



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ  
О ГРАЖДАНСКИХ  
И ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ПРАВАХ

Distr.  
GENERAL

CCPR/C/RUS/2002/5  
9 December 2002

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

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

Пятый периодический доклад государств-участников,  
подлежавший представлению в 1999 году

Российская Федерация\*

[Язык оригинала: русский]  
[17 сентября 2002 года]

---

\* В соответствии с пожеланием, выраженным Комитетом по правам человека на его шестьдесят шестой сессии в июле 1999 года, настоящий доклад издается в том виде, в котором он был получен.

**ПЯТЫЙ ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ДОКЛАД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
"О ПРИНИМАЕМЫХ МЕРАХ И ПРОГРЕССЕ НА ПУТИ К ДОСТИЖЕНИЮ  
СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ, ПРИЗНАВАЕМЫХ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПАКТЕ  
О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ"**

**ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ ПАКТА**

**Статья 1**

1. Федеративная концепция государственного устройства России основывается на балансе интересов равноправных субъектов федерации, учитывает их национальную самобытность, территориальные и иные особенности. Право на самоопределение реализуется в России в различных формах национально-территориальной и национально-культурной автономии.
  
2. Из 89 равноправных субъектов Федерации национально-государственными образованиями являются 21 республика, 1 автономная область и 10 автономных округов. Национально-культурная автономия представляет собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях решения вопросов сохранения самобытности, языка, образования и национальной культуры. Эта реальная форма самоопределения особенно актуальна для этносов, не имеющих территориальной автономии в силу своего дисперсного расселения. Основные вопросы, связанные с образованием и деятельностью национально-культурной автономии регулируются федеральными законами "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 года, "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 года, нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами в области обеспечения и защиты прав человека. С принятием закона "О национально-культурной автономии" были конкретизированы многие права национально-культурных автономий (получение поддержки от различных органов государственной власти, представление своих национально-культурных интересов в этих органах, получение и распространение информации на национальном языке, создание образовательных и научных учреждений, участие в деятельности международных неправительственных организаций и др.). По данным органов юстиции, в субъектах Российской Федерации зарегистрировано в общей сложности более 250 национально-культурных автономий.
  
3. Сочетание принципов самоопределения и федерализма, провозглашенное Конституцией Российской Федерации, закреплено в федеральном законе "О принципах и

порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 4 июня 1999 года Законом, в частности, было гарантировано равноправие субъектов федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимость ущемления прав и интересов субъектов федерации, согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов. Закон и принятые на его основе другие нормативные акты во многом устранили имевшиеся ранее проблемы, связанные с отсутствием четких механизмов координации действий между федерацией и ее субъектами.

4. Роль местного самоуправления в системе представительных органов Российской Федерации значительно укрепилась. За последние несколько лет была создана нормативная правовая база, необходимая для организации и деятельности местного самоуправления и соответствующая международным стандартам. В 1998 году российский парламент ратифицировал Европейскую хартию местного самоуправления, содержащую общие для демократических государств принципы децентрализации управления и самоорганизации граждан. В России были приняты федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 года, "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 сентября 1997 года, "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26 ноября 1996 года, указы Президента Российской Федерации "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 декабря 1993 года, "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" от 11 июня 1997 года, "Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления" от 15 декабря 1999 года и другие. Эти нормативно-правовые акты регламентируют вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых отношений. Местное самоуправление играет все более активную роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью. Тем не менее успешное развитие системы местного самоуправления в России осложняется проблемами экономического характера, а также административной сложностью при выработке согласованных решений федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

5. Что касается восстановления исторической справедливости в отношении незаконно репрессированных народов России, то в развитие Закона РСФСР "О реабилитации

репрессированных народов" от 26 апреля 1991 года были приняты нормативно-правовые акты, содержащие конкретные меры по государственной поддержке возрождения и развития карачаевского, балкарского, калмыцкого народов, реабилитации российских финнов, российских корейцев, российских немцев и казачества. На основании Указа Президента от 16 сентября 1995 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации при разрешении вопросов реабилитации репрессированных народов стали шире использовать возможности местного самоуправления и оказывать поддержку развитию его различных форм с учетом национальных, культурных и иных традиций населения.

6. С целью дальнейшего укрепления правовых гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов принято три основополагающих федеральных закона: "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 16 апреля 1999 года, "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 06 июля 2000 года и "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 4 апреля 2001 года. В них детально регламентируется комплекс взаимоотношений между общинами коренных малочисленных народов и органами государственной власти. Кроме того, эти народы получили дополнительные права в области самоорганизации, осуществления независимой деятельности, получения финансовых льгот, дотаций и других видов помощи, развития своих самобытных традиций.

## Статья 2

7. Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка, отношения к религии и иным основаниям является преступлением, влекущим уголовную ответственность (статья 136 Уголовного кодекса Российской Федерации, принятого в 1996 году).

8. Что касается пунктов 2 и 3 статьи 2 Пакта, то законодательство Российской Федерации обеспечивает правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты. Данное право реализуется компетентными органами законодательной, исполнительной и судебной власти в соответствии с подпунктом б) пункта 3 статьи 2 Пакта. Закрепленная в Конституции обязанность государства обеспечивать любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты конкретизируется рядом нормативно-правовых актов.

9. В рамках судебной-правовой реформы был подготовлен и реализуется комплекс законодательных и организационных мер, основной целью которых является обеспечение судебной защиты и неуклонного соблюдения прав и свобод человека согласно общепризнанным нормам и принципам международного права. Начало этой реформы ознаменовалось принятием в 1992 году Закона "О статусе судей в Российской Федерации", в который затем был внесен ряд изменений и дополнений. Установленные данным Законом гарантии распространяются на судей судов всех уровней и не могут быть отменены и снижены иными нормативными актами Российской Федерации или ее субъектов. В апреле 2002 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона "О государственной защите потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству", целью которого является улучшение условий для надлежащего отправления правосудия.

10. Существенные изменения были внесены в уголовное судопроизводство Законом Российской Федерации от 16 июля 1993 года, на основании которого в ряде регионов России уголовные дела по ходатайству обвиняемого стали рассматриваться судом в составе профессионального судьи и двенадцати присяжных заседателей. В соответствии с вступившим в действие с 1 июля 2002 года Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации суду присяжных подсудны дела о преступлениях, которые подлежат рассмотрению по первой инстанции Верховным Судом Российской Федерации, Верховным судом республики, краевым или областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа (в этот перечень, прежде всего, включены все преступления, за которые Уголовным кодексом РФ в качестве наказания предусмотрена смертная казнь). В настоящее время суды присяжных действуют в девяти регионах Российской Федерации: Алтайском крае, Ивановской области, Краснодарском крае, Московской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Ставропольской и Ульяновской областях. За шесть лет судами присяжных было рассмотрено более двух тысяч уголовных дел в отношении примерно 3 900 лиц, обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений.

11. Важным этапом судебной-правовой реформы стало принятие Государственной Думой 23 октября 1996 года Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации". Данный закон устанавливает трехзвенную систему федеральных судов общей юрисдикции, институт мировых судей, определяет порядок наделения полномочиями судей. В законе получили развитие конституционные положения о судебной власти, ее самостоятельности и независимости от законодательной и исполнительной властей, о несменяемости и неприкосновенности судей, равенстве всех перед законом и судом, открытости разбирательства дел, участии граждан в

осуществлении правосудия в качестве присяжных и народных заседателей. Законом также установлена обязательность судебных постановлений для всех без исключения органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, а также других физических и юридических лиц. Кроме того, предусматривается, что обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами Российской Федерации.

12. В рамках системы судов общей юрисдикции сохранены военные суды. Их полномочия, порядок образования и деятельности установлены Федеральным конституционным законом "О военных судах" от 23 июня 1999 года. Военные суды Российской Федерации являются федеральными судами общей юрисдикции и осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды осуществляют правосудие самостоятельно, подчиняясь только Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Судьи военных судов независимы и в своей деятельности по осуществлению правосудия никому не подотчетны. Всякое вмешательство в деятельность судей военных судов по осуществлению правосудия недопустимо и влечет ответственность, предусмотренную федеральным законом. Гарантии независимости судей, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, не могут быть отменены или снижены в отношении судей военных судов. Законом обеспечивается обжалование постановлений военных судов в рамках гражданской юстиции: Президиум Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и военных судов. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии, принятые ей в первой инстанции и не вступившие в силу. Судьи военных судов и Военной коллегии из числа военнослужащих прикомандировываются соответственно к военным судам, Верховному Суду Российской Федерации на срок пребывания в должности судьи. Контракт о прохождении военной службы, заключенный судьей военного суда или судьей Военной коллегии, приостанавливает свое действие с момента принятия решения о его назначении на судебную должность.

13. В рамках осуществления судебно-правовой реформы в современной российской судебной системе создан институт мировых судей (Федеральный закон от 17 декабря 1998 года), призванный приблизить суд к нуждам местного населения и тем самым

облегчить доступ граждан к правосудию, что особенно важно в условиях постоянного роста числа поступающих в суды дел. Поступление гражданских дел в 2000 году по сравнению с 1996 годом возросло почти на 68%, в 2000 году судами было рассмотрено более пяти миллионов гражданских дел. Федеральным законом от 29 декабря 1999 года установлено общее число мировых судей и количество судебных участков в субъектах Российской Федерации. 7 июля 2000 года Государственной Думой был принят еще один Федеральный закон, которым были внесены необходимые дополнения, касающиеся определения подсудности дел мировым судьям, а также устанавливающие процессуальные правила производства по таким делам и обжалования вынесенных мировым судьей решений. В результате, к подсудности мировых судей были отнесены уголовные дела о преступлениях небольшой тяжести, за совершение которых максимальное наказание не может превышать двух лет лишения свободы, а также целый ряд гражданских дел. По состоянию на 4 апреля 2001 года корпус мировых судей насчитывал более 2000 человек, в настоящее время его формирование продолжается.

14. Другим важным направлением судебно-правовой реформы является дальнейшее укрепление независимого статуса судей в Российской Федерации. В этих целях Федеральным законом от 20 апреля 1995 года была предусмотрена государственная защита судей, состоящая в осуществлении компетентными органами государства мер для обеспечения их безопасности, а также правовой и социальной защиты.

15. Принятие в 1997 году Федеральных законов "Об исполнительном производстве" и "О судебных приставах" во многом способствовало повышению авторитета судебной власти, опирающейся, прежде всего, на неукоснительность исполнения принятого судом решения. Законами предусмотрено создание и функционирование службы судебных приставов, занимающейся принудительным исполнением судебных решений, а также обеспечением порядка деятельности судов. В них определяется процессуальный порядок производства исполнительных действий, структура службы судебных приставов и статус ее должностных лиц и т.д.

16. В целях создания дополнительных условий для независимого осуществления правосудия был принят еще один важный закон "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации" от 08 января 1998 года. Судебный департамент представляет собой самостоятельную структуру в судебной системе, призванную организационно обеспечить деятельность всех гражданских и военных судов (кроме Верховного Суда РФ), органов судейского сообщества и мировых судей путем проведения мероприятий кадрового, финансового и материально-технического характера.

17. Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. штатная численность судей была увеличена на тысячу единиц, и составила, таким образом, 16 742 судьи. Формированию судейского корпуса в немалой степени способствует созданная в Российской Федерации система подготовки кадров и повышения квалификации на базе Российской академии правосудия.

18. В интересах расширения доступа граждан к правосудию, приближения судебной защиты к стандартам Европейского Суда и создания новых возможностей совершенствования судопроизводства в Российской Федерации 18 декабря 2001 года был принят новый Уголовно-процессуальный кодекс, который вступил в силу в июле 2002 года (ряд его положений будут введены в действие позднее). См. пункты 64-68 и 111-121 настоящего доклада. Завершается разработка проекта нового Гражданско-процессуального кодекса.

19. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 года была утверждена Федеральная целевая программа "Развитие судебной системы в России на 2002-2006 годы", в которой заложены меры по повышению эффективности деятельности судебной власти, оптимальному организационно-правовому и материально-техническому обеспечению судебной системы. Ожидаемыми конечными результатами реализации Программы являются: укрепление независимости судей, повышение престижа суда, повышение ответственности судей за осуществление правосудия, последовательная реализация конституционных принципов судопроизводства, обеспечение надлежащего финансирования судебной власти.

20. Расширяется роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении правовой защиты граждан. Следует отметить, что практикой Конституционного Суда стало обращение к международным актам, в которых Суд находит дополнительные аргументы в подтверждение своей правовой позиции, выработанной на основе положений Конституции. Одним из наиболее важных источников таких аргументов остается Международный пакт о гражданских и политических правах. За время своей деятельности на основе Конституции 1993 года Суд обращался к Пакту в 32 постановлениях и 18 определениях. Решения Конституционного Суда служат основанием для защиты или восстановления прав всех лиц, чьи интересы могли быть затронуты применением нормативного акта или его положения, признанных не соответствующими Конституции России.

21. Что касается пункта 1 статьи 2 Пакта, то Конституционный Суд в своем Постановлении от 17 декабря 1998 года подтвердил, что возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в

том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией России.

22. Что касается пункта 3 статьи 2 Пакта, то Конституционный Суд в постановлении от 18 февраля 2000 года обеспечил право гражданина знакомиться с материалами прокурорских проверок, непосредственно затрагивающими его права и свободы, и право на судебную проверку законности отказа в предоставлении таких материалов.

23. В России в соответствии с рекомендациями Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций уделяется внимание развитию и совершенствованию институтов несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Национальная система таких несудебных государственных учреждений состоит из следующих звеньев:

#### **1. Прокуратура Российской Федерации**

В соответствии с принятым в 1995 году Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" она осуществляет надзор за соблюдением прав человека федеральными министерствами и ведомствами, представительными органами и органами исполнительной власти субъектов федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Внесенные впоследствии дополнения и изменения в указанный Закон оказали существенное влияние на систему приоритетов прокурорского надзора. Усиление правозащитной функции органов прокуратуры в соблюдении прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным нормам и принципам международного права и в соответствии с Конституцией РФ - стало первоочередным и главным. Концептуальное положение о правозащитной функции прокуратуры нашло отражение в специальной главе "О надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина" Закона "О прокуратуре". Оптимизированы взаимоотношения прокуратуры с судом. Равенство прав сторон в уголовном процессе законодательно закреплено, в том числе в новом УПК РФ. Прокурор, участвуя наравне с защитой и другими сторонами в уголовном процессе, одновременно обязан реагировать на нарушения их прав, вносить представления об изменении или отмене судебных решений.

Ежегодно прокурорами выявляется несколько десятков тысяч нарушений прав и законных интересов граждан в системе органов местного самоуправления, руководителями предприятий разных форм собственности и руководителями местных администраций. В 2000 году в целях восстановления нарушенных прав граждан

прокурорами принесено более 70 000 протестов, внесено 75 000 представлений, предъявлено в суды свыше 50 000 исков.

В первом полугодии 2001 года органами прокуратуры России рассмотрено и разрешено 523 000 заявлений и жалоб граждан. Около 430 000 граждан побывали на личном приеме у надзирающих прокуроров, в том числе более 144 000 - у прокуроров субъектов Федерации.

По данным Генпрокуратуры, большая часть обращений граждан - жалобы на нарушения, допущенные в ходе следствия и дознания. За первые шесть месяцев 2001 года прокурорами рассмотрено около 183 000 таких заявлений, причем примерно четверть из них были удовлетворены. На втором месте по числу обращений в органы прокуратуры - жалобы по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов - всего 180 000, в том числе около 35 000 составляют жалобы на нарушения трудового законодательства, 24 000 - жилищного законодательства и 6 тыс. - по пенсионным вопросам. Затем следуют обращения по поводу законности судебных постановлений по гражданским (66 500) и уголовным (57 500) делам.

## **2. Уполномоченный по правам человека**

Государственная должность Уполномоченного по правам человека в соответствии с Конституцией была учреждена в 1997 году Федеральным конституционным законом. На основании указанного закона были также учреждены должности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В настоящее время в 25 субъектах приняты законы, регламентирующие их деятельность, а в 18 из них уже назначены уполномоченные по правам человека.

В отличие от органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за соблюдением юридических прав и свобод человека и гражданина, регламентированных, как правило, нормами федерального законодательства, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации осуществляет государственную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, его правозащитная деятельность дополняет существующие средства их защиты, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции иных государственных органов.

Законодательный мандат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обязывает его способствовать восстановлению нарушенных прав человека и гражданина, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами

и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в этой области, правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты.

С момента избрания в мае 1998 года Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сформирован и функционирует его аппарат, рассмотрены десятки тысяч жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод. Ежегодный доклад о своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации, палатам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации. В настоящее время опубликованы четыре ежегодных доклада и пять специальных докладов, посвященных проблемам нарушений: прав граждан, страдающих психическими расстройствами; уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности; прав граждан на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации; прав граждан сотрудниками МВД России и в рамках уголовно-исполнительной системы Минюста России; прав инвалидов в Российской Федерации. Специальные доклады направлены в Государственную Думу, руководителям заинтересованных министерств и ведомств, в средства массовой информации.

