



Правовые аспекты чеченского кризиса: Материалы семинара

Ответственный редактор Н.А.Кравченко

Редакторы Л.И.Богораз, Н.В.Костенко, Г.В.Кузовкин

Зав. редакцией Л.С. Еремина

© НИПЦ «Мемориал», 1995 г.

© Д.А. Сенчагов, оформление, 1995 г.

Оглавление

Вместо предисловия	3
Вступительное слово	5
Правовая оценка военного конфликта в Чечне	8
Существует ли правовое поле для оценки чеченской ситуации?	19
Правовая квалификация и возможности урегулирования чеченского конфликта	24
Криминальные аспекты военных событий в Чечне	27
Почему не наступает время права?	30
Проблемы самоопределения. Право и приказ	40
Несколько реплик по поводу чеченского конфликта	48
Совесть, закон, приказ	54
Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним. Ответственность за военные преступления. Международный трибунал	63
Международный Комитет Красного Креста в чеченском конфликте	70
Конвенция ООН о статусе беженцев и деятельность УВКБ	72
Правовое пространство беженцев	76
Права ребенка и чеченский кризис	85
Возможность подачи гражданских исков о возмещении морального и материального ущерба пострадавшим в ходе конфликта в Чечне	88
Законодательное обеспечение права на информацию	97
Средства массовой информации и война в Чечне	103
Список участников семинара	106
SUMMARY	113

Вместо предисловия

Семинар «Правовые аспекты чеченского кризиса» был организован Научно-информационным и просветительским центром «Мемориал» при поддержке Института «Открытое общество» в марте 1995 года в Москве. Необходимость его проведения объяснялась прежде всего тем, что представители высшего российского руководства, другие официальные лица в публичных выступлениях оправдывали ведение войны, апеллируя помимо прочего и к правовым нормам. Эти заявления широко цитировались средствами массовой информации. Однако ни сами журналисты, ни рядовые граждане, как правило, не владеют специальными знаниями для того, чтобы оценить состоятельность подобных аргументов, их уместность. Возможно, именно поэтому общественность и средства массовой информации судили о происходящем в Чечне с политической или нравственной позиции, но не с точки зрения права. Между тем диалог общества и власти должен вестись в первую очередь на языке права.

Надежда на то, что разобраться в правовых проблемах, выявленных чеченским кризисом, поможет Конституционный Суд, не оправдалась. Судьи не были едины в оценках — шестеро из них обнародовали «особые мнения». Постановление Конституционного Суда и «особые мнения» его членов противоречат друг другу в главном — в определении того, являются ли массовые нарушения прав человека, совершавшиеся в период чеченского кризиса, правоприменительной практикой, закономерно вытекающей из президентских указов, или же «эксцессами исполнителей». Нет единства во мнениях судей и о том, было ли законным использование вооруженных сил и ведение боевых действий в Чечне и вышел ли Президент за пределы своих полномочий.

Устроители семинара не ставили задачу дать однозначные ответы на эти и другие вопросы, но хотели, чтобы специалисты-правоведы проинформировали общественность о характере возникших правовых проблем.

Обсуждавшиеся правовые коллизии в большинстве своем не являются результатом противостояния руководителей Чеченской Республики и федеральных властей. Кризис лишь обозначил серьезные пробелы и противоречия в системе правовых норм, несоответствие действующего российского законодательства и существующей правоприменительной практики требованиям международного права.

На семинаре много говорилось о том, какие правила гуманитарного характера в отношении участников военного конфликта и мирного населения предполагаются Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами к ним, и о том, что, вопреки требованиям этих документов, ратифицированных еще СССР, их положения до сих пор не отражены в российском законодательстве и практически неизвестны не только гражданскому населению, но и военнослужащим, о том, что в российской правовой системе остается неурегулированной ситуация с так называемым преступным приказом. Большое внимание было уделено тому, какие права должны иметь беженцы в соответствии с Конвенцией ООН, ратифицированной Россией, и насколько отвечают ее требованиям отечественные законодательные акты и правоприменительная практика.

Рядовой россиянин, попавший в экстраординарную ситуацию, как правило, проявляет полную неосведомленность о своих правах, не знает, как их защитить. С учетом особенностей процессуального законодательства и судебной практики высококвалифицированные адвокаты обсуждали технологию подачи гражданских исков о возмещении морального вреда и материального ущерба мирным жителям, пострадавшим в чеченском конфликте. Предметом дискуссии была также возможность обжалования в судебном порядке действий должностных лиц, препятствующих осуществлению права на информацию.

С момента окончания семинара прошло более полугода, и за это время ситуация в Чечне во многом изменилась, однако публикуемые материалы, увы, несколько не утратили актуальности. Именно поэтому, в надежде привлечь внимание к правовым проблемам, которые не исчезнут сами по себе даже и по окончании военных действий в Чечне, мы считаем уместным предложить этот сборник читателям.

Выражаем искреннюю признательность В. Маликовой за содействие в подготовке семинара и издании сборника, М. Поляковой и С. Чижкову за помощь в разработке концепции семинара. Благодарим С. Лукашевского, Н. Макарову, Ю. Митюхину, А. Паповяна, Е. Паповян за деятельное участие в проведении семинара и обработке материалов сборника.

Вступительное слово

М. Молоствов

Семинар должен был открывать Сергей Адамович Ковалев, но приходится это делать мне, поскольку Ковалев приглашен на собрание сообщества омбудсменов для обсуждения проблемы прав человека в России. Он просит у вас извинения и выступит перед вами несколько позже.

По вопросу о чеченском кризисе всероссийский неформальный суд присяжных — общественное мнение России — высказался однозначно. Но дело специалистов — юристов, правоведов и других компетентных людей — облечь в юридическую форму, придать юридический смысл тому честному, благородному и справедливому нравственному порыву, которым охвачены все мы. И депутаты Государственной Думы, и солдатские матери, и правозащитники, и журналисты — все нуждаются в юридической помощи. Ситуация в нашей стране юридически страшно запутанна, тем более в связи с чеченским кризисом. События в Чечне смешивают все карты в условиях, когда у нас еще в неразвитом состоянии многие правовые институты и нормы. Любой человек, занимающий нравственную позицию, отстаивающий права человека, не хочет в то же время вступать в конфликт с законом, а, следовательно, нуждается в правовой помощи. Поэтому мы благодарны всем ученым-правоведам, которые пришли сюда, чтобы оказать нам необходимую помощь. Мы также благодарны Научно-информационному и просветительскому центру «Мемориал», который при поддержке института «Открытое общество» организовал этот семинар.

Я должен сказать, что чеченский кризис меня кровно задевает. Некоторое время я заменял в Грозном Ковалева, когда тот ненадолго уезжал. По праву старшинства я был оставлен главой «бандформирования имени Ковалева». О нашей группе пущена легенда: Ковалев, мол, сидел в дудаевском бункере и оттуда наблюдал, как уничтожаются русские солдаты. Я обязан рассказать правду. Да, мы тридцать дней были в Грозном. Город уничтожался и уничтожен на наших глазах. Да, три дня из этих тридцати мы вынуждены были просидеть, правда, не в дудаевском бункере, а в обычном подвале обкомовского (в Грозном это называется «рескомовского») гигантского дворца из железобетона и стекла — последнего крика моды конца брежневского — начала перестроечного времени. Здание действительно прочное. Все виды современного оружия от шариковых и игольчатых бомб до фугасов испробованы на этом здании, и по сей день мы можем видеть его черный скелет.

Позже, когда я уже имел честь замещать Сергея Адамовича Ковалева, я при всем своем желании не мог пробраться в этот реском для того, чтобы как-то контактировать с властями. Нас, «бандформирование Ковалева», бесконечно волновала судьба мирных жителей, судьба попавших в плен наших солдат и очень волновало то, о чем мне в общем даже говорить не хочется, что нельзя было шагнуть по улице, чтобы не наступить на полусожженный труп российского солдата. Разобрать, кто есть кто среди убитых, было очень трудно, но чеченцы как мусульмане стараются сразу же подобрать своего раненого, убитого хоронят в тот же день. наших солдат было убито полторы тысячи, по наверняка заниженным полуофициальным данным, которые приводит генерал Волкогонов. Приблизительно половина этих убитых полегли между католическим и нашим Рождеством. И ужас заключался в том, что во время новогоднего штурма, непонятно почему предпринятого нашим командованием, улицы усеяли трупы русских солдат. В это время мы не в бункере сидели, а ходили по улицам, перебираясь из одного подвала в другой, и все происходило действительно на наших глазах.

От юристов я слышу, что войны нет, слово «война» как юридическое понятие неприменимо к чеченским событиям. А что применимо? Как называет это

цивилизованный мир в конце XX века? Неужели Россия, поднявшая в 91-м году знамя демократии, дожила до того, что сама не знает, что творит? Насилие и ложь действительно очень трудно вводятся в юридические рамки. Но что же делать? Я уверен, если сегодня мы не погасим этот пожар, мы перенесем его на завтра, на послезавтра. Если сегодня мы не дадим точных определений, то не сможем найти убедительных аргументов, которые помогли бы остановить происходящее.

В заключение я хотел бы обратиться к вам с просьбой и пожеланиями. Помните, что совесть предшествует нравственным нормам, нравственные нормы предшествуют правовым, а право, в конце концов, ведет к законности. Дай Бог нам быть не великой державой, а просто нормальной страной с демократическим правопорядком. Для этого мы, граждане России, в каждый из трагических дней, когда льется кровь в нашей стране, должны помнить, что пепел Грозного стучится в наши сердца.

С. Сироткин

Я хотел бы добавить несколько слов о тех аспектах проблемы, которые связаны с нашим семинаром. В течение нескольких лет у нас была одна сладкая иллюзия: мы всегда говорили, что Россия является зоной относительного благополучия. Если мы вспомним все конфликты на территории бывшего СССР — все, что было начиная с Ферганы, Оша, за исключением, пожалуй, Молдавии, мы обнаружим одну трагическую закономерность: межнациональная ненависть, этнические противоречия либо лежали в основе этих конфликтов, либо предшествовали им, либо их сопровождали. В России не было ничего похожего. Межэтническая ненависть и межнациональная рознь не сказывались на государственной политике.

События в Чечне беспрецедентны и куда более трагичны и омерзительны, чем все, что до сих пор происходило на территории бывшего Советского Союза. Продолжаются бои, множатся жертвы, причем среди гражданского населения. Наши доблестные федеральные войска не разбирают правых и виноватых. Нет боев в зоне соприкосновения ополченцев и войск — уничтожаются бомбардировками, артиллерийскими обстрелами города и села с их гражданским населением. Это война государства против части собственного народа.

Этническая ненависть — то, о чем очень трудно говорить принципиально и рационально. Она отвратительна, с ней трудно бороться, однако и мы, и государство обязаны это делать. Но этническая ненависть не имеет своих юридических аспектов, не требует правовой оценки. Здесь достаточно нравственного отталкивания, а для этого есть честь, совесть, сознание. Действия государства, действия федеральных властей на Северном Кавказе, напротив, требуют точной, ясной, корректной юридической оценки, потому что происходящее не только омерзительно нравственно, но несостоятельно и преступно с правовой точки зрения. Именно поэтому наш семинар — семинар правовой. Он охватывает большую часть тех аспектов, которые могут быть обсуждены именно с юридических позиций. Первый доклад предполагается посвятить общим проблемам чеченского кризиса, его продолжит доклад о законодательном процессе в свете чеченских событий. Далее будет обсуждаться еще одна проблема, ставшая актуальной в ходе кризиса, — право на получение и распространение информации. Затем — проблема беженцев, проблема прав ребенка. И, разумеется, едва ли не важнейшая тема — международное гуманитарное право, поскольку оно нарушается в Чечне особенно массово, грубо и нагло.

Известен расхожий вопрос, который задают нам многие, начиная от либерал-демократа Жириновского и кончая демократом Ельциным: а где же вы, господа правозащитники, были раньше, ведь еще с весны 1991 года в Чечне нарушались права русского населения? Так вот давайте отделим зерна от плевел. За разгул уголовной преступности надо спрашивать с господ Ерина, Степашина, Ильюшенко, с системы судов,

а не с правозащитников, не с Ковалева. Но когда в ситуацию включается и нарушает права человека государство, это та сфера, где и должны действовать правозащитники. И то, что такой семинар собрался впервые именно в связи с чеченскими событиями,— совсем не случайно.

Правовая оценка военного конфликта в Чечне

И. Петрухин

Россия оказалась втянутой в кровавый чеченский конфликт. Это, собственно говоря, не конфликт, а самая настоящая война. Грозный, другие города и села Чеченской Республики в руинах, десятки тысяч погибших людей, 280 тысяч беженцев — таков неполный итог этих печальных событий. Что же произошло? Я буду говорить в основном о правовых оценках, исходя из того, что факты нам всем известны.

Давайте обратимся к началу этих событий. 26 ноября 1994 года. Танковая «прогулка» по Грозному. Российские офицеры-добровольцы, завербованные контрразведкой, пытались захватить Грозный с помощью автурхановских ополченцев. Но ополченцев отсекали от танков, танки вошли в город, встали на исходные позиции, долго ждали, затем их начали расстреливать — и расстреляли. Эта операция планировалась как военно-полицейская. Видимо, организаторы ее считали, что она будет проведена очень быстро и власть в Чечне окажется в руках тех людей, которым доверяет российское Правительство. 27 ноября российские самолеты разбомбили аэропорт в Грозном. Но Министр обороны РФ П. Грачев заявил, что авиация России в этом налете не участвовала. На совещании 29 ноября П. Грачев сказал, что в Чечне идет «обычная борьба за власть», к которой российская армия не причастна. Однако полицейская операция провалилась и в дальнейшем переросла в полномасштабную войну.

Президент и Правительство в этой ситуации действовали и продолжают действовать **вне права, вне закона**. Для того чтобы проводить военные действия на территории России или за ее пределами, необходимо объявить военное положение или чрезвычайное положение. Военное положение не могло быть объявлено потому, что, в соответствии с Конституцией РФ, оно может объявляться только тогда, когда Россия становится объектом агрессии или когда возникает непосредственная угроза агрессии. Ни того, ни другого со стороны Чеченской Республики не было, поэтому основания для введения военного положения отсутствовали.

Чрезвычайное положение тоже не было введено Президентом, но здесь есть своя предыстория. Дело в том, что осенью 1991 года Президент Ельцин уже вводил чрезвычайное положение на территории Чечни, однако это вызвало бурный протест местного населения, ответное военизированное движение, угрозы в адрес России, поэтому Президиум Верховного Совета РФ буквально в первый же день отменил чрезвычайное положение, объявленное Президентом. В обращении Президента к воюющим сторонам от 30 ноября 1994 года ополченцам Дудаева предлагалось сдать оружие и прекратить кровопролитие, а если они не выполнят этот ультиматум в течение сорока восьми часов, будет введено чрезвычайное положение. Однако через три дня после опубликования этого обращения пресс-центр Президента заявил, что оно не так понято, что возникли разночтения в толковании этого документа, и опубликовал тот же самый документ, но без упоминания о чрезвычайном положении. Это было весьма и весьма интересно с точки зрения права и не только права.

Таким образом, ни чрезвычайного, ни военного положения объявлено не было, и образовался правовой вакуум, в котором до сих пор пребывают российские Вооруженные Силы. Не объявлялась, конечно, и война, что позволило не соблюдать законы и обычаи войны. Правом объявления войны обладает в России только Государственная Дума. Если же объявляется чрезвычайное положение, то Президент обязан поставить в известность об этом как Думу, так и Совет Федерации. При этом Совет Федерации может не согласиться с Президентом и не признать его указ о введении чрезвычайного положения законным. Президент, видимо, понимал это и решил обойти Федеральное Собрание. Таким образом, он не заручился правовой поддержкой и начал военные действия без одобрения высшего

законодательного органа страны. Тем самым уже с самого начала он поставил себя вне права и правового контроля. Между тем без объявления чрезвычайного или военного положения вести крупномасштабные боевые действия на территории России запрещается. И если такие действия велись, это было нарушением Конституции и законодательства.

Как я уже сказал, в операции 26 ноября участвовали российские офицеры, завербованные контрразведкой. Они не имели права участвовать в этой операции по ряду соображений. Военнослужащий-контрактник, во-первых, должен только служить и не выполнять никаких параллельных обязанностей, во-вторых, имеет право покинуть военный гарнизон, где он проходит службу, только с разрешения соответствующего командира части. Если же военнослужащий проходит военную службу по призыву, то он вообще не имеет права покидать свою часть, за исключением случаев, когда ему официально предоставляется отпуск или он направляется в командировку. Рядовые же вообще даже для передвижения в пределах части должны испрашивать на это разрешение у своего командира отделения.

Когда контрразведка вербовала офицеров, она допустила нарушение законодательства. Я хотел бы сослаться на ст. 40 Устава внутренней службы Вооруженных Сил РФ, который был утвержден Президентом 14 декабря 1993 года. В ней говорится следующее: «Военнослужащим не могут отдаваться приказы и распоряжения и ставиться задачи, не имеющие отношения к военной службе или направленные на нарушение закона». Здесь мы как раз имеем дело с обоими этими случаями, а именно: отдавались приказы, которые нарушали закон, и они не имели отношения к военной службе.

Президент, Правительство, Министр обороны не имели права использовать Вооруженные Силы для выполнения задач, не связанных с их предназначением, при отсутствии закона, разрешающего такое использование. Это ст. 10 Закона РФ «Об обороне» от 24 сентября 1992 года. Правда, Президент еще 24 декабря 1993 года приостановил действие ст. 10 Закона РФ «Об обороне», где говорится о том, что Вооруженные Силы не могут быть использованы в целях, не отвечающих их задачам. Но это приостановление и тогда, и тем более теперь является незаконным: Президент не может приостановить действие закона, хотя бы и частично. После принятия Конституции 12 декабря 1993 года приостановление Президентом действия Закона РФ «Об обороне» потеряло всякий смысл и стало неправомерным, потому что Президент, в соответствии с новой Конституцией, не имеет права издавать указы, противоречащие законодательству, не имеет права вводить войска в действие без принятия соответствующего закона.

Я уже говорил, что вопросы войны и мира — это исключительная компетенция Государственной Думы, и Президент не может не учитывать это обстоятельство, он не должен использовать Вооруженные Силы вопреки Закону РФ «Об обороне». Ссылаются иногда на Военную доктрину, которая была утверждена указом Президента от 2 октября 1993 года. В ней говорится, что возможно использовать Вооруженные Силы для ликвидации «внутренних источников военных угроз». «Российская газета» своеобразно интерпретировала это, сообщив, что Вооруженные Силы могут, в соответствии с этим указом, использоваться против националистических и сепаратистских организаций. Но это неправильное толкование закона и указа. Во-первых, угроза все-таки должна исходить извне, а один из ее источников должен находиться на территории России. Значит, должна быть установлена связь между внешним и внутренним источниками, и только тогда можно использовать Вооруженные Силы. Ну, и далее, указ Президента, о котором я сказал, конечно же, не отменяет Закон РФ «Об обороне», который запрещает использование Вооруженных Сил вопреки их назначению.

Теперь возникает вопрос о том, какой характер носит вооруженный конфликт в Чечне. Ясное дело, это не война в международно-правовом смысле этого слова. В соответствии с международным правом, война — это вооруженный конфликт между двумя или несколькими государствами. Война *объявляется*, для войны характерно

прекращение дипломатических отношений, войну ведут субъекты международного права, то есть, государства, признанные международным сообществом. Но, может быть, это гражданская война? Нет, потому что для гражданской войны характерно столкновение различных социальных слоев общества. Здесь же конфликт произошел на национальной почве.

Международное право знает и некоторые другие понятия, в частности понятие вооруженного конфликта — как международного, так и внутригосударственного. Может быть, это международный конфликт? Вряд ли, потому что Чечня пока еще не субъект международного права. Может быть, это внутригосударственный конфликт? Очень может быть, и такой вывод, конечно, напрашивается. Но все-таки юристы оперируют еще одним понятием, которое все чаще встречается в международных документах, а именно — *национально-освободительная война*.

В прошлом гражданские и национально-освободительные войны вообще отрицались международным правом. Но в связи с крушением империализма такого рода национально-освободительные войны стали предметом международного права. Международное право признает правосубъектность борющихся народов и по степени защиты населения приравнивает такие войны к международным конфликтам. Об этом прямо говорится в Протоколе II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года.

Национально-освободительная борьба вытекает из права народов на самоопределение. Они могут претендовать на разную степень самоопределения. Например, Татарстан претендует на такое самоопределение, которое исключает выход из состава России, но допускает заключение международных договоров, международные связи с другими субъектами международного права. Может быть, по этому пути пошел бы и Грозный. Я хочу подчеркнуть, что далеко не все народы толкуют самоопределение как желание обязательно отделиться от метрополии. Некоторых устраивают какие-то средние, промежуточные варианты, например, вариант типа конфедерации или что-нибудь другое.

Право народов на самоопределение чисто теоретически, я бы сказал, догматически, понимал еще Сталин. Ведь в сталинской Конституции была ст. 206, которая допускала выход союзной республики из состава Союза. Кстати, Президент Ельцин тоже это понимал, когда бросил крылатую фразу: «Берите суверенитета столько, сколько проглотите». И эта идея нашла правовое отражение в Декларации о государственном суверенитете России 1990 года. В ней говорится о праве народов на самоопределение «*в избранных ими национально-государственных формах*».

Для того, чтобы ответить на вопрос, попадают ли события в Чечне под понятие освободительной войны, нужно очень коротко напомнить историю становления дудаевского режима.

27 ноября 1990 года Верховный Совет Чечено-Ингушетии принял Декларацию о государственном суверенитете, но без выхода из состава Союза. Далее, как вы знаете, в августе—сентябре был образован Общенациональный конгресс чеченского народа, и этот Конгресс создал исполком во главе с Дудаевым. Это, конечно, не было вполне легитимно, но в какой-то мере соответствовало национальной традиции, согласно которой старейшины и другие представители народа методом непосредственной демократии избирают органы власти.

Далее — август 1991 года. Верховный Совет Чечено-Ингушетии во главе с Завгаевым активно поддержал ГКЧП, поэтому Дудаев при всеобщем одобрении в сентябре 1991 года разогнал этот Верховный Совет. Интересно, что Верховный Совет России сердечно приветствовал дудаевский режим и одобрил разгон Верховного Совета Чечено-Ингушетии.

Но, по инициативе Р. Хасбулатова, 15 сентября 1991 года Верховный Совет был создан вновь. Он образовал Временный Высший Совет и объявил о самороспуске. Однако 6 октября 1991 года исполнительный комитет Общенационального конгресса чеченского народа разогнал этот временный орган, и, таким образом, установилась уже окончательно

власть Дудаева и его сторонников. Вскоре были проведены выборы, в процессе которых были допущены, как нам сообщают, некоторые нарушения, например, из четырнадцати районов — шесть не участвовали в выборах. Конечно, легитимность режима вызывала сомнения. Съезд народных депутатов России признал выборы незаконными.

Интересно, что в 1992—1993 годах Чечня напоминала осажденную крепость, однако никто не вмешивался в ее внутренние дела. Более того, ее вооружали, и пока неизвестно кто. Ей давали нефтедоллары: направляли нефть для переработки, и Чечня, имея лицензию на экспорт нефти, естественно, получала некоторые доходы. Очень важно подчеркнуть, что представители Чечни не подписали Федеративный договор и не признали того, что в Конституции Чечня названа субъектом Российской Федерации. На 1995 год в Чечне были назначены выборы, и не исключено, что Дудаев потерпел бы на этих выборах сокрушительное поражение, однако ему помогло российское вторжение. Чеченскую нацию объединил не Дудаев, а насилие над целым народом. Военная акция России в отношении Чечни сплотила чеченский народ. Противники Дудаева временно стали его сторонниками, было организовано национальное движение, направленное на то, чтобы дать отпор российским войскам, а само их введение было воспринято в Чечне как агрессия.

При всем желании сохранить Россию как единое могущественное государство, нельзя игнорировать международно-правовой принцип самоопределения народов. В разделе VIII Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года говорится: «Все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне».

В отношении Чечни систематически не соблюдался принцип самоопределения народов. Известно, что в XIX веке при захвате территории Северного Кавказа именно чеченцы оказали русским войскам наиболее энергичное сопротивление. В условиях сталинского режима, когда формально признавались права всех наций, в том числе и чеченцев, в 1944 году была предпринята депортация всего чеченского народа. Память об этом по сей день жива в умах и сердцах чеченцев. Все это способствовало тому, что у них возникли болезненное национальное самолюбие и особая ранимость. Характерно, что чеченцы вместо обычного приветствия «будь здоров!» говорят: «будь свободен!» — до такой степени ценят они свою свободу и независимость.

Высказано мнение, что вообще-то цели этой кампании хороши и гуманны, а вот средства не те. В отношении средств это, конечно, правильно, но, я думаю, что не годны и цели, потому что цели состояли в том, чтобы принудить население субъекта федерации к вхождению в эту федерацию. Я хотел бы напомнить один важный, с моей точки зрения, момент. 4 ноября 1992 года Президент Ельцин подписал закон об образовании Ингушской Республики. Чечня и Ингушетия были разделены, причем довольно полюбовно. В первом же пункте этого закона говорится: «Что касается Чечни, то вопрос о ее самоопределении будет решен после нормализации обстановки в этом регионе». Таким образом, Чечня оказалась без правового статуса, каким наделил бы ее центр, и в Чечне действовали ее собственные законы, ее традиции. Если Чечня, в соответствии с этим законом, не объявлялась субъектом федерации, то весьма любопытно, каким же образом она была указана в качестве такового в российской Конституции, принятой 12 декабря 1993 года, а еще раньше — в законе РФ от 10 февраля 1992 года? Согласия чеченских органов на включение Чечни в состав Российской Федерации не было. И чеченское население не участвовало в общероссийских референдумах, которые проводились 25 апреля и 12 декабря 1993 года. Все это говорит в пользу того, что все-таки Чечня имела право на самоопределение. А Россия, я думаю, не имела права принуждать Чечню, как и другие республики, к вхождению в Российскую Федерацию.

