

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О выполнении Россией обязательств, принятых
при вступлении в Совет Европы**

20 мая 2002 года

Оглавление

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД	2
ПРИЛОЖЕНИЕ	22
О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции о защите прав человека и основных свобод.....	22

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

Данный специальный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и направлен в Государственную Думу Российской Федерации. Он охватывает круг проблем, связанных с реализацией обязательств, принятыми на себя Россией при вступлении в Совет Европы и присоединении к важнейшим международным документам этой организации.

Прошло более шести лет со времени вступления России в Совет Европы (28 февраля 1996 года), присоединения к Уставу этой организации и другим основополагающим документам. Входя в Совет Европы - наиболее авторитетную на континенте гуманитарную организацию - Российская Федерация ставила тем самым перед собой цель влиться в европейское цивилизационное пространство, идти по пути строительства демократических институтов, отвечающих исторически выработанным стандартам и критериям и имеющим в своей основе признание прав и свобод человека в качестве высшей ценности. Как подчеркивалось в ходе церемонии вступления России (и это заявляли как российские, так и западные политики), принимая в свои ряды крупнейшее на континенте государство, Совет Европы превращался в более универсальную по характеру организацию, а Россия теснее подключалась к европейским интеграционным процессам.

Одним из важнейших шагов на пути реализации обязательств, взятых на себя при вступлении в эту организацию, стала ратификация Российской Федерацией 5 мая 1998 года Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, что впервые предоставило право российским гражданам на обращение с индивидуальными жалобами в Европейский Суд по правам человека в Страсбурге. Одновременно Россия присоединилась также к Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Ратифицированы Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия местного самоуправления. Таким образом, было заложено

основание для реализации в Российской Федерации фундаментальных норм и стандартов европейского права.

При вступлении России в Совет Европы Парламентская Ассамблея СЕ (далее ПАСЕ) приняла резолюцию, где были перечислены основные обязательства, соблюдение которых являлось критерием готовности Российской Федерации стать полноправным членом европейской организации. Именно на базе таких оценок в обозримой перспективе будут приниматься решения, связанные с дальнейшим членством России в Совете Европы.

Некоторые обязательства являлись по преимуществу политическими и определялись конкретной ситуацией (например, вывод 14 армии из Молдовы, прекращение первой чеченской войны и т.п.). В то же время большинство рекомендаций носило юридический характер и относилось к конкретным мерам по приведению российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие с европейскими нормами.

Значительную часть требований Совета Европы Россия должна была выполнить в течение года после вступления в эту организацию. В частности, необходимо было ратифицировать Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней №№ 1, 2, 4, 7, 9, 10 и 11, а также ряд других европейских конвенций; провести реформу прокуратуры; принять закон об Уполномоченном по правам человека; внести изменения в законы о национальных меньшинствах, об основных политических свободах, о свободе вероисповедания; улучшить условия содержания заключенных в тюрьмах и перевести пенитенциарные учреждения в компетенцию Министерства юстиции Российской Федерации; ввести со дня вступления в Совет Европы мораторий на исполнение смертных приговоров и в течение трех лет отменить смертную казнь, ратифицировав Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; отменить все запреты на свободное передвижение и выбор места жительства; признать в законодательном порядке право граждан на индивидуальное обращение в контрольные органы Совета Европы и обязательную юрисдикцию Европейского Суда.

Ряд важных обязательств России в сфере приведения внутреннего законодательства в соответствие с европейскими нормами вытекает из ее участия в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: как экспертами Совета Европы, так и российскими юристами сформулированы основные критерии, определяющие необходимость принятия или изменения тех или иных законодательных актов Российской Федерации с тем, чтобы они отвечали положениям Конвенции.

В соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" Уполномоченный способствует совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Задача настоящего специального доклада - проанализировать положение

дел с реализацией Россией взятых на себя при вступлении в Совет Европы обязательств, касающихся приведения российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие с действующими международными нормами.

Условия-рекомендации присоединения Российской Федерации к Совету Европы перечислены в Заключении ПАСЕ № 193 (1996) от 25 января 1996 г. Содержащиеся в нем положения носят в целом рекомендательный характер. Однако Заключение № 193 является по своей сути приложением к имеющей юридическую силу Резолюции Комитета Министров Совета Европы 96/2 от 8 февраля 1996 года с предложением России вступить в члены организации.

Обязательства и планы России по совершенствованию своего законодательства и приведению его в соответствии с европейскими стандартами сформулированы в специальном послании Совету Европы в феврале 1995 года, подписанном Президентом Б.Н. Ельциным, Председателем Правительства В.С. Черномырдиным и руководившими в то время палатами Федерального Собрания В.Ф. Шумейко и И.П. Рыбкиным. В приложении к посланию - "Пояснения к составлению и планам совершенствования правового порядка в России" - был представлен анализ совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами Совета Европы. Основная идея послания и приложения к нему состояли в том, что Российская Федерация брала на себя четкие и недвусмысленные гарантии выполнения рекомендаций, выдвинутых европейской организацией. Тем самым - с точки зрения международного права - они принимали обязательную силу для России.

Ратификация и вступление в силу для Российской Федерации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод привела к необходимости соответствующих изменений во внутреннем законодательстве в целях приведения его в соответствие с правами, гарантированными этим международным документом (с точки зрения внутреннего законодательства Россия ратифицировала Конвенцию /был принят Федеральный закон о ее ратификации/ 30 марта 1998 года; в международно-правовом плане Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 5 мая того же года, в день передачи в Страсбурге официального документа о ратификации. Соответственно все обязательства России, вытекающие из Конвенции, действуют именно с этой даты).

Если в принципе можно вести дискуссию о том, в какой степени были факультативными обязательства, принятые на себя Россией 28 февраля 1996 года в соответствии с условиями-рекомендациями ПАСЕ, в отношении Конвенции никаких вопросов не возникает - согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации она является составной частью правовой системы государства и в случае противоречия между ее нормами и нормами внутреннего законодательства должны применяться положения Конвенции. В соответствии с Конституцией и Федеральным законом "О международных договорах"

международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом Российской Федерации, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции). В соответствии с пп. "б" п.1 ст. 15 Закона о международных договорах договоры, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина, подлежат ратификации в форме федерального закона. Российская Федерация является участником Венской конвенции о праве международных договоров, в ст. 27 которой фиксируется принцип, согласно которому обязательства по международным договорам должны быть выполнены независимо от положений внутреннего права, а в случае коллизии норм международного договора и норм внутреннего права применению подлежат правила, установленные международным договором.