Эффективность правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сдерживается отсутствием у него, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, права законодательной инициативы в целях совершенствования федерального законодательства о правах человека и возможности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии законодательных актов, регламентирующих права человека, Конституции Российской Федерации.

### **3. Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации**

В отличие от института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, являющегося конституционным федеральным государственным органом, Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации выполняет функции по обеспечению его деятельности как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим Комиссия не обладает самостоятельным статусом федерального государственного органа, а является консультативным органом при главе государства. Ее полномочия и состав были определены Указом Президента от 18 октября 1996 года.

Ныне на указанную комиссию возложены: сбор, изучение и анализ информации и материалов по вопросам соблюдения прав человека; составление общих ежегодных докладов и специальных докладов в этой области и направление их Президенту; подготовка для Президента предложений о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав человека; участие в подготовке соответствующих законопроектов; рассмотрение обращений лиц, содержащих информацию о фактах систематического нарушения прав человека.

24. На администрацию Президента России, Аппарат Правительства России возложены рассмотрение и анализ обращений граждан. В Администрации в качестве самостоятельного подразделения функционирует Управление Президента по работе с обращениями граждан. Однако до сих пор в России нет федерального закона, который бы с учетом конституционных норм установил общие правила рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб граждан во всех органах исполнительной власти и иных государственных организациях, в органах местного самоуправления.

25. В целях дальнейшего развития деятельности адвокатуры предполагается принять законопроект "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", который уточняет и расширяет права и возможности адвокатов. В нем, в частности, прописаны гарантии независимости адвокатской деятельности, расширены права адвоката при оказании юридической помощи. В статье под названием "Адвокатская тайна" налагается запрет на прослушивание телефонных и иных переговоров адвоката, обследование помещений, в которых он оказывает юридическую помощь. Запрещается досмотр, изъятие материалов и документов, составляющих досье адвоката по делам его клиентов. Адвокатской тайной, согласно законопроекту, являются любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему клиенту.

26. Распоряжением Президента Российской Федерации "О мероприятиях, связанных с проведением Года прав человека в Российской Федерации" от 04 апреля 1998 года. предусматривается разработка Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Комиссией по правам человека при Президенте России подготовлен проект Концепции, раскрывающей содержание прав и свобод человека, формулирующей задачи, принципы и основные приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти по их обеспечению и защите, а также закрепляющей основные направления совершенствования единых стандартов, систем и процедур обеспечения прав человека, в том числе отдельных групп населения (беженцы, вынужденные переселенцы, национальные меньшинства, коренные малочисленные народы, пожилые люди и др.)

27. Система правосудия в Чеченской Республике практически восстановлена, хотя и не в полном объеме. По состоянию на декабрь 2001 года в Чечне функционировало 12 судов и Верховный суд. На начало 2002 года на территории Чечни действовало 29 судей, занимающихся рассмотрением гражданских и уголовных дел, приемом граждан и осуществлением всех иных полномочий в полном объеме. Все районы Чечни находятся под контролем прокуратуры и органов правопорядка. Суды в Чечне рассматривают ограниченное количество уголовных дел. Дела об особо тяжких преступлениях направляются в Верховный Суд Российской Федерации.

28. За 10 лет действия Закона "О реабилитации жертв политических репрессий" от 18 октября 1991 года Генеральная прокуратура России пересмотрела свыше 530 тыс. уголовных дел в отношении почти 740 000 человек, из которых 520 000 граждан были реабилитированы. В соответствии с Законом на органы прокуратуры была возложена обязанность по проверке всех дел на лиц, подлежащих реабилитации. В частности, были пересмотрены дела таких известных исторических личностей как Великие князья Романовы, знаменитого танцовщика Рудольфа Нуреева, шведского дипломата Рауля Валленберга. Все они были реабилитированы Генеральной прокуратурой России. В то же время почти 90 000 человек в реабилитации было отказано. В основном речь идет о лицах, служивших в строевых и специальных формированиях немецко-фашистских войск, полиции, участвовавших в разведывательных, карательных и боевых действиях против Красной Армии, партизан, армий стран антигитлеровской коалиции и мирного населения.

Работа прокурорских органов по делам о реабилитации остается одним из наиболее приоритетных направлений. Перед прокурорами поставлена задача: завершить работу в возможно короткий срок. На сегодняшний день в 18 регионах России работа по пересмотру уголовных дел завершена либо завершается. Вместе с тем остаток дел, подлежащих пересмотру в соответствии с Законом, в ряде регионов еще велик.

В поле зрения органов прокуратуры постоянно находятся вопросы восстановления нарушенных прав граждан, пострадавших от политических репрессий, и предоставления им гарантированных Законом льгот. Так, в ходе 9 000 проверок исполнения реабилитационного законодательства прокурорами вскрыты многочисленные нарушения, в основном связанные с неполучением социальных льгот и гарантий. За последние годы внесено 4 000 актов прокурорского реагирования, по которым приняты меры по устранению нарушений закона и восстановлению прав граждан. Генпрокуратура внесла в Минфин представление по финансированию мероприятий, связанных с соблюдением данного Закона, а также проинформировала правительство и Госдуму России. За последние 2 года в интересах реабилитированных и их наследников, длительное время не получавших денежных компенсаций, органами прокуратуры предъявлено почти 2 тыс.

исков на сумму 10 млн. рублей, которые были судами удовлетворены. Меры прокурорского реагирования, а также соответствующие инициативы Генпрокуратуры способствовали увеличению в 2000-2001 годах ассигнований из федерального бюджета на защиту прав жертв политических репрессий, что положительно сказалось на реальном исполнении требований Закона.

29. Россия придает важное значение обеспечению правовой защиты прав человека российских соотечественников, проживающих за рубежом. В 1999 году был принят Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", в котором, в частности, закрепляется, что защита основных прав и свобод человека и гражданина применительно к соотечественникам является неотъемлемой частью внешнеполитической деятельности России.

30. Что касается прав иностранцев, то в июне 2002 года Госдумой России был принят Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", основанный на соответствующих международно-правовых стандартах в этой области. Он вступает в силу в октябре 2002 года. В соответствии с Законом иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных международным договором или федеральным законом Российской Федерации. В Законе также подчеркивается, что осуществление иностранными гражданами прав и свобод "не должно наносить ущерб основам конституционного строя, обеспечению обороны и безопасности Российской Федерации, нравственности, здоровью населения, а также правам, свободам и законным интересам граждан Российской Федерации и российских юридических лиц". Предусматривается также введение квоты для временного проживания в России иностранных граждан, которая будет меняться ежегодно. Согласно Закону иностранцы имеют право на временное проживание и без учета квоты, если они уже получили политическое убежище на территории России, пребывают в статусе беженца на ее территории не менее пяти лет, состоят в браке с российским гражданином. Закон регулирует вопросы трудовой деятельности иностранных граждан, погрядок их въезда и выезда из страны.

### Статья 3

31. В 1997 году Госдума России приняла "Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин", в которой определена стратегия развития российского законодательства в части недопущения дискриминации по признаку пола. В частности, в ней рассматриваются права на равное участие мужчин и женщин в принятии решений на всех уровнях законодательной,

исполнительной, судебной власти и в органах местного самоуправления, социально-трудовые права, предотвращение насилия и личная безопасность, охрана репродуктивного здоровья, материнства и детства, государственный механизм обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

32. Работа по реализации "Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин" проводится как путем разработки новых законопроектов, так и путем внесения соответствующих дополнений и изменений в действующее законодательство. В 2001 году был принят Федеральный закон "О политических партиях", в котором указано, что одним из основных принципов деятельности политических партий является создание для мужчин и женщин, граждан Российской Федерации разных национальностей равных возможностей для представительства в руководящих органах политических партий, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

33. В настоящее время по инициативе ряда женских общественных объединений при поддержке Госдумы России разрабатывается законопроект "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в Российской Федерации".

34. Более подробные сведения о законодательстве России, правоприменительной практике и ситуации в стране по вопросу об обеспечении равноправия мужчин и женщин содержатся в пятом периодическом докладе о выполнении Российской Федерацией Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

#### **Статья 4**

35. Вопросы, связанные с ограничением отдельных прав и свобод человека в случае введения чрезвычайного положения, были приведены в соответствие с международными обязательствами России в новом Федеральном конституционном законе "О чрезвычайном положении" от 30 мая 2001 года. В соответствии с Законом меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных прав и свобод человека, должны осуществляться в пределах, которых требует острота сложившегося положения. Однако такие меры должны соответствовать международным обязательствам России в области прав человека и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

Отдельное положение Закона также закрепляет обязательства Российской Федерации в отношении выполнения пункта 3 статьи 4 Пакта в связи с введением чрезвычайного положения.

**36. К пункту 27 замечаний Комитета по правам человека по четвертому периодическому докладу Российской Федерации.**

Анализ прокурорско-следственной практики органов военной прокуратуры свидетельствует о том, что нарушения прав человека в Чеченской Республике, гибель и ранения гражданского населения обусловлены террористической деятельностью участников незаконных вооруженных формирований. Используя населенные пункты и мирных жителей в своих преступных акциях, террористы создают реальную угрозу жизни и здоровью людей, принадлежащему им имуществу. С учетом общественно-политической обстановки, сложившейся к началу проведения на территории названного субъекта Российской Федерации антитеррористической операции в сентябре 1999 года, были приняты меры, позволившие достигнуть значительного прогресса в соблюдении прав, признаваемых в Международном пакте о гражданских и политических правах. Правоохранительными органами Российской Федерации проверяется вся информация о правонарушениях, в том числе поступающая от граждан, правозащитных организаций и опубликованная в СМИ. В каждом случае достоверного установления факта совершения преступлений возбуждаются уголовные дела, которые расследуются в соответствии с действующим законодательством, без каких-либо ограничений прав и свобод граждан, обусловленных проведением антитеррористической операции на Северном Кавказе. Лица, совершившие преступления, привлекаются к уголовной ответственности в установленном порядке. В целях обеспечения режима законности и правопорядка в Чеченской Республике восстановлена система территориальных и специализированных правоохранительных органов. К настоящему времени полностью восстановлена система органов прокуратуры Российской Федерации в Чеченской Республике. На территории этого субъекта России функционируют прокуратура Чеченской Республики, районные и межрайонные прокуратуры. В Чеченской Республике также дислоцированы пять военных прокуратур гарнизонов и прокурорско-следственный участок военно-следственной прокуратуры Северо-Кавказского военного округа. В условиях напряженной оперативной обстановки работниками органов военной прокуратуры совместно с командованием принимаются необходимые меры по поддержанию в войсках режима законности и правопорядка, осуществляется надзор за исполнением законов органами военного управления и воинскими должностными лицами, организовано взаимодействие с территориальными правоохранительными органами. Совместными усилиями Межреспубликанской коллегии адвокатов, прокурорских и судебных органов осуществляется работа по возобновлению деятельности юридических консультаций по

оказанию правовой помощи гражданскому населению и военнослужащим на территории Чеченской Республики.

### **Статья 5**

37. В соответствии со статьей 30 Всеобщей декларации прав человека и статьей 5 Пакта в Конституции утверждается открытость перечня прав и свобод человека и гражданина, возможность присоединения новых прав к уже провозглашенным.

38. Конституцией исключается возможность использовать законодательство для изъятий из перечня прав и свобод, провозглашенных Конституцией и актами международного права, которые Россия приняла обязательство соблюдать.

39. В Конституции также указаны ценности, отрицание которых равнозначно злоупотреблению правами и свободами человека и гражданина. К этим ценностям относятся основы конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности государства, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц.

### **Статья 6**

40. Уже более шести лет в России действует мораторий на исполнение смертных приговоров, введенный Указом Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 года "О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы".

41. Кроме того, во исполнение части 2 статьи 20 Конституции (о временном характере применения смертной казни в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей) Конституционным Судом Российской Федерации 2 февраля 1999 года установлен временный мораторий на назначение наказания в виде смертной казни. Это ограничение вызвано тем обстоятельством, что суды присяжных учреждены только в девяти регионах России. Оно будет действовать вплоть до учреждения судов присяжных во всех субъектах Российской Федерации и введения в действие соответствующего федерального закона.

42. В российском Уголовном кодексе смертная казнь как исключительная мера наказания сохранена. Однако круг особо тяжких преступлений, за которые она может быть назначена, теперь ограничен лишь посягательствами на жизнь. Кроме того, устранено указание на способ применения - расстрел, установлена в порядке помилования

замена смертной казни иными видами наказания. К составам преступлений, за которые может быть назначена исключительная мера наказания, отнесены: умышленное убийство, совершенное при отягчающих обстоятельствах; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля; посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование; посягательство на жизнь сотрудника правоохранительных органов; геноцид. Ни за какие другие преступления, предусмотренные новым Уголовным кодексом, даже столь тяжкие, как государственная измена и шпионаж, смертная казнь не может быть назначена. Однако лицо, виновное в терроризме, захвате заложников, бандитизме или другом опасном преступлении, может быть приговорено к смертной казни, если его действия сопровождались умышленным убийством пострадавших. Статьей 79 УК России установлено, что смертная казнь не назначается женщинам, а также лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста. Смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок в двадцать пять лет.

43. В 1996 году (до введения моратория) судами первой инстанции смертная казнь была назначена 213 осужденным (2,9% от общего числа осужденных за преступления, за которые законом в качестве исключительной меры наказания была предусмотрена смертная казнь). В том же году приговоры были исполнены в отношении 93 осужденных. В 1997 году смертная казнь была назначена 202 осужденным (3% от общего числа осужденных за преступления, за которые законом в качестве исключительной меры наказания смертная казнь предусмотрена действующим УК РФ). В 1998 году к исключительной мере наказания были приговорены 112 осужденных (1,5% от общего числа осужденных за преступления, за которые законом в качестве исключительной меры наказания смертная казнь предусмотрена действующим УК РФ). В 1999 году приговором суда смертная казнь была назначены девятерым осужденным (0,1% от общего числа осужденных за преступления, за которые законом в качестве исключительной меры наказания смертная казнь предусмотрена ныне действующим УК РФ). В 2000 году исключительная мера наказания не назначалась. С учетом результатов пересмотра вынесенных приговоров кассационной и надзорной инстанциями, а также актов помилования и положений вышеуказанного Постановления Конституционного Суда, начиная с 1997 года ни один из приговоров, которым была назначена смертная казнь, в исполнение приведен не был.

44. Президенту как главе государства предоставлено право помилования. До декабря 2001 года при Президенте действовала Комиссия по вопросам помилования, учрежденная

в 1992 году. Она занималась рассмотрением ходатайств о помиловании осужденных к смертной казни и готовила проекты указов Президента России о помиловании этих лиц. В целях совершенствования механизма реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по осуществлению помилования, обеспечения участия органов государственной власти и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием, в субъектах России в соответствии с Указом Президента России от 28 декабря 2001 года образованы и действуют комиссии по вопросам помилования.

45. С целью активизации борьбы с преступностью была утверждена соответствующая федеральная целевая программа на 1999-2000 годы, в которой был намечен ряд приоритетных задач:

- совершенствование механизма комплексного использования сил и средств правоохранительных органов;
- повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по раскрытию и расследованию тяжких и особо тяжких преступлений;
- развитие форм и методов согласованной работы правоохранительных и иных государственных органов, негосударственных структур, общественных объединений и граждан;
- создание условий для полноценного обеспечения судебной и иной государственной защиты прав и свобод граждан, их личной неприкосновенности.

46. В интересах обеспечения государством надлежащего и своевременного возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, Верховным Судом Российской Федерацией была изучена практика рассмотрения судами дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных им федеральным законодательством; проанализированы позиции федеральных органов исполнительной власти, а также комитета Государственной Думы по труду и социальной политике, общественных организаций граждан, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС. По материалам изучения было принято постановление с рекомендациями относительно применения судами соответствующих законов, которое закрепило права данной категории граждан на получении своевременных и полных компенсационных выплат и других социальных льгот.

47. В связи с пунктами 25, 28 и 30 замечаний Комитета по правам человека следует отметить, что одним из основных принципов проведения контртеррористических мероприятий в Чеченской Республике является соразмерность применения средств поражения, обусловленная крайней необходимостью пресечения преступной деятельности участников незаконных вооруженных формирований в соответствии с требованиями Федерального закона "О борьбе с терроризмом" и иными законодательными актами Российской Федерации. В условиях проведения контртеррористической операции повышенную общественную значимость приобретает расследование преступлений, совершенных военнослужащими в отношении местного населения.