Теперь те лица, у которых при отделении республик Прибалтики от Союза и развале СССР не вызывал сомнения приоритет идеи национального суверенитета над

идеей сохранения общегосударственного единства, говорят, что интересы России выше, чем суверенитет отдельных ее частей. Я думаю, что народы, которые до сих пор жаждут самоопределения, должны получить такое право в той степени, в какой они хотят. Они себя считали поработанными, угнетенными, они утверждали, что Россия выпивает из них последние соки. Пусть вкусят свободы, к которой они стремились. Но будем оптимистами: эти отделившиеся регионы очень скоро поймут, что гордое одиночество вовсе не то, что им нужно. И тогда возобладает тенденция к интеграции, Россия станет страной, составные части которой объединились добровольно. Только при этом условии Россия может быть действительно великой и могущественной державой.

Далее возникает вопрос, внутреннее ли это дело России? Когда начались события в Чечне, президент Клинтон, канцлер Коль и многие другие государственные деятели Запада поспешили выступить с заявлениями о том, что конфликт в Чечне — это внутреннее дело России, в которое они вмешиваться не хотят. Только позже стало понятно, что массовые нарушения прав человека выводят этот конфликт за эти рамки. И, кстати сказать, американский президент, канцлер ФРГ, английский премьер-министр в своих заявлениях практически поддерживали российские власти в их стремлении нанести военный удар по Чечне. Руки были развязаны — мировая общественность и высшие государственные лица на Западе вроде бы и не возражают и даже косвенно одобряют такого рода действия. Правда, когда это военно-полицейское мероприятие переросло в войну, позиция Запада была изменена в связи с тем, что там обнаружили, наконец, нарушения прав человека, гарантированных Конституцией и международными пактами, в массовом масштабе: права на жизнь — имели место массовые убийства; права не подвергаться насилию; права на жилище; права собственности; права на получение медицинской помощи и некоторых других прав, закрепленных в Конституции РФ. Я хотел бы в связи с этим процитировать одно место из документа Московской конференции по человеческому измерению СБСЕ, состоявшейся осенью 1991 года. В этом документе говорится: «Вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного правопорядка». Черным по белому написано: это проблема не внутренняя, а международная.

Далее о средствах и методах ведения этой войны. Я хотел бы напомнить присутствующим, что еще в 1868 году была принята известная в международном праве Санкт-Петербургская декларация, в которой говорилось, что выбор средств войны не произволен. Далее, различают право Гааги и право Женевы. Право Гааги выражено в Гаагской конвенции 1907 года, где говорится о методах и средствах ведения войны. А право Женевы выражено в четырех Женевских конвенциях от 12 августа 1949 года. Это право содержит нормы, которые устанавливают необходимость гуманного обращения с военнопленными, ранеными, больными и исключает какое-либо принуждение в отношении гражданского населения.

В 1977 году были приняты два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 года: Протокол I имеет в виду международные, а Протокол II — национальные конфликты. Согласно Протоколу II, в ходе военных операций запрещаются антигуманные действия, не допускаются посягательства на жизнь и здоровье гражданских лиц, гражданское население не может быть объектом нападений, угроз, насилия.

Мы знаем, что действия Вооруженных Сил России в Чечне не были направлены только против «боевиков» или «бандформирований». Эти действия были направлены также и против гражданского населения. Подвергались бомбежкам и обстрелам жилые кварталы Грозного, населенные пункты на территории Чечни, больницы, школы. Население было лишено возможности пользоваться источниками воды. Короче говоря, в отношении населения предпринимались действия, которые можно характеризовать как насилие и произвол. Это и есть нарушение норм международного права.

Существует международная Конвенция 1980 года о запрещении применения оружия, наносящего чрезмерные повреждения, имеющего неизбирательный характер. Так называемые точечные бомбометания — это, конечно, чепуха, это заявления, не имеющие под собой никаких оснований. На самом деле удары были не точечными, а по площадям. Именно по площадям работает такое оружие, как «Град», «Ураган», «Смерч» и так далее. Значит, преднамеренно уничтожались не только так называемые боевики, но и мирное население.

Хотел бы напомнить, что существуют уставы военных трибуналов, сразу после второй мировой войны судивших нацистских и японских военных преступников. В этих уставах имеются разделы о военных преступлениях и о преступлениях против человечности. При этом определено, что такое гражданские объекты, против которых нельзя вести военные действия. В уставах военных трибуналов совершенно четко указано, что подлежат международной ответственности те лица, которые отдавали приказы о бомбардировке гражданских объектов: школ, больниц, мест скопления людей и т.д. Подлежат ответственности и те лица, которые отдавали приказы о насилии в отношении местного населения, не причастного к военным действиям. Эти уставы должны напоминать нам об ответственности тех лиц, которые предприняли военные действия в отношении Чечни и которые отдавали приказы бомбить и обстреливать гражданские объекты.

Генеральная Ассамблея ООН 12 декабря 1973 года распространила на комбатантов в немеждународных конфликтах статус военнопленных. В чеченском конфликте Россия игнорировала этот общепризнанный принцип международного права. С пленными дудаевцами обращались жестоко, бесчеловечно, за ними не признавался статус военнопленных под тем предлогом, что они — граждане России.

Я хотел бы отметить, что население Чечни, в соответствии со ст. 53 Конституции РФ, имеет право требовать возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями российских должностных лиц, причем в полном объеме, имея в виду разрушенные жилища, надворные постройки, потери скота, уничтоженные посевы и т.д. Такие иски суды должны принимать к рассмотрению и удовлетворять. Только нужно доказать, что действия в отношении гражданского населения были незаконными. Доказать это не так сложно, потому что, как я уже говорил, существуют международные документы, по которым насильственные действия в отношении мирного населения объявляются незаконными.

Несколько слов об ответственности. Это довольно сложный вопрос. Президент РФ неоднократно подчеркивал, что он все время контролировал ситуацию, и, таким образом, все, что происходило в Чечне, предпринималось с его согласия или, по крайней мере, ведома. Президент, правда, не издал указа, который бы прямо предписывал проведение военных действий против Чечни и в частности применение насилия в отношении гражданского населения (может быть, существовал секретный указ, но мы этого не знаем). Но Президент поручил проведение соответствующих акций Правительству, а Правительство, в свою очередь, поручило это Министру обороны, Министру внутренних дел и директору ФСК. Если говорить о юридической ответственности, то, я думаю, она может быть возложена и лично на Президента. Кстати, в нашем Уголовном кодексе нет такого уголовно-правового состава, как отдача незаконного приказа. Думаю, что это пробел в нашем законодательстве. Но такие действия, как отдача незаконного приказа, подпадают под определения «злоупотребление властью» и «превышение власти». В данном случае имело место превышение власти, а именно: Президент отдал распоряжение, которое, в соответствии с законом, не могло быть отдано. Президент не мог давать указаний о проведении военных действий, поскольку, как я уже говорил, вопросы войны и мира находятся в ведении Государственной Думы. Поэтому превышение власти в данном случае налицо. Незаконность распоряжений Президента и приказов Министра обороны П. Грачева в том, что не было объявлено ни военное, ни чрезвычайное

положение и было дано указание проводить военные действия в отношении Чечни, не считаясь с жертвами среди гражданского населения.

Что касается военнослужащих, выполняющих указания Президента, то квалификация их действий возможна по ст. 260 Уголовного кодекса, которая говорит о том, что уголовной ответственности подлежат лица, допустившие злоупотребление властью, систематически и в боевых условиях. Все эти признаки имеют место: и систематичность, и боевые условия. Кроме того, в отличие от ст. 170 УК РСФСР, здесь нет указаний на то, что лицо должно действовать из личной или другой заинтересованности: достаточно превышения власти и того, что наступили тяжкие последствия. Военнослужащие, которые отдавали приказы о бомбардировке гражданских объектов, конечно же, должны нести уголовно-правовую ответственность, я в этом не сомневаюсь.

Возможна ответственность и по ст. 149 УК «Умышленное уничтожение имущества граждан». В ряде эпизодов, когда военнослужащие действовали не по приказу, а самостоятельно, возможно применение ряда статей УК, предусматривающих ответственность за убийство, изнасилование и т.д. В последнее время появились сообщения о мародерстве, которое подпадает под ст. 266 УК и в военных условиях наказывается вплоть до смертной казни.

Хотел бы также отметить, что в нарушение Конституции РФ во время чеченских событий, по сути дела, была введена цензура: Временный информационный центр в Моздоке отсеивал информацию и передавал только то, что было выгодно властям. Тем самым нарушалась ст. 29 Конституции РФ. Особо хотел бы остановиться на позиции прокуратуры России. Исполняющий обязанности Генерального прокурора возбудил уголовные дела в отношении Дудаева и других чеченских ополченцев. Это его право. Он должен разобраться, в какой мере виновны эти лица. Но он «забыл» возбудить уголовные дела в отношении тех, по чьему приказу были введены российские войска в Чечню. Он «забыл» также возбудить уголовное дело для проверки достоверности сообщения о том, что средства массовой информации получали от Дудаева очень приличное вознаграждение. Это тяжкое обвинение в отношении средств массовой информации, журналистов, и, конечно же, здесь имеются и повод, и основание для возбуждения уголовного дела. Если эта информация не подтвердится, лица, которые распространили ее, должны нести уголовную ответственность.

И.о. Генерального прокурора не рискнул квалифицировать действия Дудаева по ст. 64 «Измена Родине», хотя в этой статье говорится о действиях, предпринимаемых в ущерб суверенитету и территориальной целостности России. Казалось бы, Дудаев действовал в ущерб суверенитету и целостности России. Но правильно сообразил, какую это вызовет реакцию. Дудаев ведь скажет, что он не изменник Родины, а, наоборот, — защитник ее с точки зрения чеченской стороны. Поэтому и.о. Генерального прокурора эту статью не затронул. Он квалифицировал действия Дудаева и его сторонников как бандитизм, по ст. 77 УК. Но давайте откроем эту статью и посмотрим, что в ней говорится. «Бандитизм — это организация вооруженных банд для нападения на предприятия, учреждения, организации и отдельных лиц». Конечно же, Дудаев со своими формированиями не нападал на учреждения, организации и отдельных лиц, а просто защищался. И никакого бандитизма тут, на мой взгляд, нет.

Наконец о роли Федерального Собрания в разрешении чеченского кризиса. Дума оказалась на каникулах, и очень трудно было ее собрать. Собирали по инициативе «Демократического выбора России». Дума приняла постановление о недопустимости кровопролития и этим ограничилась. Дума предложила объявить амнистию, но при амнистии предполагается, что она объявляется в отношении виновных. Значит, Дума с самого начала исходила из того, что Дудаев и его окружение — виновны, но могут быть амнистированы для того, чтобы прекратить вооруженный конфликт. Но вопрос о виновности Дума решать не может. Такое же решение принял Совет Федерации. Конечно,

этого далеко не достаточно. Ситуация требовала от наших законодательных органов более активных действий. Они могли принять не просто декларацию о прекращении кровопролития, но выступить более резко. Если они действительно против этой войны, то могли бы принять обращение к мировой общественности — они этого не сделали. А затем свершился уже совсем позорный для нашей Думы акт — отстранение Сергея Адамовича Ковалева от исполнения обязанностей уполномоченного по правам человека.

Мне кажется, что в высших эшелонах власти, включая законодательную, в связи с событиями в Чечне все более преобладает великодержавный, имперский настрой. Наконец-то и Президент, и Дума, и Совет Федерации нашли общий язык и именно в связи с событиями в Чечне. Сейчас, когда уже разворачивается предвыборная кампания, ветви власти, с точки зрения Президента, должны выступать единым фронтом. Но единство в условиях, когда страну раздирают экономические и политические противоречия, вряд ли оправданно. И я думаю, что каждый честный и здравомыслящий человек должен отдавать себе отчет в том, что это единство, внешне уже выраженное, возникло на основе кровопролития и беззакония. Конечно же, следует еще раз подчеркнуть, что существует опасность того, что в связи с событиями в Чечне Россия может пойти по пути не правового, а полицейского государства.

Каковы же перспективы? Я думаю, что основное — это прекращение военных действий. Конечно же, необходимы переговоры, в том числе с представителями Дудаева. И я думаю, что в соответствии с п. 5 ст. 66 Конституции РФ возможно изменение статуса субъекта федерации, в данном случае Чечни, с тем, чтобы Чечня, как и Татария, Башкирия, получила бы больше прав. Может быть, дело дойдет до конфедерации или каких-то других форм сотрудничества. Я думаю, что перспективы имеются и возможности еще не упущены для того, чтобы прекратить кровавый чеченский конфликт, и для того, чтобы чеченское население почувствовало себя защищенным и избавленным от ужасов войны.

Ответы на вопросы

Вопрос. Если кто-то стреляет из здания школы, то школа перестает быть гражданским объектом?

И. Петрухин. Да. Если совершенно точно доказано, что в школе укрылись какие-то вооруженные люди, то она перестает быть гражданским объектом.

Вопрос. Скажите, пожалуйста, кому, согласно закону, принадлежит инициатива возбуждения дела об уголовной ответственности высших должностных лиц государства? И к кому обращаться?

И. Петрухин. Инициатива импичмента Президенту РФ принадлежит Государственной Думе. Инициатива возбуждения уголовных дел в отношении других должностных лиц принадлежит прокуратуре, в данном случае Генеральной. И.о. Генерального прокурора может возбудить такое дело. Но не обязательно. Дело может быть возбуждено и прокурорами более низкого уровня. Обращаться нужно в прокуратуру, которая должна по названным мною обстоятельствам возбудить уголовное дело, все проверить, прийти к определенным выводам и привлечь виновных к уголовной ответственности.

Вопрос. Могут ли жители Грозного, пострадавшие физически, материально и морально, возбудить судебное разбирательство индивидуально против Ельцина и Грачева?

И. Петрухин. Тут совершенно не выдержана юридическая терминология. Что значит «возбудить судебное разбирательство»? Любой гражданин может подать заявление

прокурору с просьбой возбудить уголовное дело, причем не только по поводу преступления, направленного лично против данного гражданина, но и вообще в отношении любого преступления. Любой гражданин может обратиться в прокуратуру. Если у него есть какие-то данные, он должен к своему заявлению приложить эти данные. Прокуратура же обязана рассмотреть такое заявление.

Вопрос. Скажите, пожалуйста, как можно привлечь по статье о бандитизме федеральные войска? В какой суд, через какую прокуратуру?

И. Петрухин. Я зачитал вам ст. 77 УК, где бандитизм определяется как организация вооруженных банд для нападения на учреждения, организации, предприятия и на отдельных лиц. Действия федеральных войск в Чечне под это понятие, конечно, не подпадают. Это не бандитизм. Поэтому, конечно, в прокуратуру вы можете обратиться, и она должна, как я уже говорил, возбудить уголовное дело, но не по признакам ст. 77 УК, а по признакам ст. 170 «Злоупотребление властью», ст. 260 «Злоупотребление властью со стороны военнослужащих» и по признакам других статей УК.

Вопрос. В каком порядке могут быть обжалованы действия Генеральной прокуратуры РФ?

И. Петрухин. Интересный вопрос. Я хочу сослаться на ст. 46 Конституции РФ, которая говорит о том, что незаконные или превышающие полномочия действия и решения *всех* должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Значит, строго говоря, по Конституции РФ, действия Генерального прокурора как должностного лица, действия его подчиненных, действия следователей тоже могут обжаловаться в суд в соответствии с новой Конституцией РФ. Но пока этот порядок обжалования не применяется.

Вопрос. Имеются ли нарушения закона в фактах вооружения населения Чечни Дудаевым?

И. Петрухин. Это зависит от того, как мы определим вооруженный конфликт. Если это национально-освободительное движение, то, с точки зрения международного права, Дудаев мог вооружить свою нацию для того, чтобы дать отпор нашествию. Если же это незаконное желание отделиться от России, то Дудаев не имел права вооружать своих сторонников. Вот тут и нужно провести очень тщательное расследование, чтобы установить характер этого конфликта и, в зависимости от этого, решить вопрос, имел или не имел Дудаев право вооружить своих сторонников.

О. Орлов. Хотелось бы услышать более подробную аргументацию по поводу того, можно или нет называть вооруженный конфликт гражданской войной. Далее, о праве народов на самоопределение. Считаете ли Вы, что в понятие самоопределения входит безусловное право народа на создание своего государства, можете ли Вы дать какое-нибудь определение понятию «народ»?

И. Петрухин. Гражданская война является разновидностью внутригосударственного конфликта. Война называется гражданской потому, что ее ведут различные социальные и политические силы внутри страны. Строго говоря, национальный конфликт тоже подпадает под понятие гражданской войны, потому что борются вооруженные граждане. Но все-таки нужно отличать гражданскую войну от национально-освободительного движения. Как я уже сказал, гражданская война — это социальное столкновение различных классов и групп, как, например, у нас в 1918—1920 годах, тогда как национально-освободительная война — в известном смысле тоже гражданская, но она все-

таки носит национальный характер, она направлена на то, чтобы обеспечить самоопределение нации, которая не хочет быть на положении колонии.

Далее. Понятие «народ» очень сложное, мне трудно его точно определить, но, с точки зрения международного права, все-таки различают *государство* и *народ*.

Государство — это политическое объединение народа, и народ может участвовать в управлении государством как через представительные органы, так и путем непосредственной демократии, что и наблюдалось в Чечне, когда был созван Общенациональный конгресс чеченского народа. В международных документах говорится о том, что право на самоопределение имеет именно народ, который организовался внутри данного государства и потребовал самоопределения, самостоятельности, независимости. Народ выступает в качестве субъекта международного права в том смысле, что народ — источник формирования публичной власти, а сама власть — это институт, который создается народом. Это неточное определение. Надо посмотреть работы по международному праву, чтобы более полно ответить на этот вопрос.

Право на самоопределение включает право нации на то, чтобы в большей или меньшей степени обеспечить свою независимость. Именно в большей или меньшей степени, потому что есть полный суверенитет, когда нация вообще требует полного отделения (например события в Алжире в 50-е годы, когда алжирцы требовали полного отделения от Франции). Но право на самоопределение включает также и требование на частичную самостоятельность, как, например, в Татарстане. Татарстан имеет право заключать международные договоры. Таким правом не пользуются, например, Белгородская или Курская области. Был заключен договор между Россией и Татарстаном, — вот вам выражение права на самоопределение. Может быть, Татарстан хотел бы большего, но, наверное, он решил, что на данном этапе достаточно и этого. Значит, в одних случаях нации требуют полного суверенитета, то есть, полного отделения от метрополии, от федерации, в других же случаях нации требуют частичного суверенитета, то есть, иного распределения полномочий между федерацией и субъектом федерации, чем то, которое имеет место на данный момент.

В. Шейнис. Для того чтобы быть правильно понятым, я для начала скажу, что согласен с подавляющим большинством тех суждений, которые вы высказали, и моим представлениям отвечает, если можно так выразиться, весь пафос вашего доклада. Тем не менее, есть одно место в вашем докладе, которое у меня вызывает сомнение, и хотелось бы, чтобы вы прояснили свою позицию. В какой-то степени этот вопрос уже поднял Орлов — вопрос о субъекте национального самоопределения и о формах, в которых это осуществляется. Я думаю, что прошло то время, когда в общественном сознании существовало «черно-белое» убеждение: вот прогрессивное, хорошее национально-освободительное движение, а вот злые империалисты-колонизаторы. Кстати, Алжир, который вы упомянули, как раз и иллюстрирует ошибочность этого черно-белого тезиса. Сегодня мы видим, как такая полуприличная власть в Алжире штурмуется исламскими фундаменталистами.

Но речь идет о Чечне. Кто же этот народ, который выражает право на самоопределение? Есть, как известно, два понятия народа. Первое — народ как некая этническая группа. И второе, — не скрою, мне гораздо более близкое, — народ как сообщество людей, живущих на определенной территории. Если мне не изменяет память, то цифры были примерно таковы: миллион триста тысяч населения Чечено-Ингушской Республики, из них примерно сто семьдесят тысяч ингушей, около семисот тысяч чеченцев, все остальные —

русские, русскоязычные. Возникает вопрос: может ли чеченский народ, даже если он единодушен в своем стремлении, по своему усмотрению, без учета точки зрения людей, принадлежащих к другим этническим группам, выступать субъектом права на самоопределение.

Я согласен с тем, что Дума вела себя позорно, и венцом позора было решение о Ковалеве. Вы сказали, что более решительным действием Думы могло бы быть обращение к мировой общественности. Независимо от того, сильно или нет это действие, оно практически невозможно. Такое решение в Думе никогда не соберет большинства. Но скажите, пожалуйста, может быть, Дума могла бы принять не постановление, которое носит чисто моральный характер, а закон, запрещающий ведение военных действий в Чечне? Не могли бы вы помочь нам в этом?

И. Петрухин. Опять возник вопрос о том, что такое народ: этническая общность или же совокупность граждан, проживающих на определенной территории. Я думаю, что имеет право на существование и то и другое понятие народа. По моим данным, в Чечне 60 процентов населения — это все-таки чеченцы. Но дело даже и не в этих процентах. Мы знаем, что в некоторых российских республиках проживает русских больше, чем представителей коренной национальности. Но мы вынуждены считаться с тем, что в России существуют национально-государственные образования. И в переходный период эти образования настроены сепаратистски. Они все в большей или меньшей мере хотят либо отделиться, либо получить какие-то дополнительные права. От этого никуда не уйти. Я думаю, будет целый исторический период, на протяжении которого нации в республиках будут ставить вопрос о большей или меньшей степени самоопределения, даже если на территории этих республик коренное население составляет меньшинство. Да, действительно, выход республики из состава Российской Федерации Конституцией не предусмотрен. Действительно, Президент был формально прав, когда заявил, что никто выйти из состава России не может. Но нужно учитывать, что Россия находится сейчас на таком этапе развития, когда ее можно обвинить в принудительном объединении этнических общностей под одной крышей. Сепаратизм совершенно неизбежен до тех пор, пока нации не убедятся в том, что единство дороже суверенитета. Я не знаю, нужна ли нам сейчас норма, запрещающая выход из России. Многие россияне озабочены тем, что Россия может распасться. Такая опасность действительно существует. Но я не думаю, чтобы распалась вся Россия. Будет временное отпадение лишь некоторых ее звеньев.

Что могла бы предпринять Дума кроме обращений к мировой общественности, которые, с точки зрения Виктора Леонидовича, нереальны? Я думаю, что они были бы реальны, если бы Дума, почувствовав свое бессилие и осознав, что она не контролирует силовых министров, обратилась бы к мировой общественности, к лидерам и законодательным собраниям других стран. Такое обращение Думы могло бы произвести большой эффект, но Дума где-то скрытно, незаметно поддерживала военные действия. Дума могла бы принять закон, запрещающий проведение военных операций в Чечне. Таким образом, мне кажется, что возможности Государственной Думы пока еще не исчерпаны, и то, что она не использует их,— результат возобладания имперских настроений в российском народе вообще и в его представительных органах в частности.

Существует ли правовое поле для оценки чеченской ситуации?

И. Михайловская

Инга Борисовна передала организаторам семинара письменный текст своего доклада для публикации в настоящем сборнике. Однако некоторые моменты ее выступления, не совпадающие с более строгим и насыщенным юридической терминологией письменным текстом, хорошо дополняют и разъясняют его положения. Учитывая это, составители решили включить в публикацию некоторые отрывки устного выступления. Они даются другим шрифтом.

Мне бы хотелось вернуться к теме конференции — к правовому анализу ситуации в Чечне. В связи с этим замечу, что нельзя вырывать отдельные законы, о которых здесь упоминалось, из текста Конституции — принятой, существующей, действующей, за которую подавляющее большинство здесь присутствующих, думаю, голосовали, может быть, даже не прочитав ее.

Решение вопроса о конституционности или антиконституционности использования военной силы для возвращения самопровозглашенной Чеченской Республики в лоно Российской Федерации требует, по нашему мнению, анализа Основного закона страны под несколько иным, чем это обычно делается, углом зрения.

Регулируя федеративное устройство России, Конституция исходит из добровольности объединения всех субъектов федерации в единое государство. Об этом свидетельствует как текст Преамбулы («Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле... сохраняя исторически сложившееся государственное единство...»), так и то обстоятельство, что ст.ст. 71—73 воспроизводят положения федеративных договоров, разграничивших предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Не будем оспаривать политическую разумность и фактическую безальтернативность отмеченной выше исходной позиции Конституции. Не будем вместе с тем и обольщаться достаточностью юридических средств для преобразования унитарного советского монстра в современное федеративное государство. Опыт Советского Союза достаточно ярко свидетельствует о том, что достигшая безраздельного господства центральная власть (а, точнее говоря, высшие структуры КПСС) могла позволить конституционно закреплять право свободного выхода из СССР каждой союзной республики. При этом как творцы «сталинской» и «брежневской» конституций, так и субъекты указанного права хорошо понимали его фиктивность и знали, какие тяжкие последствия повлечет любая попытка воспользоваться им.

Но автономные республики, не говоря уже об иных административных и национально-административных образованиях, правом выхода из союзной республики даже на уровне формально декларируемого положения не обладали.

