправления. Предпринимаются также усилия по осуществлению текущего контроля за деятельностью коммерческих организаций. Хотя данная проблема урегулирована еще не полностью, как в правовом отношении, так и на практике в ее решении удалось добиться значительного прогресса.

42. Переходя к вопросу k), выступающий говорит, что правительство Российской Федерации придает важное значение успешному осуществлению статьи 27 Пакта. Следует указать, что национальная проблема особенно обострилась в свете укоренившихся стереотипов сталинской национальной политики, пустившей глубокие корни в российской жизни. Приоритетное значение придается обеспечению всем этническим группам равных возможностей для установления таких форм развития, какие они считают для себя оптимальными. Следует отметить, что к урегулированию своих культурных и лингвистических проблем стремятся многие этнические общности, в том числе 62 коренных малочисленных народа.

43. В настоящее время предпринимаются серьезные усилия по определению единой концепции защиты прав этнических групп (с учетом интересов каждой этнической группы, а также их взаимных интересов) и обеспечения национального согласия. В такой стране, как Российская Федерация, это является сложной и трудной задачей, сопряженной с решением щекотливых вопросов национального, политического, экономического и социального характера: в их числе - формирование институтов власти, предотвращение этнических конфликтов, распределение региональных ресурсов, использование средств производства, жизненный уровень и социальная поддержка. В рамках этой единой концепции каждая этническая группа будет проводить свой собственный политический курс. И от последующей законотворческой деятельности, несомненно, будет зависеть, какое содержание будет придаваться в рамках этой единой концепции статусу меньшинств и коренных малочисленных народов.

44. В настоящее время ведется проработка ряда юридических аспектов данной проблемы. Недавно Государственная дума приняла проект федерального закона "О национально-культурном объединении граждан"; через два дня он будет внесен на рассмотрение во втором чтении. Правительство придает этому закону очень важное значение и добивается его проведения через Парламент; как представляется, здесь удалось, наконец, достичь согласия. Также близится к завершению работа над проектами двух законов - "О национально-культурной автономии" и "Об основах правового статуса малочисленных коренных народов"; оба они были разработаны с учетом мнений этнических общин.

45. Следует добавить, что Российская Федерация прилагает усилия для устранения любых расхождений между международными договорами и проектами федеральных законов, касающихся таких прав; по мнению правительства, эти законы должны отвечать международным стандартам. Наконец, Российская Федерация проводит на федеральном уровне курс, ориентированный на признание специфических интересов и прав малочисленных коренных народов; в идеале этот курс найдет отражение в действующем законодательстве.

46. Отвечая на вопрос 1), он заявляет, что статья 33 Конституции никоим образом и ни при каких обстоятельствах не лишает иностранцев и лиц без гражданства права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В пункте 34 доклада изложена правовая основа гарантий прав таких лиц. В Российской Федерации нет федерального закона, ограничивающего право лиц этой категории на обращение в государственные органы или органы местного самоуправления. О федеральном законодательстве в отношении статуса иностранных граждан говорится в пункте 35 доклада. Права иностранцев и лиц без гражданства в действительности гарантируются законом: статья 45 Конституции наделяет таких лиц правом защищать свои права и свободы всеми законными способами; статья 46 наделяет их правом на судебную защиту этих прав. Кроме того, внутригосударственным законодательством предусматривается рассмотрение обращений иностранцев и лиц без гражданства; практика показывает, что рассмотрение таких обращений и принятие по ним мер происходит на соответствующих государственных уровнях.

47. Г-н БАН дает позитивную оценку докладу Российской Федерации за всестороннее освещение в нем нынешней обстановки в России. В сущности этот доклад является не четвертым, а первоначальным докладом, поскольку страна находится в процессе перехода к совершенно новой конституционной и правовой системе. Поэтому, хотя на таком этапе задавать фундаментальные вопросы и не принято, он все же хочет высказать ряд озабоченностей. Во-первых, в статье 5 Конституции Российской Федерации говорится о равноправии и самоопределении народов Российской Федерации; однако в той же статье указывается на государственную целостность. В статье 4 вновь содержится упоминание о государственной целостности. Его несколько озадачивают высказанные Президентом Российской Федерации 24 февраля 1994 года замечания относительно того, что никакая этническая группа не может осуществлять исключительный контроль над какой-либо данной территорией, и в частности над использованием ее ресурсов. Как следует понимать это заявление?