48. В 2001 году в Чечне было возбуждено 103 уголовных дела по фактам преступлений военнослужащих, в том числе и в отношении мирных жителей. К началу 2002 года было расследовано 52 уголовных дела из этой категории. 32 из них направлены в военные суды. По 32 делам, направленным в суд, в качестве обвиняемых привлечены 43 военнослужащих. По состоянию на апрель 2002 г. военными судами признаны виновными в совершении преступлений в отношении мирных жителей Чеченской Республики 30 военнослужащих, в том числе 3 офицера, которые были осуждены к различным видам наказаний. С целью активизации следственной работы в Чечню в 2002 году дополнительно из регионов России будет направлено еще 45 следователей прокуратуры.

## Статья 7

49. Подробная информация о выполнении статьи 7 Пакта содержится в третьем периодическом докладе Российской Федерации в Комитет против пыток.

50. Статья 120 УК РФ (данная норма является новеллой по сравнению с ранее действующим уголовным законодательством) предусматривает ответственность за принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации, ст. 152 УК РФ — за торговлю несовершеннолетними, в том числе и в целях изъятия у них органов или тканей для трансплантации.

51. В ходе состоявшегося в Москве в ноябре 2001 года Гражданского форума были разработаны предложения и рекомендации по ужесточению ответственности за применение пыток, которые были направлены в правительство, Генпрокуратуру, Госдуму и МВД. В частности, было рекомендовано ужесточить внутренний контроль в прокуратуре и МВД, ввести судебный контроль, конкретизировать понятие пытки на основе международных стандартов, ввести в учебных заведениях МВД, школах милиции соответствующие программы, в которых разъясняется, какие действия считаются пыткой.

Участники Гражданского форума также предложили поручить прокуратуре проверку жалоб и контроль за организацией дознания (при наличии жалоб и медицинских документов о побоях рекомендовать возбуждение уголовного дела), ввести обязательное освидетельствование независимой медэкспертизой, создать службу защиты прав человека на уровне прокуратур субъектов федерации для ведения дел по фактам пыток, издать нормативный акт с минимальными требованиями разбирательства жалоб по пыткам, а также распространить право возбуждения уголовных дел по фактам пыток на ФСБ.

52. Нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, рукоприкладство воинских должностных лиц по отношению к подчиненным продолжают оставаться одной из серьезных проблем в Вооруженных Силах и других воинских формированиях Российской Федерации. Вместе с тем неуставные проявления в отношениях между военнослужащими не являются распространенными только в вооруженных силах России. Такие же факты встречаются и в армиях других государств, в т.ч. европейских. Например, данный вопрос в июне 1997 года рассматривался в Венгрии на Международной конференции по проблеме негуманного обращения и неуставных взаимоотношений в армии. Поэтому в работе по профилактике неуставных проявлений российской военной прокуратурой используется и международный опыт. В целях детального изучения проблемы неуставных проявлений Главной военной прокуратурой (ГВП) совместно с НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации проведены социологические исследования латентной преступности и формирующих ее криминологических факторов. Результаты исследований были использованы для выработки мер противодействия насильственной преступности в войсках. Анализ состояния правопорядка в армии и на флоте показывает, что живучесть неуставных проявлений тесно связана с другими противоправными проявлениями в воинской среде.

53. Системный подход к решению проблемы преступности обусловил появление новых надзорных форм, позволяющих активно влиять на направление криминогенной ситуации. Одна из таких форм выразилась в повсеместном внедрении практики систематического проведения в воинских частях и соединениях широкомасштабных прокурорских проверок, обеспечивающих повышение эффективности механизма правового реагирования на неуставные проявления. Реализуя концепцию системной борьбы с неуставными проявлениями и уклонениями от военной службы, в 1998 году ГВП в масштабах страны обратилась к покинувшим части военнослужащим с призывом добровольно явиться в органы власти. Уже на начальном этапе операции "Явка с повинной" получили подтверждение предположения об уклонении большинства из указанных лиц от военной службы под влиянием тяжелых личных обстоятельств, в том числе связанных с неуставными действиями.

Главной военной прокуратурой было внесено предложение о принятии для них акта амнистии, и 10 июня 1998 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации такое постановление приняла. С повинной явилось более 11 000 военнослужащих. Большинство из них были освобождены от уголовной ответственности.

54. Новизна подхода к обеспечению прав личного состава проявилась и в том, что борьба с неуставными проявлениями стала рассматриваться в жесткой связи с задачей осуществления практических шагов по обеспечению реальной защиты лиц, пострадавших от преступных действий. В марте 1999 года состоялось заседание коллегии ГВП, где был намечен план действий, позволивший перевести данный вопрос в практическую плоскость. Во исполнение его подготовлены проекты инструкции "О мерах по обеспечению безопасности военнослужащих, содействующих уголовному правосудию, защите прав и законных интересов потерпевших от преступных действий" и приказа Министра обороны Российской Федерации о введении её в действие. Учитывая, что устранение причин "дедовщины" возможно лишь при полной консолидации командования, органов военной прокуратуры, органов власти, общественных и правозащитных организаций, много усилий прилагается к улучшению координационной деятельности, повышению гласности проводимых мероприятий. Вошли в практику правоохранительной деятельности координационные совещания при Главном военном прокуроре с участием руководства заинтересованных министерств и ведомств, имеющих воинские формирования. Во исполнение решений этих совещаний осуществляются мероприятия, направленные на устранение причин и условий, порождающих нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими всех категорий. В рамках координационной деятельности изучен, обобщен и распространен опыт работы командиров воинских частей, в которых длительное время не зафиксировано неуставных проявлений. В военных комиссариатах и на сборных пунктах военными прокурорами организовано разъяснение призывникам их права на защиту от противоправных действий сослуживцев и должностных лиц. С целью оперативного реагирования на сигналы о неуставных проявлениях и других правонарушениях в Главной военной прокуратуре и военных прокуратурах окружного звена действуют "телефоны доверия". Данные о них через СМИ доведены до общественности и военнослужащих. По этим телефонам каждый военнослужащий имеет возможность сообщить в органы военной прокуратуры о фактах неуставных проявлений. 26 июня 2000 года Главным военным прокурором был издан приказ "Об усилении надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел о гибели и травмировании военнослужащих". Им предусмотрено повышение качества и эффективности предварительного следствия и надзора за исполнением законов, особенно на первоначальном этапе расследования преступлений - при выполнении неотложных следственных действий по уголовным делам о гибели и травмировании военнослужащих. В Главной военной прокуратуре создано и работает штатное подразделение, офицеры

которого занимаются исключительно надзором за исполнением законов при расследовании неуставных проявлений. Представители ГВП приняли активное участие в разработке Инструкции о порядке расследования фактов получения травм военнослужащими в воинских частях и организациях Министерства обороны Российской Федерации, которая введена в действие в 2000 году Приказом Министра обороны. Предпринимаемые усилия по реализации принципа неотвратимости ответственности за преступления, совершаемые на внеуставной почве, позволили добиться уменьшения количества этих преступлений. В 2001 году от неуставных проявлений и рукоприкладств пострадало на 48,5% меньше военнослужащих, чем в 1998 году, на 13,3% стало меньше лиц, здоровью которых был причинен вред. В июне 2002 года Государственной Думой был принят Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе", который вступает в силу с января 2004 года.

### Статья 8

55. В последние годы масштабы торговли женщинами в России возросли. Однако следует учитывать, что отсчет идет практически с "нулевого" уровня, поскольку до начала 90-х годов проблемы незаконного вывоза за рубеж женщин с целью сексуальной эксплуатации вообще не существовало. Обращает на себя внимание явное завышение в аналитических докладах международных организаций количества российских женщин, ставших за рубежом жертвами сексуальной эксплуатации. Реально речь может идти не о "десятках тысяч" (такие данные приводятся в докладе Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека) и тем более не о "500 тысячах в год" (такими цифрами оперирует Европейская комиссия), а о нескольких тысячах таких женщин в течение одного года. Официальная статистика по этой проблеме в России, как и в большинстве других государств, отсутствует. Сбор статистических данных осложняется объективными факторами. Учитывать количество жертв секс-торговли можно либо по числу поданных ими заявлений в правоохранительные органы, либо по числу обращений за помощью в учреждения социального обслуживания населения. В первом случае сбор данных затрудняется тем, что женщины крайне редко идут на возбуждение уголовных дел из-за боязни преследования со стороны преступных группировок, а во втором - тем, что органы социального обслуживания не могут разглашать сведения об обратившихся к ним за содействием женщинах в силу принципа конфиденциальности, закрепленного в законодательстве об основах деятельности этих органов. Известное представление о масштабах незаконной переправки за рубеж российских женщин можно получить, основываясь на данных Федеральной пограничной службы (ФПС) России. Так, в течение 1999-2000 годов ФПС России не были пропущены через государственную границу около пяти тысяч женщин - гражданок России, имевших непригодные документы. 30 женщин были задержаны при попытке нелегального пересечения границы. Основными

направлениями их предполагаемого выезда являлись Турция, Италия, Германия, Болгария, Финляндия, Китай. Однако нельзя достоверно утверждать, что абсолютно все эти женщины должны были стать жертвами торговли людьми. С другой стороны, сексуальной эксплуатации за рубежом в ряде случаев подвергаются и российские женщины, пересекающие границу на вполне легальных основаниях: брак с иностранцем, туризм, трудовой договор и др.

56. УК РФ содержит статью 152 "Торговля несовершеннолетними", в которой установлена повышенная ответственность за действия, связанные с незаконным вывозом несовершеннолетних за границу (наказание от трех до десяти лет лишения свободы). С 1996 по 2000 год за это преступление было осуждено 75 человек. Целый ряд других статей УК РФ, содержащихся в главе "Преступления против личности", предусматривает ответственность за сложные составы преступлений, связанных с незаконным вывозом за рубеж женщин, вовлечением их там в проституцию или принуждением к ней. В 2000 году было зарегистрировано 37 уголовных дел в связи с торговлей несовершеннолетними по сравнению с 28 случаями в 1999 году. Случаи судебного рассмотрения фактов торговли женщинами также носят единичный характер. 13-14 июля 2000 года в Москве состоялся организованный по инициативе и при содействии ОБСЕ международный круглый стол по проблеме торговли людьми. В работе круглого стола приняли участие представители Генпрокуратуры, МВД, ФПС, Национального бюро Интерпола в России, Минтруда, Минздрава, Правительства Москвы, сотрудники аппаратов трех комитетов Госдумы (по безопасности, по делам женщин, семьи и молодежи и по международным делам) и сотрудники Аппарата Совета Федерации. В состоявшейся дискуссии также участвовали директор Информцентра ООН в Москве, представители Международной организации по миграции и сотрудник Делегации Европейской Комиссии в России. Открытый и конструктивный обмен мнениями позволил участникам круглого стола наметить ряд первоочередных мер по снижению масштабов вывоза за рубеж российских женщин с целью сексуальной эксплуатации. Во взаимодействии с ОБСЕ предполагается организовать информационно-пропагандистскую кампанию в печатных и электронных СМИ, начать подготовку и распространение материалов просветительского характера для потенциальных жертв секс-торговли, развернуть консультационную работу через кризисные центры для женщин-жертв насилия.

57. По инициативе МИД России межведомственная Комиссия по вопросам улучшения положения женщин 20 апреля 2001 года рассмотрела вопрос "О мерах по предотвращению сексуальной эксплуатации женщин, детей и подростков". Решение Комиссии содержит поручения федеральным министерствам и ведомствам, направленные на совершенствование действующего уголовного и административного законодательства, предотвращение использования средств массовой информации и новых

коммуникационных технологий в целях торговли людьми, усиление контроля за деятельностью туристических фирм, агентств по трудоустройству за рубежом и "брачных контор", организующих выезд за рубеж женщин и девушек.

58. 12 декабря 2000 года Россия подписала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющий ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.

### Статья 9

59. С момента представления четвертого периодического доклада существенно расширилась компетенция судебных органов в области контроля за соблюдением прав граждан на свободу и личную неприкосновенность на стадии предварительного следствия. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1999 года были признаны не соответствующими статьям 46 (части 1 и 2) Конституции РФ ряд положений УПК РСФСР, которые исключали возможность обжалования со стороны заинтересованных лиц действий и решений органов дознания, следователя, прокурора относительно производства обыска, наложения ареста на имущество, приостановления производства по уголовному делу и продления срока предварительного следствия. С марта 1999 года вышеуказанные, а также иные процессуальные действия и решения органов дознания, следствия и прокурора (например, решение о прекращении уголовного дела, отказ в производстве экспертизы, отказ в признании потерпевшим; изъятие документов; отвод адвоката; бездействие органов внутренних дел или прокуратуры) стали обжаловаться заинтересованными лицами, права которых были нарушены, не только в прокуратуру, но и в суды общей юрисдикции.

60. За период с 1995 года до конца первого полугодия 2000 года судами было рассмотрено 422 106 жалоб, из них было удовлетворено около 20% в 1995-1996 годах, до 15% в 2000 году. За тот же период суды рассмотрели 36 332 жалобы на продление срока содержания под стражей. При этом было удовлетворено примерно около 14% жалоб.

61. Статьей 128 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена ответственность за незаконное помещение в психиатрический стационар. В течение трех с половиной лет по статье 128 УК РФ было осуждено 12 человек, четверо из которых - за незаконное помещение в психиатрический стационар, совершенное с использованием своего служебного положения, либо повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего или иные тяжкие последствия.

62. В течение трех последних лет лишение свободы в качестве наказания за уголовные преступления назначается примерно 30-32% осужденных, около 40% осужденных приговариваются к лишению свободы условно. При этом за преступления небольшой тяжести наказание в виде реального лишения свободы назначается всего 6% осужденных, примерно 53% осужденных за преступления небольшой тяжести были лишены свободы условно. И только среди осужденных за особо тяжкие преступления доля лиц, которым назначено наказание в виде лишения свободы достигает 90%.

63. Главной военной прокуратурой совместно с Министерством юстиции России разработан проект Федерального закона "О дисциплинарном аресте военнослужащих", который уже прошел процедуру согласования. Законопроектом предусмотрен судебный порядок дисциплинарных арестов военнослужащих, отвечающий необходимым стандартам в области соблюдения прав человека на стадии ареста и предварительного заключения. Его принятие ожидается в 2002 году.

64. 18 декабря 2001 г. был принят новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, который является важнейшей составляющей судебно-правовой реформы. В основных своих положениях УПК РФ вступил в силу с 1 июля 2002 года. В то же время, с учетом необходимости приведения в соответствие с ним всего комплекса судебно-правового механизма ряд его положений будет введен в действие позднее. С 1 января 2003 года в полном объеме будет реализован конституционный принцип состязательности сторон в процессе, и с этого времени по каждому уголовному делу, рассматриваемому в судебном заседании, вводится обязательное участие государственного обвинителя и защитника. С 1 января 2004 года будет введен судебный контроль на стадии досудебного производства. К судам перейдут полномочия по применению мер пресечения в виде содержания под стражей и домашнего ареста; продлению срока содержания под стражей; помещению подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинский или психиатрический стационар для проведения судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы; производству осмотра жилища при отсутствии согласия лиц, проживающих в нем; производству обыска; производству выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях; наложению ареста на корреспонденцию.

65. Существенно расширились права подозреваемого и обвиняемого по сравнению с ранее действовавшим УПК РСФСР. Подозреваемый получил право на защиту с момента его фактического задержания. Он, а также обвиняемый имеют право на конфиденциальное свидание с защитником до первого допроса, приносить жалобы на действия (бездействие) следователя, дознавателя, прокурора и суда и принимать участие в их рассмотрении судом. Новым УПК четко определен порядок задержания

подозреваемого и соблюдения его прав. После его доставления в орган дознания, к следователю или прокурору не позднее, чем через 3 часа должен быть составлен протокол задержания с разъяснением подозреваемому его прав. О задержании подозреваемого в срок не позднее 12 часов уведомляются его родственники. Исключительное значение процессуальный закон уделяет вопросам избрания меры пресечения. По сравнению с ранее действовавшим законодательством они несколько изменены и перечень их дополнен. В их число входят: подписка о невыезде; личное поручительство; наблюдение командования воинской части; присмотр за несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым; залог; домашний арест; заключение под стражу. Следует отметить, что такая мера пресечения как залог может быть применена при совершении преступления, относящегося к любой категории, однако при этом учитываются характер совершенного преступления, данные о личности подозреваемого, обвиняемого и имущественное положение залогодателя. Начиная с 1 января 2004 года меры пресечения, связанные с домашним арестом и заключением под стражу, избираются только по решению суда. До указанного времени по этим вопросам решение принимает прокурор при сохранении права обжалования в суд законности и обоснованности такого решения.