Это избавило авторов новой российской Конституции от необходимости решать вопрос о наличии или отсутствии такого права у субъекта федерации и о процедурах, подлежащих применению в случае возникновения ситуации выхода. Кроме того, и это не менее важно, опыт Азербайджана (Нагорный Карабах), Молдавии (Приднестровье) и Грузии (Абхазия) наглядно продемонстрировал, что юридический status quo легко может быть нарушен политическими действиями и не является иммунитетом против силового решения возникающих проблем.

Для меня совершенно очевидно, что закрепить в Конституции прямым и открытым текстом право каждого субъекта федерации на выход в период определенного романтизма и идеализма, который мы переживали, было бы политически самоубийственно. Потому что этим правом воспользовались бы не «угнетенные народы», рвущиеся к национальному освобождению, а бывшие вторые секретари обкомов, рескомов и т.д. Те самые вторые секретари, которые в этот период стали первыми. Зачем им иметь над собой еще какую-то власть?

Поэтому в контексте нашего перехода от тоталитарного унитаризма нужно иметь в виду, что по крайней мере на уровне республик России расползание в стороны будет выгодно прежде всего лицам, сохранившим власть и желающим быть независимыми. Большевики так смешали все по национальному составу, что отличить в этом отношении территориальное от национального сложно. Провозглашая все время сверхинтернационалистские идеи и право наций на самоопределение как одну из ступеней к мировому господству, к мировой революции, они на деле проводили политику ассимиляции. Если вы прочитаете резолюции X съезда РКП(б) по национальному вопросу, то там это все очень хорошо прописано. Значит, наше государство ни по характеру бывшей в нем власти (реальная власть — партийная, а номинально — законодательная, исполнительная, Советы), ни по своей форме (на деле — унитарной, тогда как декларирована — федерация) не могло безболезненно, не оставляя больших правовых пустот и пробелов, вступить на путь перемены своей сущности. С этой унитарной системой в один день расстаться невозможно. Дальше пойдет долгий, мучительный и сложный процесс.

Теперь должен быть решен основной вопрос: имеет ли право субъект федерации выйти из ее состава. Наша Конституция прямого ответа на этот вопрос не дает, но косвенным путем толкований можно вывести, что такого права субъект не имеет, поскольку ценностью у нас является целостность России.

Отсутствие в Конституции прямого запрета на выход субъекта из состава РФ компенсируется наличием ряда положений, которые обуславливают антиконституционный характер любых сепаратистских действий и решений. Достаточно сослаться на ст. 65 Конституции, которая закрепляет «наличный» состав субъектов РФ, а ст. 4 распространяет ее суверенитет на территорию всех субъектов федерации. Более того, п. 3 ст. 4 провозглашает, что Российская Федерация «обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». В силу этих и ряда других положений Конституции выход из состава Российской Федерации любого субъекта нарушает ее целостность и суверенитет.

Следует отметить также, что после принятия Конституции РФ сам факт подписания или неподписания договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республики, края, области и т.п. утратил свое значение, поскольку в п. 1 «Заключительных и переходных положений» Конституции РФ устанавливается приоритет последней над нормами всех заключенных до ее принятия договоров. Таким образом, упоминание Чеченской Республики в Конституции РФ в качестве одной из ее составляющих (ст. 65) имеет большую юридическую силу, чем отсутствие подписи данной республики под соответствующим договором.

Иллюзорность договорного характера Российской Федерации подчеркивается и тем обстоятельством, что Конституция (п. 2 ст. 65) предусматривает лишь принятие в состав РФ нового субъекта (или образование такового), но не его исключение или выход из РФ.

Если антиконституционность сепаратистских действий и решений может быть установлена путем анализа юридических текстов, то о формах реагирования на них со стороны органов федеральной власти ни Конституция, ни иные законодательные акты ничего не говорят. Исключение составляют полномочия Конституционного Суда РФ, который может признать противоречащим Конституции и в силу этого недействительным

решение любого субъекта федерации о выходе из состава России. Использование этого способа реагирования в марте 1992 года в связи с провозглашением Татарстаном своей независимости продемонстрировало его полную неэффективность, а возникший конфликт между субъектом и федерацией был решен исключительно политическим путем, посредством предоставления Татарстану большей, чем у других субъектов федерации, независимости от Центра.

Вообще, не надо впадать в то, что Энгельс называл юридическим кретинизмом. Он писал, что никогда всю живую жизнь в рамки закона не засунуть, политика всегда будет иметь место. Здесь не было юридического пути, но есть политическое поле, это поле компромисса, а совсем не пушки, не орудия убийства и т.д. Строго говоря, из Конституции можно сделать вывод, что все субъекты равны, но тем не менее некоторые оказались «равнее» других, то есть, например, у Татарстана и Башкортостана несколько иное положение. Разумный это компромисс? Ну, наверное, на этот период разумный.

«Правовое поле» дает возможность федеральным властям использовать еще один способ непосредственного вмешательства в ситуацию, сложившуюся в той или иной административной единице, для ее нормализации. Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» (1991) разрешает объявлять таковое в случае попытки насильственного изменения конституционного строя, массовых беспорядков, сопровождающихся насилием, блокады отдельных местностей, межнациональных конфликтов, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов (ст. 4). Безусловно, в сложившейся в Чечне обстановке можно обнаружить любое из упомянутых выше оснований введения чрезвычайного положения, но также ясно и то, что ситуация в целом по своей остроте, характеру и истокам возникшего конфликта выходит за те пределы, которые охватываются предметом регулирования упомянутого закона. Здесь же следует вспомнить, что 7 ноября 1991 года, когда возможности военного сопротивления режима Дудаева были значительно ниже, чем в конце 1994 года, Президентом России был издан указ о введении в Чечено-Ингушетии чрезвычайного положения, но он был отвергнут Верховным Советом РСФСР. Мы не касаемся здесь политической подоплеки этого конфликта, но подчеркиваем лишь то обстоятельство, что использование этого правового средства, как и решение Конституционного Суда в случае с Татарстаном, вряд ли могло привести к желаемой цели.

Вспомним, можно ли было как-то решать чеченскую ситуацию до того, как законодательная и исполнительная власти разрешили свой спор довольно-таки громким путем. Не до того было, обе руки были заняты — в глотку друг другу вцепились. Я в данном случае никого не обвиняю, потому что одна власть представляла одни интересы, а другая — другие. Это естественное столкновение интересов. А что получилось в результате? Процесс, как говорится, пошел и зашел далеко. И в результате мы увидели очень интересную ситуацию, когда часть территории государства, субъект федерации, заявивший о своем неподчинении, о своем выходе из состава федерации, три года де-факто существует, с одной стороны, как независимое государство, а с другой стороны, имеет полную возможность активно контактировать с федерацией. Конечно, ситуация, которая там сложилась, отнюдь не безоблачна. Для государственной власти России такая ситуация — безусловный вызов.

Помимо отсутствия четко обозначенных правовых средств разрешения конфликта, возникающего в связи с попыткой выхода субъекта РФ из ее состава, в действующем законодательстве невозможно найти ответ и на вопрос об иерархии признаваемых и охраняемых ценностей. Правда, ст. 2 Конституции РФ называет «высшей ценностью» человека, его права и свободы. Однако, чтобы перевести это положение из области деклараций в сферу практического применения, необходимо по крайней мере юридически урегулировать все возможные ситуации, в которых права и свободы человека вступают в противоречие с другими социальными ценностями. Выполнение этого условия весьма маловероятно не только в силу чрезвычайного множества и разнообразия такого рода

ситуаций, но и по причине принципиальной невозможности вместить в юридические рамки живую плоть социальной реальности. Таким образом, выбор приоритетов, то есть, фактическая иерархизация провозглашаемых Конституцией ценностей, осуществляется не в сфере права, а в сфере политики под воздействием разнонаправленных сил и факторов различной природы.

Конституция в Преамбуле и в ряде статей провозглашает три основные ценности, но не дает ответа, как же быть, когда одна ценность вступает в противоречие с другой. Это, наверное, не под силу ни одной конституции. Просто мы должны учесть, что вообще юридические акты и правовая реальность существуют в ограниченной среде. Ни одно государство не может каждое свое действие совершать на основании того или иного закона. Есть еще политические средства и, в крайнем случае, военные. Безусловно, пока существует государство, так оно и будет. Важно только соотношение этих сфер.

Отмеченная способность «правового поля» нашла свое отражение и в конституционных формулировках полномочий Правительства и Президента. Так, п. 4 ст. 78 предусматривает, что Президент и Правительство РФ «обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». П. 2 ст. 80 устанавливает, что Президент является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В той же норме говорится о том, что Президент «в установленном Конституцией Российской Федерации порядке» принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности. Характер и процедура применения указанных мер, во всяком случае в отношении к рассматриваемой ситуации, в Конституции не раскрываются.

В «правовом поле» для решения чеченской ситуации у нас полный вакуум. Вот приведена аргументация, что все это антизаконно и можно возбуждать уголовное дело, а я вам могу привести совершенно противоположную аргументацию — и та и другая будут основаны на законе.

Все сказанное приводит к достаточно банальному выводу о взаимодополняющем характере связи между сферами правового регулирования, политического разрешения конфликтных ситуаций и применения силы для достижения желаемого результата. Чем уже сфера правового регулирования реально существующих или могущих возникнуть общественных отношений, тем шире круг решений чисто политического (без опоры на юридическую базу) характера. Чем слабее развит «тонкий механизм управления», чем ограниченнее набор политических методов разрешения конфликтных ситуаций, тем реальнее опасность использования государственной властью силовых «аргументов».

Если применить все эти общие соображения к трагическим чеченским событиям, то, на наш взгляд, можно констатировать несколько моментов.

1. Сохраняющийся разрыв между моделью правового регулирования федеративного устройства России и реальным характером исторически сложившихся отношений центра и периферии обусловил отсутствие четкого законодательного решения о наличии или отсутствии права субъекта на выход из федерации. Опасность усиления сепаратистских тенденций, независимо от степени ее реальности, выступающая как серьезный фактор в борьбе политических сил, по-видимому, предопределила невозможность конституционного закрепления права всех или части субъектов на выход из состава РФ, а прямой запрет такого рода мог бы иметь негативные последствия, превышающие ценность достигнутой таким образом юридической ясности. В силу сказанного, гарантии такой провозглашаемой Конституцией ценности, как «целостность России», оказались за пределами правового регулирования. Именно поэтому и сторонники и противники использования военной силы для возвращения Чечни в состав России могут найти юридические аргументы для оправдания своей позиции.

2. Поле политического маневра для бескровного разрешения чеченского конфликта оказалось суженным в силу ряда факторов как объективного, так и субъективного

характера. Мы отметим лишь наиболее очевидные из них. Прежде всего — это изнурительная борьба Верховного Совета с Президентом и структурами исполнительной власти, которая исключала единую и стабильную стратегию разрешения кризиса в отношениях Чечни с федеральными властями. Сказалось и отсутствие у посттоталитарной России навыков и исторического опыта использования демократических средств для разрешения конфликтов центра с регионами. Резко негативное влияние на ситуацию оказала и ноябрьская акция вооруженной помощи чеченской оппозиции. После ее провала переход к широкомасштабным военным действиям был фактически предreshен. Наконец, отметим еще одно обстоятельство. Несмотря на то, что Чечня объявила о своем выходе из России три с лишним года назад, осенью 1991 года, за прошедший период демократически ориентированные партии и движения не заявили о своей позиции по этому вопросу, то есть, не выразили ни поддержки курсу Дудаева на независимость республики, ни осуждения такого курса как антиконституционного. Активность различных, порой противоположных политических сил проявилась лишь тогда, когда стал очевидным переход федеральных властей от поисков мирного решения конфликта к применению военной силы.

3. Последствия чеченской войны, с точки зрения общеполитической ситуации в России, определяются не только прямым ущербом, который причиняет любая война (человеческие жертвы, экономические потери, психологические потрясения и т.п.), но и характером выводов из этого печального опыта, глубиной анализа допущенных ошибок и действенностью решений, принятых на основе такого анализа. Дело в том, что военные действия в Чечне впервые в российской истории проходят при открытом и активном их неприятии и осуждении средствами массовой информации и, по крайней мере, частью общественности. Это создает новую ситуацию для властных структур, объективно побуждающую их либо соотносить свои решения с реакцией общественного мнения, либо нести политические потери. Сам факт необходимости такого выбора, с одной стороны, свидетельствует о крахе тоталитарной безгласности, а с другой — о бедности арсенала юридических средств разрешения конфликтов, возникающих в процессе трансформации государственного устройства России.

Мы все понимаем, что случившееся в Чечне ужасно. Но мне бы хотелось, чтобы здесь рациональное немножко отделилось от эмоционального. Не хочется говорить то, что все время повторялось раньше, но это действительно так — критика должна быть конструктивной. Одновременно нужно установить, что можно сделать в этой конкретной ситуации. Если выдвигаемая идея нереальна, она компрометирует тех, кто ее выдвинул, свидетельствует о полной беспомощности авторов. То есть, я призываю к тому, чтобы все рекомендации, все оценки были объективными, с учетом не одного, а всех аспектов ситуации. И это будет иметь большое значение для нашего уже без всяких идеалистических ожиданий светлого завтра, медленного, тяжелого, мучительного продвижения вперед, все-таки вперед!

Правовая квалификация и возможности урегулирования чеченского конфликта

С. Сироткин

Сначала я хотел бы высказаться по поводу уже прозвучавших докладов. Оценка и квалификация происходящего в Чечне носит, с юридической точки зрения, принципиальный характер. Это дает некоторое поле для решения целого ряда проблем, включая вопросы применения норм гуманитарного права, таких, как квалификация действий людей, задержанных в Чечне в качестве дудаевских боевиков, правила обращения с ними, амнистия участникам вооруженного сопротивления в Чечне.

Когда начиналась эта злополучная операция, ее официальной целью было объявлено восстановление конституционного порядка и защита прав человека. Такие претензии обернулись обычной полицейской акцией. Но масштаб чеченской авантюры давным-давно перерос рамки полицейской операции. То, что происходит в Чечне, имеет четкую квалификацию: вооруженный конфликт немеждународного характера. Это не только мое частное мнение, это вывод Норвежского института прав человека и целого ряда других организаций.

Однако я совершенно не согласен с Игорем Леонидовичем Петрухиным, который предполагает трактовать чеченский конфликт как национально-освободительную борьбу.

Позволю себе небольшое отступление по принципиальному, на мой взгляд, вопросу. Инициатором проведения сегодняшнего семинара является общество «Мемориал». Не будучи членом этого общества, я очень высоко ценю одно его замечательное качество — предельную взвешенность и соразмерность или, если угодно, осторожность в оценках. Я призываю вас в нашей дальнейшей дискуссии соблюсти эту взвешенность и соразмерность.

Игра в невинного ягненка и злобного волка не позволит нам понять, что же происходит в Чечне и в чем состоит ответственность федеральной власти. То, что делалось в течение нескольких лет в Чечне, может быть названо становлением нормальной государственности, только если государственность — это двести тысяч беженцев за два с половиной года и практически полное сворачивание борьбы с криминальной преступностью. Вот один интересный факт. В течение двух лет работники органов МВД Чечни не получали заработную плату, однако существовали. Об источниках их существования можете догадаться сами. Другой факт. На территории Чечни существует одна колония в Шелковском районе. Когда просмотрели документацию этой колонии, то оказалось, что последнее осуждение в Чеченской Республике состоялось в 1992 году. Поэтому никакого агнца нет, и вряд ли все это можно называть нормальной государственностью или национально-освободительной борьбой.

Я думаю, вина Джохара Дудаева в трагедии, происходящей с чеченским народом, несоизмеримо меньше, чем вина федеральной власти, но она наличествует. И для того, чтобы наши с вами оценки и рекомендации были по-настоящему справедливы, мы должны всегда помнить об этом.

Инга Борисовна Михайловская упомянула о некоторой системе ценностей. Речь идет о правовой аксиологии — где есть конституционный строй, где есть права человека, где есть территориальная целостность. Я думаю, здесь лежит ответ на вопрос, с каких позиций должна быть произведена оценка чеченских событий. Да, и территориальная целостность, и конституционный строй, и права человека провозглашены Конституцией основными ценностями и подлежат защите. Государство может и обязано в случае необходимости, защищая их, применять принуждение. Но я напому формулировку Конституции, которая гласит, что права человека являются высшей ценностью, являются

смыслом всей деятельности государственных органов (не только органов власти — всего государства, всего чиновничества: армии, милиции и т.д.).

Эта норма позволяет сделать правильный выбор при конкуренции двух ценностей: прав человека и территориальной целостности. Выбор был сделан откровенно в интересах сохранения территориальной целостности при самом грубом и массовом нарушении прав человека. То, что происходит в Чечне, является не просто действиями, противоречащими закону,— это действия, опровергающие основы конституционного строя, поскольку права человека не рассматриваются в качестве высшей ценности. Место прав человека как приоритета, как доминанты заняли другие ценности, в том числе территориальная целостность.

Может ли территориальная целостность отстаиваться с помощью государственного принуждения вооруженным путем? Безусловно может и безусловно должна. Само по себе применение силы осуждаться не может. Вопрос в соразмерности, пропорциональности применения силы. Чеченские события вопиющи именно потому, что применение государственного принуждения, насилия совершенно неадекватно угрозе конституционному строю, угрозе правам человека, территориальной целостности. Именно это и превращает операцию в Чечне не в полицейскую акцию, а в преступление против целого народа.

Вот еще одно базовое положение, которое должно приниматься во внимание, когда мы пытаемся дать оценку юридическим аспектам чеченского конфликта. Наряду с тем, что это не полицейская акция, а вооруженный конфликт немеждународного характера, это еще и отступление от основ конституционного строя Российской Федерации. Главная трагедия происходящего в Чечне состоит в том, что способ, которым защищаются ценности, перечеркивает все эти ценности. Цена, которую мы платим за эту территорию, за эту маленькую победу, неизмеримо больше всего того, что мы хотим сохранить.

Что же делать? Безусловно, считаться с реальностями, о которых говорит Инга Борисовна. Поэтому было бы полезно на нашем семинаре не только констатировать нарушения прав человека и грубейший произвол, но и попытаться сформулировать свои предложения по разрешению конфликта. Здесь нужно вспомнить незыблемый принцип переговорного процесса — в качестве условий переговоров не выдвигать то, что является предметом переговоров. Переговорный процесс начинается с того, что констатируют общие цели, выясняют зоны соприкосновения, зоны общих интересов. И уже на этой основе переговорный процесс может расширяться, развиваться по мере достижения мелких, частных, иногда незначительных соглашений.

Началом переговорного процесса должно быть действительное прекращение огня сейчас, сегодня, без решения вопроса о том, с кем конкретно вести переговоры о статусе Чечни и каков будет этот статус. Затем необходима элементарная гуманитарная акция, в которой заинтересованы все — и чеченская сторона, и воюющие там российские войска, и генералы, и политики,— акция по вывозу гражданского населения, по элементарному обслуживанию раненых, по вывозу тел погибших.

Сейчас наши генералы в Моздоке на совершенно конкретные частные предложения: «Давайте обменяемся телами убитых» — говорят: «Ну что там! Мелочи! Мы выдвигаем целый план урегулирования — двенадцать пунктов». Из этих двенадцати пунктов следует одно — под перемирием они понимают капитуляцию другой стороны. Так вот, по этому пути идти бессмысленно. Тут неуместна фанаберия ни с российской, ни с чеченской стороны. Мне приходилось общаться и с высокопоставленными чиновниками, и с дудаевской администрацией: с его начальником штаба, с его ближайшим помощником. Их позиция не конструктивна, она не приведет к положительному результату. Никакого определения статуса Чечни до того, как переговоры начнутся, быть не может.

Сам по себе тезис о том, что право на самоопределение является правом на отделение, представляет собой слишком упрощенный, слишком механистический подход.

Разумеется, международное право признает право на самоопределение, но никакое международное право до сих пор не дало точного разграничения, где кончается сепаратизм, а где начинается право на самоопределение.

Мне кажется, что пока еще не использованы возможности решения чеченского кризиса на нормальных, цивилизованных основаниях. Это можно сделать при условии, если не задаваться сейчас вопросами, кто виноват, как мы будем решать территориальную проблему и как будет существовать впоследствии та или иная государственная структура.

Моя позиция по плану урегулирования чеченского конфликта вошла в итоговый документ конференции «Мирная инициатива на Кавказе».

Ответы на вопросы

И. Петрухин. Почему вы сводите вопрос о праве наций на самоопределение только к отделению? Существуют другие стороны проблемы и мягкие формы самоопределения.

С. Сироткин. Я упомянул этот принцип ввиду несогласия с вашей позицией. Вы, говоря о праве на самоопределение, связываете его с выходом из состава государства. По-моему, это абсолютно разные вещи. Право на самоопределение отнюдь не означает немедленного и безусловного признания за кем бы то ни было права на отделение. Где кончается граница самоопределения? Рядом с Чечней находится Дагестан, где тридцать шесть основных народов — лаки, кумыки, аварцы, ногайцы и т.д. Имеет ли каждый из них право на самоопределение и образование собственного государства? В том же самом Дагестане существуют языки, на которых говорят только в одном ауле и больше нигде. Жители этого аула идентифицируют себя именно в рамках данного аула. Имеют ли они право на самоопределение вплоть до образования собственного государства? Разумеется, нет. Эта логика приведет нас к абсурду. Я призываю к тому, чтобы дать жесткую оценку произволу, который творит федеральная власть в Чечне, но не терять корректного, взвешенного подхода к проблеме в целом.

И. Петрухин. Но это же республика, а не село.

С. Сироткин. Что такое республика и чем она отличается от села? Статусом, который определила Конституция? Мы с вами согласились, что нет.

И. Петрухин. Не считаете ли вы, что криминализация Чечни — это результат двухгодичной блокады и игнорирования ее как субъекта федерации?

С. Сироткин. Я думаю, гигантская вина российских властей состоит и в том, что в течение долгого времени политика в отношении Чечни была неопределенной. С другой стороны, сказать, что все негативное в Чечне является результатом блокады, я бы не рискнул. Вот мои собственные впечатления. В начале сентября прошлого года мы были на открытии Ингушского университета в станице Слепцовой. К нам подходили преподаватели, профессора Грозненского университета, которые в принципе поддерживали режим Дудаева, но именно они говорили, что от прежнего состава университета осталось тридцать процентов, и это в культурном отношении отбросило Чечню на 30—40 лет назад. Никакими блокадами этого не объяснить. Но с тем, что блокада и близорукая позиция российских властей способствовали нагнетанию худших националистических тенденций, я, безусловно, согласен.

Криминальные аспекты военных событий в Чечне

М. Полякова

Я буду касаться не всех криминальных аспектов этих событий, а лишь некоторых. Я хотела бы попытаться ответить на три, по-моему, очень важных вопроса. Первый: можно ли говорить о том, что применение российскими властями вооруженного насилия в Чеченской Республике является правомерным? Второй: если эти действия не правомерны, кто является субъектом ответственности, и охватываются ли эти действия Уголовным кодексом? Третий: если имеет место уголовно наказуемое деяние, как его следует квалифицировать?

Чтобы ответить на вопрос о правомерности применения вооруженного насилия в Чечне, необходимо обратиться к системному анализу действующего российского законодательства, можно апеллировать и к международным нормам. Кроме того, нужно проанализировать информацию о действиях властей в Чечне и о последствиях этих действий.

Я начну с анализа законодательства. Существует общеправовой принцип не только в России, но и в других государствах: любое применение государством насилия, затрагивающего права человека, а тем более право на жизнь, жестко регламентируется соответствующими законами и подзаконными актами. Этот принцип реализуется через конституционные положения и через конкретные законы. Его можно проследить на очень многих правовых нормах. Скажем, работник милиции не может стрелять в убегающего преступника, если преступник бежит в толпе. Работник милиции не может использовать любые средства, а только те, которые определены соответствующими нормативными актами.

Когда речь идет о применении вооруженного насилия государством, о применении Вооруженных Сил России, то здесь мы можем адресоваться к соответствующим статьям Конституции о полномочиях Президента, к Закону РФ «Об обороне». В этом законе сказано, что Вооруженные Силы предназначены для отражения агрессии и нанесения агрессору поражения, а также для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами. Но агрессия никогда не была защитой, агрессия — всегда нападение. И есть юридическое толкование этого термина. В ст. 1 резолюции ООН от 14 декабря 1974 года агрессия определена как применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства. То есть, речь идет о межгосударственных отношениях. Какого-либо другого толкования этого термина в нашем праве нет. И нет каких-либо нормативных актов, которым противоречило бы то толкование, о котором я сейчас вам сказала. В ст. 87 Конституции, где говорится о полномочиях Президента, сказано: «В случаях агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». Как вы знаете, ни военного положения, ни состояния войны объявлено не было, да и не могло быть объявлено. Не может Россия воевать сама с собой. Здесь нарушена логика: целое не может воевать с частью. В ст.ст. 20—21 Закона РФ «Об обороне» говорится о том, что военное положение обязательно вводится с объявлением войны и вводится при наличии непосредственной угрозы вооруженного нападения другого государства или группы государств.

На мой взгляд, очень важное значение имеет ст. 5 Закона РФ «Об обороне», где определены также полномочия Президента. В ней в частности говорится, что Президент отдает приказ Вооруженным Силам на ведение военных действий в пределах полномочий,

определяемых Советом Федерации. Как вам известно, таких полномочий применительно к Чеченской Республике дано не было.