* * *

К настоящему времени определенная часть обязательств России перед Советом Европы в сфере совершенствования законодательства формально реализована. Однако и на седьмой год членства в Совете Европы чрезвычайно трудно говорить об эффективной адаптации России к европейским гуманитарным стандартам. Это связано с действием множества факторов: недостатки в правоприменительной практике, нежелание и неспособность многих работников правоохранительных органов приспособиться к работе в новых условиях, пробуксовывающая судебная реформа, отсутствие национальной системы правового просвещения, ориентированной на ознакомление должностных лиц и граждан с основополагающими правами и свободами граждан, методами и формами их защиты, наконец, глубоко укоренившееся в массе населения мышление авторитарными государственно-католическими категориями, затрудняющее построение подлинно гражданского общества. При этом проблема не только в промедлении с разработкой и принятием новых нормативных актов, но и в первую очередь в том, что вновь принимаемые законы, как будто бы ориентированные на реализацию европейских обязательств России, на самом деле лишь частично отвечают требованиям Совета Европы, во многом не соответствуют Конституции Российской Федерации и не способствуют значительным прогрессивным сдвигам в деле соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

С 1 января 1997 года вступил в действие новый Уголовный кодекс Российской Федерации, и тем самым было выполнено соответствующее формальное обязательство перед Советом Европы.

В новом кодексе воспринят ряд рекомендаций Совета Европы: появились новые виды наказания, не связанные с лишением свободы (ограничение свободы, арест, обязательные работы), за многие преступления снижены сроки наказания; открылась возможность применения штрафных санкций, в том числе за преступления в сфере экономики.

В то же время в новом кодексе не сделано попытки идти по пути всесторонней гуманизации уголовного законодательства. Во многом он суровее ранее действовавшего: увеличиваются сроки лишения свободы, предусмотрена возможность назначения наказания за совершенные преступления путем сложения, чего раньше не было (по совокупности приговоров гражданину может быть назначено наказание до 30 лет лишения свободы), за пять видов преступлений сохраняется смертная казнь, вводится пожизненное заключение. До сих пор не введены в действие такие виды наказания, как арест, обязательные работы и ограничение свободы. Пока еще не приходится говорить о широком использовании в России наказаний, не связанных с лишением свободы.

Новый Уголовно-исполнительный кодекс подписан Президентом РФ 8 января 1997 года. В нем также сделана попытка учесть некоторые рекомендации Совета Европы. Главными задачами уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации названы регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание осужденным помощи в социальной адаптации. Отмечается, что в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и Конституцией Российской Федерации уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения основываются на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными.

При исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации. Осужденные не могут быть освобождены от исполнения своих гражданских обязанностей, кроме случаев, установленных федеральным законом.

Осужденные имеют право на вежливое обращение со стороны персонала учреждения, исполняющего наказания. Они не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Меры принуждения к осужденным могут быть применены не иначе как на основании закона. Осужденные независимо от их согласия не могут быть подвергнуты медицинским и иным опытам, которые ставят под угрозу их жизнь и здоровье.

Среди предусмотренных новым Уголовно-исполнительным кодексом льгот - увеличение количества свиданий, посылок, писем и передач. По желанию заключенным будут разрешены встречи и общение со священником. Выходные и праздничные дни за пределами колонии станут реальностью. Положительно характеризующимся осужденным будет разрешено совместное проживание с супругами вне колонии. За хорошее поведение впервые предусмотрены специальные денежные премии - 40% минимального размера оплаты труда. Некоторые будут поощряться ежегодным оплачиваемым

отпуском. Месячная оплата труда не может быть ниже установленного минимума. Продолжительность рабочей недели осужденных теперь не сможет превышать норму, установленную законодательством о труде, - 40,8 часа в неделю. При этом трудовая деятельность в заключении будет засчитываться в трудовой стаж.

В кодексе сформулировано новое правило, предусматривающее перевод заключенного в пределах одной колонии, тогда как раньше приходилось переезжать из одного исправительного учреждения в другое. С таким новшеством, как полагают разработчики, удастся "обезопасить психику осужденных от отрицательных последствий смены коллектива".

Новый кодекс ужесточает контроль за администрацией исправительных учреждений. В уголовном порядке будут наказываться самоуправство и жестокое обращение с осужденными. В таких случаях пострадавшие наделяются правом обращаться с заявлениями и жалобами в органы прокуратуры, причем, как сказано в кодексе, их письма не должны подвергаться цензуре.

Ход реализации положений нового Уголовно-исполнительного кодекса показывает, что, к сожалению, реформирование уголовно-исполнительной системы наталкивается на проблемы, в основе которых - традиционные репрессивные подходы к обращению с лицами, содержащимися в местах лишения свободы. Положение дел в этой сфере существенно не улучшилось, о чем свидетельствуют многочисленные обращения, поступающие в аппарат Уполномоченного.

В противовес ожиданиям Совета Европы, не привела к радикальному изменению ситуации и передача Главного управления исполнения наказания из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции Российской Федерации, что также являлось одним из условий вступления России в Совет Европы. Напротив, появление людей из правоохранительных органов в кабинетах Министерства юстиции в значительной степени способствует превращению его из гражданского в силовое ведомство.

До сих пор не принят федеральный закон "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания", хотя в пользу этого высказываются Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и многие неправительственные правозащитные организации.

Проект нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, принятие которого являлось составной частью рекомендаций Совета Европы в сфере совершенствования российского законодательства, обсуждался на протяжении нескольких лет. В окончательном варианте новый кодекс принят 18 декабря 2001 г., вступит в силу с 1 июля 2002 г. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 марта 2002 г. также с 1 июля 2002 г. (вместо 1 января 2004 г., как это было определено законодателем) вводятся в действие нормы, предусматривающие судебный порядок применения ареста (заключения под стражу), содержания под стражей, а также задержания подозреваемого на срок свыше 48 часов.

Кодекс направлен на демократизацию уголовного судопроизводства, повышение правоохранительной и правозащитной роли суда, освобождение его от обвинительных функций, расширение круга участников уголовного судопроизводства, прав сторон в суде, обеспечения их процессуального равенства.

Наряду с принципами уголовного процесса, известными действующему законодательству, зафиксированы новые, такие как осуществление судопроизводства на основе состязательности сторон; оценка доказательств по внутреннему убеждению; свобода обжалования процессуальных действий и решений.

По сравнению с действующим законодательством права участников уголовного судопроизводства существенно расширены. Введено новое для уголовно-процессуального законодательства понятие - стороны в суде: сторона обвинения (прокурор, как государственный обвинитель, потерпевший, его законный представитель, гражданский истец, их законные представители и представители) и сторона защиты (подсудимый, его законный представитель, защитник, гражданский ответчик, его законный представитель и представитель).