66. В соответствии с новым УПК заключение под стражу применяется в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, за которые уголовным законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет при невозможности применения иной, более мягкой меры пресечения. И только в исключительных случаях эта мера пресечения может быть применена за совершение преступления, за которое может быть назначено наказание менее двух лет лишения свободы. К таким случаям относятся: отсутствие у подозреваемого, обвиняемого постоянного места жительства на территории России; не установление его личности; нарушение ранее избранной меры пресечения; если он скрылся от органов следствия или суда. В отношении несовершеннолетнего заключение под стражу может быть применено, если он подозревается или обвиняется в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления и только в исключительных случаях - за преступления средней тяжести. Более строгий контроль установлен за сроками содержания под стражей в ходе предварительного расследования. Как и прежде, общий срок при расследовании установлен в два месяца. Дальнейшее продление содержания под стражей может иметь место по решению судьи районного суда, при отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения, на срок до 6 месяцев. Дальнейшее продление срока содержания под стражей может быть осуществлено в отношении лиц, обвиняемых в совершении тяжких или особо тяжких преступлений, только в случаях особой сложности уголовного дела и при наличии оснований для избрания этой меры пресечения - до 12 месяцев. Срок содержания под стражей свыше 12 месяцев может быть продлен только в исключительных случаях в отношении лица, обвиняемого в совершении особо тяжкого

преступления, судьей субъекта Российской Федерации по ходатайству следователя, внесенному с согласия Генерального прокурора России или его заместителя. Однако этот срок не может превышать 18 месяцев.

67. Одной из существенных гарантий защиты прав и свобод граждан в соответствии с новым УПК является их реабилитация, которая включает в себя право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах. Таким правом обладают подсудимые, в отношении которых вынесен оправдательный приговор; подсудимые, в отношении которых уголовное преследование прекращено в результате отказа государственного или частного обвинителя от обвинения; лица, в отношении которых уголовное преследование прекращено в связи с отсутствием события или состава преступления, отсутствием заявления потерпевшего, если дело может быть возбуждено только по его заявлению, отсутствием согласия суда на возбуждение уголовного дела или на привлечение лица в качестве обвиняемого; осужденные в случае полной или частичной отмены вступившего в законную силу обвинительного приговора суда или прекращения уголовного дела; лица, к которым были незаконно применены принудительные меры медицинского характера. При этом вред, причиненный в результате уголовного преследования, возмещается государством в полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда.

68. Важнейшим нововведением является понятие недопустимых доказательств и отказ от института возвращения судом дела на доследование (в новом УПК законодатель заменил формулировку "возвращение дела на дополнительное расследование" на более обобщенную в виде возвращения дела прокурору). В случае отсутствия доказательств вины будет сразу выноситься оправдательный приговор. К тому же прокурор лишается права принесения обязательного для рассмотрения протеста на вступившее в законную силу решение.

## Статья 10

69. В пункте 17 замечаний Комитета по правам человека была выражена глубокая озабоченность отсутствием механизма контроля (в том числе судебного) за деятельностью пенитенциарных учреждений. В этой связи следует отметить принятие Федерального закона от 9 марта 2001 года, которым в действующий Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ) были внесены изменения и дополнения, касающиеся судебного контроля за деятельностью исправительных учреждений. Статьей 20 УИК РФ в новой редакции предусмотрено, что суд контролирует исполнение наказаний при решении вопросов об условно-досрочном освобождении, о замене не отбытой части наказания

более мягким видом наказания, об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного, об отсрочке отбывания наказания беременными женщинами и женщинами, имеющими детей в возрасте до четырнадцати лет, а также об изменении вида исправительного учреждения. Суд также имеет право рассматривать жалобы осужденных и иных лиц на действия администрации учреждений и органов, исполняющих наказания. Эти учреждения и органы обязаны уведомлять суд, вынесший приговор, о начале и месте отбывания осужденными наказания, ограничения свободы, ареста, содержания в дисциплинарной воинской части, лишения свободы и об исполнении наказаний в виде штрафа, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, обязательных работ, исправительных работ, ограничения по военной службе, конфискации имущества.

70. В последние годы уголовно-исполнительная система претерпевает существенные изменения, укладывающиеся в русло построения демократического правового государства и вытекающие из членства России в Совете Европы. После передачи в сентябре 1998 года уголовно-исполнительной системы в ведение Минюста активизировалась работа по ее реорганизации и реформированию, заметно усилилась государственная поддержка системы, почти вдвое по сравнению с предшествующим годом возросло ее бюджетное финансирование. В своем послании Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 года Президент России отметил важность и необходимость гуманизации уголовного законодательства и системы наказаний. На высшем федеральном уровне состоялся, в том числе с использованием материалов Генеральной прокуратуры России, ряд решений по вопросам деятельности пенитенциарных учреждений.

71. Подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений на территории Чеченской Республики содержатся в изоляторах временного содержания на местах и в следственном изоляторе, созданном приказом Министра юстиции России от 8 февраля 2000 года на территории бывшей колонии строго режима, расположенной в поселке Чернокозово Наурского района. Все содержащиеся в следственном изоляторе обеспечены индивидуальными постельными принадлежностями, трехразовым горячим питанием и необходимым медицинским обслуживанием. Передача продуктов питания и предметов первой необходимости со стороны родственников осуществляется в соответствии с нормами, установленными Федеральным законом "О порядке содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". Неоднократно проводимые прокуратурой с участием представителей международных межправительственных и общественных организаций проверки мест содержания подозреваемых и обвиняемых под стражей, показали, что в этой сфере удалось добиться заметных позитивных результатов. Так, значительно уменьшилось количество обращений по этому поводу со стороны

указанных организаций. За период с апреля 2000 года по январь 2001 года СИЗО поселок Чернокозово посетили представители различных международных организаций, в том числе и Международного Комитета Красного Креста (МККК), миссии ОБСЕ, Совета Европы, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, а также представители различных информационных агентств Российской Федерации. В ходе бесед с лицами, содержащимися в следственном изоляторе, жалобы на незаконные методы ведения следствия, условия содержания со стороны следственно-арестованных не поступали. В июле 2000 года во время посещения СИЗО поселка Чернокозово представитель МККК К. Демон отметила улучшение условий содержания лиц под стражей, а также, что от подозреваемых и обвиняемых не поступило ни одной жалобы. Во время визита делегации Парламентской Ассамблеи Совета Европы во главе с лордом Джаддом 15 января 2001 года ее участниками были высказаны претензии по поводу длительного нахождения под стражей обвиняемых, уголовные дела в отношении которых переданы для рассмотрения в суд. В настоящее время, в связи с восстановлением с начала 2001 года судебной системы Чеченской Республики, эта проблема постепенно урегулируется. В январе 2001 года представители МККК посетили ряд следственных изоляторов, в которых содержались лица, задержанные и арестованные в ходе проведения контртеррористической операции на территории Чеченской Республики. По результатам этой работы был подготовлен доклад, содержащий факты нарушения прав граждан указанной категории. В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Главное управление исполнения наказаний Министерства юстиции России направлено представление об устранении отмеченных в докладе МККК нарушений прав и свобод граждан, содержащихся под стражей в СИЗО. Кроме того, Генеральной прокуратурой России направлены соответствующие поручения прокурорам субъектов Российской Федерации Южного федерального округа.

72. Уголовный и Уголовно-исполнительный кодексы преопределили кардинальные сдвиги в гуманизации карательной политики государства и восприняли основные принципы международных актов об обращении с осужденными. Среди достижений в области обеспечения прав человека принципиально важно отметить, что в отличие от ранее действовавшего законодательства, допускавшего установление определенных ограничений прав осужденных помимо тех, что установлены законом, новый Уголовно-исполнительный кодекс РФ такую возможность исключает. Ушли в прошлое такие ограничения, как приостановление выплаты пенсий на период отбывания наказания, потеря права на жилье, законодательно закреплены права на личную безопасность, свободу совести и вероисповедание, участие в семейно-правовых отношениях, целом ряде гражданско-правовых сделок и т.д. Осужденные имеют право на оплачиваемый отпуск, получение квалифицированной юридической помощи, судебную защиту, обжалование действий должностных лиц в суде и др. Лица, содержащиеся в следственных изоляторах,

участвуют в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, Президента Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

73. Реализуется право лиц, лишенных свободы, на обращение к Президенту страны с просьбой о помиловании. В 2000 году помиловано около 13 000 осужденных. Еще свыше 200 тыс. освобождены из мест лишения свободы на основании Постановления Государственной Думы "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов".

74. 30 ноября 2001 года Государственная Дума приняла Постановление "Об объявлении амнистии в отношении несовершеннолетних и женщин" и определила порядок ее применения. Данный гуманный акт был принят в целях защиты прав несовершеннолетних и женщин, повышения реабилитационных и воспитательных функций уголовно-исполнительной политики в отношении несовершеннолетних, скорейшей ресоциализации граждан, совершивших преступления в несовершеннолетнем возрасте. Амнистия коснулась женщин и подростков, совершивших нетяжкие и тяжкие преступления. На ее основании подлежат освобождению лица, совершившие преступления в возрасте до 18 лет, женщины, имеющие несовершеннолетних детей, детей инвалидов, беременные женщины, а также женщины, нуждающиеся в дополнительной социальной поддержке. Одним из важнейших условий для освобождения указанных осужденных по амнистии признается нецелесообразность их дальнейшего содержания в местах лишения свободы в связи с осознанием ими своей вины и безупречным поведением во время отбывания наказания. Под амнистию подпадает около 10 000 несовершеннолетних и 14 тысяч женщин, что составляет 28% от общего числа отбывающих наказание в виде лишения свободы и содержащихся под стражей граждан указанных категорий. Всего в исправительных и воспитательных колониях на начало 2002 года содержалось 47 400 женщин и 18 700 подростков.

75. Продолжается совершенствование воспитательной работы с осужденными. Именно в этой сфере в наибольшей мере проявляются элементы гуманизации практики исполнения наказаний. На замену жестким формам давления на личность приходят доверительные отношения между персоналом и осужденными, вставшими на путь исправления, приоритет отдается педагогическим и психологическим методам воздействия на правонарушителей, решению вопросов их социальной адаптации к жизни на свободе. Осужденным наравне с получением общего и начального профессионального образования предоставлено право получения среднего и высшего профессионального образования путем дистанционного и заочного обучения в средних и высших учебных

заведениях на договорной основе. В указанных заведениях в настоящее время обучается свыше 600 осужденных.

76. В действующем российском законодательстве получили соответствующее отражение и другие нормы международных актов, касающиеся правил размещения арестованных и осужденных, создания цивилизованных условий содержания под стражей и отбывания наказания, получения адекватной медицинской помощи, недопущения бесчеловечного, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными.

77. В марте 2001 года в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство были внесены изменения и дополнения, предусматривающие дальнейшее изменение отношения к лицам, совершившим преступления небольшой или средней тяжести, расширение оснований для применения мер пресечения и наказания альтернативных содержанию под стражей и лишению свободы. Все они нацелены на то, чтобы сохранить социальные связи и позволить искупить свою вину без изоляции от общества десяткам тысяч человек.

78. В целом, уголовно-исполнительная система становится все более открытой для мониторинга со стороны общественных, религиозных и других организаций, благотворительных фондов и т.д. Положительное влияние на решение вопросов соблюдения прав лиц, лишенных свободы, оказывают и международные связи. Представители Минюста, а равно и Генеральной прокуратуры, участвуют в работе Руководящей группы экспертов Совета Европы и России по реформированию уголовно-исполнительной системы. Налажены деловые контакты с Комитетом Совета Европы по предупреждению пыток (ЕКПП). Члены комитета неоднократно изучали в пенитенциарных учреждениях Минюста России положение дел с соблюдением прав арестованных и осужденных. В подготовленных ими отчетах содержатся отдельные серьезные замечания и, вместе с тем, констатируется, что работники СИЗО и ИК делают все от них зависящее, чтобы облегчить участь заключенных.

79. Согласно действующему законодательству, за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется многоуровневый контроль. Правом такого контроля наделены федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Одновременно осуществляется ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов УИС и их должностных лиц, а также судебный контроль за исполнением наказаний. В случаях, предусмотренных законодательством, суд рассматривает жалобы осужденных и иных лиц на действия администрации учреждений и органов,

исполняющих наказания. Большое значение имеют нормы закона о праве общественных объединений осуществлять контроль за деятельностью пенитенциарных учреждений, оказывать им содействие в работе, принимать участие в исправлении осужденных.

80. Важнейшей гарантией соблюдения прав арестованных и осужденных является прокурорский надзор, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации". Такой надзор характеризуется особыми властно-распорядительными полномочиями, заключающимися, прежде всего в том, что постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания под стражей или исполнения наказаний подлежат обязательному исполнению администрацией учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Примером введения дополнительной гарантии прав лишенных свободы лиц может служить установленный в законе запрет на цензуру корреспонденции, направляемой в прокуратуру, суд, государственные органы, обладающие правом контроля над местами лишения свободы.

81. Отмечая в целом определенный прогресс в области обеспечения прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, нельзя вместе с тем не указать на то, что некоторые нормы законодательства, регулирующие деятельность учреждений УИС, обеспечиваются в пределах, зависящих от объективных факторов, и главным образом, состояния экономики страны. Вследствие отсутствия необходимых материальных и финансовых ресурсов откладывается, в частности, введение альтернативных лишению свободы наказаний в виде ограничения свободы, обязательных работ и ареста, применение которых намечалось с 2001 года. Данное положение нашло свое закрепление в Федеральном законе от 10 января 2002 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы "О введении в действие Уголовного кодекса российской Федерации" и "О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации". Острой продолжает оставаться проблема размещения арестованных в следственных изоляторах. В среднем на каждого человека в СИЗО приходится всего 2,2 квадратных метра "жилой площади" вместо установленных законом 4 кв. м. Хотя численность содержащихся в СИЗО лиц за 2000-2001 годы сократилась на 69 800 человек, некоторые из обвиняемых и подозреваемых не имеют индивидуального спального места. Однако говорить об умышленном нарушении прав заключенных здесь нет оснований. К такому же выводу пришли и эксперты ЕКПП. Одновременно экспертами отмечалась позитивная роль органов прокуратуры в снижении наполняемости СИЗО.

82. В следственных изоляторах и исправительных учреждениях Российской Федерации на 1 января 2002 года содержалось 979 300 человек, что незначительно превышает общий лимит наполнения. Вместе с тем, здания более 60 % следственных изоляторов находятся в

аварийном состоянии. За последние два с половиной года в эксплуатацию было введено пять новых следственных изоляторов, но в целом Федеральная программа строительства и реконструкции следственных изоляторов на 1996-2000 года из-за недостатка средств не выполнена. 29 августа 2001 года Правительство Российской Федерации утвердило Федеральную целевую программу "Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации на 2002-2006 годы", в соответствии с которой в следственных изоляторах предусмотрено за пять лет ввести 46 000 мест для обвиняемых и подозреваемых. Несмотря на некоторое улучшение медицинского обеспечения лиц, лишенных свободы, из-за недостаточного финансирования не удалось в полном объеме реализовать мероприятия по их лечению, в специализированных лечебных учреждениях не хватает мест для размещения больных. В ряде регионов страны в настоящее время реализуются программы борьбы с туберкулезом, финансируемые международными организациями. Несмотря на проводимую работу по укреплению законности, имеются случаи, когда отдельные сотрудники управления исполнительной системы применяют в отношении арестованных и осужденных незаконные меры воздействия. Каждый такой случай рассматривается как чрезвычайное происшествие, которому дается принципиальная оценка, а виновные должностные лица привлекаются к ответственности в установленном законом порядке. В 2001 году при проверках в органах прокуратуры подтвердились 127 жалоб на применение незаконных мер воздействия. Достаточно сказать, что в этом же году за незаконные действия и преступления по службе 77 работников следственных изоляторов и исправительных колоний преданы прокурорами суду. По представлениям прокуроров свыше 2 700 работников пенитенциарных учреждений наказаны в дисциплинарном порядке за нарушение закона. Прокурорами восстановлены нарушенные права почти 1 500 человек, незаконно помещенных в штрафные помещения СИЗО и ИК, 205 человек освобождены из пенитенциарных учреждений. По протестам прокуроров отменено 1 050 противоречащих закону приказов начальников учреждений, исполняющих уголовные наказания.

83. Вместе с тем не создана соответствующая система постпенитенциарной помощи. Вопросы ресоциализации правонарушителей нередко остаются вне поля зрения многих государственных и общественных институтов. Мера их ответственности в этой области законодательными и иными нормативными актами по-прежнему не определена.

84. Органы прокуратуры в пределах своих полномочий применяют все имеющиеся в их распоряжении средства для ослабления остроты проблемы соблюдения законности в уголовно-исполнительной системе. Эти проблемы постоянно находятся в центре внимания Генеральной прокуратуры Российской Федерации. По поводу обеспечения строго взвешенного подхода к решению вопросов санкционирования арестов, сроков содержания арестованных под стражей, других вопросов, связанных с охраной

конституционных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы, осуществляются меры организационного, кадрового, дисциплинарного и учебно-методического характера, вносятся представления в соответствующие министерства и ведомства. В Федеральное Собрание, Правительство и в адрес Президента Российской Федерации направляется информация с конкретными предложениями по улучшению обстановки в пенитенциарных учреждениях. Определяющими остаются задачи улучшения работы следственных органов, судов, уголовно-исполнительной системы, усиления влияния прокурорского надзора на неукоснительное соблюдение законности в следственных изоляторах и при исполнении уголовных наказаний.