В условиях чрезвычайного положения возможно использование Вооруженных Сил. Но даже если было бы объявлено чрезвычайное положение, то, в соответствии со ст. 27 Закона РФ «О чрезвычайном положении» и ст. 56 Конституции, его введение не может служить основанием для какого-либо ограничения права на жизнь, свободу мысли, совести, религии и т.д. В распространенной 21 декабря 1994 года агентством «Интерфакс» информации российские власти в оправдание военных действий ссылались на ст. 24 Закона РФ «О статусе военнослужащих», где сущность воинского долга была определена как защита государственного суверенитета и территориальной целостности государства. И здесь же была дана ссылка на Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, как на международно-правовое основание, якобы *допускающее* применение вооруженных сил страны в целях ликвидации конфликта внутри государства. Надо сказать, что ни те, ни другие ссылки не могут служить основанием для оправдания ведения боевых действий в Чечне, так как Закон РФ «О статусе военнослужащих» не регулирует вопроса применения Вооруженных Сил. Эти вопросы регулируются статьями Закона РФ «Об обороне», о которых я уже говорила. А этот закон лишь конкретизирует права, свободы, обязанности военнослужащих применительно к действиям *в условиях законности*. Предназначение и границы использования Вооруженных Сил четко оговорены в ст. 10 Закона РФ «Об обороне». Ссылки на Дополнительный протокол к Женевским конвенциям также необоснованны, поскольку он интерпретирует случаи восстановления правопорядка и целостности государства лишь *законными* средствами. Не могут быть оправданы и ссылки российских властей на ситуацию крайней необходимости и на то обстоятельство, что речь идет о защите территориальной целостности страны. В ст. 2 Конституции очень четко определены приоритеты ценностей. В ней записано, что человек, его права и свободы являются *высшей* ценностью. И, следовательно, они не могут приноситься в жертву иным ценностям.

Когда только начались события в Чечне, вообще ничего не говорилось о том, что там ведутся боевые действия, а мы слышали такое объяснение: возникла необходимость в оказании содействия органам МВД и ФСК в проведении милицейской операции в целях защиты территориальной целостности страны и ликвидации бандформирований. Если судить о методах и масштабах наведения порядка в этой республике, такое определение также не выдерживает критики. По сути, там идет крупномасштабная война против части населения собственной страны, осуществляемая Российскими Вооруженными Силами. Массовые военные операции имеют наступательный характер и ведутся с применением бомбовых и ракетных ударов. Применение оружия при проведении милицейских операций жестко регламентировано законом и не может трактоваться расширительно. Скажем, ст. 15 Закона РФ «О милиции» гласит, что при выполнении милицейской операции допускается применение лишь огнестрельного оружия и только в случаях, предусмотренных этой же статьей, не имеющей к ведению военных действий никакого отношения. Согласно этому же закону, запрещается применение оружия против женщин, лиц с явными признаками инвалидности или несовершеннолетних, даже если они виновны. Использование же неприцельных бомбовых и ракетных ударов по жилым домам, медицинским учреждениям, родильным домам заведомо предполагали нарушение этих норм Закона РФ «О милиции».

В связи со всем сказанным боевые действия Вооруженных Сил в Чечне следует квалифицировать как противозаконные, антиконституционные, с нарушением и российских, и международных правовых норм. Действия эти повлекли тяжчайший вред: гибель и увечья ни в чем не повинных российских граждан различных национальностей, включая детей всех возрастов, стариков, инвалидов и других беспомощных людей, а

также военнослужащих Российской Армии, массовые нарушения прав граждан, разрушения жилых домов, объектов жизнеобеспечения, предприятий, медицинских учреждений Грозного.

Возникает вопрос, кто, по действующему законодательству, может и должен нести ответственность за все эти нарушения? Естественный ответ — это должностные лица, принявшие решение о ведении боевых действий в Чечне с использованием ракетных и бомбовых ударов. Кто эти лица? Как может решаться вопрос, скажем, в отношении Президента? Я читала его указы, там не перечисляются конкретно средства, которые должны быть использованы для наведения порядка, но есть такая формулировка «всеми имеющимися у государства средствами». Президент действует в соответствии с законами и Конституцией — значит, всеми предусмотренными законом и Конституцией средствами. Но дальнейшее его поведение и выступления в средствах массовой информации свидетельствуют о том, что ему хорошо известно об использовании не только тех средств, которые предусмотрены законом и Конституцией, но и тех, которые не предусмотрены ими. Возможность применения таких средств против населения собственной страны не предусмотрена никакими правовыми нормами. При этом Президент не только не пресекает эти действия, но в средствах массовой информации одобряет их и берет на себя ответственность за все, что там происходит. То же самое можно сказать о должностных лицах в Правительстве. Вопрос установления конкретных виновных — это вопрос правоохранительных органов. Как следует квалифицировать такие действия? Как превышение власти, повлекшее тяжкие последствия.

Сейчас я очень часто слышу о том, что такая ситуация, какая сложилась у нас, беспрецедентна, и она не урегулирована никакими нормами, поэтому пришлось действовать неправовым путем. Я абсолютно не могу с этим согласиться. Если ситуация никогда ранее не могла иметь место, но сейчас все-таки возникла и не существует никаких специальных норм для того, чтобы решать ее правовым путем, надо ставить вопрос о том, чтобы эти нормы появились, и потом действовать на основании этих норм. Но такой путь не предусматривал бы возможность ведения боевых действий против населения собственной страны.

И несколько слов не из области права. Говорят, что невозможно было вести переговоры с Дудаевым. Но, как мне известно из тех же заявлений Президента и Правительства, Дудаев соглашался на переговоры, но Президента и Правительство не устраивал лишь уровень лиц, которые предлагались к участию в них. Скажем, считали невозможным участие Президента или главы Правительства. Я думаю, что ради спасения даже одной человеческой жизни надо было идти на переговоры хоть с чертом.

Почему не наступает время права?

Е. Мизулина

Я бы хотела поблагодарить организаторов семинара за предоставленную возможность рассказать о тех сложностях, которые я испытываю как представитель верхней палаты Федерального Собрания в связи с событиями в Чечне. Более того, я рассматриваю приглашение выступить здесь как одобрение моей позиции по поводу Чечни в Совете Федерации.

Я считаю трагедию в Чечне трагедией России и в этом смысле своей личной трагедией, но, к сожалению, сегодня трагизм ситуации воспринимается далеко не каждым российским гражданином. Наверное, пройдет немало времени, пока очевидное для немногих, в частности для сегодняшней аудитории, постепенно станет очевидным для всех российских граждан. Жаль, что трагизм и сложность нынешней ситуации первыми осознали солдатские матери. И жаль, если точно так же, через собственные переживания и боль, связанные с этими событиями, придет понимание этой ситуации к остальным россиянам.

Сегодня стало очевидным, и чеченские события подтвердили это, что принцип разделения властей прекрасно работает в России, прекрасно уживается с российскими особенностями. Весь прошлый год показал: если страсти кипят между парламентом и Президентом, в обществе все спокойно. Но как только принцип разделения властей отбрасывается, как только Президент и Правительство ставят крест на мнении палат Федерального Собрания, так все эти споры и дискуссии из парламента переносятся в общество. Я должна сказать, что сегодня дискутируют не столько общественные движения или политические партии, сколько члены каждой российской семьи, причем дискутируют не просто об отношении к чеченским событиям, а об отношении к чеченцам и другим народам Северного Кавказа. Дискутируют сквозь призму своего впечатления от тех из них, кого они видят на российских рынках. И это очень печально, потому что через призму такого отношения то, что происходит в Чечне, из некоторого государственного кризиса превращается в общественный. Чем это может грозить, думаю, не стоит говорить.

Чеченские события сделали очевидным ряд нежелательных для нас негативных явлений. И первое из них, к сожалению, то, что время права для лиц, осуществляющих сегодня государственную власть в России, еще не наступило. Сегодня право не является приоритетом для Президента, его действия в ситуации с Чечней — лишь одно из доказательств такого непризнания права. Вспомните недавние дискуссии вокруг Договора об общественном согласии. Ведь этот Договор — всего лишь политическая подмена классического, цивилизованного способа достижения согласия — закона. Именно в принятии закона участвуют Государственная Дума, представляющая весь политический спектр, Совет Федерации, отражающий нынешнее российское региональное разнообразие, и Президент. Но вместо законодательной деятельности, вместо закона нам в течение прошлого года подсовывался Договор об общественном согласии. То есть, опять политика над правом. А Общественная палата при Президенте и разнообразные, растущие как грибы общественные структуры в Администрации Президента? Разве это не есть подмена Федерального Собрания — законодательного органа — различными полуобщественными-полугосударственными образованиями? Это опять попытка поставить политику выше права и выше органов, которые созданы в соответствии с Конституцией.

К сожалению, политическое ценится сегодня выше правового не только Президентом, но даже законодательным органом — парламентом. Именно поэтому я считаю, что парламент, в частности Совет Федерации, о котором я буду говорить, не выдержал противостояния Президенту и Правительству в связи с чеченскими событиями. Вспомните совсем недавнее обращение спикеров обеих палат к Президенту с просьбой

включить их в качестве постоянных членов в Совет Безопасности. Главы законодательного органа пожелали быть членами совещательного органа, решения которого приобретают юридическую силу только после оформления их указами Президента. Можно ли придумать более нелепую ситуацию? Разве что включив Президента РФ в состав редакционной комиссии той или иной палаты при подготовке проекта постановления этой палаты. И самое печальное — оба спикера действовали с убеждением, что таким образом они повышают авторитет законодательной власти. На самом деле их присутствие в Совете Безопасности чуть не обернулось прежней «совковой» безответственностью, когда решение принимал один, а отвечали все, а значит — никто.

Политическая целесообразность выше права — это принцип, который очень часто провозглашается на заседаниях Совета Федерации. Апогеем этого принципа я считаю Закон РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Когда принимался этот закон, говорилось буквально следующее: «Лучше несовершенный закон, чем совершенное беззаконие». Звучит красиво. Но с отсутствием закона можно бороться, хотя бы обращаясь к суду. С несовершенным законом бороться абсолютно невозможно, перед несовершенным законом бессилён даже суд, ибо он ограничен этим законом. Поэтому я повторяю и повторяю, что в нашем обществе, если мы действительно с 12 декабря 1993 года провозгласили право приоритетом для нашей дальнейшей жизни, должен господствовать другой тезис: «Лучше отсутствие закона, чем узаконенное бесправие». Надеюсь, в этой аудитории меня поймут.

Кстати, Совет Федерации уже столкнулся с плодами своей деятельности. Верхняя палата проголосовала за то, чтобы обратиться в Конституционный Суд по поводу ряда нормативно-правовых актов: указа Президента и трех постановлений Правительства по ситуации в Чечне. Так вот, до сих пор (а прошел уже месяц) обращение в Конституционный Суд не направлено. Выяснилось, что, по закону о Конституционном Суде, процедура запроса настолько усложнена, что даже аппарат Правового управления Совета Федерации, насчитывающий более ста сотрудников, пока не в состоянии собрать все необходимые документы и выполнить все требования. Поэтому сейчас Правовое управление верхней палаты все еще получает соответствующие консультации у аппарата Конституционного Суда. Что же говорить о простых гражданах, которые надеются найти защиту в Конституционном Суде! Я думаю, что этот закон защищает Конституционный Суд от граждан, а не граждан от бесправия и произвола тех, кто имеет государственную власть.

Кроме того, по действующему Закону РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации», использование Вооруженных Сил само по себе не может быть предметом его рассмотрения. Указ Президента, на который мы ссылаемся, состоит всего из одного абзаца и сформулирован следующим образом: «Поручить Правительству использовать все предусмотренные законом меры для разрешения ситуации в Чечне». Формулировка такова, что признать его неконституционным невозможно. Во всяком случае, я думаю, вряд ли это произойдет. Значит, нормативно-правовые акты Президента остаются вне поля зрения Конституционного Суда. Действия властей в Чечне вообще находятся вне пределов компетенции Конституционного Суда, потому что сегодня принятый нами закон исключает рассмотрение этим судом каких-либо действий.

К сожалению, большинство депутатов нашей палаты совмещают полномочия в органах исполнительной власти и в Совете Федерации, или, как сказано в Конституции, работают на «непостоянной основе». Это мешает Совету Федерации выполнять роль законодательного органа, не зависящего от исполнительной власти и способного отстаивать интересы гражданского общества. Не случайно в Совете Федерации очень часто звучит: «Нельзя принимать такой закон». Или, наоборот: «Нужно принимать такой закон, потому что нам его исполнять»; «Если мы такой закон примем, мы его не сможем исполнить». Или: «Если мы такой закон будем принимать с теми поправками, которые

предлагаются здесь, нам, исполнителям, будет потом очень плохо». Но если в России будут приниматься законы, облегчающие участь исполнителей, на правах человека можно поставить крест. Только тогда, когда законы будут приниматься для граждан, мы сможем иметь реальные права.

Именно потому, что Совет Федерации работает на непостоянной основе, многие законы принимаются, минуя верхнюю палату, поскольку из-за отсутствия депутатов, занятых в регионах, Совет Федерации не успевает рассмотреть их в течение четырнадцати дней (ст. 105 п. 4 Конституции РФ). Вот неутешительный пример. Через Государственную Думу и Совет Федерации проташен Федеральный закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Он принят Думой 11 ноября и утвержден под видом федерального, минуя верхнюю палату, хотя должен был быть федеральным конституционным, поскольку относится к чрезвычайному законодательству. Следовательно, Совет Федерации был обязан участвовать в принятии этого закона и мог одобрить его не менее чем двумя третями палаты. Пусть вас не вводят в заблуждение слова «природного и техногенного характера». Если вы откроете ст.ст. 1, 8 и 16 этого закона, то прочитаете, что чрезвычайная ситуация — это не только стихийные бедствия, но и «иное бедствие, которое угрожает жизни, здоровью и иным правам человека». Ст. 8 гласит, что Президент вправе использовать Вооруженные Силы РФ, а также другие войска для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а ст. 16 — что порядок использования Вооруженных Сил определяет Президент. По срокам верхняя палата успевала рассмотреть этот закон, но его по-хитрому провели мимо нее. Его подписали Петр Петрович Ширшов, который возглавляет Комитет по обороне и безопасности и симпатизирует коммунистическим взглядам, и Галина Николаевна Горелова, председатель Комитета по социальной политике, ориентированная демократически. Мне не дали возможности выступить с докладом по этому закону, хотя я ставила этот вопрос на заседании палаты. Тогда я сказала своим коллегам: «Да наш Президент такую оппозицию в виде коммунистов, которая подбрасывает ему дополнительные по сравнению с Конституцией полномочия, должен носить на руках! А оппозицию в виде законодательной власти, с удивительной легкостью санкционирующей подобные законы, он тем более должен носить на руках!» Так что я могу сегодня сказать, что у Президента реально нет ни политической, ни законодательной оппозиции. Пока законодательная оппозиция очень слаба. Как же быть с этим законом? Он уже действует, вступил в силу 16 декабря, подписан Президентом. Толкуйте его — он широкого применения, он безграничного применения! Что такое «иное бедствие»? В каких случаях? Для чего это предусмотрено? Вот, как сказывается на деятельности верхней палаты спешка, связанная с тем, что там сидят люди, обремененные властью, у которых много проблем в регионах.

Другая беда Совета Федерации в том, что зачастую депутаты ложно понимают слова «одобрение закона». Они полагают, что одобрить закон можно и не читая, а руководствуясь тем, что сказали профессионалы. Поэтому в нашей палате очень часто можно услышать ссылки на многих выдающихся юристов. Но давайте не будем лукавить и скажем откровенно: большинство юристов привыкло обслуживать политиков, а не граждан и гражданское общество. Они прошли идеологизированную школу права.

Законы не читаются в палате, но что тогда еще может быть источником осведомленности для депутатов? Парламентарии ориентируются на какие-то авторитеты и не только на юридические.

Еще со времен Гуго Гроция известно, что есть право и есть закон, и понятия эти далеко не совпадают. Есть закон правовой, а есть закон неправовой. Значит, можно проглядеть и пропустить неправовой закон. И, наоборот, всячески препятствовать вступлению в силу того закона, который как раз и является правовым. Но что есть «правовой закон» и что есть «неправовой закон»? С моей точки зрения, неправовой закон ориентирован на чиновника, он позволяет ему удерживать, концентрировать и

монополизировать власть. При этом чиновник остается вне поля ответственности. Закон правовой, напротив, ориентирован на гражданина, он учитывает различия людей по полу, возрасту, состоянию здоровья и многим другим параметрам, и поэтому, закрепляя субъективное право гражданина, он должен предусматривать различные способы реализации этого права. Причем каждый способ его реализации должен зависеть не от чиновника, как это записано во многих наших законах, а от воли самого обладателя права. Что это за мое субъективное право, если оно ставится в зависимость от воли чиновника Ивана Ивановича? Если оно зависит от его усмотрения,— это не мое право, это право Ивана Ивановича. Мое право должно зависеть только от меня и может быть ограничено в законе только процедурой, которая должна содержаться здесь же, в законе, а не в приказе министра обороны.

В наших законах используется масса приемов, которые, по существу, приводят к уничтожению прав граждан. Поэтому не надо питать иллюзий насчет того, живем ли мы в обществе, где принимаются новые законы, соответствующие Конституции и защищающие права граждан, или пока еще только желаем жить в таком обществе. Чтобы не быть голословной, я назову лишь некоторые уже достаточно избитые приемы, используемые в наших законодательных актах. Например, в каждом законе в числе первых есть статья, которая называется «Пределы действия настоящего закона», и каждый закон, поступающий на рассмотрение Совета Федерации, в этой статье обязательно содержит формулировку, что отношения такие-то «регулируются настоящим законом и другими законодательными актами Российской Федерации и субъектов РФ». Выглядит безобидно — «другие законодательные акты». Но что это означает? Та же чрезвычайная ситуация регулируется не только вышеупомянутым законом, но есть еще какая-то масса неведомых законодательных актов, тоже регулирующих эти отношения. Что это порождает, каковы последствия? Для гражданина — страх, что он может чего-то не знать, и боязнь применения этого закона. А для чиновника — возможность сослаться на то, что есть какие-то неведомые гражданину законодательные акты, которые дают ему, чиновнику, какие-то права. Есть еще одно следствие этой же формулировки. Что такое законодательный акт? А это и приказ министра Грачева, и постановление Правительства, и указ Президента. Как же следует читать эту норму? Данные отношения регулируются не только законом, но закон как бы санкционирует и благословляет то нормотворчество, которым занимался чиновник. Вот пример. министр П. Грачев распространил пояснительную записку о том, какими правами и льготами пользуются все военнослужащие на территории Чеченской Республики. Но закона-то сегодня такого нет! Мы, парламентарии, за такой закон не голосовали! Тем не менее, министр обороны такой нормативный акт издал.

Другой прием, который используется буквально во всех наших законах. Когда утверждается какая-то норма, делается отсылка такого рода: «в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». Значит, законодатели решают, на что имеют право наши граждане, а Правительство затем устанавливает, как этим правом пользоваться, как и кто нам будет эти права гарантировать. Вспомните многочисленные возгласы о том, что в наших законах нет механизма их исполнения. Есть, дорогие товарищи, механизм исполнения! Он состоит как раз в этом «порядке, установленном Правительством». И такой закон, который отсылает к постановлениям Правительства, не может быть исполнен иначе, чем он исполняется. То есть, порядок получается только для самого Правительства, а для граждан опять — сплошной беспорядок. И, пожалуйста, это уже действует и по отношению к Чечне. Есть Закон РФ от 21 января 1993 года «О дополнительных мерах по защите прав военнослужащих на территориях Прибалтики, Закавказья, Таджикистана и в ситуациях вооруженных конфликтов». В этом законе впервые появилось в нашем законодательстве понятие «вооруженный конфликт». Но что считать вооруженным конфликтом, в каждом конкретном случае определяет Правительство РФ по согласованию с Верховным Советом. Так сказано в законе. Наш

уважаемый Виктор Степанович Черномырдин, человек очень грамотный, правильно истолковал эту норму удобным для себя образом. Он издал 9 декабря прошлого года постановление, в котором распространил действие этого закона на всех военнослужащих, находящихся сейчас на территории Чечни. Каким образом? Верховного Совета нет, и что такое вооруженный конфликт, определяет один Черномырдин. Вот он и назвал это вооруженным конфликтом, тем самым распространив действие закона на всех военнослужащих, находящихся в Чечне. А что там за льготы? Посмотрите, там масса льгот. Один месяц — за три, различного рода пособия, социальная защита, оплата, денежное довольствие,— это гигантские материальные льготы, благодаря которым можно удерживать военнослужащих на территории Чеченской Республики. Пожалуйста, вот, казалось бы, безобидная норма в действии. Я не говорю уж про такие расхожие нормы, как ответственность должностных лиц, предусмотренная действующим законодательством. Приняли закон о статусе депутата еще в марте прошлого года, и до сих пор мы так и не знаем, какова же ответственность тех, кто не отвечает на запросы депутатов, кто препятствует осуществлению депутатских полномочий. Ее нет, потому что в Административный кодекс не внесены соответствующие статьи. Но это опять бюрократический прием, это политический прием направленный на то, чтобы размыть правовые рамки закона, сделать невозможным применение этого закона. Не буду подробно останавливаться на том, какие еще существуют законодательные приемы,— их обобщение и типологизацию еще предстоит проделать.

И последнее. Совет Федерации высказался за мирное разрешение ситуации в Чечне. Но тот же Совет Федерации не проголосовал за вывод войск, он не проголосовал и за то, чтобы прямо и открыто ответить на обращение Президента. Ведь Президент, прежде чем использовать Вооруженные Силы, обратился к нам с четырьмя конкретными вопросами. Первый из них — должен ли вопрос о статусе Чеченской Республики быть предметом переговоров. Мы должны были ответить «да» или «нет». Мы ушли от ответа. Далее, мы ушли от ответа на вопрос, должна ли российская сторона садиться за стол переговоров с делегацией во главе с Дудаевым. Совет Федерации также уклонился от ответа на вопрос, являются ли референдум и свободные выборы обязательным условием ведения переговоров. Да, мы не благословили участие Шумейко или Рыбкина в Совете Безопасности, мы не приняли законопроект, который они инициировали. Но мы ведь и не проголосовали за то, чтобы ни в коем случае не было Шумейко и Рыбкина в составе Совета Безопасности. Вот эта половинчатая, двусмысленная позиция, на мой взгляд, есть следствие того, что Совет Федерации формировался на основе переходных положений Конституции, когда большинство депутатов «сидят на двух стульях».

В заключение я бы хотела сказать следующее. У законодателя есть сегодня только одно профессиональное средство — это слово, которое может лечь в текст закона и может повлиять на голосование. Очень обидно слышать, что мы, законодатели, отказываемся от этого слова. Здесь Виктор Леонидович Шейнис говорил: «Зачем ставить в Государственной Думе такой вопрос, который все равно не пройдет?» Как юрист-профессионал я придерживаюсь иной позиции. Часто я выхожу на трибуну, заранее зная, что останусь в меньшинстве. Для нас, законодателей, очень важно, чтобы публично прозвучало то, на что надеются, в чем заинтересованы наши избиратели. Только через наш голос они будут услышаны, а будучи услышанными, они имеют шанс быть понятыми или даже признанными нашими коллегами по палате, Правительством, Президентом. Поэтому я не отступаю от поставленных вопросов об ответственности Президента, об ответственности Правительства, о необходимости прекращения войны и урегулирования конфликта мирными способами.

Ответы на вопросы

Вопрос. Елена Борисовна, какие законодательные предположения вы считаете необходимыми и первоочередными в связи с Чечней? Чем Совету Федерации в этом могут помочь общество и пресса?

Е. Мизулина. Пресса может помочь хотя бы тем, что она будет правильно называть депутатов Совета Федерации и Государственной Думы. Это две палаты единого законодательного органа. Пытаются, конечно, все это подать иначе. Что касается Совета Федерации, то прессой замалчивается или очень искажается его действительная работа.

Думаю, что влияние общественного мнения должно быть направлено на то, чтобы начался переговорный процесс. Что еще можно сделать? Как юрист я расцениваю ситуацию так же, как Игорь Леонидович Петрухин. Я писала заключение и выступала в том же самом русле, в том числе и об уголовной ответственности Президента. Кстати, я точно так же квалифицировала действия Президента. Причем они относятся к сфере тяжких преступлений, что является основанием для возбуждения импичмента. Ведь у Государственной Думы много средств: импичмент, недоверие Правительству. Но пока Государственная Дума слаба, чтобы использовать это оружие. Но и Совет Федерации собрал только шестьдесят три голоса за то, чтобы предложить Думе воспользоваться конституционным правом на отрешение Президента от должности.

Вопрос. Если сложно с юридической точки зрения признать антиконституционным указ Президента, то не легче ли направить в Конституционный Суд запрос о признании несоответствующим Конституции постановления Правительства от 9 декабря, где есть явные указания о применении в данном конфликте Вооруженных Сил, что не согласуется с Законом РФ «Об обороне»?

Е. Мизулина. Абсолютно верно. Указ Президента вряд ли будет признан не соответствующим Конституции — признавать нечего, там и содержания нет. Но есть два — № 3454 и № 1460 — постановления Правительства, оба от 9 декабря. Причем последнее, по существу, есть применение чрезвычайных мер, что относится к компетенции Президента и Совета Федерации. Это выход за пределы полномочий Правительства. А в постановлении № 3454 содержится признание ситуации вооруженным конфликтом, что опять же является отступлением от существующих законов. В запросе Совета Федерации в числе других актов указаны и эти постановления Правительства.

Обсуждение

Т. Смит. Я приветствую объединение юристов и правозащитников на этом собрании. Это очень хорошо для правозащитного движения. Если раньше вы считали, что все обязано делать Правительство, то теперь следует понять, что при демократии вы сами должны бороться за свои права, и лучше это делать, оставаясь в рамках закона.

Я согласна с Ингой Борисовной в том, что сейчас общество получает гораздо больше информации. В свое время вам было совсем неизвестно о ситуации в Афганистане. Сейчас вы понимаете еще и то, что предпринять что-либо можете только вы сами.