Установлен 48-часовой срок задержания лица по подозрению в совершении преступления с момента его фактического задержания. Определен максимальный срок содержания под стражей до суда - 12 месяцев, по истечении которого мера пресечения в виде заключения под стражу продлена быть не может, а обвиняемый, содержащийся под стражей, подлежит немедленному освобождению (в исключительных случаях для лиц, обвиняемых в совершении особо тяжких преступлениях, этот срок может быть продлен до 18 месяцев). Отменено ограничение времени ознакомления обвиняемого и его защитника с материалами оконченого производством уголовного дела.

Однако новый кодекс имеет ряд серьезных недостатков, на которые указал в своем заключении Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Кодекс нарушает принцип презумпции невиновности, закрепленный в п. 2 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ограничивает право обвиняемого на защиту. Ряд его положений противоречат праву человека на справедливое и публичное разбирательство его дела независимым и беспристрастным судом, принципу равенства граждан перед законом и судом, гарантированных Конвенцией.

Тем самым реализация одного из самых существенных обязательств России - о совершенствовании уголовного, уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального законодательства в целях приведения его в соответствии с европейскими стандартами - проведена половинчато, во многом формально и не создает прочных предпосылок для отвечающих цивилизованным образцам преобразований в данной области, тем более с учетом репрессивного менталитета правоохранительных органов, отчетливо проявившегося в ходе работы над новыми кодексами.

Реализация идеи учреждения в России поста омбудсмана была еще одним условием присоединения России к Совету Европы. Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека" был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 года, одобрен Советом Федерации 12 февраля 1997 года и Президентом РФ в феврале 1997 года. В соответствии с Федеральным конституционным законом 22 мая 1998 года Государственная Дума назначила в результате тайного голосования Уполномоченного по правам человека в РФ.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (статья 15 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации") на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченный при проведении проверки по жалобе вправе знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел (п.1 ст. 23).

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах (п.1 ст.29).

Действующее законодательство тем не менее страдает рядом недостатков, которые затрудняют деятельность Уполномоченного. Главные из них - отсутствие у Уполномоченного права законодательной инициативы, ограниченная возможность обращения в Конституционный Суд (однако соответствующие коррективы в Федеральном конституционном законе требуют внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, что, к сожалению, не было заблаговременно учтено), нерегламентированность отношений между Федеральным Уполномоченным и уполномоченными в субъектах Российской Федерации.

В результате принятия Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" были внесены изменения и дополнения в Гражданский процессуальный, Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР (март 1997) в части закрепления за Уполномоченным права знакомиться с гражданским делом, по которому решение или определение о его прекращении вступило в законную силу, и право

знакомиться с уголовным делом, приговор по которому вступил в законную силу, либо с делом, производство по которому прекращено, а также с материалами об отказе в возбуждении уголовного дела (ст.322 ГПК и ст.375 УПК РСФСР). В новом Уголовно-процессуальном кодексе такое право за Уполномоченным не закреплено.

Ряд принципиальных обязательств Российской Федерации в сфере совершенствования законодательства, взятых на себя при вступлении в Совет Европы, не реализован до сего времени:

В принятом 7 марта 2001 года Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "О сотрудничестве с Парламентской ассамблеей Совета Европы" отмечается, что Государственная Дума считает необходимым активизировать работу по реформированию правовой системы Российской Федерации, присоединению России к договорно-правовым актам Совета Европы, а также по совершенствованию законодательства Российской Федерации в соответствии с закрепленными в указанных актах стандартами. Правительству Российской Федерации рекомендуется усилить контроль за выполнением конвенций Совета Европы, участником которых является Российской Федерации. Комитетам Государственной Думы поручается ускорить рассмотрение соответствующих законопроектов.

20 марта 2001 года принят Федеральный закон Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод". Этим законом вводится ряд принципиальных положений, направленных на приведение российского законодательства в соответствие с основополагающим международно-правовым актом, в частности, в Уголовный кодекс Российской Федерации, в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и в Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности". В то же время данный закон не приводит к изменению в положении дел с реализацией ряда существенных обязательств, взятых на себя Россией при вступлении в Совет Европы.

Вступая в Совет Европы, Россия дала обязательство о ратификации в течение трех лет Протокола № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающего полную отмену смертной казни. Несмотря на это, до настоящего времени данный шаг не последовал.

Аргументы, приводимые против отмены в Российской Федерации смертной казни, которые высказываются в ходе ведущейся в государстве и обществе дискуссии на эту тему, лежат, как правило, вне правового поля. Общий рост преступности в стране, по мнению ряда сторонников сохранения смертной казни, требует применения исключительно жестких мер по борьбе с преступностью; большинство российского населения "не готово" и "не желает" отменять смертную казнь, серьезный ущерб для экономики страны может

принести необходимость содержания в местах лишения свободы осужденных к пожизненному заключению. Не вдаваясь в детальное обсуждение аргументов "за" и "против" отмены смертной казни, следует лишь подчеркнуть, что речь идет о соблюдении обязательства, официально взятого на себя Россией, и, следовательно, подпадающего под действие принципа *pacta sunt servanda* - договоры должны соблюдаться.

На реализацию обязательства России о введении моратория на смертную казнь был направлен Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. "О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы". В 1997-1999 гг. в Государственной Думе находился на рассмотрении законопроект "О моратории на исполнение наказания в виде смертной казни", предусматривавший практические шаги по осуществлению данного обязательства, однако он так и не был принят даже в первом чтении.

3 июня 1999 года, также Указом Президента, всем осужденным, ожидающим приведения в исполнение приговора в виде смертной казни, это наказание заменено на пожизненное заключение или 25-летний срок лишения свободы.

2 февраля 1999 года Конституционный Суд Российской Федерации принял Постановление, согласно которому "обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, в любом случае должно быть реально обеспечено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей". До тех пор, пока на всей территории Российской Федерации не будут введены в соответствии с законом суды присяжных, наказание в виде смертной казни назначаться не может. Тем самым де-факто в России действует мораторий на смертную казнь. Это в то же время не снимает необходимости реализации принципиального обязательства о полной отмене этой меры наказания.

На состоявшейся в июне 1999 г. в Москве Всероссийской конференции по вопросу об отмене смертной казни была сформулирована позиция Федерального Уполномоченного: за отмену этой меры наказания, ратификацию Протокола № 6 и соответствующие изменения в российском законодательстве - в Уголовном, Уголовно-процессуальном и Уголовно-исполнительном кодексах Российской Федерации.

Безусловно, дальнейшее затягивание с ратификацией Протокола № 6 может лишь нанести ущерб международному престижу России, создав благоприятную почву для критики со стороны Совета Европы и других международных организаций. В то же время политические настроения в Государственной Думе сейчас явно не в пользу осуществления этого шага, несмотря на то, что Президент Российской Федерации В.В. Путин однозначно высказался в пользу отмены смертной казни.

Ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод запрещает пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или

наказание. Ст. 15 (ч. 2) Конвенции не допускает никаких исключений или оговорок в вопросах соблюдения ст. 3. Аналогичные положения содержатся в Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

В толковании Европейского Суда по правам человека бесчеловечное обращение или наказание - это причинение сильного физического или душевного страдания; унижающее достоинство обращение или наказание - это плохое обращение такого рода, которое направлено на то, чтобы вызвать у жертв чувство страха, подавленности и неполноценности для того, чтобы оскорбить, унижить или сломить их физически и морально.

В вопросах применения ст. 3 сложилась обширная практика органов Совета Европы, в частности в делах, касавшихся Греции, Северной Ирландии и Турции, где речь шла о массовых нарушениях ее положений полицейскими органами.

Главная задача Европейского Суда в любом деле, представленном на основании ст. 3, состоит в том, чтобы определить, не свидетельствуют ли установленные факты о сложившейся административной практике нарушения Конвенции. Чтобы установить существование такой практики, необходимы два элемента: повторяемость действий и официальная терпимость к таким действиям.

Под "повторяемостью действий" подразумевается значительное число случаев плохого обращения, которые отражают общую ситуацию. Схема таких действий может заключаться в том, что они предпринимаются сотрудниками одной и той же полиции или военного органа.

"Официальная терпимость" означает, что, несмотря на то, что акты плохого обращения являются совершенно незаконными, с ними продолжают мириться. Начальники тех, кто несет непосредственную ответственность, знают о таких нарушениях, но тем не менее не предпринимают никаких действий, чтобы наказать за них или не допустить их повторения; вышестоящий орган, проявляет безразличие, отказываясь провести надлежащее расследование в целях определения достоверности или недостоверности факта нарушения.

Практика деятельности органов милиции, существующая в России, может иметь результатом решение Европейского Суда по правам человека, констатирующее наличие в России административной практики бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Часть этих проблем коренится в дефектах действующего законодательства.

Хотя п. 2 ст. 5 действующего Закона РСФСР "О милиции" прямо указывает, что милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека, его ст. 13 предусматривает, что сотрудники милиции имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения

возложенных на милицию обязанностей. Ст. 14 этого же закона предоставляет сотрудникам милиции право применять специальные средства, имеющиеся на вооружении милиции, в частности, для выявления лиц, совершивших преступления.

Как представляется, в их нынешнем виде эти формулировки являются достаточно общими и допускают неоднозначное толкование, тем самым создавая условия для нарушения ст. 3 Европейской конвенции. В частности, такие административные правонарушения, как нарушения правил дорожного движения, могут восприниматься сотрудниками милиции как дающие ему право применить физическую силу, включая боевые приемы борьбы, подпадающие под понимание бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Не предусмотрена ответственность начальников органов милиции за действия (бездействие), подпадающие под понимание "административной практики" нарушения ст. 3 Конвенции в трактовке Европейского Суда.

Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О милиции" от 31 марта 1999 г. не учитывает требований Европейской Конвенции. В нем лишь дополнен перечень специальных средств электрошоковыми устройствами.

В этой связи необходимо уточнить те положения Закона о милиции, которые оставляют большую свободу действий и субъективной оценки ситуации сотрудниками милиции.

Для этого следует дополнить Закон положениями о том, что применение физической силы и специальных средств в случаях, составляющих малую общественную опасность, квалифицируется как бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и влечет за собой ответственность, установленную законом, и подобную же ответственность несут начальники органов милиции, своим действием или бездействием допускающие повторение подобных случаев. Одновременно в закон требуется ввести определения терминов "ненасильственные способы" и "малая общественная опасность", например установив ограничительный перечень административных правонарушений, не допускающих применения насильственных способов, со ссылкой на соответствующие положения Кодекса об административных правонарушениях.

В октябре 2000 года опубликован специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации", анализирующий многочисленные случаи действий сотрудников правоохранительных органов, ущемляющих права граждан. В частности, это относится к применению пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Одним из путей к нормализации положения в этой сфере является принятие соответствующих европейским стандартам изменений и дополнений к Закону "О милиции".

В Заключение ПАСЕ № 193 (1996) среди условий - рекомендаций присоединения России к Совету Европы включены принятие соответствующих европейским стандартам новых законов о роли и деятельности Прокуратуры. Российская прокуратура исторически сформировалась как орган государственного надзора за исполнением законов.

Надзор и контроль за соблюдением издаваемых в государстве законов является неотъемлемым атрибутом любого государства. В федеративном государстве особое значение приобретает надзор верховной власти за соблюдением Конституции и федеральных законов субъектами Федерации. В ряде государств эта функция передана судебным органам. О приоритете судебного контроля за законностью, соблюдением прав и свобод граждан говорится в международно-правовых актах, в том числе и в документах Совета Европы.

Прокуратура в России надзирает за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими актов. Надзор остается ведущей функцией прокуратуры.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится на рассмотрении законопроект, предусматривающий изъятие у прокуратуры функции надзора за исполнением законов в сфере экономической и социальной деятельности, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В ходе судебно-правовой реформы прокуратура была существенно вытеснена из ее традиционных сфер деятельности, и прежде всего - из сферы надзора за законностью дознания, следствия и оперативно-розыскной деятельности. Многие властные полномочия прокуратуры поставлены под судебный контроль. Надзор за законностью судебных постановлений заменен на участие прокурора в рассмотрении дел судами. Существовавший ранее общий надзор, включая контроль правового поведения граждан, трансформирован в прокурорское вмешательство на основании поступившей информации о фактах нарушения закона.

Эти перемены объективны, отвечают целям демократизации правовой и правоохранительных систем. Они создают предпосылки для сближения правовой системой России с правовыми системами европейских государств.

Очевидна необходимость и неизбежность передачи части общенадзорных полномочий прокуратуры другим элементам правовой системы государства, освобождения прокуратуры от несвойственных ей в демократическом государстве обязанностей вмешательства в хозяйственную деятельность, решения правовых вопросов, относящихся к компетенции суда. Вместе с тем, такую передачу следует осуществлять постепенно и поэтапно, чтобы не нанести ущерб законности и правопорядку в стране. Этому должен предшествовать

комплекс мер, направленных на создание административных судов, учреждение уставных судов и уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, других правовых институтов, способных принять от прокуратуры функцию надзора за законностью в экономической, социальной и административной сферах.