### **Статья 11**

85. Российское законодательство не предусматривает нормы о лишении свободы лица, не способного выполнить какие-либо договорные обязательства. В Гражданском кодексе, принятом в 1995 году, отражена недопустимость лишения свободы за такие нарушения.

### **Статья 12**

86. На основании Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" в 1995 году правительством были утверждены "Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета". В этом нормативно-правовом акте, в частности, отмечается, что регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

87. В 1995 году Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил неконституционность института прописки как препятствующего реализации ряда гражданских и политических прав и свобод, в том числе, свободы передвижения и свободы выбора места пребывания и жительства. Другими постановлениями предъявлялись жесткие требования к регистрации граждан по месту жительства. В частности, Постановлением от 4 апреля 1996 г. по делу о конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство, определялось, что реализация конституционного права на выбор места жительства не может ставиться в зависимость от уплаты или неуплаты каких-либо налогов и сборов, поскольку основные права граждан

Российской Федерации гарантируются Конституцией Российской Федерации без каких-либо условий фискального характера.

88. Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия российских граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах России подтвердил, что регистрация граждан по месту их жительства, пока еще необходимая на данном этапе развития государства в целях обеспечения условий для реализации гражданами Российской Федерации их прав и свобод, имеет уведомительный характер и не может служить основанием для ограничения свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства, кроме случаев, непосредственно предусмотренных федеральным законом в конституционно значимых целях.

89. В обеспечении прав граждан на свободный выезд за рубеж наблюдается значительный прогресс. Постановлением Конституционного Суда от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" были признаны неконституционными положения указанного Закона, согласно которым заграничный паспорт выдается гражданину Российской Федерации только по месту жительства, а проживающему за пределами страны — российскими представительствами в государстве пребывания гражданина. Учитывая, что наличие заграничного паспорта является, согласно Закону, необходимым условием реализации конституционного права свободно выезжать за пределы страны и беспрепятственно возвращаться в нее, существовавший ранее порядок ограничивал данное конституционное право для лиц, не находящихся по тем или иным причинам по месту своего жительства, подтвержденному регистрацией.

90. Число жалоб в Межведомственную Комиссию по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с отказами им в выдаче заграничного паспорта и временными ограничениями на выезд за рубеж из года в год снижается. В 1999 году было подано 332 жалобы, в 2000 году - 326, а в 2001 году - 248. При этом в среднем 90% обращений рассматриваются Комиссией положительно.

91. Ситуация с вынужденными переселенцами в зоне осетино-ингушского конфликта (пункт 26 замечаний Комитета по правам человека) находится под контролем правоохранительных органов. Генеральная прокуратура Российской Федерации постоянно осуществляет надзор за соблюдением конституционных прав граждан и законодательства, регламентирующего процесс возвращения вынужденных переселенцев ингушской

национальности в Республику Северная Осетия-Алания. С этой целью в апреле 1999 года была создана специальная рабочая группа, участники которой во взаимодействии с полномочным представителем Президента России и миграционными службами обеих республик в периоды повышенной миграционной активности осуществляют надзор за исполнением законов. Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации периодически встречаются с руководителями республик для обсуждения вопросов о положении дел в регионе и мерах по преодолению осетино-ингушского конфликта. Во исполнение постановления координационного совещания правоохранительных органов Южного федерального округа от 4 августа 2000 года прокуратурой и министерствами внутренних дел Ингушетии и Северной Осетии-Алании разработан План совместных мероприятий по обеспечению соблюдения органами власти законодательства, гарантирующего право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства. 20 февраля 2001 года в г. Владикавказе проведено совещание руководителей органов прокуратуры и внутренних дел указанных республик, по итогам которого была создана постоянно действующая следственно-оперативная группа из сотрудников прокуратуры и милиции для расследования преступлений, совершенных в районе административной границы. Были также сформированы совместные мобильные посты милиции, которые постоянно несут дежурство на границе Пригородного и Правобережного районов Северной Осетии-Алании, Назрановского и Джейрахского районов Ингушетии. В результате совместных усилий органов государственной власти, местного самоуправления и правоохранительных структур снят запрет на возвращение вынужденных переселенцев в населенные пункты Донгарон, Дачное, Куртат, Карца, Редант, Чми, п. Спутник, г. Владикавказ. По состоянию на 31 марта 2002 года была оказана государственная поддержка в возвращении на территорию Северной Осетии 3 615 семьям (20 131 чел.) вынужденных переселенцев ингушской национальности. С учетом лиц, не покидавших республику в период вооруженного противостояния (п. Карца, с. Майское), в настоящее время в ней проживает около 27 000 граждан ингушской национальности, что составляет почти 80% от официально проживавших на указанной территории до осени 1992 года.

92. Негативное влияние неурегулированных проблем осетино-ингушского конфликта проявляется при решении вопросов заселения вынужденных переселенцев в населенные пункты с совместным проживанием осетинского и ингушского населения. В июле 2000 года ингушские семьи пытались вернуться в среднюю часть села Чермен. Это вызвало новый виток противостояния. Итогом предпринятых мер со стороны правоохранительных органов явилось возбуждение уголовного дела по факту воспрепятствования возвращению вынужденных переселенцев по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 136 УК РФ. Предварительное следствие по делу продолжается.

Кроме того, Председателю Правительства Республики Северная Осетия - Алания Генпрокуратурой России внесено представление об устранении нарушений конституционных прав граждан на свободу передвижения и выбор места жительства и поставлен вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления республики.

93. В апреле 2001 года ситуация в зоне осетино-ингушского урегулирования вновь обострилась. Поводом послужила несогласованность действий должностных лиц обеих республик при осуществлении мероприятий по заселению вынужденных переселенцев ингушской национальности в населенный пункт Ир Пригородского района. Следствием этого явились многочисленные обращения граждан в Генеральную прокуратуру России, органы государственной власти и проведение митингов. Следует признать, что спецпредставительству Президента Российской Федерации по урегулированию осетино-ингушского конфликта, правительствам обеих республик не удалось реализовать намеченные ранее ими же меры по возвращению в первом полугодии 2001 года вынужденных переселенцев ингушской национальности к местам своего прежнего расселения. Более того, все ранее достигнутые договоренности по проблеме были дезавуированы. И только вмешательство полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе и Генеральной прокуратуры Российской Федерации позволило в определенной мере снять напряженность во взаимоотношениях между республиками. При этом всем заинтересованным органам было предложено осуществлять этот процесс в рамках правового поля Российской Федерации, т.е. в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством. Проведенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализ законодательных актов республик показал, что до настоящего времени многие из них не приведены в соответствие с федеральным законодательством. Об этом были проинформированы Президент и Правительство Российской Федерации, приняты соответствующие меры прокурорского реагирования.

94. По инициативе органов прокуратуры России в 2000 году судебными органами были признаны противоречащими федеральному законодательству отдельные положения Указа Президента Республики Ингушетия от 26 апреля 99 года "О некоторых мерах по регулированию процесса миграции в Республике Ингушетия" и Закона Республики Северная Осетия-Алания "О миграции", затрагивающие реализацию прав граждан на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства. В свое время принятие названных нормативных актов существенно обострило отношения между двумя республиками.

95. При проверке исполнения законодательства, регламентирующего положение беженцев и вынужденных переселенцев на территории России было установлено, что в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 апреля 97 года "О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате кризиса в Чеченской Республики и покинувшим ее безвозвратно" не указаны конкретные сроки принятия соответствующих решений, а также не установлен исчерпывающий перечень предоставляемых при этом документов. Были выявлены факты, когда материалы на получение компенсации рассматривались более двух лет. В этой связи в 2000 году Правительство Российской Федерации приняло постановление в дополнение к вышеуказанному порядку выплат компенсаций для устранения пробелов в действующем правовом акте и предупреждения нарушений прав граждан и единообразному применению законодательства.

### **Статья 13**

96. Положения статьи 13 Пакта обеспечиваются Конституцией Российской Федерацией и Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25 июля 2002 года.

### **Статья 14**

97. За период, прошедший после представления четвертого доклада в Комитет по правам человека, Россией сделаны существенные шаги по пути реального обеспечения конституционных прав и свобод в области уголовного процесса в соответствии с требованиями Международного пакта о гражданских и политических правах. Значительным изменениям подверглись нормы уголовно-процессуального законодательства: было принято 25 федеральных законов, 38 постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, которые в той или иной мере затрагивают гражданские и политические права граждан. Для правильного и единообразного применения этих норм Верховный Суд Российской Федерации принял 19 постановлений общего характера и вынес 252 определения по конкретным уголовным делам.

98. Так, Федеральным законом о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс (действовавший до июля 2002 года) и Уголовно-исполнительный кодекс и другие законодательные акты Российской Федерации от 09 марта 2001 года были введены жесткие ограничения применения в качестве меры пресечения содержания под стражей и дополнительные гарантии его обжалования в судебном порядке.

99. Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод", принятый 20 марта 2001 года, отнес к числу подозреваемых лиц, в отношении которых возбуждено уголовное дело, и в полном объеме наделил их правами подозреваемого на предварительном следствии, в том числе и правом на защиту. Более того, согласно данному Федеральному закону защитник допускается к участию в деле с момента предъявления обвинения, а в случае задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, или применения к нему меры пресечения в виде заключения под стражу до предъявления обвинения - с момента объявления ему протокола задержания или постановления о применении этой меры пресечения. Вышеуказанные и многие другие нормативные акты в значительной степени способствовали демократизации уголовного судопроизводства, существенному повышению уровня правовой защищенности граждан.

100. При непосредственном и активном участии представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации продолжается напряженная работа по осуществлению судебной реформы. Генпрокуратурой России подготовлено и направлено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации свыше 360 различных поправок, направленных на совершенствование ряда процессуальных норм и, прежде всего - на реальное обеспечение конституционных прав и интересов граждан, общества и государства.

101. Достижениями Российской Федерации в области реформирования судебной системы являются:

- укрепление независимости судей,
- учреждение Конституционного Суда Российской Федерации,
- преобразование административных органов - государственных арбитражей - в арбитражные суды,
- создание на федеральном уровне законодательной базы для введения института мировых судей и начало формирования института мировых судей в ряде субъектов Российской Федерации,
- применение судами при рассмотрении дел норм Конституции Российской Федерации, а также международно-правовых актов в области прав человека,

- установление судебного контроля за законностью заключения под стражу и продления прокурорами срока содержания под стражей, а также за применением других процессуальных мер (обыска жилища, прослушивания телефонных переговоров и других),
- введение и развитие процедуры исключения из разбирательства недопустимых в качестве доказательств материалов,
- введение в девяти субъектах Российской Федерации суда с участием присяжных заседателей, работающего в соответствии с конституционными принципами состязательности и равноправия сторон, презумпции невиновности.

102. Вместе с тем суды общей юрисдикции часто выполняют огромный объем работы в неблагоприятных условиях. Из года в год возрастает количество дел, жалоб и материалов, поступающих для судебного рассмотрения. Этот объем работы выполняет относительно небольшое количество судей и нарушение процессуальных сроков носит распространенный характер.

103. Более 700 зданий судов непригодны для отправления правосудия, около 170 из них находятся в аварийном состоянии и не отвечают элементарным требованиям безопасного пребывания в них людей.

104. Для обеспечения доступа граждан к правосудию в соответствии с федеральным законом идет процесс учреждения в субъектах Федерации первичного, наиболее приближенного к населению звена судебной системы - мировых судей, которые будут обслуживать небольшие судебные участки с населением в несколько тысяч человек. В настоящее время более чем в половине субъектов Российской Федерации созданы необходимые условия для введения названного института. Свыше 2 000 мировых судей уже приступили к осуществлению правосудия. Вместе с тем процесс введения мировой юстиции в большинстве субъектов Российской Федерации сдерживается из-за отсутствия надлежащего кадрового, финансового и материально-технического обеспечения.

105. Усилением судебной защиты прав граждан должно стать введение судопроизводства с участием присяжных заседателей на всей территории Российской Федерации. Последовательное учреждение суда присяжных во всех ее субъектах вместе с введением института мировых судей и повышением качества правосудия позволит преодолеть имеющееся недоверие населения к судебной власти.

106. Нуждается в совершенствовании и процедура рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Для деятельности судов общей юрисдикции имеет большое значение внесенный Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу проект Федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации", принятие которого будет способствовать эффективному разрешению дел указанной категории в условиях независимого осуществления правосудия.

107. В 1998 году Конституционный Суд проверил конституционность ряда статей УПК РСФСР и вынес значительное число постановлений, расширивших процессуальные права граждан. В частности была обеспечена кассационная проверка промежуточных судебных решений судов первой инстанции в отношении применения или изменении меры пресечения, помещения лица в медицинское учреждение для проведения стационарной судебно-психиатрической экспертизы и др., сопряженные с фактическим продлением срока содержания под стражей. Осужденные получили право на обжалование в кассационном порядке приговоров Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении им дел в качестве суда первой инстанции. В обязанность суда кассационной инстанции вменено предоставление осужденному, содержащемуся под стражей, возможности ознакомиться с материалами судебного заседания и изложить свою позицию.

108. Конституционный Суд своим постановлением от 20 апреля 1999 года освободил судебные инстанции от не свойственной им функции обвинения, отозвав у них право по собственной инициативе возвращать дело для дополнительного расследования, а также возбуждать уголовное дело, в том числе в отношении нового лица, и применять к нему меру пресечения.

109. В 2000 году Конституционный Суд обеспечил право каждого на досудебных стадиях уголовного судопроизводства пользоваться помощью адвоката (защитника) во всех случаях, когда его права и свободы существенно затрагиваются или могут быть существенно затронуты действиями и мерами, связанными с уголовным преследованием, независимо от придания лицу формального статуса обвиняемого или подозреваемого. Судам надзорной инстанции было вменено в обязанность знакомить осужденного, оправданного, их защитников, потерпевшего с протестом и обеспечить им право довести до суда свою позицию относительно доводов протеста.

110. Вопросы обеспечения права граждан на судебное разбирательство уголовных и гражданских дел в разумные сроки регулярно рассматриваются на пленумах Верховного Суда РФ. Было принято более пяти соответствующих постановлений, касающихся

принятия судами мер по исключению фактов волокиты при производстве по гражданским и уголовным делам, повышению личной ответственности судей за своевременное и качественное рассмотрение каждого судебного дела, срокам рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, находящихся под стражей. Председателям районных и вышестоящих судов было рекомендовано усилить контроль за соблюдением процессуальных сроков судами; чаще осуществлять выезды в суды для изучения положения непосредственно на местах; рассматривать преднамеренное грубое или систематическое нарушение процессуальных сроков, повлекшее волокиту при рассмотрении уголовных или гражданских дел и существенно ущемляющее права и законные интересы граждан. Верховный Суд Российской Федерации систематически обобщает практику соблюдения процессуальных сроков при производстве по гражданским и уголовным делам, обзоры о ее состоянии рассылаются на места. Эти вопросы также выносятся на обсуждение Президиума Верховного Суда.

111. С принятием в декабре 2002 года нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации была существенно расширена система защиты прав и свобод человека в ходе уголовного процесса. В соответствии с УПК основным принципом и назначением уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения и ограничения ее прав и свобод. В основе производства по уголовному делу лежат законность, обоснованность и мотивированность принятых процессуальных решений. Это означает, что целью уголовного судопроизводства, наряду с уголовным преследованием и назначением справедливого наказания, является и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию. Уголовно-процессуальным кодексом закреплены такие принципы, как уважение чести и достоинства личности, ее неприкосновенности, презумпции невиновности, тайны переписки, телефонных и иных переговоров, неприкосновенности жилища и другие.

112. Уголовно-процессуальным законом расширен круг составов преступлений, по которым может быть прекращено уголовное дело в связи с примирением сторон и в связи с деятельным раскаянием. К таким делам относятся не только преступления, относящиеся к категории небольшой тяжести, но и преступления средней тяжести, т.е. те, за совершение которых может быть назначено максимальное наказание в виде лишения свободы до пяти лет. При этом законом в полной мере соблюдены все права, как стороны обвинения, так и стороны защиты. Например, в связи с примирением сторон дело может быть прекращено только по заявлению потерпевшего или его законного представителя, но это далеко не единичное условие. Для такого прекращения уголовного дела необходимо

чтобы лицо впервые привлекалось к уголовной ответственности, само примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред.