По вопросу самоопределения я во всем согласна и с Сергеем Сироткиным, и с Игорем Леонидовичем Петрухиным. Но где начинается право на самоопределение? Может быть осуществлено культурное самоопределение, можно учить в школах родной язык — люди

имеют право бороться за это. Но это не значит, что право на самоопределение будет обеспечено до последней степени. Вот я имею право на свободу слова. В силу этого я имею право выступить здесь на семинаре. Но организаторы не дали мне возможности говорить первой. Я решила, что не стоит бороться с ними и устраивать скандал, я поняла: есть определенные рамки — и стала ждать. Теперь я получила слово. То же самое и с правом на самоопределение. Есть рамки, внутри которых оно может существовать. Это не значит, что для каждого народа оно обеспечено до последней степени. Это очень сложный вопрос международного общего права. Ему посвящена масса книг. Но кто может сказать, где начинается, а где кончается понятие «народ»? Я жила в Австралии. Там были такие семьи, которые говорили о своей земле: это наша часть Австралии, мы сами себе Правительство и мы хотим отделиться. Естественно, они делали это, чтобы не платить налоги, но это другой вопрос. Так вот, можно ли сказать, что это: народ или не народ? Если говорить об автономии, это вопрос скорее политический, чем правовой. Здесь работают и право, и политика. Конечно, человек имеет право бороться за самоопределение народа, как я имела право бороться за свободу слова на этом семинаре.

Вопрос признания со стороны других государств отличает положение Чечни от того, которое было у Эстонии, Латвии и Литвы. Практически нет государств, признавших ее независимость. Чечня имеет право мирно бороться за признание, но это не значит, что все должны ее признать. Решение данной проблемы лежит в сфере политики. Может быть, другие страны не хотят этого делать. Почему бы и нет? Тут есть много факторов, которые встречались во многих случаях и уже обсуждались международным сообществом.

И последнее. То, что касается международного гуманитарного права. Много было сказано по поводу того, кто прав, кто виноват в случившемся и что делать. Это тоже связано с проблемой самоопределения. В международном гуманитарном праве, регулирующем международные вооруженные конфликты или внутренние вооруженные конфликты, нет положений, определяющих, кто прав, кто виноват, как началась война. Это неважно. Оно регулирует, какие средства ведения войны можно использовать, как война должна происходить, как гуманизировать эту сферу. И раньше бывали такие же страшные ситуации, как та, что мы видим сейчас в Чечне, когда лежат неубранные трупы и невозможно оказать помощь раненым. Именно для того, чтобы защитить мирных жителей, раненых, то есть, жертвы этого конфликта, и нужно гуманитарное право.

Л. Богораз. Для начала хочу согласиться с Ингой Борисовной. Да, действительно, мы увидели, что в нашем законодательстве имеется юридический вакуум, который не позволяет правовым, вернее, законным путем разрешить возникший конфликт. И тогда, видимо, нужно переходить к политическому пути. А если мы не знаем, как разрешить конфликт политическим путем, остаются только силовые методы. Это верно. Но люди, которые принимают решения, обязаны видеть немножко дальше, чем на один плевок от себя, потому что они отвечают за народы. Даже если предположить, что политический путь не принес бы никаких результатов, он все-таки лучше того, что мы имеем. С другой стороны, можно ли было военным путем защитить ценности, провозглашенные Конституцией: права человека, территориальную целостность, конституционную стабильность, конституционное право? Только двоечники, у которых были «неуды» по истории и по военным дисциплинам, могли предположить, что военный путь может привести к решению вопроса о сохранении территориальной целостности или способствовать обеспечению прав человека. Да, права личности нарушались при дудаевском режиме, но разве они не нарушаются сейчас на других территориях России, в Москве, например? Так что, давайте бомбить Москву? Или другие местности? Я думаю, что права личности нарушаются даже в очень благополучных странах.

Очевидно, что потери будут гораздо больше, если идти военным путем. Значит, нам нужно учиться решать проблемы политическими методами. Я призываю юристов установить, где именно у нас в правовом пространстве те пробелы, которые позволили принять такое страшное решение. Может быть, это прозвучит несколько цинично, чеченский кризис с массовыми жертвами — не лучший повод, но воспользуемся им, чтобы заполнить этот вакуум благополучным образом. Некоторое время назад у нас была возможность строить правовое государство, и боюсь, что в значительной степени мы ее упустили. И вот сейчас, как это ни страшно звучит, наша история дала нам еще один шанс. Давайте хотя бы им воспользуемся и давайте подумаем, как общество может помочь юристам в этом деле.

Кроме того, я хочу обратить внимание на то, что нарушена Конвенция о правах ребенка, нарушены рекомендации Совета министров стран Европы по правам детей в точках вооруженных конфликтов. Я думаю, что по этому поводу тоже можно требовать судебного разбирательства.

Поскольку здесь присутствуют журналисты, я хочу еще сказать, что колоссальную роль сыграла наша пресса. Мы теперь живем с открытыми глазами. Может быть, я не права, но мне кажется, мы забыли, что жертвы этой войны — не только мирное население, но и солдаты, которых туда погнали. Солдаты чувствуют себя обиженными и ущемленными. Конечно, хорошо говорить: ты выполняешь преступный приказ, ты должен бросить ружье и уйти. Но что ждет его после этого? И если средства массовой информации об этом молчат, то тем самым мы натравливаем одну часть общества на другую. Нужно опасаться нарушения взаимоотношений между армией и обществом, и я призываю журналистов выровнять немножко ситуацию и больше говорить о солдатах.

А. Клигман. Я согласен практически со всем, что было сказано Игорем Леонидовичем и солидарен с юридической позицией правозащитных организаций, обратившихся 3 марта в Генеральную прокуратуру РФ с заявлением о возбуждении уголовного дела в связи с использованием Вооруженных Сил в Чечне. Но я хотел бы обозначить еще некоторые моменты.

Все говорят: «события в Чечне», «чеченская война» и т.д. На мой взгляд, это вводит нас в некое заблуждение. Все, что происходит, происходит не в Чечне, а в России. Поэтому нужно было бы сказать, что война пришла в каждый дом. Это реальность. Убивают людей в Чечне, но везут их туда со всей Российской Федерации, везут в частности и для того, чтобы их там убили.

На мой взгляд, в Чечне и в связи с событиями в Чечне совершается масса уголовно наказуемых деяний. Поэтому я не совсем согласен с прозвучавшими здесь формулировками: «вне права», «вне правового пространства». Вне права — значит, вне закона. Есть два разных подхода к этому. Тот, кто действует вне закона, может действовать вне писанных норм, а может действовать совершенно преступно и не подпадать под защиту закона, и поэтому быть объявленным вне закона. Например, вполне возможно себе представить, что полицейский участок или милицееское отделение вместо того, чтобы выполнять функции по защите населения, начинает его уничтожать или поступать еще какими-то жестокими и безжалостными способами.

Я адвокат, и поэтому всегда воздерживался от политических или политизированных выступлений. Адвокат, как священник или врач, обязан оказывать помощь любому. Но всему бывает предел. Я полагаю, что предел этот наступил. И вот я выступаю в непривычной для себя роли не защитника, а обвинителя. Я не буду долго говорить о

правовых аспектах, на мой взгляд, здесь достаточно много было сказано. Остановлюсь только на одном. Взрослые могут сделать свой выбор: убежать, не подчиниться приказу. Дети такого выбора сделать не могут. Виновные в том, что под бомбами и обстрелами гибнут несовершеннолетние дети, независимо от национальности, должны быть привлечены к ответственности. Для начала именно за это. С остальным можно разбираться потом. Можно принимать одни законы, другие законы — правильные, неправильные. Пусть одна часть парламента кивает на другую, Президент обращается к парламентариям с вопросами. Но дети ни в чем не виноваты! Они должны были ходить в свои школы, детские сады, а взрослые дяди, президенты должны решать свои проблемы. Всю эту государственную власть для того и выбирали и назначали, чтобы она защищала граждан. Если власть этого не делает, то она попирает те принципиальные правовые нормы, на которых базируется. Я полагаю, что люди, считающие себя ответственными за события, происходящие в стране, если они хотят оставаться минимально честными, должны сделать соответствующее заявление. Государственной Думе, Совету Федерации ничто не препятствует обратиться в Генеральную прокуратуру с требованием привлечь к ответственности тех, кто виновен в преступлениях против мирного населения, против детей. В Уголовном кодексе достаточно статей, позволяющих квалифицировать те или иные деяния, совершенные за последнее время.

О. Разбаш. Я хочу призвать всех присутствующих здесь юристов воспользоваться представившейся возможностью обсудить ситуацию в Чечне, апеллируя к закону и правовым понятиям. Давайте не будем скатываться в политические оценки и в поиск политических выходов. Сегодня это не наша с вами задача. Попытаемся, следуя первому лектору, уважаемому г. Петрухину, определить свою позицию с точки зрения правовых оценок.

Будучи юристами, вы все, наверное, каждый день видите, в каком юридическом безобразии мы сейчас находимся. К сожалению, мы начали привыкать к тому, что наше государство живет уже не по законам, а по президентским указам или по решениям Правительства, которые зачастую противоречат законам. Это очень опасно. Результат этого беззакония, а не просто вакуума в праве,— не только Чечня, но и колоссальный правовой нигилизм во всей сфере правоприменения. Я работаю в судах и вижу, как это отражается на судьях, прокурорах и тем более на гражданах. Я уверена, что всплеск преступности, который мы наблюдаем в течение последних лет, тоже результат этого нигилизма. Если первые лица государства позволяют себе так вольно обращаться с Конституцией и законами, цивилизованного общества в России не будет. Это не просто эмоции, это правила игры.

Здесь выступал заместитель председателя Комитета по правам человека г. Сироткин. Я ожидала услышать более глубокий правовой анализ ситуации в Чечне и вопросов общественного контроля в связи с нею, а он нас призвал к более взвешенным, политически ориентированным выводам. Конечно, можно растягивать правовые понятия. Все мы знаем поговорку: «Закон, что дышло...». Тем не менее мы с вами не должны уклоняться от нашей задачи четко квалифицировать нарушения, наличие которых очевидно, невзирая ни на какие правовые пробелы. Нарушениям законов можно найти массу объяснений психологических, политических, но оценки должны быть сделаны независимо от мотивации, ведь нарушения все-таки произошли. Положения Конституции и законодательства должны действовать. Если не использовать любой, пусть самый лучший закон, он будет мертвым. Однако законы боятся применять, так как это выливается в затяжные и трудоемкие судебные процессы. Самое главное, в наших оценках должно прозвучать не просто эмоциональное осуждение действий властей в Чечне, а весомый, убедительный анализ, основанный на положениях Конституции и

международного права, сделанный юристами-профессионалами. Может быть, он поможет сдвинуть с мертвой точки переговорный процесс. Профессиональные и правовые оценки, ставшие достоянием гласности, трудно оспорить неправовыми методами.

Проблемы самоопределения. Право и приказ

В. Кикоть

Обсуждение правовых проблем чеченской ситуации сталкивается с затруднениями, состоящими в том, что многие участники таких дискуссий, представляя противоположные точки зрения, не опровергают аргументов друг друга. Дискуссия превращается в некое подобие разговора глухих. Скажем, обсуждаются конституционные основы этой проблемы, и часто совершенно справедливо говорят, что Конституция РФ в ряде своих положений подчеркивает территориальную целостность Федерации и не предоставляет субъекту федерации права на выход из нее. И при этом я не слышал ни разу, чтобы кто-то упомянул п. 4 ст. 15 «Основ конституционного строя», где говорится о том, что общепризнанные принципы международного права являются составной частью российской правовой системы и в тех случаях, когда внутреннее законодательство им противоречит, действуют именно они. А если обратиться к международному праву, мы найдем прямое признание права народов на самоопределение в любой форме, в том числе и на отделение, и на нахождение в составе, и на присоединение. В то же время некоторые документы говорят о том, что в ряде случаев надо сохранять территориальную целостность государства. Очевидно, что вопрос требует анализа.

Другой пример. Недавно один очень серьезный историк-американист, дипломат и политик опубликовал статью, в которой утверждал, что где-то в конце XVIII — начале XIX века господствовал принцип права народов на самоопределение, а теперь он заменен, будто бы повсеместно, принципом сохранения территориальной целостности или принципом интеграции. Мне представляется, что это утверждение противоречит фактам. Сначала преобладал принцип завоевания, удержания чужих территорий и сохранения территориальной целостности. Потом его заменил принцип самоопределения в различных формах. А этих форм было последовательно две: сначала — отделение, а потом — добровольная интеграция. Все это можно показать на примерах.

Я не буду навязывать кому-то свою точку зрения, но хочу всесторонне осветить вопрос с тем, чтобы каждый мог потом избрать для себя ту или иную позицию, согласиться с той или иной из противоречивых тенденций.

Итак, начнем с вопроса о противоречии двух принципов, которые как бы присутствуют в современном международном праве и в современной мировой практике: права наций на самоопределение вплоть до отделения и права на сохранение территориальной целостности. Обосновывая принцип самоопределения, обычно ссылаются на два международных пакта 1966 года о политических, культурных и других правах личности. Оба они начинаются статьей, которая прямо говорит о праве народа на самоопределение. Это включено в перечень прав личности, потому что права личности связаны с правами состоящего из этих личностей народа. В качестве возражения приводятся некоторые документы, созданные Хельсинкским соглашением, в которых идет речь о целесообразности сохранения территориальной целостности государств. В большинстве этих документов говорится, что не рекомендуется нарушать территориальную целостность государств, центральные власти которых уважают право народов на самоопределение и выражают волю и интересы этих народов. Обычно та часть, где речь идет о противоположном случае, не цитируется. И вообще к этим документам обращаются не всегда. Кроме того, надо учесть, что пакты 1966 года — общемировые документы, содержащиеся в них положения о праве наций на самоопределение никогда не отменялись. Политическое же решение о том, чтобы сохранить status-quo, принято в Европе в период противостояния двух систем, двух блоков, вооруженных друг против друга, и для нынешнего времени оно, по-видимому, не очень подходит. Еще раз напоминаю, что, во-первых, право на самоопределение не было

отменено, во-вторых, протоколы — документы низшего ранга и регионального значения, содержащие лишь рекомендации, соответствующие ситуации времени их подписания. Такова противоречивая ситуация, требующая анализа и учета различных соображений, таков мировой опыт к нашему времени.

Эпоха права народов на самоопределение началась с отделения Соединенных Штатов — англосаксонской страны — от Англии, а за ними последовала Канада. В XIX веке некоторые страны Латинской Америки отделились от Испании и Португалии. Они, как и Соединенные Штаты, опирались на право своих народов на самоопределение и отделение от метрополии. В 1905 году Норвегия отделилась от Швеции. Это было сделано на высочайшем культурном уровне: прекрасно провели референдум, демократически проголосовали. Не только ни одна пушка не выпалила, но и дружба между народами Норвегии и Швеции сохранилась. Так расходятся цивилизованные люди и цивилизованные народы. После первой мировой войны развалилась Австро-Венгрия. Австрия, Венгрия, Чехословакия, части Югославии и Румынии отделились друг от друга, причем спокойно. Распалась в значительной степени Турецкая Османская империя.

Затем частично распалась и Российская империя. У нас обычно не упоминают о том, что не только Польша, Финляндия, Прибалтика, но и Белоруссия, и Украина, и три закавказских народа, и ряд республик Северного Кавказа, и республики Средней Азии, и кое-какие внутренние районы России либо полностью сформировались как независимые государства, либо находились в процессе формирования. То есть, во всех районах страны возникли или возникали независимые государства, и это был результат длительной национально-освободительной борьбы народов. Впоследствии все эти территории были завоеваны Красной Армией. С этим связана еще одна очень хорошо известная ошибка. У нас часто вспоминают, что такие-сякие большевики признали право наций на самоопределение и наделали республик. Надо понять, что в той ситуации у большевиков не было другого выхода. Они-то хотели единого централизованного государства, но были вынуждены считаться с реальной обстановкой и поэтому создали фикцию национальной государственности и фикцию Союза, сохраняя при этом единую унитарную империю. Хочу вам напомнить, реальная власть принадлежала партийному аппарату и его номенклатуре, а партия, по ее уставу, в соответствии со всеми теоретическими трудами по партийному строительству, была унитарной, а не федеративной. Власть в стране была единой, а внешние формы были не более чем ширмой. Именно потому, что было создано единое государство, и возникли многие проблемы, которые потом налагали свой отпечаток на всю дальнейшую жизнь: и вытеснение национальных языков русским, и депортации многих народов и т.д. И в этой связи надо особо отметить положение Чечни.

В середине прошлого века Чечня несколько десятилетий вела войну против русского завоевания. Когда же Шамиль подписал, наконец, договор с Россией, поневоле признав присоединение к ней, большая часть чеченского народа эмигрировала за границу. Только в Турции живет сейчас полтора миллиона чеченцев, а еще в Сирии и других странах. До конца XIX века волнения в Чечне не прекращались. Затем 1944 год — знаменитая депортация, когда умерла чуть ли не половина чеченского народа. Последующая реабилитация была неполной и не совсем справедливой. И, наконец, последняя история. Поставим себя на минуту на место чеченцев. Россия, наверное, представится тогда кровавым врагом — непреклонным и настойчивым, либо вырезающим чеченский народ, либо выжидающим подходящего для этого момента. Учтем, что это народ с традициями кровной мести, родовым устройством и рядом других пережитков.

Вернемся к происходящим в мире процессам, которые необходимо принимать во внимание. В 1945 году, когда возникала Организация Объединенных Наций, там было пятьдесят одно государство, а сейчас их почти двести. Почему? Откуда? Да потому, что право народов на самоопределение осуществляется во всем мире. Вспомните, как совсем недавно разошлись Чехия со Словакией — цивилизованные народы разводятся цивилизованно. В Югославии это происходило совсем иначе. Нельзя сказать, что в этом

вопросе Европа отличается от Азии. Когда Сингапур пожелал отделиться от Малайской Федерации, Конституция которой не предусматривала права субъекта федерации на отделение, он отделился, и Малайская Федерация против этого не возражала — ни одна пушка не выстрелила, ни одной жертвы не было. Конечно, есть и другие примеры. Есть страны, которые сопротивляются этому процессу. Например, когда несколько лет назад негритянское христианское племя ибо, составляющее один из штатов в Нигерии, пожелало отделиться и создать государство Биафра, мусульманские штаты этого не потерпели. В Биафре была нефть, они не хотели ее терять. В ходе войны, длившейся несколько лет, была уничтожена почти половина народа ибо. Таким образом был принудительно сохранен прежний состав Нигерийской Федерации.

Я надеюсь, что в дальнейшем мы увидим торжество цивилизованного подхода. В Квебеке сейчас готовится референдум. И если эта франкоязычная провинция Канады проголосует большинством голосов за отделение, появится еще один пример мирного цивилизованного развода. Пушки палить не будут, танки не будут ездить по улицам городов и города не будут сноситься с лица земли. Бермуды с населением всего в пятьсот пятьдесят тысяч человек желают стать независимым государством. Предстоит референдум. Как решит народ, так и будет. И, наверняка, тоже не будет никакой пальбы. Я хочу убедить вас, что эта тенденция реально существует, этот принцип торжествует в мире. И судя по некоторым событиям, происходящим, скажем, в Индии, эта тенденция расширяется. Мусульманский Пакистан уже давно отделен от Индии, потом он распался еще на две части. А сейчас в некоторых штатах Индии (там штаты этнические) нарастает та же самая тенденция: национально-освободительные движения, желание разделиться. Посмотрим, как будет дальше. Но в Индии возможны, конечно, разные варианты исторического развития.

Вряд ли нам имеет смысл вступать в противоречия с общемировой тенденцией. Тем более, что надо учитывать все последствия, к которым это может привести. Достаточно просто непредубежденно подумать.

У нас обвиняют в этническом сепаратизме ингушей, дагестанцев, Татарстан, Башкортостан и Туву. Что же, после этого чеченского эксперимента они полюбят Россию больше, чем прежде, и совсем перестанут мечтать о том, чтобы от нее отделиться? Или, вынужденно покорившись, будут ожидать благоприятного момента для отделения? Возрастет ли после чеченских событий доверие бывших союзных республик к России или, наоборот, усилятся сомнения и осторожность?

Многие государственные деятели и политики говорят, что мы очень не хотим вступления в НАТО Польши, Венгрии, Чехии и Словакии. Что же, посмотрев на эти события и помня свой собственный недавний опыт, они опять захотят союза с нами? Наконец, надо посмотреть, как ведет себя Запад. Запад же явно проделывает некий вираж от признания чеченского кризиса внутренним делом России к нынешнему все более сильному экономическому, политическому и нравственному нажиму. Этот нажим характерен: решайте все вопросы демократично, с соблюдением прав личности. Если с этой точки зрения посмотреть на ситуацию, можно только подтвердить, что политические и иные последствия этого действия были очень плохо просчитаны. К тому же нужно учесть состояние российской экономики, здравоохранения, демографическую ситуацию.

Единство, крупные экономические территории, интеграция — это, конечно, очень хорошо и прогрессивно. У нас часто ссылаются на опыт Западной Европы. Почти вся Европа уже объединилась в экономический союз, практически находится чуть ли не на грани превращения в федерацию — очень много признаков этого, что приводится в качестве аргумента в пользу интеграции всей территории бывшего Союза. Но давайте внимательнее присмотримся. Какие страны объединяются в Западной Европе? Страны, которые уже сотни лет являются независимыми, полностью использовавшие все возможности прогресса, данные независимостью. Им уже мало торговли и других отдельных видов сотрудничества. И вот они с 1957 года на протяжении нескольких

десятков лет шаг за шагом интегрируются, проверяя каждый маленький шагоч. Некоторые страны сопротивляются — например, Норвегия дважды на референдуме отклонила вступление в Европейское экономическое сообщество, а теперь и в Европейский Союз, и никто ее не принуждает к этому. Еще Ленин когда-то говорил о том, что национальный вопрос проходит две стадии в своем развитии: на первом этапе все стремятся к созданию отдельных национальных государств, и только потом на основе нового экономического и социального опыта проявляется тенденция к объединению. Итак, в Европе объединяются с давних времен свободные и независимые государства, исчерпавшие все возможности дальнейшего развития врозь. У нас ситуация иная.

Более того, наши юристы очень любят говорить, что международные пакты 1966 года, которые провозглашают право на самоопределение — это, мол, о колониальных народах и не относится к нашим бывшим союзным и автономным республикам. Но прочтите внимательно, что пишут политики и ученые этих республик. Они утверждают и доказывают, что политика как дореволюционного российского Правительства, так и советского была колониальной. Тот же Ленин все национальные окраины России называл колониями.

Надо видеть всю сложность этих проблем для того, чтобы выбрать справедливую позицию, правильно просчитать последствия принимаемых решений и избрать убедительную политическую линию.

Перейдем ко второму вопросу. Здесь уже говорилось о международных правовых положениях. Важно отметить следующее. Если Конституцией (ст. 15 п. 4) утвержден примат международного права по отношению к внутреннему законодательству, тогда и международное право является основой для принимаемых законов и подзаконных актов, которые исполняют граждане. И с этой стороны вопрос о гражданской ответственности и пределах подчиненности освещен у нас неполно и в значительной степени неправильно. Обратившись к внутреннему законодательству, мы сталкиваемся с очень острыми проблемами. Например, с проблемой правомерности действий, которые предпринимались в Чечне, и с проблемой возможной ответственности за них. Этот вопрос не столь прост, как может показаться, и ответ на него не следует из текста того или иного закона.

В мире существуют две различных традиции в отношении ответственности военных. Самая развитая и прогрессивная, на мой взгляд, — это англосаксонская традиция, согласно которой любой подчиненный рассматривается как свободно действующий субъект. Свобода, как известно, не только дает права, но и налагает обязанности. Как свободный человек любой подчиненный несет ответственность за любой свой поступок. Классический пример, иллюстрирующий эту систему, описан в статье Маркса «Присяга английских солдат». Чиновник вызвал войска ввиду беспорядков. Офицер приказал собравшимся разойтись. Они не разошлись. Офицер приказал стрелять. Солдаты стреляют. Появились убитые. Что же будет дальше? То же самое, что бывает в любом случае обнаружения трупа: придет коронер — специальный чиновник для расследования убийств. Если он выяснит, что действия по применению оружия были незаконны, под суд пойдут: чиновник, вызвавший войска; офицер, приказавший стрелять; все солдаты, которые выполняли этот приказ. В аналогичном случае в те же времена во Франции — чиновник, а в Германии — солдат или офицер оказались бы под защитой закона, сказав: «Я это сделал потому, что мне так было приказано». В Англии же любой гражданин обязан исполнять сначала закон и лишь только потом приказ. Любой государственный служащий отвечает за нарушение закона так же, как и все прочие граждане. Именно эту англосаксонскую традицию Маркс предлагал распространить на Германию и вообще на всю Европу.

Этот принцип восторжествовал только после Нюрнбергского трибунала. Все нацистские преступники оправдывались одинаково: «Мы выполняли приказ, а приказ был законным, нашим законам он соответствовал». Но судили их не по законам, а по праву, то есть, по тем высшим проявлениям справедливости и свободы, которые должен выражать

всякий закон. Если же он их не выражает, то это вообще не закон, а противоправная бумага. После Нюрнбергского трибунала в трибуналах отдельных государств рассматривались дела нацистских преступников. В результате в 50-е годы по всему миру прокатилась волна пересмотра военно-уголовного законодательства в духе англосаксонской традиции. Возникавшие в связи с этим дискуссии носили везде примерно такой характер. Военные говорили: «Что же это будет за армия? Мы отдаем приказ, а подчиненные вместо того, чтобы его выполнять, будут рассуждать: законно это или нет. Это никуда не годится!» А демократы и либералы им отвечали: «Но подумайте, какой-то самодур, сумасшедший или пьяный будет приказывать что угодно, и подчиненные это должны выполнять?»