Еще одна рекомендация, содержащаяся в Заключении № 193 (1996) ПАСЕ - пересмотр в течение одного года после вступления в эту европейскую организацию закона о федеральных службах безопасности. В частности, должно было быть отменено право Федеральной службы безопасности иметь в своем ведении и управлять центрами предварительного заключения.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации поступает множество обращений от неправительственных правозащитных организаций, касающихся нарушений прав человека в местах лишения свободы, которые выведены из подчинения Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации, а именно в следственных изоляторах Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

В жалобах адвокатов, которые осуществляют защиту лиц, обвиняемых в совершении государственных преступлений и содержащихся в следственных изоляторах ФСБ, говорится об ущемлении права на защиту, имеющем место в отношении их подзащитных. При этом отмечается, что в таких изоляторах устанавливаются особые правила, касающиеся отношений адвокатов с их подзащитными, вводятся ограничения на общение, требуются дополнительные документы на предоставление свиданий, которые не предусмотрены Федеральным законом "О содержании под стражей лиц, обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений", а именно: на каждое свидание необходимо отдельное разрешение. Нарушается также конфиденциальность отношений адвоката и подзащитного, так как документы подзащитному адвокат может передать только через администрацию следственного изолятора. Существующая система не позволяет осуществлять действенный контроль за методами ведения следствия, условиями содержания находящихся в изоляторах лиц.

Приведение в соответствие с европейскими стандартами системы следственных изоляторов ФСБ возможно и необходимо.

Введение в России альтернативной гражданской службы для лиц, которые в силу своих убеждений, вероисповедания и иных причин отказываются от прохождения действительной военной службы по призыву, являлось одним из первоначальных обязательств, принятых на себя Российской Федерацией при вступлении в Совет Европы в 1996 году. Необходимость принятия соответствующего закона вытекает также из положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующих свободу убеждений и совести. Наряду с международными обязательствами, соответствующая норма содержится в ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации, где сказано, что "Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или

вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой".

Вместе с тем такой закон до сих пор не принят и ситуация продолжает оставаться неурегулированной в правовом плане. Суды ряда субъектов Российской Федерации (Пермь, Волгоград) неоднократно выносили решения по гражданским делам, суть которых сводилась к защите права призывника, в соответствии с действующей нормой Конституции, на замену прохождения действительной военной службы альтернативной гражданской. Однако, в силу отсутствия соответствующего федерального закона, реальное прохождение указанными гражданами альтернативной службы наталкивается на препятствия, несмотря на инициативы, предпринимаемые рядом региональных правозащитных организаций (призывников, официально отказавшихся от прохождения военной службы, привлекают к работе в медицинских учреждениях, органах социальной защиты населения и т.п.). В то же время накопленный в этой сфере позитивный опыт может быть использован при выработке данного федерального закона.

В настоящее время в Государственной Думе принят в первом чтении проект Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", внесенный Правительством. Он во многом отражает позицию Министерства обороны, формально выступающего в пользу альтернативной гражданской службы, однако на самом деле ставящего препятствия на этом пути. В частности, согласно этому законопроекту, сроки прохождения альтернативной гражданской службы превышают сроки действительной военной службы в два раза.

При определении правовых основ института альтернативной гражданской службы необходимо исходить прежде всего из интересов человека, его общепризнанных и законодательно закрепленных прав и свобод. Принятый закон не должен носить характер наказания за отказ гражданина проходить военную службу по призыву. В частности, следовало бы предусмотреть возможность продолжения альтернативным служащим образования по заочной или вечерней форме обучения. Это право следовало бы также распространить и на военнослужащих по призыву.

В интересах реализации международных обязательств Российской Федерации и положений Конституции необходимо скорейшее завершение работы над данным законом.

Среди обязательств России, принятых на себя при вступлении в Совет Европы - обеспечение реального осуществления прав на свободу передвижения и выбор места жительства. В опубликованном в 2000 году специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации" предлагаются такие меры по совершенствованию законодательства в этой области, как принятие

федеральных законов "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации", "Об иммиграции", о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" и в федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

Среди обязательств, взятых на себя Россией при вступлении в Совет Европы, присутствовало также приведение в соответствии с европейскими нормами законодательства о свободе совести и вероисповедания.

Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях", принятый 26 сентября 1997 г., после присоединения Российской Федерации к Совету Европы, не учел как существующие нормы международного права, так и его общепризнанные принципы.

В качестве государства-участника Европейской Конвенции о защите основных прав и свобод человека Россия взяла на себя четко сформулированные обязательства в сфере защиты права на свободу совести и вероисповедания.

Ряд положений Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" вступает в противоречие с принципами, установленными Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и, соответственно, может быть опротестован гражданами при подаче жалоб в Европейский Суд по правам человека. По сути дела эти нормы и не могут действовать на территории Российской Федерации, исходя из примата над внутренним законодательством правил, установленных международными договорами, что предусмотрено Конституцией РФ. Не случайно одной из первых жалоб российских граждан, принятых к рассмотрению по существу Европейским судом по правам человека, стало "дело Никишиной": она была лишена родительских прав на ребенка решением российского суда лишь на основании того, что относилась к конфессии "Свидетелей Иеговы".

По сравнению с общим международно-правовым принципом равенства всех религий, в преамбуле Закона о свободе совести фактически закрепляется привилегированное положение отдельных религий. В практике применения Закона наблюдаются случаи, когда административные органы и судьи, толкуя весь нормативный акт под углом зрения преамбулы, зачастую переводят "нетрадиционные" в ранг "тоталитарных сект". Например, с 23 сентября 1998 г. по 23 февраля 2001 г. в Головинском межрайонном суде г. Москвы рассматривалось гражданское дело № 2-452/99 о запрете в Москве деятельности "Свидетелей Иеговы", голословно обвинявшихся в принадлежности к тоталитарной секте. Здравый смысл взял верх, и суд принял решение отказать в удовлетворении представления прокурора Северного административного округа города Москвы о ликвидации религиозной общины "Свидетелей Иеговы" города Москвы и запрете ее деятельности.

Ряд других положений закона устанавливает нормы, по сути ведущие к дискриминации некоторых конфессий на практике. Противоречит как Европейской конвенции, так и прецедентам органов Совета Европы, являющимся важным источником европейского права, проводимое в Законе (ст. ст. 6 и 7) разграничение между религиозными объединениями и религиозными группами. В соответствии с п. 1 ст. 7 Закона религиозные группы, в отличие от религиозных объединений, не подлежат государственной регистрации и не пользуются правами юридического лица. Закон, кроме того, проводит различие между "традиционными" религиозными организациями и религиозными организациями, у которых отсутствует "документ, подтверждающий их существование на соответствующей территории не менее 15 лет" (п. 1 ст. 9 Закона). "Нетрадиционные" религиозные организации лишены многих прав. Вступает в противоречие с Европейской конвенцией ч. 2 ст. 13 Закона, которая гласит, что "представительство иностранной религиозной организации не может заниматься культовой и иной деятельностью, и на него не распространяется статус религиозного объединения".