113. По ранее действовавшему УПК РСФСР понятие недопустимости доказательства существовало только при рассмотрении дел с участием присяжных заседателей. При рассмотрении дел в общем порядке все доказательства подлежали только оценке судом. В уголовно-процессуальном кодексе РФ провозглашен общий принцип судопроизводства по уголовным делам - доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ, являются недопустимыми, они не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения. Право на собирание доказательств предоставлено не только дознавателю, следователю и прокурору, как стороне обвинения, а также и потерпевшему, гражданским истцу и ответчику и их представителям. Таким правом обладает и защитник, который вправе собирать доказательства путем получения предметов, документов и иных сведений; опроса лиц с их согласия; истребования справок, характеристик, иных документов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, которые обязаны предоставлять запрашиваемые документы или их копии.

114. Процессуальным законом предоставлена широкая возможность обжалования действий и решений суда и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство. При этом правом обжалования обладают не только участники судопроизводства, но и иные лица в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы. Так, участникам судопроизводства предоставлена возможность обжалования постановлений дознавателя, следователя, прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иных их решений и действий (бездействия), которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию; сторонам предоставлено право обжалования решений об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста и заключение под стражу, а также продление срока содержания под стражей и т.д.

115. В стадии судебного производства, до начала основного исследования доказательств, появилась еще одна своеобразная форма контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства. Это предварительное слушание, которое проводится: при наличии ходатайств стороны об исключении доказательства; при наличии основания для возвращения дела прокурору; при наличии основания для приостановления или прекращения уголовного дела; для

решения вопроса об особом порядке судебного разбирательства; для решения вопроса о рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей.

116. Гарантией защиты прав подсудимого в ходе судебного разбирательства является соблюдение принципа состязательности и равноправия сторон в процессе. Участие государственного обвинителя и защитника является обязательным. Отказ государственного обвинителя от предъявленного обвинения влечет за собой прекращение уголовного дела. В соответствии с новым УПК судебное следствие начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения. Первой доказательства представляет сторона обвинения, а затем - сторона защиты. Подсудимого первыми допрашивает защитник и участники судебного разбирательства со стороны защиты, а затем государственный обвинитель и участники судебного разбирательства со стороны обвинения. Законом расширен список лиц, которые могут участвовать в прениях сторон. Помимо обвинителя и защитника в них могут принимать участие подсудимый, потерпевший и его представитель. Гражданские истец и ответчик и их представители могут участвовать в прениях сторон при наличии заявленного ходатайства. Установлен также особый порядок судебного разбирательства, заключающийся в том, что обвиняемый вправе при наличии согласия государственного или частного обвинителя и потерпевшего заявить о согласии с предъявленным ему обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства. Такой порядок возможен по делам о преступлениях, за которые наказание, установленное Уголовным кодексом Российской Федерации, не превышает пяти лет лишения свободы. Для усиления защиты прав обвиняемого и гарантии их соблюдения законом установлены условия: обвиняемый должен осознавать характер и последствия заявленного им ходатайства; ходатайство должно быть заявлено добровольно и после проведения консультации с защитником.

117. Уголовно-процессуальным законом определена подсудность уголовных дел и состав суда, которым они должны рассматриваться. Большая категория дел подсудна мировым судьям. Это уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы. Исключение составляют дела, по которым необходимо проведение длительного исследования и проверки доказательств, в то время как институт мировых судей был создан для более быстрого и оперативного рассмотрения уголовных дел не представляющих большой общественной опасности, а также дел частного обвинения. Уголовное дело частного обвинения возбуждается путем подачи заявления потерпевшим мировому судье и прекращается, если потерпевший без уважительных причин не явился на рассмотрение уголовного дела в суде, что приравнивается к отказу его от обвинения.

118. Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации определены особенности производства в суде с участием присяжных заседателей. Участие граждан в отправлении правосудия является их конституционным правом (часть 5 статьи 32 Конституции РФ), а также гарантией справедливого суда. В соответствии с нормами УПК для рассмотрения конкретного уголовного дела производится тщательный отбор присяжных заседателей, которые после принятия присяги приступают к исполнению своих обязанностей, установленных законом. Они присутствуют при исследовании доказательств и вправе через председательствующего задавать вопросы подсудимому, потерпевшему, свидетелям, эксперту. Перед присяжными заседателями ставятся вопросы, устанавливающие факт совершения преступного деяния и виновен ли подсудимый в его совершении. Решение присяжных заседателей порой может и не совпадать с мнением судьи-профессионала, однако, при принятии присяжными заседателями вердикта о невинности подсудимого, судья должен постановить оправдательный приговор. В то же время обвинительный вердикт коллегии присяжных заседателей не препятствует постановлению судьей оправдательного приговора, если он признает, что деяние подсудимого не содержит признаков преступления.

119. Уголовно-процессуальным кодексом предусмотрен совершенно новый для современного российского правосудия порядок судопроизводства - апелляционное обжалование судебных решений, принятых мировым судьей. По своей сути это новое исследование всех доказательств, которые были предметом рассмотрения мировым судьей, но с оценкой которых не согласна одна из сторон судебного разбирательства. Этим гарантируется законность, обоснованность и справедливость принятого судебного решения. В то же время следует отметить, что суд апелляционной инстанции имеет право переоценки исследованных доказательств мировым судьей и вынести вместо оправдательного приговора обвинительный приговор, если об этом был поставлен вопрос в представлении прокурора или жалобе потерпевшего.

120. В соответствии с новым УПК наиболее значимым в надзорном производстве с точки зрения защиты прав граждан является положение о недопустимости поворота к худшему, что означает невозможность пересмотра обвинительного приговора, а также определения и постановления суда по основаниям, ухудшающим положение осужденного, а также пересмотра оправдательного приговора.

121. Абсолютно новой гарантией защиты прав человека является возобновление производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, связанных с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации или постановлением Европейского Суда по правам человека.

### **Статья 15**

122. Уголовным кодексом Российской Федерации, вступившим в силу 1 января 1997 года, установлены правила действия уголовного закона во времени, полностью соответствующие требованиям статьи 15 Пакта. Согласно статье 9 УК РФ, преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния. В соответствии со статьей 10 УК РФ уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Уголовный закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Если новый уголовный закон смягчает наказание, вступившее в силу, то это наказание подлежит сокращению в пределах, предусмотренных новым уголовным законом.

### **Статья 16**

123. Правосубъектность граждан на территории Российской Федерации гарантируется Конституцией (глава 2) и Гражданским кодексом (ГК), вступившим в силу 1 января 1995 года. При этом учитываются права, обеспеченные основными международными актами в области прав человека. ГК существенно расширил правоспособность граждан. В соответствии с новыми экономическими условиями в ГК предусмотрена возможность граждан иметь в собственности любое имущество, заниматься предпринимательской и любой иной, не запрещенной законом деятельностью, совершать любые, не запрещенные законом сделки и участвовать в обязательствах, избирать место жительства и др.

124. Реализация правоспособности граждан имеет определенные пределы. Осуществляя гражданские права и свободы, гражданин не должен наносить ущерба окружающей среде, нарушать права и законные интересы других лиц. В некоторых случаях подобные ограничения установлены законом.

### **Статья 17**

125. Предусмотренные данной статьей права охраняются в Российской Федерации уголовным законом. В течение четырех лет, начиная со вступления в силу Уголовного кодекса Российской Федерации, за деяния, нарушающие неприкосновенность частной жизни, по статье 137 УК РФ было осуждено 42 человека; за нарушение тайны переписки,

телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений по статье 138 УК РФ был осужден 61 человек; за нарушение неприкосновенности жилища по статье 139 УК РФ - 5476 человек.

126. Важные гарантии невмешательства в личную жизнь содержатся в новом Трудовом кодексе Российской Федерации, который вступил в силу с февраля 2002 года. В нем, в частности, закреплено, что работодатель и его представители при обработке персональных данных работника не имеют права получать и обрабатывать персональные данные работника о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни. В случаях, непосредственно связанных с вопросами трудовых отношений, в соответствии со статьей 24 Конституции Российской Федерации работодатель вправе получать и обрабатывать данные о частной жизни работника только с его письменного согласия (статья 86).

127. Распространение заведомо ложных сведений, задевающих честь и порочащих достоинство другого лица или подрывающих его репутацию (клевета), является, согласно российскому законодательству, уголовным преступлением (УК РФ, статья 129). С введением в действие Уголовного кодекса по данной статье было осуждено 886 человек, из них: 74 человека - за клевету, содержащуюся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации; и 137 - за клевету, соединенную с обвинением лица в тяжком преступлении.

128. Унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме (оскорбление), также является уголовно-наказуемым деянием по статье 130 Уголовного кодекса РФ. За это преступление осуждено 9 637 человек, из них 163 - за оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации.

### **Статья 18**

129. Статьей 148 Уголовного кодекса РФ установлена ответственность за незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов. Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в силу 1 февраля 2002 года, также предусматривает ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, если такое деяние не содержит состава уголовного преступления.

130. В 1997 году Госдумой России был принят федеральный закон " о свободе совести и религиозных объединениях", в котором подтверждается право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений. В отличие от прежнего Закона РСФСР "О свободе вероисповеданий" (1990 года) нынешний федеральный закон закрепил в себе ряд принципиально новых положений. Существенным образом изменен порядок создания религиозных организаций, сокращен круг лиц, способных быть учредителями и участниками местной религиозной организации. Право на учреждение местной религиозной организации признано только за российскими гражданами. Иностранцы граждане и лица без гражданства теперь могут являться только участниками религиозной организации, причем при условии их постоянного проживания на территории Российской Федерации. В законе отмечается, что ничто в законодательстве о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях не должно истолковываться в смысле умаления или ущемления соответствующих прав человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации или вытекающих из международных договоров Российской Федерации. В соответствии с законом, иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

131. Законом 1997 года введено новое понятие - религиозная группа. Религиозной группой признается религиозное объединение граждан, осуществляющее деятельность без государственной регистрации. Данное положение закона закрепило легальность деятельности религиозного объединения без государственной регистрации.

132. За семь лет действия закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" он дважды был предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, судами общей юрисдикции были рассмотрены десятки гражданских дел, связанных с применением его отдельных положений. Однако до настоящего времени Верховный Суд РФ еще не обращался к обобщению практики его применения.

133. В соответствии с законом граждане и религиозные организации вправе обжаловать в суд отказ регистрирующего органа в государственной регистрации религиозной организации, а также его уклонение от такой регистрации. Поскольку государственная перерегистрация религиозных организаций предполагает приведение их устава и иных учредительных документов в соответствие с требованиями Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", то отказ в перерегистрации и,

следовательно, уклонение регистрирующего органа от таковой, также могут быть обжалованы в суд. К судебной защите нарушенного права на свободу совести и свободу вероисповедания граждане и объединения граждан могут также прибегнуть в порядке, предусмотренном Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". К делам, возникающим по инициативе религиозных организаций и граждан, следует также отнести судебные дела о защите чести, достоинства и деловой репутации. В соответствии с частью 1 статьи 152 Гражданского кодекса РФ гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство и деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Согласно части 7 этой же статьи правила о защите деловой репутации гражданина соответственно применяются к защите деловой репутации юридического лица. Однако дел, возникающих в связи с обжалованием религиозными организациями и гражданами действий органов юстиции, других государственных органов и органов местного самоуправления, а также по искам религиозных организаций и верующих граждан о защите чести, достоинства и деловой репутации рассматривается судами немного.

134. Право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания в Российской Федерации может быть ограничено только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Перечень содержащихся в законе оснований для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке является исчерпывающим.

135. Указанный закон содержит положение о праве гражданина Российской Федерации на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с его убеждениями или вероисповеданием. В 1999 году Конституционный Суд подтвердил, что указанное право не нуждается в конкретизации, является непосредственно действующим, притом индивидуальным правом, т.е. связанным со свободой вероисповедания в ее индивидуальном, а не коллективном аспекте, а значит, должно обеспечиваться независимо от того, состоит ли гражданин в какой-либо религиозной организации или нет. По просьбам религиозных организаций решением Президента Российской Федерации священнослужителям в соответствии с законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе в мирное время может предоставляться отсрочка от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов. В июне 2002 года Государственной Думой был принят Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе", который вступает в силу с 1 января 2004 года.

## Статья 19

136. Обеспечение свободы слова и права на информацию является неотъемлемой составляющей демократических преобразований в Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано 8 000 электронных и почти 35 000 печатных средств массовой информации (СМИ).

137. 25 января 1995 года был принят Закон "Об информации, информатизации и защите информации", который, в частности, содержит положения, защищающие информационные права граждан. Соответствующая статья этого Закона "Реализация права на доступ к информации и информационным ресурсам" принципиально изменила правовой статус гражданина, обратившегося за информацией. Раньше существовала практика, в соответствии с которой чаще всего гражданину предоставляли даже самую необходимую информацию только по запросу какой-либо организации. Причем в запросе требовалось указать, для чего эта информация нужна. Названная статья указывает на недопустимость прежнего подхода. В ней сказано: "Граждане, органы государственной власти, организации, общественные объединения, органы местного самоуправления обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцем таких ресурсов необходимость запрашиваемой информации". В этой же статье указано, что доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни. Таким образом, данное положение закона подтверждает, что доступ к информации является формой и гарантией контроля общества за деятельностью органов государственной власти. В этой статье регламентирован и порядок предоставления информации. Так, перечень информационных услуг, сведения о порядке и условиях доступа к информации владелец информационных ресурсов предоставляет бесплатно. Возможно, какая-то информация может быть платной – Закон этот вопрос конкретно не урегулировал. Однако, условия получения информации обязаны сообщить бесплатно. Кроме того, даже в том случае, если информация является платной, стоимость ее предоставления не может быть столь значительной, чтобы лишить гражданина его права на получение информации. В законе также закреплены гарантии предоставления информации, перечислены и категории доступной информации: это сведения о правах и свободах граждан, о безопасности граждан, о вопросах, представляющих общественный интерес. В статье 24 Закона указываются способы защиты права на доступ к информации, в т.ч. право судебного обжалования отказа в информации и предоставления недостоверной информации. В случае отказа в информации или предоставления недостоверной

информации предусмотрено право на возмещение понесенного ущерба. Эта же статья предусматривает для руководителей органов государственной власти, служащих, виновных в незаконном ограничении права на информацию, уголовную, соответствующие виды юридической ответственности.

138. В Законе содержится важное положение, регламентирующее вопросы, связанные с отказом в предоставлении информации по причине ее секретности. В настоящее время отказ со ссылкой на секретность запрашиваемой информации не является окончательным. Статья 10 Закона разграничивает информацию по категориям доступности. В пункте 1 статьи сказано, что государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет лишь информация, отнесенная к категории ограниченного доступа.

139. Закон "Об охране окружающей среды" от 20 декабря 2001 года предусмотрел право граждан и общественных организаций на получение экологической информации. В соответствующих статьях сказано, что граждане и общественные организации имеют право требовать предоставления информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране.

140. Законом Российской Федерации "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 года было закреплено право СМИ на информацию. В течение последних десяти лет к Закону принимались многочисленные поправки, сводившиеся к замене института учредителя средства массовой информации институтом собственника; приостановлению монополизации СМИ; усилению ответственности за распространение через средства массовой информации недостоверной информации. Кроме того, в закон были введены статьи об усилении ответственности издателя за содержание СМИ, о праве издателя быть одновременно собственником имущества редакции и продукции СМИ, об опровержениях ложной информации, в том числе и в ходе избирательных кампаний. Помимо упомянутого закона деятельность СМИ и обеспечение прав и свобод граждан на получение и распространение информации также регламентируют: Федеральный закон "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" от 1 декабря 1995 года (с изменениями от 22 октября 1998 года). Федеральный закон "Об экономической поддержке районных (городских) газет" от 24 ноября 1995 года (с изменениями от 2 января 2000 года). Указ Президента "О совершенствовании государственного управления в области средств массовой информации и массовых коммуникаций" от 6 июля 1999 года. Постановление правительства РФ "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций" от 10 сентября 1999 года.

Постановление Правительства РФ "Об улучшении информационного обеспечения населения Российской Федерации" от 12 января 1996 года.

142. Статьей 144 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование законной деятельности журналистов. В течение четырех лет, начиная со времени действия нового Уголовного кодекса Российской Федерации, по статье 144 УК РФ было осуждено 26 человек.

### **Статья 20**

143. Планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны, а также публичные призывы к развязыванию агрессивной войны подлежат наказанию в соответствии со статьями 353, 354 Уголовного кодекса Российской Федерации. Согласно статье 282 данного кодекса, также подлежат наказанию действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности. Кроме того, совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти является обстоятельством, отягчающим наказание за совершение преступления.

### **Статья 21**

144. Одним из важных проявлений фундаментального конституционного принципа о свободе публичного волеизъявления требований и интересов, мысли и слова, необходимой гарантией формирования демократического гражданского общества является право каждого гражданина на мирные публичные мероприятия и встречи. Положение Конституции о праве граждан собираться мирно, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования заслуживает конкретизации в текущем законодательстве. Однако, несмотря на многочисленные обсуждения, такого закона пока нет, и в соответствии с Указом Президента Российской от 25 мая 1992 года "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" предусмотрено, что при организации таких мероприятий следует исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей. Запрещается использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны. Указом также предписано, что до принятия соответствующего

федерального закона на территории Российской Федерации применяются нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года "О порядке организации проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" в части, не противоречащей упомянутой Декларации.