Эта проблема есть и у нас. В 20-е годы она учитывалась законами, в 30-е — лишь отчасти, а потом все было сведено на нет. В 1973 году под руководством Главного военного прокурора генерала юстиции Горного была издана книга «Советское военное законодательство». На одной из страниц ее говорится, что любой приказ подлежит безусловному исполнению, а страниц через триста, там, где анализируется практика военных трибуналов, сказано: если приказ, не исполненный военнослужащим, оказывается незаконным, то не исполнившего его наши трибуналы оправдывают. Я не знаю, насколько широка была эта практика, но на собрании всех чинов Главной военной прокуратуры и Военной коллегии Верховного Суда СССР, где мне довелось присутствовать и затронуть этот вопрос, о такой практике никто не знал. Но если это написано в книге столь авторитетных авторов, значит, проблема-то есть. Однако эта проблема до сих пор не решена в нашем уголовном законодательстве. Нынешний Уголовный кодекс предусматривает безусловное наказание за неисполнение приказа, без всяких оговорок по этому поводу.

Сейчас в нашей печати широко обсуждается вопрос о возможных изменениях в тексте Конституции. Состояние нашего законодательства вызывает всеобщее недовольство, поступает множество предложений об изменении содержания законов. Еще более важно коренным образом изменить ситуацию в области исполнения закона там, где это касается соблюдения прав личности, функционирования демократических институтов и т.д. Поэтому, я думаю, обсуждение чеченской проблемы дает прекрасный повод, прекрасное основание для того, чтобы, опираясь на полученный и проанализированный опыт, выработать серьезные предложения не только по решению самого чеченского вопроса, но и по переработке значительной части действующего российского законодательства. Кто знает, какие ситуации еще могут случиться впредь, и любые пороки и пробелы в законах могут стать основой каких-то новых неприятностей.

Ответы на вопросы

Вопрос. Вы говорили о возможностях и опыте объединения, разъединения различных стран, наций. Скажите, пожалуйста, каково Ваше мнение: естественно ли существующее объединение чеченского народа с Россией? Стоит ли поддерживать этот, на мой взгляд, противоестественный альянс?

В. Кикоть. Мне казалось, что я достаточно ясно выразил свое отношение, но если Вас интересует мой личный взгляд, то я считаю, что народ Чечни имеет право отделиться, если он того желает, в силу названных уже мной документов и мировой практики, в силу нашей Конституции, в которой прямо говорится, что принципы международного права являются частью российской правовой системы. Но абстрактного признания этого, на мой взгляд, недостаточно. Кроме чисто материально-правовых положений, есть и процессуально-правовые положения. Ссылаясь на прекрасный опыт отделения Норвегии от Швеции, я говорил о референдуме, который был там проведен. Я думаю, если бы два—три года назад в Чечне был проведен референдум, мы бы имели сейчас на границе России

небольшое дружественное государство, связанное с нашей страной исторически и экономически. Вместо этого мы получили вооруженный конфликт, который грозит перерасти в кровопролитную и затяжную войну. И сейчас говорить об осуществлении в демократических и законных формах права чеченского народа на самоопределение весьма затруднительно, поскольку несколько сот тысяч человек населения Чечни разбежались по другим местам. Кто будет голосовать? Подобные прецеденты уже есть. Судьба Крыма решается без участия в выборах сотен тысяч крымских татар, которые живут в других местах и не имеют возможности вернуться, несмотря на то, что очень этого хотят.

Вопрос. Если считать, что политика России была колониальной, то мы имеем дело с уникальным случаем, когда метрополия, отказывая себе в инвестициях, вкладывала огромные деньги в развитие колоний, где уровень жизни зачастую превышал средний российский. Как Вы это объясняете?

В. Кикоть. Я не делал такого категорического вывода о колониальной политике России, а только сослался на чужое мнение. И я не считаю вопрос решенным. Его, наверное, надо было рассмотреть опять-таки специально. Формально у нас не было колоний, это были республики, части Союза и т.д. Прием не новый, им пользовались и другие империи. Франция многие свои колонии объявила заморскими департаментами. Континентальная Франция состоит из девяноста департаментов. Алжир разбили на несколько департаментов, создали там ту же систему управления и сочли частью Франции. С этой точки зрения Алжир не был колонией. Но алжирский народ считал, что он колонизирован и десять лет вел непреклонную кровавую войну против колонизаторов. Так что это уже было, и надо избегать повторения столь неудачных экспериментов.

Конечно, цель захвата чужих территорий, покорения чужих стран состоит не только в том, чтобы завоеватели могли пожить. Когда империи начинают трещать, метрополии делают кое-что в пользу своих окраин прежде, чем для себя. В мировом опыте довольно много таких примеров. Крепостное право было отменено в Пруссии сначала на покоренных польских землях и только потом на немецких. Отмена крепостного права в Австрийской империи тоже началась на окраинах, в самой Австрии — в последнюю очередь, чтобы удержать, не давать повода для обиды. Таким образом, это тоже был элемент колониальной политики. Ну, и, наконец, наша русская точка зрения состояла в том, что Россия очень много сделала для всех этих территорий. Я ее разделяю, думаю, это верно, это правда. Но многие люди, живущие там, думают иначе. И это спор не только российский. Вспомните, когда Индия боролась за независимость, англичане говорили: мы вам устроили университеты, настроили железных дорог, портов, развили промышленность, вырастили вам современные кадры — юристов, инженеров, врачей, а теперь оказывается, что мы только грабители. Хотя обвинение в грабеже имело серьезные основания. От этого вопроса легко отмахнуться, став на точку зрения одной или другой стороны. Сам ответ может быть разным для различных периодов, для различных территорий. Скажем, если речь идет о каких-то территориях с богатыми природными ресурсами — одна ситуация, о более бедных — иная. Иногда захваты делались по стратегическим, а не по экономическим соображениям. Экономические отношения между Россией и окраинами в этом смысле заслуживают специального рассмотрения. Тема в настоящее время является предметом научных дискуссий.

Де Голль, которого избрали президентом в надежде, что он спасет империю, понял, что это просто невыгодно, поэтому спасти ее невозможно. Он провел референдум во всех колониях и распустил империю. Только из одного Алжира вернулось более миллиона недовольных французов. Они там оставили дома, землю. За это де Голль объявили предателем, террористы покушались на его жизнь. Была создана специальная

вооруженная секретная организация ОАС. Те, кто постарше, помнят, наверное, эти события конца 50-х — начала 60-х годов. Что же оказалось в результате? Франция процветает по-прежнему, а все бывшие колонии — теперь независимые государства — стремятся иметь с ней экономические, культурные и научно-технические отношения. Выдающийся политик понял раньше, чем его народ, что нужно делать. Назовите мне генерала, который способен настолько же точно просчитывать результаты своих действий, и я его признаю гением и самым подходящим кандидатом в президенты.

Сейчас же все было проделано наобум. Вспомните слова министра обороны, который сначала сказал, что одним воздушно-десантным полком за два часа можно навести порядок, а потом он же сказал, что это младшие командиры переоценили свои возможности, и поэтому получилась затяжка.

С. Ковалев. Виль Алексеевич, у меня вопрос относительно подробностей международного права. Как Вы полагаете, разделы международных документов, которые говорят о праве на самоопределение, достаточно и всерьез разработаны или это инструмент, который часто ведет к спорам, конфликтам и недоразумениям? Имеется ли точное, юридически грамотное и корректное определение самого права на самоопределение? Достаточно ли определен субъект этого права? Что это такое — народ? И, наконец, намечена ли хотя бы отчасти процедура осуществления этого права или законный механизм полностью отсутствует? Прав ли я в своем предположении, что здесь мы имеем чреватую опасностями правовую неопределенность?

В. Кикоть. Вопросы очень важны и интересны. Я думаю, каждому из вариантов решения этой проблемы присуща некоторая процедурная неопределенность. Россия сейчас не признала чеченского права на самоопределение, и тоже возникли правовые неопределенности. Такого сорта неприятности испытывали все колониальные империи в период распада. Проходили десятки лет, сменялись поколения, пока люди постепенно с этим осваивались. Конечно, нам тоже будет очень трудно.

Что касается самого права на самоопределение, то я уже называл официальные действующие документы, в которых сделана попытка определить это право. Первые части как Международного пакта о гражданских правах, так и Международного пакта о политических правах гласят: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества». Я готов допустить, что здесь есть множество пробелов и невыясненных вопросов. Сейчас мы не так говорим о праве наций на самоопределение, как говорили когда-то. Раньше имелись в виду этносы, а сейчас говорится о праве народа, то есть, всего населения данной территории. Наверняка нужно более точно определять субъект этого права, да и процедуру разработать более подробно. Хотя есть целый ряд конкретных вопросов, таких, как, например, взаимные расчеты, которые в каждом конкретном случае необходимо решать по-разному. Рассматривать их можно в процессе отделения, после него или вместо него. Но общее направление, на мой взгляд, установлено достаточно ясно.

Я думаю, проблема самоопределения, безусловно, требует обсуждения на международно-правовом уровне, для начала исключительно среди специалистов.

Право наций на самоопределение охватывает много вариантов. Народ может пожелать остаться в составе государства (федерации или империи), а может пожелать отделиться. Примером добровольной формы интеграции современного типа может служить процесс, происходящий в Западной Европе, то есть, образование межгосударственного объединения, имеющего надгосударственные органы власти, решения которых действуют непосредственно во всех государствах. Я бы хотел, чтобы все народы нашей бывшей большой страны добровольно, на почве абсолютного доверия друг к другу объединились. В успех иных методов я не верю. Таково мое личное мнение.

Несколько реплик по поводу чеченского конфликта

С. Ковалев

Должен признаться, что я никакого выступления не готовил, и поэтому, вероятно, это будут три реплики на точки зрения, которые здесь прозвучали. Начну с самой острой проблемы. Весь так называемый чеченский кризис — на самом деле никакой не чеченский. Это общерусский, а если уж по городам называть, так это московский кризис. Самая главная причина, которая привела к такому развитию событий, — это односторонне принятое решение о государственной независимости Чечни. Вот мне и хотелось бы поделиться некоторыми соображениями на эту тему. Пожалуй, они могут послужить поводом к очень серьезной юридической, политической и нравственной работе.

Как обстоит дело с провозглашенным на международном уровне правом народов на самоопределение? Оно провозглашено, и из многих международных документов видно, что простирается так далеко, что может трактоваться как право на самостоятельную государственность, на полный суверенитет, хотя достаточно четким образом, с моей точки зрения, это в документах не сказано. Но международные документы опираются и еще на один, как полагают юристы-международники, тоже фундаментальный принцип — территориальной целостности государств и неприкосновенности границ. Ясно, что эти два фундаментальных принципа требуют некоего согласования с областью прав человека. Виль Алексеевич упоминал не вполне юридически определенную формулу, что те государства, которые соблюдают права меньшинств и обеспечивают должные условия их существования, в том числе и правовые, могут пользоваться правом на территориальную целостность и неприкосновенность границ. Уже из самого подобного построения видна полная неопределенность в этом вопросе. Кстати, эта формула присутствует далеко не во всех документах. Если бы международное сообщество придавало таким формулам не декларативный смысл, то возник бы настоящий спор о том, из каких государств можно выделяться новым государствам, а из каких ни в коем случае.

Само существо права на самоопределение не имеет точной дефиниции. Мало того, совершенно не определен субъект этого права. Но ведь нет субъекта — нет и права. Какой народ имеет право на самостоятельную государственность? И какова та общность, которая этим правом еще не обладает или никогда не будет обладать? Крайняя точка зрения, в некотором смысле самая последовательная и принципиальная, состоит в том, что любая общность людей, которая заявляет о себе как о народе, может воспользоваться правом на самоопределение в любой его форме вплоть до государственного суверенитета. Эта логическая конструкция несет в себе огромные социальные и политические опасности. Достаточно вспомнить пример Дагестана, к которому обращался С. Сироткин.

Еще хуже обстоит дело с условиями осуществления этого права. Это непростая вещь, и она требует, разумеется, специального механизма, специальной процедуры. В самом деле, каким образом общность, заявившая о своем намерении воспользоваться неотъемлемым правом на самоопределение, должна это сделать? В чем состоит процедура выделения? Как будут согласованы интересы этой части государства и остальных его частей? Кто вообще решает эти проблемы и на основании чего? Очевидно, что здесь требуется непростая и достаточно длительная процедура, и о ней в международно-правовых документах просто не сказано ни слова.

Во внутреннем российском праве проблема самоопределения еще более запутанна. В СССР пышные конституционные декларации о самоопределении не имели ничего общего с реальным правом, которым можно было бы практически воспользоваться. Всякий, кто в послесталинские годы побывал в политическом лагере, хорошо помнит, что подавляющее большинство лагерного населения составляли люди, которые пожелали воспользоваться правом на самоопределение «вплоть до отделения». Находились

прокуроры, которые объясняли: «На Конституцию не ссылайтесь, Конституция писана не для нас с вами, а для Запада, чтобы Запад знал, какое мы культурное и правовое государство».

В 1991 году неопределенность в международных правовых нормах по поводу проблемы самоопределения была такой же, как сейчас, а наша конституционная неопределенность была, пожалуй, еще большей. Потому, что в Конституции Советского Союза, действовавшей на всей территории России, эта декларация, совершенно не обеспеченная никакими механизмами, продолжала существовать. Новая российская Конституция насчет самоопределения просто молчит, однако в ней есть статья, которая прямо указывает на то, что принципы и нормы международного права действуют на территории Российской Федерации, и, следовательно, право на самоопределение также. Таковы, по-моему, правовые условия, при которых возник этот кризис.

Помимо правовых, есть еще и политические условия, и, если хотите, нравственные. Предъявленная власти и обществу осенью 1991 года проблема Чечни чрезвычайно сложна и вовсе неоднозначна. Нужно было неотложно начать ее обсуждение, очевидно было, что решение следовало искать в трудном длительном переговорном процессе. Это особого рода переговоры, в ходе которых невозможно опереться на механизмы, нормы, на какие-то общепринятые или хоть где-нибудь принятые правила. Можно было, конечно, воспользоваться каким-то международным прецедентом из тех, которые здесь назывались, но ведь прецедент — это не закон, а некоторая модель, ее можно обсуждать, принять или не принять. То есть, просто по ходу переговоров нужно было вырабатывать для обеих сторон приемлемую процедуру и механизм ее реализации. Все это было бы очень непросто, беспрецедентно для нашей истории, и в 1991 году партнеры оказались не в состоянии разработать принципы осуществления неотъемлемых фундаментальных прав. Я повторяю, для разрешения вопроса о том, каков будет чеченский суверенитет, каковы будут взаиморасчеты и регулирование отношений, требуется совершенно нетривиальный процесс, требуется добрая воля. В этом направлении не сделано и четверти шага. Как будто это не наш правовой предшественник Советский Союз так старательно и энергично в течение многих лет ратовал за внедрение в международное пакты столь обоюдоострого права на самоопределение. С самого начала звучали жесткие заявления о том, с кем будем разговаривать, с кем не будем разговаривать. Сейчас в результате этой грязной войны все стало сложнее в десятки раз.

Следует иметь в виду еще и такую неприятную вещь. Достаточно часто, как показывает новейшая мировая история, стремление воспользоваться правом на самоопределение оказывается результатом местных властных амбиций. Увы, таковы политические реалии. На примере Африки хорошо видно, как уже через пару месяцев население страны, обретшей самостоятельность, вместо символического колониального ига начинает испытывать на себе совсем не символическое, а вполне реальное иго новой национальной власти.

Те мирные способы, которые были Вилем Алексеевичем совершенно справедливо перечислены, тонут в огромном количестве кровавых прецедентов. Попытки осуществления этого права часто проходят через период вооруженных конфликтов. Но и после того, как цель формально достигнута, потоки крови не прекращаются. Один переворот следует за другим, один внутренний конфликт сменяет другой. Конфликты перерастают во внешние. В итоге граждане нового свободного государства оказываются настолько несвободными, насколько это возможно себе представить. Вся новейшая история настоятельно требует, чтобы международное сообщество начало обсуждать эту проблему и разработало строгую регламентацию осуществления этого права, учитывающую все важные обстоятельства.

К сожалению, конфликт, о котором мы сейчас говорим, возник и развивался в тяжелейших условиях. Неустоявшаяся власть, совершенно неустоявшееся общество,

лишенное гражданских институтов и культурного влияния на власть. С другой стороны, опора не на право, а на декларацию о праве, что всегда чревато серьезными опасностями.

И здесь мне хочется сделать еще одно замечание, формально не имеющее никакого юридического смысла, но существенное в данной ситуации. Я говорю об этом не впервые и знаю, что у меня находится много оппонентов. Увы, большинство людей в России совершенно не склонны ощущать свою собственную вину, и это, по-моему, очень серьезное препятствие на пути нашей эволюции к цивилизованному гражданскому обществу. В самом деле, в нашей трагической и кровавой истории мы ищем виноватых где угодно. Я нисколько не удивлюсь, если в отчетливо просматривающемся откате от демократии скоро будут винить чеченцев: что ж они такие были строптивые. По этой логике, вполне вероятно, общественное мнение и пойдет. Теперь достаточно часто я вынужден вспоминать разговоры во время следствия в КГБ. Меня убеждали: «Сергей Адамович, вы такой поборник демократизации, но ведь это вы и ваши друзья виноваты, что мы живем в не совсем свободном обществе. Вы так резко ставите вопрос, что нам приходится то одного посадить, то другого. Мы все хотим демократизироваться, да все как-то из-за вас условия не складываются. Будь бы вы потише, так эта демократизация пошла бы гораздо быстрее и мы бы уже сейчас жили в более свободном обществе». Такого рода рассуждения сейчас начинают раздаваться снова. И старое утверждение: каждый народ имеет то Правительство, которое заслуживает, быть может, нигде не является более справедливым, чем в России.

Мы позволяем себе забыть о том, что чеченский народ десятилетиями вел войну с Россией. Мы рубили им леса и головы и в конце концов добились своего. В 1944 году мы вышвырнули этот народ с его родины, власть это делала нашими руками, руками наших отцов. Потом последовала странная реабилитация. На мой взгляд, если бы мы помнили нашу историю лучше, нам легче было бы вести те действительно трудные и длительные переговоры, которые должны последовать за прекращением войны. Переговоры о статусе Чеченской Республики.

Ну, и последнее замечание об общих тенденциях политического развития России, которые были подстегнуты этой войной. Мы снова сталкиваемся с вполне привычными для нас ситуациями. Теперь уже никто не удивляется, когда власть врет. Все увидели и вспомнили: так ведь она всегда врала, только казалось, что перестала. Все теперь видят давление на средства массовой информации, известно, что довольно большая их часть в значительной мере уступила этому давлению. Скажу и о другом. Примерно три года назад Россия стала приобретать иной облик на международной арене. Произошло это не без участия бывшего Комитета по правам человека Верховного Совета, соответствующего департамента МИД и занимавшего тогда иную позицию А. Козырева. В международных организациях, в частности в Комиссии ООН по правам человека, Россия удивила чиновников заявлениями о том, что мы заинтересованы в критике, которая поможет нам выявить и исправить все недостатки в области прав человека. Постепенно эта позиция стала вызывать уважение. Такую позицию отчасти удалось сохранить в связи с заявлением о событиях в Чечне председателя Комиссии ООН по правам человека. Несмотря на то, что заявление несколько размазанное, там есть вполне четкое осуждение, призывы и даже требования. Заявление принимается консенсусом, значит, Россия должна была дать согласие — такова процедура ООН. Следовательно, это добровольно принятые на себя обязательства российского Правительства.

Важно то, что теперь каждый из нас может говорить официальным лицам: смотрите, это подписали вы. Было очень трудно заставить Москву пойти на подписание этого документа. Нам пришлось много раз посылать телеграммы, но мы добились согласия буквально на каждое слово. К сожалению, за этим последовал позорнейший случай. Мне стыдно, что нашей делегации пришлось, как теперь говорят, озвучивать решение, которое показывает истинное теперешнее направление российской политики внутри ООН. Я говорю о голосовании резолюции по Китаю. Всем известно о постоянных

нарушениях прав личности в этой стране. И одним голосом резолюция, осуждающая эти нарушения, не прошла. Результат голосования: двадцать — «за», двадцать один — «против». Голос России «против» оказался решающим. Нам не удалось никакими телеграммами, никакими увещеваниями убедить Москву. Решение принималось просто: начальник внешней разведки Примаков (заметьте, большой авторитет в области прав человека) написал докладную записку Ельцину, который ее одобрил. Козырев посетил Пекин и обещал: мы будем голосовать «против». Вот и все. Это еще один пример, который показывает нынешние политические тенденции в Москве, и если мы не хотим потерять самоуважения, то просто обязаны жестко этим тенденциям противостоять. Оценивая ситуацию с соблюдением прав человека, нельзя исходить из политической выгоды. Нельзя мириться с государством, которое так себя ведет.

Ответы на вопросы

А. Клигман. Сергей Адамович, юридических аспектов чеченской проблемы очень много, но не полагаете ли вы, что мы сегодня имеем дело с явлением вне права в его общепринятом понимании. Образование новых государств, распад старых, революции и контрреволюции, другие сходные явления, как правило, производятся вне права. Чечня, возможно, первое звено в цепи предстоящих событий. Быть может, они будут носить исторический, тектонический характер или у нас остается возможность что-то сделать в правовом смысле?

С. Ковалев. Корень проблемы в том, что не регламентировано осуществление права на самоопределение. Неизвестно, какую форму суверенитета предпочтет население Чечни. Никто не в состоянии оценить это, потому что оценки требуют механизма регистрации волеизъявления, который на сегодняшний день в Чеченской Республике отсутствует. В Чечне мне приходилось встречаться с разными точками зрения. Даже сторонники суверенитета имеют совершенно разные представления о нем. Одни говорят, ориентируясь на довоенную ситуацию: нам нужен суверенитет, но при этом у нас должны быть общая с Россией армия, общие границы, валюта, внешнеполитический курс и руководство ключевыми отраслями промышленности, прежде всего нефтедобычей и нефтепереработкой. Другая точка зрения выражает стремление к полной государственной самостоятельности, что, разумеется, оказывается вне правовой регламентации. Давайте разрабатывать процедуры, все-таки это лучше, чем воевать.

А. Тавризов. Не кажется ли вам, что нынешний кризис — продолжение пренебрежительного отношения к правам человека, которые не стали параметром во властных расчетах как с той, так и с другой стороны?

С. Ковалев. Мне трудно с полной уверенностью говорить об этой проблеме на материале трех лет относительного спокойствия. В теперешней ситуации мне представляется существенной разница в официальных позициях чеченской и российской сторон. В кровавой драке никогда не бывает безупречных участников. С сожалением начинаю слышать о проявлениях жестокости, о самосудах с чеченской стороны, причем помимо официальных пропагандистских утверждений, основанных на сознательной и сфабрикованной лжи. Но вот что я хочу подчеркнуть. Когда раненый чеченец в госпитале нападает с кинжалом на раненого капитана российской армии, то этого капитана отбивают, а чеченца переводят в другой госпиталь. Это делают власти. А полномочные российские генералы, когда вы интересуетесь, как содержатся в фильтрационных пунктах попавшие туда люди, врут, будто они содержатся в условиях закона и гуманно. Официальные лица врут официальным лицам и обществу. Вот разница. Во время такой бойни неизбежно нарушение права под воздействием озлобления, низменных эмоций, но

организованная должностными лицами жестокость — это уже нечто другое. В этом, по-моему, различие. Если же вы интересуетесь более глубокими вещами, курсом чеченской политики, здесь я не специалист. Скажу лишь, что в постановке вопроса о самоопределении чеченские руководители проявили политическую и правовую наивность. Она мне отчасти симпатична, даже чем-то трогательна. Чеченцы на самом деле довольно доверчивый и рыцарский народ. Искушенные политики ставят вопрос о самоопределении совсем по-другому. Они опираются на исторические прецеденты, обращаются к другим государствам за поддержкой до того, как независимость декларирована, и не удивляются: почему это нас никто не признает, ведь мы имеем право! Все это делается совсем иначе, я не знаю даже точно, как, но, наверняка, по-другому.

Н. Кандыба. Скажите, пожалуйста, считаете ли вы, что происходит геноцид чеченского народа? Занималась ли ваша комиссия этой проблемой и будет ли заниматься в будущем?

С. Ковалев. Относительно геноцида должно быть проведено, как это и полагается, соответствующее расследование с участием специалистов. До его проведения мне довольно трудно ответить на вопрос. По моим представлениям, бессмысленно называть геноцидом войну. Хотя это вещь очень скверная и по природе своей противоправная. Есть ли доказательства того, что в военных действиях было специальное выделение чеченского народа? Вот в сопутствующих действиях это несомненно есть. Хватают и помещают в фильтрационные пункты или любые иные пункты задержания в основном чеченцев. То, что происходит в городах России,— не геноцид чеченцев, но явная дискриминация. Нарушения прав человека в связи с чеченским кризисом явные, массовые и грубые. Все это не является внутренним делом России. Мы старательно ищем, проверяем и регистрируем факты и не молчим о них: обращаемся к нашей и западной прессе, к международному сообществу, политикам. Что мы намереваемся делать дальше? Опубликуем доклад нашей комиссии — он уже готовится. Будем его всячески распространять.

Обсуждение

В. Кикоть. Я с большим удовольствием выслушал все, что сказал Сергей Адамович. Считаю, что он принадлежит к числу тех людей, которые активно и решительно отстаивают честь России в этой трудной ситуации.