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона о свободе совести "право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено Федеральным законом 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".

Последнее положение противоречит п. 2 ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который гласит: "свобода исповедовать свою религию... подлежит лишь таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц". Это - исчерпывающий список предусмотренных Конвенцией законных ограничений права на свободу религии. Никакого лимитирования свободы религии по соображениям "национальной безопасности" Конвенция не устанавливает.

Ч. 3 и 4 ст. 16 Закона о свободе совести предусматривают возможность совершения религиозных обрядов и церемоний в воинских частях, в местах лишения свободы и местах содержания под стражей. Однако практические гарантии реализации этих прав в Законе отсутствуют. Не ясно, что имеется в виду под "учетом требований воинских уставов" и "соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства", на которые ссылается данная статья. На практике это нередко ведет к произвольным решениям, ограничивающим свободу вероисповедания в указанных местах.

Заключение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации относительно несоответствия Федерального закона "О свободе совести и религиозных объединений" общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации

было направлено в Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы.

23 февраля 2000 г. принят Федеральный закон о внесении изменений в Закон о свободе совести. Однако эти изменения не затронули упомянутые положения Закона, а свелись к изменению срока перерегистрации для религиозных организаций (до 31 декабря 2000 г.). "По истечении указанного срока религиозные организации, не прошедшие перерегистрацию, подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, осуществляющего государственную регистрацию религиозных организаций", - говорится в новом тексте Закона

Основываясь на многочисленных жалобах, поступающих от религиозных конфессий и отдельных верующих, международных правозащитных организаций, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации 30 ноября 2000 года обратился с просьбой к Президенту Российской Федерации В.В. Путину использовать свое право законодательной инициативы и направить в высший законодательный орган законопроект "О внесении изменений и дополнения в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях". В представленном Президенту законопроекте предлагалось продлить срок перерегистрации до 31 декабря 2003 года, а также изменить ряд дискриминационных положений действующего закона.

Письмом от 4 января 2001 года Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации отклонило эту инициативу со ссылкой на то, что большинство предлагаемых изменений в Федеральный закон "требует предварительного широкого обсуждения не только в Администрации Президента Российской Федерации, но и в Правительстве Российской Федерации, Минюсте России, а также с представителями общественности".

Представляется, что приведение Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" в соответствие с международными обязательствами России потребует значительной работы с субъектами права законодательной инициативы и в Федеральном Собрании. При нынешней ситуации нельзя исключать решений Европейского Суда по правам человека не в пользу России по делам, связанным со свободой вероисповедания и религиозных убеждений.

* * *

Анализ вопроса о выполнении Россией обязательств, взятых на себя при вступлении в Совет Европы и ратификации основополагающих европейских конвенций, дает неоднозначную картину положения дел в этой области.

Необходимо констатировать, что с 1996 года проделан определенный путь по имплементации (включению) норм европейского права в российское законодательство. В то же время остается решить еще целый ряд принципиальных и сложных как с правовой, так и с политической точки зрения проблем для того, чтобы с уверенностью говорить о том, что Россия полностью перешла на европейские правовые стандарты и действует в соответствии с

однозначно признанным всеми странами-членами Совета Европы правилами. Мы еще далеки от того момента, когда судьи, принимая решение по тому или иному делу, будут применять не только нормы российского права, но и европейских конвенций, руководствоваться прецедентными решениями Европейского Суда и других органов Совета Европы, когда каждый чиновник будет оценивать свои действия с точки зрения их соответствия европейским стандартам, когда каждый гражданин будет знать о своих правах и свободах, гарантированных Конституцией России и европейскими документами, и уметь их защищать.

Для нынешнего отношения в стране (как в структурах власти, так и среди граждан) к обязательствам, добровольно взятым на себя при вступлении в Совет Европы, характерным стал определенный правовой нигилизм. Европейский опыт, декларируют многие, для нас если и приемлем, то вводить его следует дозированно, при этом исходя из особого исторического пути России и ее национальных правовых и ментальных особенностей. Такая точка зрения дает себя знать, в частности, в ходе дискуссии по отмене смертной казни, по введению альтернативной гражданской службы, по изменению роли и функций прокуратуры, по учреждению должностей уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. При этом совершенно упускается из виду то обстоятельство, что с точки зрения международного права частичное или неполное выполнение государством своих обязательств есть их невыполнение - какими соображениями это ни пытались бы затушевать.

Следует сказать о наличии двух реальных факторов, которые выступают помехой на пути реализации Россией своих обязательств.

Прежде всего, при вступлении в 1996 году в Совет Европы соответствующими российскими структурами была не до конца и не полностью проведена сложная и ответственная подготовительная работа, в частности, не было всесторонне проанализировано, какие конкретные изменения, в каких сферах и каким образом предстоит сделать, чтобы адаптироваться к европейским стандартам, причем не только в правовой области. Например, для Венгрии - при значительно меньшем объеме обязательств и большей подготовленностью государства и общества к цивилизационным демократическим нормам - такая подготовительная работа потребовала более пяти лет. Тем самым исходное политическое решение было по сути своей элитарным, оно принималось исключительно высшим эшелонами власти и не сопровождалось принятием - и даже осознанием необходимости принятия - целого комплекса мер, направленных на подготовку к деятельности государства и общества в принципиально новых условиях. На этом фоне характерно, что естественная для развитого гражданского общества широкая всенародная дискуссия, а может быть и референдум, о месте России и пути в Европу не состоялись. Народ был фактически отстранен от решения, которое приняли власти. Следует отметить, что, к примеру, дискуссия о необходимости для Великобритании быть частью Европы началась в конце сороковых годов

прошлого века и не завершилась по сей день - после проведения нескольких референдумов.

Кроме того, почву для нигилизма в отношении европейских обязательств России дает и позиция должностных лиц и официальных органов самого Совета Европы, которые по большей части закрывают глаза на невыполнение государством-членом организации своих обязательств, за исключением отдельных попыток развязать на сей счет дебаты в ПАСЕ. Складывается впечатление, что по крайней мере некоторые чиновники - если не официальные органы Совета Европы - на словах заявляя о важности поддержки демократических институтов в России, на практике весьма мало содействуют их становлению и развитию. Так, например, в качестве ограничителя, мешающего деятельности в России важного органа Совета Европы - Комитета по предупреждению пыток (ЕКПП) - выступает произвольно трактуемый "принцип конфиденциальности". Собираемые ЕКПП сведения об условиях содержания лиц в местах лишения свободы в результате становятся доступными лишь по существу тем российским органам, практические действия которых вступают в противоречие с положениями Европейской конвенции по предупреждению пыток. Это отнюдь не способствует тщательному подходу властных структур России к соблюдению международно-правовых обязательств.