145. Статьей 149 Уголовного кодекса РФ установлена ответственность за незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения. С введением в действие нового Уголовного кодекса Российской Федерации, по статье 149 УК РФ было осуждено три человека.

## Статья 22

146. За время, прошедшее после принятия Конституции Российской Федерации, законодательство в области общественно-политических прав граждан было практически обновлено, была заложена нормативно-правовая база для формирования демократического правового государства. Принятое в последние годы в этой области законодательство обеспечило либерализацию общественной жизни, вывело структуры гражданского общества из-под жесткой государственной опеки. Начало этим позитивным процессам было положено еще в 1990 году, когда был принят Закон СССР "Об общественных объединениях", заложивший основы правового регулирования их деятельности. Этот закон впервые дал юридическое определение общественного объединения, сформулировал цели его создания, принципы деятельности, определил круг его прав и ответственности. К числу общественных объединений были отнесены практически любые зарегистрированные объединения граждан численностью не менее десяти человек, преследующих коммерческие цели.

147. Принятый в 1995 году новый Федеральный закон "Об общественных объединениях" расширил и конкретизировал права и обязанности общественных объединений. Они свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности, самостоятельно принимают свои уставы. Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними. В то же время государство призвано обеспечить соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, в том числе путем предоставления им налоговых и иных преимуществ.

148. Наиболее массовыми общественными объединениями являются профессиональные союзы, в которых состоит большинство населения страны. Во взаимоотношениях с государственными органами, хозяйственными организациями, предпринимателями профсоюзы представляют и защищают интересы своих членов в области производства, социально-экономической, культурной и иных областях. Специфическая деятельность профессиональных союзов стимулируется, а особенности, связанные с их созданием, функционированием, реорганизацией и ликвидацией, регулируются Федеральным законом "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 года. Главное значение этого документа состоит в том, что независимость профсоюзов в области их внутренней жизни и работы теперь закреплена авторитетом государства. Никто не может вмешиваться в их деятельность: ни исполнительная власть, ни органы самоуправления, ни политические партии. Закон фиксирует, в частности, право профсоюзов на осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства о труде, охране труда, на участие в осуществлении приватизации государственного и муниципального имущества, на участие в урегулировании коллективных трудовых договоров, проведение как крайней меры забастовок и иных коллективных акций, направленных на защиту социально-трудовых интересов наемных работников. Им предоставлено право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, рабочие места, где работают члены данного профсоюза, в целях защиты их прав и интересов по вопросам условий труда и безопасности на производстве, возмещения вреда, причиненного их здоровью, а также право выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных актов, касающихся социально-трудовых правоотношений.

### **Статья 23**

149. Семья в Российской Федерации в соответствии с официальной государственной позицией является основной ячейкой общества, естественной и наилучшей средой для воспитания ребенка, обеспечивающей его всестороннее развитие и защиту. С этой целью в 90-е годы последовательно развивался комплекс мер по поддержке семей с детьми применительно к новым социально-экономическим условиям. Принят новый Семейный кодекс Российской Федерации, утверждены Основные направления государственной семейной политики. В этих документах определено, что права ребенка являются приоритетными, родители и законные опекуны детей должны получать необходимую помощь и поддержку.

150. С 1992 года принято в общей сложности более 200 нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизнедеятельности семьи и детей и нацеленных на усиление мер их социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента Российской

Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. В ряде регионов законодательно вводятся дополнительные пособия семьям с детьми, другие формы социальной помощи, новые формы устройства детей, лишившихся родительского попечения. Одним из наиболее значимых и эффективных элементов проводимой в интересах детей политики явилось создание с 1993 году в России принципиально новой, лично ориентированной разветвленной системы учреждений социального обслуживания семьи и детей. Ее основной задачей является профилактика семейного неблагополучия, адресная помощь семье и детям в кризисных жизненных ситуациях, помощь детям с девиантным поведением, детям-инвалидам, детям-сиротам в их социальной реабилитации и адаптации в семье и обществе. Основными видами учреждений являются центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры и социальные приюты для детей и подростков, реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями, службы срочной психологической помощи по телефону. Их сеть увеличилась со 107 учреждений в 1993 году до 2 240 на начало 2000 года.

151. С учетом того, что надлежащая защита материнства - необходимое условие участия женщин в мире труда, Правительство Российской Федерации при подготовке проекта нового Трудового кодекса приняло меры к тому, чтобы не были упущены важные, сохраняющие свою актуальность положения, особенно в части касающейся беременных женщин. Сохранены также нормы, предоставляющие возможность обоим родителям брать отпуск по случаю рождения ребенка и другим обстоятельствам, связанным с воспитанием детей. Таким образом, сохранены подходы к повышению ответственности родителей за воспитание детей, а также к реальной возможности для укрепления равенства между мужчиной и женщиной.

152. Федеральный закон "О занятости населения в Российской Федерации" предусматривает меры по профессиональной подготовке, переподготовке и трудоустройству наименее защищенной части мужчин и женщин с семейными обязанностями - незанятых мужчин и женщин, являющихся единственными кормильцами в семье, и семей с несовершеннолетними детьми, где оба родителя являются безработными.

153. Интересы семей с детьми учтены при пересмотре в 2000 года налогового законодательства Российской Федерации, вступившего в силу с 1 января 2001 года. Для семей с детьми увеличены размеры налоговых льгот (выводимая из-под налогообложения часть индивидуальных доходов родителей), а также предусмотрено выведение из-под налогообложения средств, затраченных гражданами на обучение и медицинскую помощь, что особенно актуально для семей с детьми.

## Статья 24

154. Бремя быстрых социально-экономических и идеологических трансформаций в российском обществе оказалось непосильным для части семей, обусловив тем самым их дезорганизацию, пренебрежение в ряде случаев родительскими обязанностями, возникновение такого феномена, как "социальное сиротство", когда дети при живых родителях фактически являются сиротами, или родители лишены родительских прав. Увеличение числа детей-сирот происходит также вследствие роста смертности родителей в трудоспособном возрасте. В результате число детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, увеличилось за десятилетие в 1,5 раза и достигло на конец 2000 года 700 000 человек. Это явление расценивается правительством Российской Федерации как одна из важнейших проблем, требующих приоритетных усилий.

155. В последние пять лет в России ежегодно выявляется более 100 000 детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения. Вместе с тем действующее законодательство и принимаемые практические меры позволили обеспечить, чтобы только четверть детей-сирот воспитывалась в интернатах. 463 000 детей-сирот живут и воспитываются в семейной среде - они либо усыновлены, либо приняты под опеку. В целях увеличения числа детей-сирот, переданных на воспитание в семью, идет постоянный поиск новых форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семейном окружении. К их числу принадлежат законодательное введение Семейным кодексом института приемной семьи, экспериментальная отработка такой формы семейного воспитания, как патронат, создание в социально-реабилитационных центрах и социальных приютах для детей и подростков семейных воспитательных групп. Комплексный подход к передаче ребенка на воспитание в семью с предварительной медицинской и социальной реабилитацией, подготовкой семей к усыновлению ребенка или принятию его под опеку осуществляется новыми типами учреждений - центрами помощи детям, лишившимся родительского попечения. В ряде регионов России достигнут значительный прогресс в этой сфере.

156. Руководствуясь правами детей на воспитание в семье, а также в целях защиты интересов детей при усыновлении, в том числе международном, в России как лишение (ограничение) родительских прав, так и усыновление осуществляется судом, в ходе судебного заседания тщательно исследуются все обстоятельства дела для принятия решения в интересах ребенка. Для поддержки передачи детей-сирот на воспитание в семью создан банк данных о детях, подлежащих усыновлению, с февраля 1998 года издается специальный информационный бюллетень, каждый номер которого содержит информацию о детях, нуждающихся в устройстве в семью. Сведения о детях из федерального банка данных печатаются и в других периодических изданиях.

В апреле 2001 года был принят Федеральный закон "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей".

157. 7 сентября 2000 года Российская Федерация подписала Гаагскую конвенцию о защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления (удочерения). В марте 2000 года постановлениями Правительства Российской Федерации урегулированы многие вопросы, препятствовавшие ранее усыновлению детей иностранными гражданами.

158. В России традиционно сложилась разветвленная сеть учреждений для детей-сирот. Несмотря на прилагаемые усилия, в ближайшей перспективе ликвидации интернатных учреждений для детей-сирот вряд ли удастся достигнуть. В этой связи, руководствуясь положениями Конвенции о правах ребенка, ведется разукрупнение детских домов и домов-интернатов для детей-сирот с тем, чтобы улучшить условия проживания и воспитания этой категории детей. В домах ребенка (учреждения для детей-сирот в возрасте до 3-4 лет) широко внедряются современные методы по реабилитации больных детей и детей с нарушениями развития, что увеличивает шансы таких детей на усыновление.

159. Дети-сироты, в том числе воспитывающиеся в интернатных учреждениях, в первую очередь обеспечиваются летним отдыхом, для них в 1998 году законодательно закреплена очень важная гарантия в части будущего жизненного устройства - сохранение права на жилище, в том числе при его приватизации родственниками ребенка. Разрабатываются и реализуются специальные воспитательные программы, ориентированные на последующую интеграцию детей-сирот в общество.

160. В целях защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 1998 году принят Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", внесены изменения в Семейный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс РСФСР и Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации". Идет поиск новых форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Создаются кадетские школы-интернаты, центры муниципальных попечительских округов на базе детских домов.

161. В течение 1997-2000 годов расширились возможности получения детьми-сиротами общего (среднего) и профессионального образования. Этому, в частности, способствовали меры по расширению возрастных границ (до 18 лет и более) пребывания детей в интернатных учреждениях, созданию условий для постинтернатной адаптации

воспитанников, установление дополнительных социальных льгот при поступлении детей-сирот в начальные, средние и профессиональные высшие образовательные учреждения.

162. В последние годы общество проявляет большую заинтересованность условиями воспитания детей-сирот в интернатных учреждениях. Свидетельством этого является осуществляемая в настоящее время с участием неправительственных, в том числе правозащитных, организаций, научных работников, региональных уполномоченных по правам ребенка разработка механизма независимого контроля за соблюдением прав детей в государственных учреждениях. На практике такой контроль уже установлен в регионах, учредивших посты уполномоченных по правам ребенка.

163. В июне 1999 года вступил в действие Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". Принятие этого закона стало очередным шагом по пути последовательного правового оформления новых концептуальных подходов к профилактической работе с несовершеннолетними в России, что позволило ускорить осуществление практического перехода от карательных к сощзащитным принципам деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В развитие данного закона приняты постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации" и "Об утверждении Положения об осуществлении и финансировании деятельности, связанной с перевозкой несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений".

164. В настоящее время в Российской Федерации действует около 800 специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органов социальной защиты населения, ежегодно растет число детей, которым оказана помощь в этих учреждениях (в 1999 году - 249 000 человек, в 2000 году - 345 000 человек). В 2 444 учреждениях социального обслуживания семьи и детей в 2000 году прошли реабилитацию 266 246 несовершеннолетних, из них больше половины возвращено в семьи, 14 000 детей направлены в образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Так, например, во Владимирской области функционируют 47 учреждений различной социальной направленности, включая 16 детских домов, 20 учреждений социального обслуживания (социальные приюты для детей и подростков, реабилитационные центры для детей с ограниченными возможностями, центры психолого-педагогической и экстренной педагогической помощи). В 2000 году оказана помощь 886 несовершеннолетним, из них 112 - оставшимся без попечения родителей, 297 - проживающим в семьях, находящихся в социально

опасном положении, 87 - самовольно ушедшим из семьи, детских учреждений, 37 - не имеющим места жительства, 338 - оказавшимся в иной социально опасной ситуации. Аналогичные учреждения функционируют и в других регионах России.

165. В то же время прокуратурами субъектов Российской Федерации в 2001 году нарушений прав и интересов несовершеннолетних составило 100 840 (в 2000 году - 86 518), а количество направленных в их защиту исков - 25 420 (в 2000 году - 23 392).

166. Согласно статье 22 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" осуществляется разработка ежегодного государственного доклада о положении детей в Российской Федерации. Кроме того, при Правительстве Российской Федерации создана Межведомственная комиссия по координации работ, связанных с выполнением в Российской Федерации Конвенции ООН о Правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей, действующая на основании постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2001 года. На рассмотрении Государственной Думы находится проект Федерального закона "Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации. В настоящее время должности специализированных уполномоченных по правам ребенка учреждены в семи субъектах России, в том числе в Чеченской Республике. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 года был утвержден План по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы.

167. В Постановлении Конституционного Суда от 23 мая 1995 года по делу о проверке конституционности статей 2 и 16 Закона РСФСР "О реабилитации жертв политических репрессий" была дана оценка конституционности нормы Закона, в соответствии с которой признавались пострадавшими от политических репрессий дети, находившиеся вместе с репрессированными по политическим мотивам родителями. Конституционный Суд отметил, что признание таких детей пострадавшими от политических репрессий, а не репрессированными ограничивает возможность их реабилитации, создает для них иной по сравнению с реабилитируемыми правовой статус, в частности, уменьшает объем предусмотренных компенсаций. Конституционный Суд установил, что дети, насильственно или вынужденно помещенные в места отбывания наказания, т.е. в условиях явного лишения прав и свобод, должны быть признаны репрессированными по политическим мотивам. Позднее своим определением от 18 апреля 2000 года Конституционный Суд, основываясь на правовой позиции, выраженной в Постановлении от 23 мая 1995 года и исходя из конституционно-правового смысла соответствующей нормы Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", установил, что дети, оставшиеся в несовершеннолетнем возрасте без попечения одного

или обоих родителей, необоснованно репрессированных по политическим мотивам, должны признаваться репрессированными по политическим мотивам.

### Статья 25

168. С момента предоставления четвертого периодического доклада в Российской Федерации была проделана большая работа в области обеспечения прав граждан формировать органы государственной власти и местного самоуправления и участвовать в их деятельности. Особую актуальность этой работе придавало то обстоятельство, что именно названные права оказались наименее удовлетворительно изложены в Основном законе. Так, невключение в текст Конституции главы об избирательной системе и взаимосвязанных вопросах избирательной политики послужило дополнительным стимулом для развития отраслевых начал в избирательном законодательстве. Конституция в основном ограничилась закреплением конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в референдуме, но в то же время в специальной 32 статье, посвященной этим правам, не содержит указания на принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Эти и многие другие проблемы Основного закона в обеспечении избирательных прав граждан были впоследствии решены целым рядом принятых Государственной Думой в течение 1994-1999 годов законодательных актов:

- "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 года с дополнениями от 26 ноября 1996 года,
- "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 9 июня 1995 года,
- "О референдуме в Российской Федерации" от 10 октября 1995 года,
- "О выборах Президента Российской Федерации" от 17 мая 1995 года,
- "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26 ноября 1996 года с изменениями и дополнениями от 22 июня 1998 года,
- "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 года с изменениями и дополнениями от 30 марта 1999 года,

- "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 24 июня 1999 года,
- "Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах" от 6 декабря 1999 года,
- "О выборах Президента Российской Федерации" от 31 декабря 1999 года.

169. Своего рода базовым среди перечисленных законодательных актов стал Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 года. Содержание закона гораздо шире его названия. В нем были определены не только гарантии, но и принципы избирательного права, конкретные правомочия, в которых они реализуются, так как Конституция (статья 81) содержит соответствующие указания только применительно к выборам Президента Российской Федерации. Закон закрепил демократические принципы избирательного права граждан России, всеобщий характер этого права без какой-либо дискриминации по признакам пола, расовой, национальной принадлежности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Избирательное право признано равным. Это выражено в правомочии быть внесенным в избирательные списки, в формировании равных избирательных округов, в праве граждан России, проживающих за ее пределами, реализовать свое избирательное право. Эти правомочия в законе названы гарантиями, но фактически именно в них воплощается равное избирательное право. В целях обеспечения возможности для гражданина выразить свою волю при голосовании в пользу того или иного кандидата закон определил и организационные формы, посредством которых он выдвигает кандидата - через избирательные объединения и блоки или непосредственно в составе группы избирателей. Закон закрепил также правомочия избирателя свободно выражать свое предпочтение тому или иному кандидату, оказывать ему поддержку.