Хотел бы добавить несколько коротких замечаний к тому, о чем он говорил. Мне не кажется такой неопределенной правовая ситуация. Полторы сотни государств освободились, осуществили свое право на самоопределение в соответствии с теми принципами, о которых я говорил, то есть, они все-таки действуют. Но я бы сказал другое. Когда в 1905 году, девяносто лет назад, еще не было всех этих международных актов, а Норвегия отделялась от демократической Швеции, то одних положений о демократии внутри Швеции было достаточно для того, чтобы разрешить норвежскому народу провести референдум и демократически решить вопрос, как он хочет существовать. И даже можно сказать, что все эти международные документы в 60-х годах и выросли из практики уже осуществленного самоопределения (и в ту, и в другую сторону). Конечно, здесь много юридически неясных вещей, и к каждому отдельному случаю эти общие, абстрактные положения международных документов должны применяться в соответствии с особенностями ситуации. Все учесть невозможно, но общий принцип, как я и говорил,— уже ясен. Это во-первых. Во-вторых, есть прекрасный пример, о котором пишут и говорят, хотя толкуют его не так, как следовало бы. Встречается довольно часто упоминание о том, что северные штаты США не дали отделиться тринадцати южным рабовладельческим штатам и это прекрасно потому, что тем самым торжествовал принцип

нерушимости границ. Ничего подобного! Тем самым осуществлялся совсем другой принцип — принцип освобождения большинства населения от рабства и принцип непризнания сепаратизма, который осуществлялся узкой правящей кликой. Сергей Адамович правильно говорил, что в некоторых случаях не народы, а именно узкие правящие клики являются носителями подобных тенденций. И смысл американского примера именно в этом, а совсем не в том, что насильно можно держать любой народ в составе страны, к которой он не хочет принадлежать. Очень стыдно, когда мы оправдываем действия Китая в Тибете исходя из того, что сами в Чечне оказались в такой же ситуации.

Есть еще одно замечание. Я думаю, что нам нужно не только осудить существующую ситуацию за те пороки, которые есть, и не только поддержать те положительные тенденции, которые проявляются в обществе. Необходимо еще и возразить против некоторых опасных тенденций. Сейчас довольно часто появляются высказывания: «А зачем нам все эти созданные большевиками автономии? Укрепит ли это единство России? Все граждане должны быть равноправны, и никаких национальных различий!» Я убежден в том, что очень многие народы воспримут это как торжество русского национализма. Для многих, может быть, кроме тех, которые чувствуют себя достаточно обрусевшими, достаточно интегрированными, это покажется обидным. Поэтому прежде чем становиться на такую точку зрения, ее следовало бы внимательно продумать, чтобы патриотический призыв не оказал разрушительного воздействия на государство.

Совесть, закон, приказ

А. Пчелинцев

Мою задачу несколько облегчил уважаемый коллега доктор Кикоть, поскольку он уже частично затронул тему приказа и закона. Я разовью ее и остановлюсь еще на одной проблеме, которая сегодня не менее актуальна и в условиях чеченского кризиса представляет особенный интерес. Это право на отказ от военной службы по убеждениям совести.

Я коснусь истории этого вопроса в нашей стране. Еще Петр I в своем Указе 1724 года «О бытии подчиненных в послушании у своих командиров» установил, что подчиненные, независимо от звания и занимаемой должности, могут не выполнять приказ командира, если он противоречит интересам государства и службы. И подчиненный обязан был рапортовать по начальству вплоть до обер-прокурора и государя. Эта норма содержалась в российском законодательстве вплоть до октябрьского переворота 1917 года, хотя интерпретировалась она по-разному. В первых дисциплинарных уставах Красной Армии 1919, 1925, 1937 годов эта прогрессивная норма также нашла свое отражение. Не всякое приказание должно было выполняться, преступный приказ не подлежал выполнению. Но в 1940 году в Дисциплинарном уставе появляется ст. 7, которая обязывает выполнять любой приказ, в том числе преступный. Тоталитарному государству не требовалось осознанного исполнения, и командиры получили право применять оружие на месте, если военнослужащий отказывался выполнять приказ. Эта норма, за исключением применения оружия на месте, просуществовала достаточно долго, сохранившись и в Дисциплинарном уставе 1960 года, и при последующих изменениях. Правда, была некоторая редакционная правка. Дословно процитирую: «Приказ начальника — закон для подчиненного. Приказ должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок». Эта антиправовая норма, нелепая даже с точки зрения лингвистики: «приказ — закон», существовала у нас вплоть до 1993 года. Трагедии в Баку, Тбилиси, Вильнюсе — следствие этой нормы.

Сейчас действует Дисциплинарный устав, принятый в 1993 году. Хотя мы продвинулись достаточно далеко, к сожалению, ст.ст. 38—40 не содержат четких формулировок, которые соответствовали бы международным правовым стандартам в этой области. Сошлюсь на опыт других стран. Параграф 10 Закона ФРГ «О правовом положении военнослужащих Бундесвера» гласит: «Приказы начальника должны служить только интересам службы, не нарушать международное право, законы и уставы». Закон Франции «О статусе военнослужащего», ст. 15: «Военнослужащие обязаны повиноваться приказам и распоряжениям командира (начальника) и ответственного за выполнение поставленной задачи. Однако военнослужащий может не выполнять приказы и команды, которые расходятся с законами и правилами ведения войны и международными соглашениями или могут нанести ущерб безопасности и целостности государства». Думаю, что мы сегодня нуждаемся в таких нормах в нашем Дисциплинарном уставе и других военно-законодательных актах, в частности в Законах РФ «Об обороне» и «О воинской службе и воинской обязанности».

Тут есть и другая проблема. Военнослужащий должен знать эти международные соглашения, протоколы, о которых мы говорили, правила и обычаи ведения войны. Задача достаточно сложная, поскольку сегодня в воинских частях не хватает даже дисциплинарных и других воинских уставов. Откуда же им знать такие тонкие материи? Я, бывший военный юрист, подполковник запаса, преподавал в военной академии долгие годы и не знал о существовании многих международных правовых документов, регламентирующих правила ведения войны! А что говорить об офицерах и солдатах, непосредственно несущих службу? Большинство из них до сих пор ничего об этом даже и

не слышали! Поэтому сегодня перед нашим обществом и государством стоит задача правового просвещения военнослужащих. Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним, ратифицированные нашим государством, должны изучаться в военных училищах, в военных академиях, поскольку, в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ, эти международные нормы стали частью системы российского законодательства.

Еще в начале века известный русский военный юрист писал: «Принцип слепого повиновения можно применять только тогда, когда люди утратят способность жить и стремиться к чему-либо. Для достижения такого состояния необходимо лишить людей способности мыслить и чувствовать». Заканчивая эту тему, приведу слова известного русского философа Ильина о том, что армия, утратившая чувство чести, превращается в банду убийц и мародеров.

Я больше двадцати лет прослужил в рядах Вооруженных Сил, и мне больно говорить о сегодняшней ситуации, которая бьет по престижу армии, военнослужащих, дискредитирует многих военачальников. Армия в очередной раз стала заложницей политических игр и амбиций. Для того чтобы это не повторилось, нужна не просто продуманная политика, нужны четкие правовые нормы. Наше законодательство, в том числе военное, нуждается в совершенствовании, особенно в той части, которая касается исполнения приказа. Это проблема достаточно сложная, но решаемая. Рецепты есть, и они, кстати, предлагались неоднократно.

Перейдем к проблеме отказа от военной службы по убеждениям совести. Она активно обсуждается в нашем обществе где-то с 1989 года. В ст. 15 Всеобщей декларации прав и свобод человека зафиксировано, что гражданин, убеждениям которого противоречит несение военной службы, имеет право на замену ее альтернативной гражданской. Эта норма вошла и в предыдущую Конституцию РФ (ст. 45), и в ныне действующую (ст. 59, п. 3), но механизма реализации этого права, к сожалению, до сегодняшнего дня нет. В Государственной Думе существует рабочая комиссия по подготовке такого закона, и я, видимо, являюсь ее «патриархом». В 1989 году, еще находясь на военной службе, я опубликовал статью «Альтернативная служба — иллюзия или реальность». Меня сразу же вызвали в Главное политическое управление и предложили написать рапорт об увольнении, поскольку моя статья якобы дискредитирует армию. Одновременно меня пригласили в Верховный Совет СССР и включили в комиссию по подготовке закона об альтернативной службе. С тех пор я участвовал в работе десятков различных комиссий, а закона до сих пор нет. Б. Ельцин четыре с половиной года назад впервые публично сказал, что мы примем закон об альтернативной службе к очередному призыву. И так было четыре раза, и ни разу он свое слово не сдержал. Причина здесь, очевидно, в том, что у нас нет гражданского общества, с другой стороны, очень сильное противодействие оказывает лобби министерства обороны, где считают, что принятие этого закона окончательно подорвет обороноспособность наших Вооруженных Сил. Я лично придерживаюсь иной точки зрения. Принятие этого закона заставит государство поднять престиж военной службы целым комплексом мер социально-экономического характера, гуманизировать военную службу, не бросать постоянно армию против собственного народа.

Недавно на очередном заседании рабочей комиссии нам огласили письмо за подписью одного из высших военных чиновников, направленное председателям комитетов Государственной Думы с просьбой не принимать закон об альтернативной службе до 2000 года. Основной аргумент — не хватает призывного контингента. Но это проблема вечная. Говорят, что это не в традициях Российского государства. Отчего же не в традициях? Российское государство первым в мире ввело альтернативную службу. Кстати, уже в 1825 году на Кавказе отказчики от военной службы направлялись в санитарные батальоны. Они не принимали присягу, не брали оружие. В Уставе о воинской повинности 1874 года была специальная глава, которая регламентировала этот вопрос. В частности меннониты направлялись в лесные хозяйства и военные госпитали. 4 января

1919 года СНК принял Декрет «Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям». Закон «О воинской обязанности» 1925 года содержал главу «О порядке прохождения невоинской гражданской службы». Так продолжалось до 1 сентября 1939 года, когда был принят Закон «О всеобщей воинской обязанности». С этого момента институт альтернативной службы прекратил свое существование в нашем государстве де-юре, хотя де-факто свертыwanie действия этой нормы происходило уж с конца 20-х годов.

В Европе этот институт был воспринят из России. И сегодня почти все страны ближнего зарубежья, с которыми мы когда-то составляли единое государство, имеют институт альтернативной службы. Мы опять остаемся единственным государством, которое в силу каких-то специфических свойств или особого пути не хочет принимать этот закон. Мы вновь судим людей. По статистике Верховного Суда РФ, министерства юстиции в 1993 году было осуждено семьсот шесть человек, которые отказались брать в руки оружие. Мы, к сожалению, не можем сказать, какими мотивами они руководствовались, поскольку в статистических данных эти сведения не указываются. Но наверняка часть из осужденных сделали это по убеждениям совести. В 1994 году число осужденных возросло до восьмисот пятидесяти. Сколько пойдет под суд в этом году, мы не знаем.

И здесь есть еще одна очень серьезная проблема, вызывающая у юристов особую озабоченность,— мы нарушаем принцип, который был сформулирован в Древнем Риме и звучит так: *non bis in idem* — «нельзя наказывать дважды за одно и то же». Сегодня отказчики от военной службы по убеждениям совести имеют по две-три судимости. Недавно ко мне приходил молодой человек, которого в третий раз привлекают к уголовной ответственности. Он из города Уржума, принадлежит к церкви пятидесятников. Абсолютно положительный молодой человек. Вера не позволяет ему брать в руки оружие. Пятидесятники строго соблюдают заповедь Иисуса Христа «не убий», не принимают присягу, потому что в Евангелии от Матфея написано «не клянись вовсе». Его осудили. Он возвратился из мест лишения свободы, ему опять вручили повестку и вновь возбудили уголовное дело. Второй раз он отсидел, получив большой срок, потому что стал в глазах государства «социально опасным элементом». По сути государство искусственно сделало его рецидивистом. И вот он снова получает повестку — в третий раз против него пытаются возбудить уголовное дело. Он не знает, куда обращаться, куда он только не писал.

Здесь раздавали брошюру Виталия Богданова о том, как на законных основаниях не служить в армии. Рецепты, которые там есть, срабатывают в ряде случаев. В Москве и по всей Российской Федерации есть уже несколько десятков случаев, когда суды оправдывают граждан, опираясь на то, что Конституция является не только актом высшей юридической силы, но и является актом прямого действия. Суды начинают применять Конституцию напрямую. Только в Москве таких дел было уже около двадцати. Несмотря на то, что суд — это достаточно нервная и долгая процедура, многие себя на нее обрекают.

Что мы будем иметь, противясь тому, чтобы принять закон об альтернативной службе? Просто завтра, когда будет очередной призыв, в армию никто не пойдет. На законных основаниях. Это будет нормально с точки зрения правовой ситуации, которая сегодня сложилась. Но это ненормально с точки зрения государственных интересов.

Другой дискуссионный вопрос, который возникает в процессе принятия закона об альтернативной службе,— что понимать под убеждениями. Представители министерства обороны говорят: под убеждениями надо понимать только религиозные убеждения. Они исходят из того, что религиозные убеждения более или менее поддаются объективному контролю. Можно в конце концов запрос сделать у пастора, у священника, посещает ли юноша церковь. А вот морально-этические соображения, философские, социальные просто не поддаются никакому контролю. С этой точкой зрения мы не можем согласиться.

Во многих международных правовых нормах речь идет не только о религиозных убеждениях, но об убеждениях совести, которые трактуются значительно шире. Сегодня мировая практика идет по этому пути.

Очевидно вы знаете, что в ноябре прошлого года Государственная Дума в конце концов приняла в первом чтении Закон РФ «Об альтернативной гражданской службе» и в середине апреля этот законопроект будет рассматриваться во втором чтении. Сегодняшний проект, скажу откровенно, является плодом компромиссов. Он во многом не соответствует международным правовым стандартам. Я отдаю себе в этом отчет. Мне и другим членам комиссии часто приходится выслушивать критику от правозащитных структур, особенно, со стороны движения «Солдатские матери». Но такова реальная ситуация. Этот закон никогда не будет принят, если мы будем идти напрямую и головой пробивать стену. А он сегодня необходим. И, заканчивая свое выступление, я процитирую Льва Толстого: «Я знаю, что мне велит совесть, а вы, люди, занятые государством, устраивайте государство так, чтобы оно было соответственно требованиям совести людей нашего времени».

Ответы на вопросы

Вопрос. Кто и каким образом принимает новый Дисциплинарный устав? Какова возможность введения в него каких-то определенных формулировок?

А. Пчелинцев. Нынешний Дисциплинарный устав введен в действие указом Президента. Таким образом, в принципе Президент может внести в уставы все что угодно. И это будет нормой жизни для военнослужащих. Любой военнослужащий изначально усваивает, что устав — это закон его жизни, что он должен строго руководствоваться только уставом. Я считаю, что те нормы, которые касаются вопросов исполнения приказа, должны быть не только и не столько в Дисциплинарном уставе, сколько в Законе РФ «Об обороне», в Законе РФ «О воинской службе и воинской обязанности». И, может быть, в Конституции, как в ряде государств.

С. Ковалев. Скажите, пожалуйста, а в действующем теперь уставе как формулируется отношение к приказам?

А. Пчелинцев. В ст. 40 ныне действующего Устава внутренней службы записано, что приказы, отдаваемые командирами, должны соответствовать интересам службы, и не должны нарушать законов. В Уставе внутренней службы и, частично, в Дисциплинарном уставе это содержится. Но все-таки надо добавить, и я уже приводил примеры из уставов ряда государств, что приказы не должны противоречить также и международным правовым нормам.

А. Тавризов. Скажите, пожалуйста, существует ли сегодня определение преступного приказа, зафиксированное в законодательстве?

А. Пчелинцев. Понятия «преступный приказ» в российском законодательстве сегодня нет. Когда вводились «Основы уголовного законодательства», в одном из проектов была попытка дать определение этому понятию. Но на каком-то этапе от этого отказались, потому что дать определение преступного приказа просто невозможно. Есть квалифицирующие признаки. Это оценочная категория. Надо исходить из конкретной ситуации, в которой отдается приказ. И в этой связи возникает очень сложная проблема: военнослужащему, особенно рядовому, молодому, зачастую малообразованному человеку, сложно бывает подчас определить — преступный приказ или не преступный. Но

на сегодняшний день это является проблемой всего общества, проблемой правового просвещения.

Вопрос. Скажите, как вы считаете, если будет принят закон об альтернативной гражданской службе, в соответствии с которым гражданин будет лишен уведомительного права, станет ли это шагом вперед или позволит не создавать профессиональную армию сколь угодно долго и все беззакония творить и дальше?

А. Пчелинцев. Мы заложили в закон уведомительный принцип. Дело в том, что в 60-х годах, когда институт альтернативной службы стал активно применяться в Европе, первоначально преобладал разрешительный принцип. Сегодня от этого принципа отказались и превалирует принцип уведомительный. В нашем законопроекте заложен уведомительный принцип. Мы это отстаивали, хотя там есть некоторые шероховатости. Что касается вопроса о профессиональной армии, «Солдатские матери» справедливо говорят: давайте создадим профессиональную армию и сразу все проблемы снимем. Но такую армию за один год нельзя создать. Я думаю, что на этом этапе нужна альтернативная служба как одна из стадий постепенного перехода к профессиональной армии. В США отказались от принципа всеобщей воинской обязанности и переходили к профессиональной армии в течение одиннадцати лет. Это экономически благополучная страна, где к тому же сыграла свою роль общественная реакция на поражение во вьетнамской войне.

С. Чижков. Я внимательно ознакомился с проектом закона «Об альтернативной службе» и обнаружил, что, как ни крути с этой призывной системой, она в том или ином плане будет противоречить Конституции. Предоставили людям возможность альтернативной службы, но одновременно фактически ввели принудительный труд, запрещенный Конституцией. И как ни латай этот законопроект, он все равно будет «дырявым». Я готов продемонстрировать это на некоторых статьях, которые напоминают «тришкин кафтан». Одно право мы как будто бы обеспечиваем, но при этом нарушаем другие права. Например, берусь доказать, что в судебном порядке я могу опротестовать любое решение, касающееся отправки меня на гражданскую службу в какой-нибудь город или еще куда-то. Ведь на деле введена система поименованных предприятий, куда этих людей будут отправлять. А в Конституции у нас запрещен принудительный труд и не определено, какой именно.

А. Пчелинцев. Я бы не был так категоричен, поскольку закон еще не принят. Мы сейчас достаточно далеко продвинулись. Что касается принудительного труда, в соответствии с международными правовыми нормами, гражданская альтернативная служба не является принудительным трудом. Иначе и военная служба на основе воинской обязанности — это тоже принудительный труд. Давайте не будем все доводить до абсурда. Есть ст. 59 Конституции, где четко зафиксировано право на альтернативную службу и обязанность военной службы, есть Женевская конвенция о запрещении принудительного труда, и в нашем варианте законопроект не противоречит этой Конвенции. Если же исходить из логики вашего рассуждения, то абсолютно все государства сегодня нарушают Женевскую конвенцию и Пакт о гражданских и политических правах, поскольку эти государства имеют институт альтернативной службы.

Да, принудительный труд у нас сегодня есть. Это военно-строительные отряды. Например, железнодорожные войска. Молодые люди под видом всеобщей воинской обязанности направляются на объекты гражданского, народного хозяйства, как раньше говорили. Придите в Госдуму — сколько там работает военных строителей! Это что, защита Отечества? Это как раз принудительный труд. Хорошо еще, если в Москве.

Гораздо хуже, когда их направляют на такие объекты, где ни один гражданский человек ни за какую зарплату не будет выполнять эти обязанности. А их под страхом уголовного наказания, поскольку на них распространяется военно-уголовное законодательство, заставляют это делать. Если они откажутся, их будут судить.

С. Чижков. Я сам служил в стройбате и знаю, что это такое, принудительный труд, принудительная служба. Но если я не нахожусь в отношении подчинения и не подпадаю под военное законодательство, я остаюсь в рамках гражданского законодательства. И мои трудовые отношения с работодателем должны строиться на основе договора, в том числе КЗОТа, который напрямую запрещает принудительный труд. Что такое альтернативная служба, если не трудовая деятельность? Когда сама деятельность у нас определяется по своему содержанию и по форме договора, в который я вступаю.

А. Пчелинцев. Мне кажется, что мы не совсем этично ведем спор, поскольку многие не знакомы с проектом закона. В законопроекте записано, что на граждан, проходящих альтернативную службу, распространяются нормы трудового законодательства.

С. Ковалев. Во-первых, нормы, трактующие допустимость принудительного труда, есть везде. Правда, в этих изъятиях, связанных с форс-мажорными обстоятельствами, альтернативная служба не указана. Но человек, желающий воспользоваться своим правом на альтернативную службу, делает это совершенно добровольно. И когда он воспользовался правом добровольно заменить воинскую обязанность иной работой, тогда на него распространяются все нормы, действующие в области отношений труда и занятости. Он добровольно выбрал альтернативную службу...

С. Чижков. И в дальнейшем существует в соответствии с законодательством о труде. А в самом законодательстве о труде запрещен принудительный труд. Альтернативник может отказаться ехать куда угодно и может просить предоставить ему место работы здесь и в соответствии с квалификацией и желанием.

С. Ковалев. Необязательно в соответствии с квалификацией и желанием. Он может выбирать из предложенных ему и предусмотренных законом видов деятельности. Так это устроено в мире на самом деле.

Вопрос. Насколько велика вероятность, что министерство обороны сумеет провести через Думу проект в варианте, предусматривающем прохождение альтернативной службы в воинских частях? Ясно, что все будет сразу загублено, это будут самые несчастные и ненавидимые там люди.

А. Пчелинцев. На вчерашнем заседании рабочей комиссии были представители министерства обороны, они очень сильно на нас нажимали. Они предлагают сделать местом прохождения альтернативной службы воинские части. Но мы принципиально записали в законопроекте, что альтернативная гражданская служба не связана никоим образом с военной службой и не должна проходить в воинских частях.

С. Сорокин. Как вам видится с юридической точки зрения судьба дезертиров и беглецов?

А. Пчелинцев. Каждый гражданин имеет право на необходимую оборону. Ко мне на консультации приходит очень много людей, в том числе как к бывшему военному юристу. Вчера пришла женщина, ее сына призывают в армию, и вероятность того, что он попадет в Чечню, очень высокая. И я впервые в своей практике начал ей объяснять, как сыну уклониться от военной службы. Я сознательно публично об этом говорю. Беда не только в

том, что его самого могут убить, но он вынужден будет совершать преступления, сам убивать ни в чем не повинных людей. Эта война противоречит здравому смыслу. Как быть сотням молодых граждан? И не только им, многие офицеры отказываются ехать в Чечню. Я спрашивал моих друзей из военной прокуратуры о том, как они решают эти вопросы, но не получил однозначного ответа. Сейчас все ждут, как дальше будет развиваться политическая ситуация. Но законодательство, еще раз повторяю, у нас несовершенно. Имеется норма, которая предусматривает ответственность за невыполнение приказа. С другой стороны, есть международно-правовые нормы.

Обсуждение

В. Грицань. Я хочу поделиться некоторыми соображениями об ответственности и правах гражданина в условиях необъявленной войны. Всю свою жизнь я работал военным следователем и прокурором, сейчас я адвокат Межреспубликанской коллегии адвокатов, поэтому накопленный опыт позволяет мне высказать некоторые практические рекомендации по поводу защиты прав призывников и военнослужащих.

Речь пойдет о волеизъявлении гражданина, не желающего участвовать в этой войне. Наиболее актуальны следующие моменты уголовно-правового характера: призывники отказываются идти на военную службу; призывники, военнослужащие срочной службы и кадровые военные — офицеры и прапорщики — отказываются от направления в район боевых действий в Чечне; наконец, дезертирство, самовольное оставление части, отказ участвовать в боевых действиях либо руководить ими. Здесь возникает множество вопросов административной и правовой ответственности.

Нужно просвещать призывников и их родителей по поводу трактовки Уголовным кодексом воинских преступлений хотя бы потому, что статья о самовольном оставлении части имеет несколько пунктов, связанных с разной продолжительностью отсутствия. Если покинувший часть утверждает, что он служить хочет, но не желает воевать, нужно действовать как можно быстрее и юридически грамотно. И явка с повинной в таком случае не подходит, она может быть расценена как признание в совершении преступления. Необходимо заявление со ссылками на Конституцию, может быть, на международные документы, которые у нас тоже действуют напрямую, как и Конституция. Его надо подать прокурору гарнизона, а копии направить в свою часть. Хорошо бы направить копии и в другие инстанции, депутатам, в прессу. Я называю это «веерным вариантом». На мой взгляд, он хорош. Я говорю о психологических и тактических приемах, которые надо применять при защите.

Уголовное законодательство четко отделяет дезертира, который не желает служить упорно, вопреки Конституции, и отказ идти на военную службу или принимать участие в боевых действиях по каким-то религиозным или другим этическим убеждениям. Ст. 246 УК «Самовольное оставление части или места службы» не предусматривает такого мотива, как желание уйти со службы совсем. Подобное подпадает под ст. 247 «Дезертирство». Другие мотивы относятся к категории смягчающих обстоятельств, они учитываются либо при определении наказания, либо при решении о возбуждении или прекращении дела.

Я расследовал за свою жизнь более пятисот дел. Вопрос об альтернативной службе, возникающий в ходе исполнения или неисполнения какого-либо приказа командования не является доказательством того, что человек хотел служить альтернативно. Если этот мотив заявлен перед призывом, я взялся бы его защищать. Если этот мотив возник позже, — это не мотив, мотив должен рождаться заранее.