На нынешнем этапе перед Россией отчетливо стоит вопрос о выборе своего места в Европе и мире. Либо это возврат к старым методам, идеалам и ценностям, авторитарным и тоталитарным моделям под лозунгом "российской самобытности" и специфических национальных особенностей. Это путь, который, как показывает весь опыт XX столетия, ведет в тупик, к ухудшению условий жизни народа и самоизоляции. Либо это - курс на вхождение в Европу, адаптацию к демократическим идеалам и ценностям, ставящим во главу угла права и свободы человека. Продолжение эффективного участия в Совете Европы, добросовестное выполнение принятых на себя ответственных обязательств - это в определенной степени мерило того, какой из этих путей будет выбран.

С учетом принципиальной важности этих вопросов для судеб страны проблему соответствия российского законодательства обязательствам, взятым на себя Россией при вступлении в Совет Европы и принятие конкретных шагов в этой области следует рассмотреть на специальных слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Отдельные рекомендации в этой связи следует выработать для российской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы, что позволило бы перенести акценты на конкретную помощь и поддержку России международным сообществом в осуществлении необходимых правовых реформ. Необходимо развертывание общенациональной дискуссии о месте страны в Европе и мире, возможно, имеющей итогом проведение референдума. Полная реализация Россией всех принятых на себя серьезных обязательств, поддержанная

населением, укрепит международный престиж страны, заложит основу для дальнейшего проведения демократических преобразований.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

О.О. Миронов

20 мая 2002 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С РАТИФИКАЦИЕЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Федеральный закон
Принят
Государственной Думой

21 февраля 2001 года

Статья 1. Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 25, ст. 2954) следующие дополнения:

1. Часть вторую статьи 102 дополнить новыми предложениями вторым и третьим следующего содержания: "Освидетельствование та-кого лица проводится по инициативе лечащего врача, если в процессе лечения он пришел к выводу о необходимости изменения принуди-тельной меры медицинского характера либо прекращения ее примене-ния, а также по ходатайству самого лица, его законного представителя и (или) близкого родственника. Ходатайство подается через админист-рацию учреждения, осуществляющего принудительное лечение, вне зависимости от времени последнего освидетельствования."

2. Статью 139 дополнить примечанием следующего содержания:

"Примечание. Под жилищем в настоящей статье, а также в дру-гих статьях настоящего Кодекса понимаются индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищ-ный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания."

Статья 2. Внести в Уголовно - процессуальный кодекс РСФСР (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, N 40, ст. 592; 1966, N 36, ст. 1018; 1970, N 22, ст. 442; 1972, N 26, ст. 663; 1983, N32, ст. 1153; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 25, ст. 1389; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 25, ст. 2964; N 52, ст. 5881) следующие изменения и дополнения:

1. Часть первую статьи 47 изложить в следующей редакции:

"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, или назначения в отношении этого лица судебно - психиатрической экспертизы - с момента фактического его задержания или объявления ему постановления о назначении судебно - психиатрической экспертизы. В случае, если к лицу, подозреваемому в совершении преступления, применены иные меры процессуального принуждения или его права и свободы затронуты действиями, связанными с его уголовным преследованием, защитник допускается к участию в деле с начала осуществления этих мер или действий."

2. В части первой статьи 52:

дополнить новым пунктом 1 следующего содержания:

"1) лицо, в отношении которого на основаниях и в порядке, установленных настоящим Кодексом, возбуждено уголовное дело;"

пункты 1 и 2 считать соответственно пунктами 2 и 3.

3. Статью 86 дополнить пунктом 6 следующего содержания:

"б) фонограмма и бумажный носитель с записью телефонных и иных переговоров остаются в деле в течение всего срока его хранения, при этом фонограмма или ее часть, не имеющие отношения к делу, после вступления приговора в законную силу уничтожаются или передаются органу, осуществлявшему контроль и запись переговоров, с предварительным уничтожением записи на магнитном носителе, о чем составляется соответствующий протокол, который приобщается к делу."

4. Дополнить статьей 174.1 следующего содержания:

"Статья 174.1. Контроль и запись переговоров

По уголовным делам о тяжких и об особо тяжких преступлениях по судебному решению допускаются контроль и запись телефонных и иных переговоров подозреваемого, обвиняемого и других лиц, которые могут располагать сведениями о преступлении либо иными сведениями, имеющими значение для уголовного дела.

В случае, если существует реальная угроза применения в отношении потерпевшего, свидетеля, гражданского истца или в отношении их близких родственников, а в исключительных случаях иных лиц насилия, опасного для жизни и здоровья, а также совершения иных преступных действий в целях изменения указанными лицами своих показаний, по письменным заявлениям

указанных лиц либо при отсутствии таких заявлений в соответствии с ходатайством следователя и по судебному решению могут осуществляться контроль и запись телефонных и иных переговоров указанных лиц.

При необходимости осуществления контроля и записи телефонных и иных переговоров следователь выносит мотивированное постановление о возбуждении перед судом ходатайства, в котором излагаются сущность уголовного дела, основания осуществления данных следственных действий, указываются фамилия, имя и отчество лица, в отношении переговоров которого будут осуществляться контроль и запись, срок осуществления таких контроля и записи, наименование органа, которому поручается техническое осуществление контроля и записи телефонных и иных переговоров.

Мотивированное постановление следователя направляется в суд по месту производства предварительного следствия или проведения данного следственного действия, о чем уведомляется прокурор.

Мотивированное постановление следователя подлежит рассмотрению судьей в течение шести часов с момента поступления указанного постановления в суд. В целях проверки достаточности оснований для осуществления контроля и записи телефонных и иных переговоров судья вправе получить от следователя необходимые пояснения и материалы. По результатам рассмотрения судья выносит постановление об осуществлении контроля и записи телефонных и иных переговоров или об отказе в их осуществлении с указанием в последнем случае мотивов принятого решения.

Постановление судьи об осуществлении контроля и записи телефонных и иных переговоров направляется следователем в соответствующий орган для исполнения.

Осуществление контроля и записи телефонных и иных переговоров может быть установлено на срок не более чем шесть месяцев. Осуществление таких контроля и записи прекращается по постановлению следователя в случае, если необходимость в них отпадает, но не позднее окончания следствия по данному уголовному делу.

Следователь в течение всего срока осуществления контроля и записи телефонных и иных переговоров в любое время вправе истребовать от органа, осуществляющего контроль и запись переговоров, фонограмму для ее осмотра и прослушивания. Она передается следователю в опечатанном виде с сопроводительным письмом, в котором должны быть указаны время начала и окончания записи телефонных и иных переговоров и краткие технические характеристики использованных средств.