48. Кроме того, в пункте 1 статьи 65 Конституции оговаривается состав Федерации и перечисляются входящие в нее республики, края, области и округа. В пункте 2 статьи 65 предусматривается, что принятие в Российскую Федерацию осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным судом. Однако не содержится никакого упоминания относительно выхода из Федерации. Не предполагает ли это, что выход из Федерации требует внесения поправки в Конституцию? Однако Конституцией устанавливаются довольно жесткие условия внесения в нее поправок, и, кроме того, в ней утверждается, что отдельные положения категорически не подлежат пересмотру. Предложения о пересмотре положений некоторых разделов требуют их поддержки большинством в три пятых голосов. На практике же и с учетом нынешних политических условий подобный шаг едва ли может быть реализован. По его мнению, обеспечению стабильности Федерации неизменно придается важное значение. Он вполне понимает стремление этой страны к сохранению своего единства. И все же, в практическом плане, что означает право на самоопределение? Эта концепция, смысл которой можно толковать как право определять свою собственную судьбу, закреплена в статье 1 Пакта; в Конституции же Российской Федерации это важнейшее понятие, по-видимому, не находит отражения. Хотя такого рода озабоченности, возможно, и не имеют прямого отношения к основным проблемам, волнующим Комитет, он подозревает, что многие вопросы, которые возникнут в ходе последующей дискуссии, будут обусловлены существующей в рамках Конституции неопределенностью в вопросе самоопределения народов этой страны.

49. Во-вторых, в Конституции имеется ряд явных расхождений. В пункте 4 статьи 15 говорится, что в Российской Федерации международные обязательства страны имеют преимущественную силу. В то же время в пункте 6 статьи 125 предусматривается, что никакие международные договоры не должны противоречить положениям Конституции. Выступающий отмечает, что, сопоставляя Конституцию с Пактом, он выявил не только множество сходных черт, но и много расхождений. Изучался ли российскими властями вопрос о том, как положения Пакта находят отражение в Конституции страны? Их страна явно готовится подписать Европейскую конвенцию о правах человека, что является шагом, который, на его взгляд, требует аналогичного процесса тщательной экспертной проработки. В присутствии видных российских юристов, конечно же, излишне указывать на Венскую

конвенцию о праве международных договоров, по положениям которой государствам запрещается ставить внутригосударственное законодательство выше международных обязательств.

50. Особую озабоченность вызывает у него неспособность Конституционного суда устранить несоответствия между международными договорами и внутригосударственным законодательством. Очевидно, что этот суд не уполномочен заслушивать индивидуальные жалобы о нарушении прав человека; как представляется, он правомочен лишь определять конституционность или неконституционность закона, на основании которого выносится тот или иной приговор. Примечательно, что в основах российского законодательства он не нашел никаких положений, отражающих содержание пункта 3 статьи 2 Пакта, где предусматривается, что любому лицу должно быть обеспечено право ссылаться на этот документ в судах и других инстанциях. Российской Федерации следует предоставить Комитету разъяснения по этому важному вопросу. Кроме того, хотя здесь часто упоминалось о компенсации, он практически ничего не услышал о намерениях Российской Федерации привлечь к ответственности и наказать лиц, совершивших нарушения прав человека при прежнем режиме, в соответствии с ее обязательствами по Пакту.

51. Наконец, оговорка, сделанная Советским Союзом при подписании и ратификации Пакта, по-видимому, все еще остается в силе. Планирует ли Российская Федерация снять ее?

Заседание закрывается в 13 час. 05 мин.