170. Существенное значение для реализации прав граждан на участие в управлении местными делами, не входящего в систему государственной власти, имел также Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", принятый Государственной думой в 1996 году вместе с "Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Особую актуальность

названному закону придавало то, что он появился в условиях, когда система обеспечения избирательных прав граждан в масштабах всей страны только складывалась, и на региональном и местном уровнях соответствующая законодательно-нормативная база либо отсутствовала, либо пересматривалась. Сфера действия закона прямо предусматривает его применение при нарушениях прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях неурегулированности правовых вопросов деятельности этих органов, истечения сроков их полномочий, отсутствия, преобразования или упразднения муниципальных образований. Одновременно законом и Временным положением определены конкретные правовые нормы, обеспечивающие условия для формирования органов самоуправления там, где они не были созданы или по каким-либо причинам прекратили свою деятельность, а также условия, порядок и механизм проведения выборов представительных органов местного самоуправления и их выборных должностных лиц в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления" и настоящим законом. В 1998 году в закон был внесен ряд изменений и дополнений, касающихся главным образом расширения круга оснований для применения закона, а также уточнения и конкретизации его некоторых положений о порядке проведения выборов депутатов в органы местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. Вместе с тем первые шаги на пути формирования новой системы избирательного законодательства не обошлись без определенных издержек. Так, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" 1994 года содержал ряд серьезных недостатков, выразившихся, в частности, в отсутствии норм, регламентирующих порядок назначения выборов и устанавливающих обязательность их периодического проведения, что позднее дало возможность Президенту Российской Федерации, главам региональных администраций и органов местного самоуправления принимать решения о запрете выборов или их переносе на неопределенный срок. Остались нерешенными также многие вопросы, касающиеся контроля за сбором подписей избирателей, ходом выборной кампании и подведением ее итогов, финансовой деятельности кандидатов и объединений.

171. В 1997 году был принят Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В нем учтены многие недостатки предыдущего аналогичного закона от 1994 года и введено более детальное регулирование основных избирательных процедур. Это касается прежде всего обязательности проведения выборов, порядка назначения выборов, составления списков избирателей, формирования избирательных комиссий, предвыборной агитации, финансирования выборов, организации голосования, подсчета голосов, определения результатов выборов и др. Одновременно в сферу действия закона был введен и референдум. В связи с этим процедуры и институты, ранее разработанные в федеральном

законодательстве, были адаптированы применительно к особенностям проведения референдума. Причем, на уровень федерального регулирования был введен референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум. Такой шаг был обусловлен необходимостью создания законодательных гарантий обеспечения конституционного права граждан участвовать в референдумах, проводимых в субъектах Российской Федерации. Необходимо в то же время отметить, что некоторые нормы нового закона, будучи в равной мере обращены к законодательным органам как Российской Федерации, так и ее субъектов, не во всех случаях учитывали специфику проведения выборов и референдумов в субъектах Федерации и особенно на местном уровне.

172. Практика применения данного закона выявила также ряд и других его слабостей и недостатков. С целью их устранения Государственная Дума приняла в марте 1999 года специальный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В нем в соответствии с накопленным опытом утверждена новая редакция некоторых статей и положений базового закона. В частности, уточнен порядок работы избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума с обращениями граждан о допущенных в ходе подготовки и проведения выборов нарушениях; предусмотрена обязательность включения в подписной лист о выдвижении кандидата и в избирательный бюллетень данных о непогашенной или неснятой судимости, о наличии второго гражданства. Кандидатам и избирательным объединениям предоставлена возможность внесения избирательного залога вместо сбора подписей избирателей, а также отменять свое решение о регистрации кандидата (списка кандидатов) в случае предоставления им (ими) недостоверных сведений.

173. Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 1997 года предусмотрена приоритетность его норм по отношению к иным законам, регулирующим федеральные выборы, что потребовало их приведения в соответствие с данным законом. Особенно значительной переработке в этой связи подвергся Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Дело в том, что прежний закон, принятый в июне 1995 года, содержал немало положений, не отвечавших в полной мере принципам равенства возможностей всех участников выборов, демократического контроля за подготовкой и проведением избирательных кампаний и подведением их итогов. В конструкции нового закона заложены общие принципы и руководящие начала, опираясь на которые, субъекты избирательного процесса, правоприменители строят различные формы своего участия в этом процессе. В данном случае законодатель пошел значительно дальше в обеспечении реальных прав граждан на

свободное волеизъявление в ходе выборов, в регулировании порядка их проведения. Основные новеллы закона сводятся к следующим:

- законодательно запрещено оказывать воздействие на граждан с целью принуждения их к участию или неучастию в выборах;
- уточнен механизм формирования избирательных округов и участков;
- установлен порядок формирования избирательных комиссий всех уровней, обеспечивающий представительство в них различных политических сил;
- ужесточены требования к внесению в списки избирателей граждан, голосующих вне места своего постоянного или преимущественного проживания;
- уточнен порядок выдвижения кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками, а также составления списков их кандидатов и внесения в них изменений;
- более детально регламентирован порядок сбора подписей в поддержку кандидатов (списков кандидатов) и контроля за их достоверностью; установлен верхний предел количества подписей избирателей, представляемых в избирательные комиссии;
- введен избирательный залог как альтернатива сбору подписей избирателей;
- расширен и детализирован перечень противоправных действий кандидатов, замещающих государственные и муниципальные должности, подпадающих под понятие "использование преимуществ должностного или служебного положения";
- более строго урегулированы отношения, связанные с финансированием выборов, в частности, определены категории граждан и юридических лиц, которые не имеют права заниматься благотворительной деятельностью в ходе избирательных кампаний, очерчен круг действий, которые признаются противоправными.

174. Определенные коррективы в духе положений закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации" были

внесены и в принятый в декабре 1999 года Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации".

175. Большое значение с точки зрения упорядочения избирательного процесса, повышения требований к его участникам имел принятый Государственной думой в 1999 году Федеральный закон "Об административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах". Он предусматривает конкретные штрафные и иные санкции к избирательным блокам и объединениям за неисполнение решений избирательной комиссии, нарушения установленного действующим законодательством порядка опубликования документов и информации, проведения предвыборной агитации, оказания финансовой и иной материальной поддержки кандидатов или избирательных объединений и т.п.

176. Принятие в последние годы новых избирательных законов существенно укрепило законодательную базу формирования органов государственной власти всех уровней, способствовало демократизации этого процесса в соответствии с международными стандартами, обеспечению реальных гарантий прав граждан на свободное волеизъявление в ходе выборов. Вместе с тем в правовом поле избирательного процесса остается еще немало неясных и неурегулированных до конца вопросов, требующих внимания законодателя. Так, установленный ныне при выборах в федеральные органы государственной власти порядок нарезки избирательных округов по схеме не менее одного избирательного округа в каждом субъекте Федерации не согласуется с закрепленным в избирательном законодательстве принципом всеобщего равного избирательного права и соответственно равного представительства в избираемом органе. При таком подходе количество голосов, поданных за разных кандидатов, различается иной раз на целый порядок. Принципу равного избирательного права и, в частности, равного статуса кандидатов противоречит и оставшееся в силе право общефедеральных общественных объединений и избирательных блоков выдвигать наряду со списком по федеральному избирательному округу тех же лиц и по одномандатным округам. Нельзя признать демократичным и такое положение, когда кандидат, входящий в первую тройку списка избирательного объединения, под угрозой запретительных санкций против всего объединения, по существу, лишен возможности добровольного отказа от участия в выборах или снятия своей кандидатуры в пользу другого кандидата. В этой связи заслуживает внимания инициатива ряда депутатов Государственной Думы о внесении изменения в пункт 11 статьи 5 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы об исключении выбытия кандидата, занимавшего одно из первых трех мест в общефедеральной части федерального списка кандидатов, из перечня оснований для отказа в регистрации федерального списка кандидатов либо отмены его регистрации.

177. Регламентируя условия доступа кандидатов и избирательных объединений к средствам массовой информации, существующее законодательство не предусматривает никаких ограничений по объемам платных выступлений как в государственных, так и в частных СМИ, результатом чего становится засилье на экранах и в печати "больших денег" и очевидное неравноправие кандидатов. Решению этой и других аналогичных проблем может помочь разрабатываемый ныне в Комитете Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций проект федерального закона "О политической рекламе".

178. Немало нерешенных проблем сохраняется до сих пор в сфере конституционных гарантий судебной защиты избирательных прав граждан. Поток подобных обращений в судебные инстанции разных уровней постоянно растет, а процедура и сроки принятия решений по ним и, главное, эффективность этих решений оставляют желать лучшего. Определенное продвижение в этом вопросе призван обеспечить инициированный членами Совета Федерации законопроект о внесении дополнений в федеральные законы об основных гарантиях и о выборах депутатов Госдумы, касающихся порядка рассмотрения поступающих в суд жалоб о нарушениях избирательных прав граждан.

179. Насущной по-прежнему остается задача приведения в соответствие с федеральными нормами всего массива законодательства о выборах и референдумах в субъектах Российской Федерации. Для проведения такого объема законодательных работ в субъектах Федерации требуется разработка и принятие так называемого "рамочного", а также "модельного" избирательного законодательства, предусматривающего, что основная часть правового массива, касающегося организации и проведения выборов и референдумов, основных гарантий прав граждан, сохранялась бы и развивалась в рамках федерального избирательного законодательства, а вопросы их практического осуществления применительно к конкретным условиям отдельных регионов - в рамках законодательства субъектов. С этой точки зрения, а также с точки зрения необходимости унификации всего комплекса законов о выборах весьма перспективной видится прорабатываемая ныне в Комитете по государственному строительству Госдумы идея создания Избирательного кодекса, который включил бы в себя все вопросы избирательного права. Тогда бы отпала нужда в специальных законах о выборах депутатов Государственной Думы и президента, об основных гарантиях избирательных прав граждан, о референдуме и т.п. Предполагается, что Кодекс будет иметь прямое действие и "работать" на всей территории страны.

180. Важным институтом непосредственного участия граждан в управлении делами государства является предусмотренное Конституцией право равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе. Государственная служба в Российской

Федерации включает в себя: федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении. основополагающим законодательным актом, регулирующим право граждан на государственную службу, является Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 года, в редакции от 18 февраля 1999 года. Важное значение для реализации части 4 статьи 32 Конституции имеют также: указы Президента Российской Федерации "О государственных должностях Российской Федерации" и "О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих" от 11 января 1995 года и "Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы" от 3 сентября 1997 года. В соответствии с названными документами при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном российской Конституцией и федеральным законом, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность которых отвечает требованиям по соответствующей должности. Законом определяется, что на государственных служащих распространяется действие общего законодательства Российской Федерации о труде. Вместе с тем в законе устанавливаются и особые дополнительные обязанности для государственных служащих: обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации, реализацию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; добросовестно исполнять должностные обязанности; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей; поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей; обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан, своевременно рассматривать их обращения и принимать решения в порядке, установленном законодательством. Принципиальным является также закрепление в законе ряда ограничений, связанных с государственной службой. В частности, государственным служащим запрещено заниматься другой оплачиваемой работой, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; быть депутатом законодательных (представительных) органов Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления; заниматься предпринимательской деятельностью; состоять членом совета либо правления хозяйствующих субъектов; получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки); принимать участие в забастовках и иных действиях, нарушающих функционирование государственных органов и пр.

Закон, кроме того, определяет принципы государственной службы, права, обязанности и гарантии для государственных служащих, условия и порядок прохождения государственной службы. Рядом других законодательных актов установлены особенности государственной службы в отдельных государственных органах, например, в МВД, прокуратуре, налоговой полиции и др.

181. Одной из конкретных форм связи гражданина и государства, предусмотренных Конституцией, является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Этому праву соответствует обязанность указанных органов и должностных лиц внимательно, в установленные сроки и в установленном порядке рассмотреть поступившие обращения и принять по ним законные и обоснованные решения. Реализация права на обращение исключает возможность преследования со стороны государства за массовые, групповые или индивидуальные обращения, поскольку статья 45 Конституции гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Процедура рассмотрения обращений граждан до настоящего времени не урегулирована новым законодательством. Поэтому продолжают действовать нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года (с изменениями от 4 марта 1980 года и от 2 февраля 1988 года) "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", предусматривающего требования, которым должны отвечать обращения, сроки и порядок их рассмотрения, а также ответственность должностных лиц за волокиту, бюрократическое отношение к обращениям граждан или преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений и жалоб. Наряду с административным порядком рассмотрения жалоб граждан на незаконные действия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц существует судебный порядок обжалования гражданами таких действий, предусмотренный Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 года. В нем содержится перечень конкретных действий, которые могут быть обжалованы в суд, условия и порядок подачи жалобы, процедура рассмотрения дела в суде. Закон устанавливает, что решение суда, вступившее в силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации.

182. Воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума является уголовно наказуемым деянием согласно статье 141 Уголовного кодекса РФ. За указанное преступление в

течение четырех лет, начиная со времени действия нового Уголовного кодекса Российской Федерации, было осуждено 20 человек. За тот же период 65 человек были осуждены по статье 142 УК РФ, которой установлена уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов или документов референдума, а также за неправильный подсчет голосов.

### **Статья 26**

183. Статьей 136 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам граждан. По статье 136 УК в течение четырех лет, начиная со времени действия нового Уголовного кодекса Российской Федерации, было осуждено 6 человек.

184. Более подробно о выполнении статьи 26 Пакта см. доклады Российской Федерации, представленные в Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

### **Статья 27**

185. Главная цель политики Российской Федерации в отношении этнических, религиозных и языковых меньшинств – создание условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех российских граждан, интеграции общества. Эта цель отражена в Концепции государственной национальной политики, утвержденной 15 июня 1996 года Указом Президента РФ. Концепция устанавливает следующие основные принципы государственной национальной политики:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;

- равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;
- запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

186. План мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики включает законотворческую работу по гармонизации межнациональных отношений и совершенствованию федеративного устройства; подготовку и реализацию федеральных и региональных программ, отдельных мероприятий по социально-экономическому и национально-культурному развитию субъектов Российской Федерации и народов России, научно-аналитическое, информационное и кадровое обеспечение задач, поставленных в Концепции. В выполнении Плана мероприятий участвуют многие федеральные министерства и ведомства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Большое внимание в Плате уделяется мерам предупредительного характера, рассчитанным на все группы населения и направленным на воспитание толерантности, нетерпимости к проявлениям национализма и шовинизма, в частности: созданию системы этнологического мониторинга; улучшению патриотического воспитания военнослужащих, формированию в воинских коллективах атмосферы межнационального уважения и согласия. В высших учебных заведениях Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФПС России введены учебные курсы по основам государственной национальной политики, истории, традициям и культуре народов России. В реализации Концепции наряду с федеральными органами власти участвуют органы власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, национальные общественные объединения, национально-культурные автономии, причем

роль последних постоянно возрастает. Уже более 60 субъектов Российской Федерации разработали и осуществляют региональные программы национально-культурного развития народов и этнических групп и их межнационального сотрудничества, учитывающие социально-экономические, этнические и демографические особенности каждого конкретного субъекта Федерации. К примеру, благодаря реализации данных конкретных программ обучение на родном языке в рамках начального, среднего либо высшего образования осуществляется на 35 языках народов России; всего же за счет государственного финансирования изучается свыше 80 языков российских народов и этнических групп. Значительно увеличилось число языков, на которых издаются газеты, ведутся радио- и телепередачи (до 100 языков). Учреждена Ассамблея народов России, созданы ее региональные отделения. Практически во всех субъектах Российской Федерации при органах государственной власти созданы межнациональные координационные советы совещательно-консультативного характера. Регулярно проводятся конференции, съезды народов тех или иных регионов по вопросам толерантности и межнационального согласия. Особое внимание на различных форумах уделяется роли прессы в позитивном развитии межнациональных отношений. В Москве и других крупных городах России при органах исполнительной власти круглосуточно работают линии прямой связи с гражданами, подвергшимися тем или иным формам дискриминации, и принимаются оперативные меры.

187. Общая социально-экономическая ситуация, последствия промышленного освоения территорий неблагоприятно сказались на положении коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. С целью минимизации этих негативных тенденций в приоритетном порядке были приняты законы "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (1999 года), "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2000 года), "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2001 года), устанавливающие правовые рамки возрождения их традиционного уклада жизни в современных условиях. В ряде регионов проблема традиционного природопользования и ведения хозяйства решена посредством принятия специальных положений и нормативно-правовых актов (Амурская, Магаданская, Читинская, Мурманская и Сахалинская области, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Республика Бурятия, Таймырский и Чукотский автономные округа). Реализуются Федеральные целевые программы "Дети Севера" и "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2010 года". В апреле 2002 года при Правительстве Российской Федерации был образован Совет по проблемам Крайнего Севера и Арктики, одной из задач которого стало создание условий для устойчивого

социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера и иных групп населения, ведущих традиционный образ жизни в указанных районах.

188. В дополнение к уже действующему законодательству в области обеспечения прав национальных меньшинств разработан законопроект "Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации", который предусматривает создание парламентского органа в дополнение к уже существующим институтам несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В стадии разработки находится также проект закона "О предотвращении межэтнических конфликтов в Российской Федерации".

-----