О результатах осмотра и прослушивания фонограммы следователем с участием понятых и при необходимости специалиста, а также лиц, телефонные и иные переговоры которых записаны, составляется протокол, в котором должна быть по возможности дословно изложена та часть фонограммы, которая, по мнению следователя, имеет отношение к данному уголовному делу. Лица,

участвующие в осмотре и про-слушивании фонограммы, вправе в том же протоколе или отдельно из-ложить свои замечания к протоколу.

Фонограмма в полном объеме приобщается к уголовному делу на основании постановления следователя как вещественное доказа-тельство и хранится в опечатанном виде в условиях, исключающих возможность прослушивания и тиражирования фонограммы посто-ронними лицами и обеспечивающих ее сохранность и техническую пригодность для повторного прослушивания, в том числе в судебном заседании."

5. Статью 185 дополнить частью четвертой следующего содер-жания:

"В случае, предусмотренном частью четвертой статьи 184 на-стоящего Кодекса, права подозреваемого или обвиняемого, преду-смотренные частью первой настоящей статьи, предоставляются его защитнику."

6. Статью 193 дополнить частью третьей следующего содер-жания:

"В случае, предусмотренном частью четвертой статьи 184 на-стоящего Кодекса, права подозреваемого или обвиняемого, указанные в части первой настоящей статьи, за исключением права давать свои объяснения, предоставляются его защитнику."

7. Статью 291 дополнить частью третьей следующего содер-жания:

"Осмотр и прослушивание фонограммы с записью переговоров производится судом с соблюдением правил, установленных частью первой настоящей статьи, а при необходимости - с участием специали-ста."

8. В статье 295:

часть первую после слов "состоят из речей обвинителей, а также" дополнить словом "потерпевшего,";

часть вторую изложить в следующей редакции:

"В случае объединения в одном производстве встречных обвине-ний по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 115, 116, частью первой статьи 129 и статьей 130 Уголовного кодекса Россий-ской Федерации, порядок очередности выступлений в судебных пре-ниях определяется судом."

9. Часть вторую статьи 405 изложить в следующей редакции:

"Защитник допускается к участию в деле с момента назначения указанным лицам судебно - психиатрической экспертизы."

Статья 3. Внести изменение в часть вторую статьи 91 Уголовно - исполнительного кодекса Российской Федерации (Собрание законода-тельства Российской Федерации, 1997, N 2, ст. 198), изложив ее в сле-дующей редакции:

"2. Получаемая и отправляемая осужденными корреспонденция подвергается цензуре со стороны администрации исправительного уч-реждения. Переписка осужденного с судом, прокуратурой, вышестоя-щим органом уголовно - исполнительной системы, а также с Уполно-моченным по правам человека в Российской Федерации цензуре не подлежит. Переписка осужденного с защитником или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях, цензуре не подлежит, за исключением случаев, если администрация исправи-тельного учреждения располагает достоверными

данными о том, что содержащиеся в переписке сведения направлены на инициирование, планирование или организацию преступления либо вовлечение в его совершение других лиц. В этих случаях контроль почтовых отправок, телеграфных и иных сообщений осуществляется по мотивированному постановлению руководителя исправительного учреждения или его заместителя."

Статья 4. Внести в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1984, N 27, ст. 909; 1985, N 40, ст. 1398; 1988, N 31, ст. 1005; 1989, N 10, ст. 246; N 50, ст. 1477; 1990, N 1, ст. 3; N 10, ст. 287; Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, N 15, ст. 494; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 17, ст. 894; 1993, N 33, ст. 1313; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 18, ст. 1594; 1996, N 22, ст. 2593; 1999, N 14, ст. 1651; 2000, N 2, ст. 125) следующие изменения и дополнения:

1. Часть первую статьи 247 после слова "адвоката" дополнить словами "или иного лица, приглашенного по выбору указанного лица".

2. Части вторую и третью статьи 248 изложить в следующей редакции:

"Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения."

3. Статью 250 изложить в следующей редакции:

"Статья 250. Защитник и представитель

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему - представитель.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо, имеющее высшее юридическое образование.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом."

4. В части второй статьи 263 слова "по его просьбе" исключить.

5. Часть вторую статьи 266 исключить.

6. Наименование, части первую и вторую статьи 267 изложить в следующей редакции:

"Статья 267. Порядок обжалования постановления об административном правонарушении

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:

1) вынесенное судьей - в вышестоящий суд;

2) вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

3) вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) либо в районный суд по месту рассмотрения дела. Решение вышестоящего органа (вышестоящего должностного лица) по жалобе лица, привлеченного к административной ответственности, или потерпевшего в течение десяти дней со дня вынесения указанного решения может быть обжаловано в районный суд.

Жалоба направляется судье, в орган (должностному лицу), вынесшим постановление по делу об административном правонарушении. Поступившая жалоба в течение трех суток направляется вместе с делом в суд, орган (должностному лицу), которые правомочны в соответствии с настоящей статьей ее рассматривать и которым она адресована."

7. Статью 268 после слов "вынесено постановление," дополнить словами "или потерпевшего".

8. В части третьей статьи 273 слова "потерпевшему - по его просьбе" заменить словами "и потерпевшему".

Статья 5. Внести в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно - розыскной деятельности" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 33, ст. 3349; 1999, N 2, ст. 233) следующие изменения и дополнения:

1. Часть седьмую статьи 5 дополнить новым предложением вторым следующего содержания: "Фонограммы и другие материалы, полученные в результате прослушивания телефонных и иных переговоров лиц, в отношении которых не было возбуждено уголовное дело, уничтожаются в течение шести месяцев с момента прекращения прослушивания, о чем составляется соответствующий протокол."

2. В статье 8:

дополнить новыми частями четвертой и пятой следующего содержания:

"Прослушивание телефонных и иных переговоров допускается только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении тяжких или особо тяжких преступлений, а также лиц, которые могут располагать сведениями об указанных преступлениях. Фонограммы, полученные в результате прослушивания телефонных и иных переговоров, хранятся в печатанном виде в условиях, исключающих возможность их прослушивания и тиражирования посторонними лицами.

В случае возбуждения уголовного дела в отношении лица, телефонные и иные переговоры которого прослушиваются в соответствии с настоящим Федеральным законом, фонограмма и бумажный носитель записи переговоров передаются следователю для приобщения к уголовному делу в качестве вещественных доказательств. Дальнейший порядок их использования определяется уголовно - процессуальным законодательством Российской Федерации.";

части четвертую - восьмую считать соответственно частями шестой - десятой.

Статья 6. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

В.ПУТИН

Москва, Кремль 20 марта 2001 года N 26-ФЗ