Субъектом воинского преступления человек может стать только после того, как он принял присягу. Это судебная прокурорская практика, которая существует все годы в России. Постановления пленума Верховного Суда России по этому вопросу не отменены до настоящего времени.

Существует ли ответственность лиц, принуждающих воевать молодых неопытных солдат? Я за установление такой ответственности. Сейчас ее нет, потому что вина, как всегда в нашей стране, расчленена на множество составляющих. После прекращения этой войны должен последовать этап установления ответственности. Сейчас в Думе рассматриваются планы всеобщей амнистии. То есть, всех простить. У нас уже было две таких амнистии. Я, как юрист, голосовал против тех амнистий и буду голосовать против этой. На мой взгляд, необходимо принять закон об ответственности лиц, виновных в этой преступной войне. Я за второй Нюрнберг в этом отношении. Надо начинать практически с военкома, который призвал.

А. Есенин-Вольпин. В выступлении Пчелинцева прозвучала настораживающая нотка о том, что закон, который должен соответствовать Конституции, рассматривается, но была упомянута какая-то дискриминация по отношению к нерелигиозным, иным моральным убеждениям, которые могут противоречить несению военной службы. Мне кажется, что при любом серьезном обсуждении этого вопроса следует иметь в виду п. 3 ст. 59 Конституции РФ, которую я напому: «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». Значит, в Конституции никакой дискриминации нет! *Убеждениям!* Не сказано «религиозным», любые пацифистские убеждения подойдут. Разумеется, убеждения, а не просто риторические фигуры. Конституция, в соответствии с п. 1 ст. 15, имеет прямое действие, а потому, каково бы ни было решение Думы, оно не может так просто перечеркнуть зачитанный пункт ст. 59. Следовательно, каждый молодой человек призывного возраста, если его убеждениям противоречит несение военной службы, может заявить об этом непосредственно, не пускаясь ни в какие дальнейшие объяснения и обратиться в суд, если его конституционное право будет нарушено.

Е. Мельникова. Я хотела бы поделиться информацией по поводу военнотружущих срочной службы, которые отказались воевать в Чечне. В первую очередь я говорю о той массе солдат, которые сами ушли из воинских частей или о тех, которых забрали родители. Так было в Каменке под Петербургом, в Твери и Солнечногорске под Москвой. Общее число оставивших части при таких обстоятельствах по России в январе было порядка тысячи человек. Когда к нам пришли первые родители с солдатами, мы предложили им форму заявления об отказе участвовать в военных действиях против населения России. Текст этого заявления благодаря оперативности журналистов был напечатан в 1—2 номерах «Аргументов и Фактов» за 1995 год. Заявление солдата и заявление его родителей, если они забрали его из части, направляется в два основных адреса — на имя Президента и либо в Генеральную прокуратуру, либо в Главную военную прокуратуру. Мы направляем в ГВП. Можно направлять копии и еще куда-то, допустим, главе администрации своего субъекта федерации или в местную военную прокуратуру. Заявления, отправленные на имя Президента, были переправлены в ГВП, а ГВП «распыляет» их по России. Это недопустимо.

Ни одного уголовного дела за то, что человек отказался отправиться воевать в Чечню, не открыто. Это официальные сведения. Сейчас военная прокуратура не видит для себя выхода ни в возбуждении уголовных дел, ни в каком-то официальном решении. Какие-то практические выходы предлагают нам командиры частей. Несколько воинских частей

прислали своим солдатам письменную гарантию от командира части, в которой гарантируется, что не будет открываться уголовное дело и что военнослужащий не будет направлен в зону боевых действий на территорию Чечни и в районы Северного Кавказа, как наша организация и просила в заявлении Президенту. Я хочу подчеркнуть, что направление военнослужащих, особенно внутренних войск, в Ингушетию, Осетию и Дагестан также невозможно.

Возвращение под такую письменную гарантию — реальный практический выход из положения. В этих случаях родители отвозят солдат в части. Мы должны понимать, что людям очень тяжело сидеть и ждать, ничего не делая.

Еще один выход — это амнистия, о которой уже говорилось. Но это самый последний выход, потому что военная прокуратура считает, что амнистия может быть объявлена только после прекращения военных действий.

Возвращаюсь к грядущему призыву. Перечень болезней и физических недостатков с тремя дополнительными приказами работают и на сегодняшний день. Никаких изъятий из перечня с февраля 1993 года нет. И очень важная вещь — обратить внимание на состав призывной комиссии. В законе оговорено, что на заседании призывной комиссии должно быть не менее пяти человек.

Глубокоуважаемые коллеги правозащитники, для того, чтобы иметь возможность защитить себя и других, в первую очередь надо руководствоваться не разъяснениями пусть даже депутатов Государственной Думы, даже представителей Генеральной Прокуратуры, а *официальными текстами законов и указов*. Не слушайте работников военкоматов, не слушайте генералов из ОМУ. Опыт нашей шестилетней работы показывает, все, что они говорят — все ложь, и не давайте обмануть себя и своих подопечных. Пусть они вам дадут сначала официальный письменный ответ. Пусть они сошлутся на директиву Генерального штаба, которая не является официальным документом. Ответственный юрист в Главной военной прокуратуре нам сказал: «Пусть директивы выполняют те, кто их пишет, а у нас — юристов — и у вас — граждан — есть закон!» И на этом надо стоять совершенно твердо. Не слушайте тех военных, которые вам говорят, что если не будет призывников, то не будет увольнения отслуживших свой срок. Это опять вранье! У нас существует закон, в котором четко сказано о сроке военной службы и когда человек должен быть уволен.

Пока эта мясорубка крутится, пока она получает себе пищу, война не кончится никогда! И если у призывника нет никаких иных причин для отсрочки или для освобождения от армии, как здесь сказал предыдущий выступающий, у нас есть напрямую действующая ст. 59, п. 3 Конституции!

Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним. Ответственность за военные преступления.

Международный трибунал

С. Пашин

В 1970 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, и объявила агрессивную войну преступлением против мира. В 1974 году Генеральная Ассамблея ООН дала определение агрессии. Однако войны продолжаются, проливается кровь, и поэтому мудрые люди, отвечающие за защиту прав человека, исходили не из должного, а из сущего. Так появились гуманитарные конвенции, говорящие, по сути, что люди все-таки не перестанут воевать, но пусть делают это не людоедскими способами. Некоторые острословы утверждали, будто эти конвенции направлены на то, чтобы «убивали слегка» и «увечили чуть-чуть». Но на самом деле смысл конвенций, как мне кажется, состоял в том, что, будучи не в силах предотвратить войны и кровопролитие, сообщество стран постаралось ограничить их по двум направлениям.

Первое — это изъятие из оборота наиболее варварских средств ведения войны, обладающих особым поражающим эффектом. В Петербургской декларации 1868 года было сказано, что воюющие стороны не имеют неограниченного выбора средств для нанесения вреда неприятелю. Когда пошли по этому пути, выяснилось, что человеческое сознание парадоксально. Например, изобретатель знаменитой пули «дум-дум» полагал, что люди, посмотрев, как работает это оружие, одумаются и перестанут воевать. Знаменитый Нобель, изобретая динамит, тоже думал, что после такого оружия люди признают войну бессмысленной. В наше время атомное оружие, по сути, является средством сдерживания.

Второе — состоит в том, чтобы обратиться к людям, у которых в руках оружие, и постараться ввести их действия в определенные рамки. По конвенциям единственной целью войны может признаваться ослабление военного потенциала противника, но никак не его тотальное уничтожение.

Кроме того, у каждого должен быть шанс выжить. Поэтому международными конвенциями запрещено применение таких средств ведения войны, которые с неизбежностью влекут смерть.

Последний и, пожалуй, основной принцип связан с тем, что не должны страдать третьи лица и им необходимо предоставить возможность оказывать гуманитарную помощь дерущимся.

В 1949 году были приняты Женевские конвенции. СССР ратифицировал их 17 апреля 1954 года. Этих конвенций четыре. Первая — об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. Вторая — об улучшении участи лиц из состава вооруженных сил на море: раненых, больных и потерпевших кораблекрушение. Обе эти конвенции касаются комбатантов, то есть, людей воюющих. Третья — об обращении с военнопленными. И четвертая — о защите гражданского населения во время войны, то есть, по сути, о защите третьих лиц. Эти конвенции установили определенный правовой режим кровавой драки.

Поскольку в международном праве наряду с принципами неприменения силы и угрозы силой действует принцип невмешательства во внутренние дела, четко зафиксировано: ничто в настоящих конвенциях не должно восприниматься как право каких-то третьих государств вмешиваться во внутренние дела стран, даже если там происходят кровавые события. Сами по себе конвенции являются очень подробными,

тщательно написанными документами. Статей много, так как детально проработаны различные аспекты ситуации войны вплоть до того, что рекомендован размер специальной идентификационной карточки военнослужащего. Или, например, сказано, что персонал лагеря для военнопленных должен иметь текст этих Женевских конвенций. То есть, все регламентировано очень точно, очень аккуратно.

В 1977 году были приняты два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям. Они были ратифицированы Верховным Советом СССР только в 1989 году, то есть, спустя двенадцать лет после их принятия. Протоколы сделали нормы международного права еще детальнее, но самое главное — расширили круг защищаемых лиц. Протокол I касается защиты жертв *международных* вооруженных конфликтов, то есть, межгосударственных столкновений. Протокол II посвящен защите жертв вооруженных конфликтов *немеждународного* характера. Протоколом I круг воюющих людей, на которых распространяется международная защита, был расширен, поскольку комбатантами были признаны не только военнослужащие, не только лица, носящие форму, и даже не только партизаны, но и население, которое стихийно взялось за оружие, не будучи регулярно организованным. При этом в отношении таких лиц для признания их комбатантами, то есть, не бандитами, а людьми, которые имеют право быть плененными и пользоваться статусом военнопленных, устанавливалось два требования: открыто носить оружие и соблюдать требования настоящего Протокола. Иными словами, лица, которые открыто примкнули к одной из сторон вооруженного конфликта, не будучи членами регулярной армии, имеют право пользоваться правовыми льготами комбатантов только в том случае, если они сами предоставляют эти льготы другим.

Дополнительный протокол II значительно расширил круг людей, пользующихся международной защитой, за счет признания таковыми тех, кто участвует в вооруженных конфликтах внутри страны. Именно о Протоколе II, с моей точки зрения, нам целесообразно говорить более подробно. Прежде всего, этот Протокол распространяется на всех лиц, вовлеченных в конфликт, в том числе и на гражданское население территории, занятой теми или иными войсками. Но Протокол действует только в случае, когда антиправительственные вооруженные группы находятся под ответственным командованием и осуществляют над частью территории страны такой контроль, который позволяет вести непрерывные, согласованные военные действия и соблюдать условия настоящего Протокола. Иными словами, речь идет не о любых вооруженных формированиях, вступивших в конфликт с вооруженными силами страны, а только о тех, которые составляют «квазивоенное государство» или, если угодно, «военное квазигосударство». Они должны иметь контроль над определенной территорией, военного управителя и действовать согласованно на протяжении определенного времени. Лишь в этом случае такие военные формирования пользуются международными правовыми льготами. Если же речь идет о массовых беспорядках, о каких-то террористических действиях, как пишут в этом Протоколе — «об отдельных и спорадических актах насилия», то такие акты не рассматриваются как вооруженное противостояние внутри страны и подпадают под действие не международного права, а внутреннего государственного законодательства.

Протокол II касается не только конфликта, но и ситуации, наступающей после него. Все люди, которые были арестованы или чья свобода была ограничена в момент конфликта или после него, но в связи с ним, пользуются международной защитой. По сути, они имеют статус, приравненный к статусу военнопленных. Любые меры, предпринятые в отношении этих лиц, могут быть назначены лишь в условиях справедливого судебного разбирательства. Эти меры должны соответствовать Международному пакту о гражданских и политических правах. Но самое главное — Протокол предлагает Правительству, когда оно взяло ситуацию под контроль, как можно скорее и как можно шире применить амнистию к участникам такого вооруженного конфликта.

Гарантии гуманитарного свойства подразделяются как бы на два больших блока. Первый блок связан с принципами, соблюдение которых необходимо во всех случаях. Они сформулированы таким образом: все имеют право на уважение своей личности, чести, убеждений и религиозных обрядов. Это значит, что есть действия, которые никогда нельзя совершать. Второй блок посвящен действиям, которые совершать можно, но лишь при наличии некоторых определенных условий.

Никогда, независимо от военной ситуации, нельзя посягать на жизнь, здоровье, физическое и психическое состояние лиц, совершать убийства, применять жестокое обращение, пытки и т.д. Особо Протокол оговаривает, что в условиях военных действий нельзя отдавать приказы никого не оставлять в живых или убивать раненых, больных и людей, сложивших оружие. Запрещено не только отдавать такой приказ, но и практиковать такие действия. Запрещено коллективное наказание, проводится принцип индивидуальной ответственности. Это значит, что правительственные войска не могут налагать наказание на целые подразделения или населенные пункты, а должны выявлять виновность каждого человека. Во всех случаях запрещается взятие заложников. (К сожалению, в нашем Уголовном кодексе заложничество трактуется только в смысле захвата заложников вооруженными людьми с целью получения денег или выполнения каких-либо условий.) Конвенциями запрещены также акты терроризма, склонение женщин к проституции и непристойному поведению, изнасилование, грабеж, работорговля, а также угроза совершить любое из указанных действий. Например, власти не могут угрожать населению взятием заложников, требовать под страхом этого каких-то действий.

После того как Протокол II определяет круг лиц, подлежащих особой защите, он говорит о том, что всем воюющим сторонам необходимо разыскивать и подбирать раненых, обеспечивать доступ к ним медицинскому персоналу и давать возможность местному населению своими средствами оказывать помощь раненым.

Существенное место в Протоколе занимают нормы, касающиеся защиты третьих лиц. Сказано, что гражданское население вообще и любое гражданское лицо в частности не могут быть объектом нападения. Запрещено использовать голод в качестве средства ведения войны и, соответственно, разрушать ирригационные сооружения, продовольственные склады, вывозить продовольствие и т.д. Особо подчеркивается, что если на территории вооруженного конфликта находится какое-то сооружение, грозящее высвобождением опасных сил, например атомная электростанция или плотина, то даже при использовании его в качестве военного объекта наносить удары по нему нельзя. Гражданский объект, если он используется для военных действий, допускается атаковать лишь в том случае, когда атака на него не может вызвать высвобождения существенных разрушительных вредоносных сил. Предлагается также защищать места культурных ценностей и культа, запрещено использовать их для поддержки военных усилий. Это означает, что, например, установка пулемета на мечети является актом незаконным.

Приблизительно этим содержанием исчерпывается текст Протокола II. Он достаточно обширен и во многом повторяет правила, относящиеся к межгосударственным конфликтам, но не во всем. Например, здесь в качестве людей, заслуживающих особой международной защиты, не упоминаются лица, которые стихийно взялись за оружие, не будучи сведены в регулярные формирования, имеющие ответственного командующего и контролирующие определенную территорию. Очень важно, что в тексте этого Протокола предусмотрено, что его денонсация, то есть, отказ государства от применения его на своей территории, возможна лишь спустя шесть месяцев после заявления об этом. Это означает, что государство не сможет немедленно расправиться со своими противниками, вне соблюдения этого Протокола. Действия, нарушающие этот Протокол в течение шести месяцев, будут считаться нарушением международного права.

В соответствии с Женевскими конвенциями, стороны взяли на себя обязательство наказывать в уголовном порядке за совершение тех действий, которые недопустимы ни

при каких условиях: за пытки, взятие заложников, бесчеловечное обращение с пленными, причинение тяжелых страданий и незаконное, произвольное, производимое в большом масштабе разрушение или присвоение имущества без военной необходимости. Всякий раз, когда определяется правомерность уничтожения имущества, проверяется военная необходимость. То есть, сам по себе факт существенных разрушений еще не служит основанием расценивать некое действие как международное преступление.

Преступлениями международного характера сейчас является целая группа действий: посягательство на жизнь лиц, пользующихся международной защитой, пиратство, захват воздушных судов и т.д. Но нас сегодня особо интересуют преступления против мира, против человечности и военные преступления. В Московской декларации 1942 года союзники взяли на себя обязательство покарать нацистские злодеяния. Лондонское соглашение 1945 года учредило Международный военный трибунал для рассмотрения дел о главных военных преступниках европейских стран.

Устав Международного военного трибунала выделял три вида преступлений, которые подпадают под юрисдикцию этого суда. Во-первых, преступления против мира, к которым относятся планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны, участие в общем плане или заговоре, направленном на совершение любого из этих действий. Во-вторых, военные преступления, то есть, нарушения законов или обычаев войны — убийства, истязания, увод в рабство, убийство заложников, разграбление общественной или частной собственности, бессмысленные разрушения городов или деревень, разорения, не оправданные военной необходимостью и др. И, наконец, преступления против человечности — убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения, преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам. Очень важно подчеркнуть, что преступления против человечности наказываются независимо от того, совершены ли они в вооруженном конфликте или в мирное время.

Надо отметить, что впоследствии принципы Нюрнбергского трибунала были возведены в общие принципы международного права, которыми страны обязались руководствоваться. То есть, нормы Международного трибунала и принципы, содержащиеся в его приговоре, стали руководящими в оценке характера преступлений и ответственности за них. В 1968 году специальная конвенция установила, что срок давности при совершении этих преступлений не применим и национальные законодательства за эти преступления срока давности не устанавливают.

Обращаю ваше внимание на условия ответственности. За эти преступления отвечает *всякий*, независимо от должностного положения. При этом статус главы государства не освобождает от ответственности и не смягчает ее. Что касается исполнителей нижнего уровня, то есть, людей, которые выполняли приказы или правительственные распоряжения, то, по Уставу трибунала, они не освобождаются от ответственности за выполнение неправовых бесчеловечных распоряжений. Однако статус исполнителей может рассматриваться как смягчающее обстоятельство, если трибунал сочтет это соответствующим интересам правосудия.

В состав Международного военного трибунала входили четыре судьи, по одному от каждой державы, и четыре заместителя, которые замещали судью, если он почему-либо выбывал из состава суда. Международный трибунал в Нюрнберге рассмотрел только одно дело. Как оно закончилось — общеизвестно. Было вынесено несколько смертных приговоров, несколько оправдательных приговоров, несколько приговоров к пожизненному заключению и к заключению на длительные сроки. Процедура Международного трибунала повторилась еще один раз в Токио. Там рассмотрение дел относительно японских военных преступников тоже закончилось несколькими смертными приговорами. Но впоследствии отношения между союзниками дали трещину, и оставшиеся подсудимые, дела которых планировалось рассмотреть на этом трибунале, предстали уже перед американскими военными трибуналами. В Нюрнберге выписанные

из Соединенных Штатов судьи рассмотрели двенадцать очень крупных уголовных дел, в том числе дела немецких промышленников и судей. Последних в частности обвиняли в том, что они выполняли неправоые законы и санкционировали, например, принудительную стерилизацию так называемых расово неполноценных людей, уничтожение лиц, содержащихся в психиатрических клиниках, применение законов о защите расовой чистоты.

Я бы сказал, что процедуры международной уголовной ответственности имеют несколько довольно серьезных недостатков, порождающих определенные трудности. Прежде всего, это вопрос о выборе дела. Надо отметить, что Международный военный трибунал в Нюрнберге был создан и приступил к рассмотрению дел в результате военного поражения гитлеровской Германии. Обвиняемые, представшие перед трибуналом, были арестованы державами-победительницами. Поскольку планирование агрессивной войны, преступления против человечности, военные преступления являются обычно делом высшего руководства страны, то предать международному суду тех, кто пока находится у власти, довольно сложно. Кроме того, международная юрисдикция конкурирует с юрисдикцией национальной. Например, в нашем Уголовном кодексе есть ряд статей о преступлениях международного характера. В целом ряде стран геноцид, апартеид, экоцид, то есть, массовое отравление природы, вызвавшее тяжкие последствия, включены в национальные уголовные законодательства. В проекте уголовного кодекса Российской Федерации эти преступления тоже присутствуют. Какой трибунал должен рассматривать такого рода преступления — международный или национальный, непонятно. Обычно практика состоит в том, что за военные преступления и за преступления против человечности преследуют национальные суды. Это происходило и в советских судах, и в судах Германии, которые наказывали бывших нацистских преступников. Правда, приговоры германских трибуналов, как правило, не были связаны со смертной казнью, в основном это были приговоры к двадцатилетнему тюремному заключению или к заключению на меньший срок.

Кроме того, я бы сказал, что процедура международного производства очень дорога и громоздка. В Международном трибунале официальными языками были признаны русский, английский, французский и язык подсудимых, то есть, немецкий. В результате процедура трибунала двигалась очень медленно. Поскольку в Уставе трибунала было сказано, что документы должны вручаться подсудимому на его языке, — их тоже надо было переводить. Переводчики стоили дорого, и это было одним из оснований того, что американцы не захотели больше участвовать в процедуре таких международных судов и предпочли обойтись более дешевым вариантом правосудия — собственными военными трибуналами типа Нюрнбергского.

Существует еще проблема исполнения решений международных трибуналов. Либо на территории государства, где происходит суд, действуют какие-то международные подразделения, которые контролируют исполнение приговоров, представление доказательств и т.д., либо это доверяется национальному правоприменителю. Но тут возникают определенные трения между национальным и международным органами.

И, наконец, правила доказывания в международных трибуналах, по сути, не определены, поскольку Международный трибунал соединяет разные правовые системы. Это порождает ситуацию, когда суд вынужден вырабатывать эти правила применительно к данному случаю или вообще отказаться от них. Международный военный трибунал в Нюрнберге не имел процедуры доказывания. Там было сказано, что судьи не будут связаны формальными правилами и будут принимать доказательства в той мере, в какой найдут их справедливыми. К сожалению, это породило то, что доказательства представлялись обвинителями, связанными с национальными судебными системами. В итоге некоторые доказательства обвинения были приняты напрасно.

Сейчас к проблеме доказательств приковано особое внимание юристов в нашей стране. Суд присяжных, который у нас вводится, хорош также и тем, что там действует

процедура исключения доказательств, полученных с нарушением закона. Судьи нарабатывают практику признания некоторых доказательств незаконными. Эта процедура применяется примерно по половине дел, рассмотренных судами присяжных, и иногда исключается по 20—25 собранных следователем доказательств.

Когда формировали трибунал в Нюрнберге, то одним из элементов расхождения было предоставление подсудимым последнего слова. В российском законодательстве это практикуется, в британском законодательстве нет. Вообще британцы, как и американцы, до сих пор многого не понимают в нашем законодательстве. Некоторые наши процедуры им кажутся весьма странными и даже смешными.

Идея возрождения международных судов сейчас довольно серьезно разбирается. 14 марта 1994 года были приняты правила процедуры для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года. Однако, насколько мне известно, конкретных дел Международный трибунал не рассмотрел, и сказать, хороша ли эта процедура, я не могу. В апреле будет разбираться в ООН проект Международного уголовного суда для рассмотрения подобного рода преступлений, в том числе военных преступлений, преступлений против человечности и т.д. Предлагается сформировать его из восемнадцати судей, избранных на девять лет, назначить прокурора, дать возможность судьям заседать в качестве суда первой инстанции и в качестве апелляционного суда. Однако, если обратиться к тексту этого проекта, то выяснится, что правила доказывания там снова не определены. Определены некоторые правила, касающиеся назначения судей и юрисдикции этого суда. Процесс как таковой подробного описания в этом тексте не получил. Судьба решений международного суда, применение выработанных норм во многом будут зависеть от лояльности к нему национальных правительств. Например, в расследовании прокурору трибунала должна помогать местная власть. Аресты, которые намерен санкционировать Президиум этого трибунала, должны приводить в исполнение национальные полицейские силы. Отбывать наказание осужденному предстоит либо в государстве, выбранном по списку из тех, которые захотели, чтобы этот осужденный отбывал наказание на их территории, либо в месте пребывания этого суда, а оно до сих пор не определено. Таким образом, я думаю, что перспективы создания Международного уголовного суда достаточно проблематичны, а перспективы его эффективной работы, например разбирательств о последствиях конфликтов подобных чеченскому, тем более.

Последнее, что я хотел бы сказать, возвращает к тому, с чего я начал. Международное гуманитарное право руководствуется следующим принципом: поскольку нельзя эффективно воспрепятствовать войнам и кровопролитию, нужно, по крайней мере, сделать все, чтобы ограничить их какими-то гуманитарными рамками. Тут стоит воздержаться от опасных шагов, вызванных благими побуждениями. Сплошь и рядом жесткие требования соблюдения Женевских конвенций и критика национальных правительств за нарушения гуманитарного права порождают противоположный эффект. Раненых, которым не могут или не хотят обеспечить необходимые условия, предпочитают убивать на поле боя. Когда мы настаиваем на привлечении к ответственности высших должностных лиц, нельзя исключить, что этим мы подстрекаем их прятать концы в воду. Это надо иметь в виду. Поэтому всякое вмешательство должно быть весьма взвешенным и аккуратным. То, что хорошо выглядит на бумаге, к сожалению, не вошло в плоть и кровь наших людей. Уважаемая Елена Борисовна Мизулина спрашивает о том, когда же, наконец, мы научимся соблюдать право. Я вынужден ей ответить, что не скоро. В частности, хорошо зная проблемы судебной реформы, могу сказать, что мантии надеты на людей, воспитанных в совершенно других традициях, другими учеными и в другой логике.

Ответы на вопросы

Вопрос. Можно ли попытаться применить то, о чем вы говорили, к нынешней ситуации в Чечне, если предположить, что способность Дудаева и его командования контролировать действия своих военных сил сомнительна?

С. Пашин. Дополнительный протокол II действует во времени следующим образом. Неважно, какова ситуация на данный момент, если человек был взят в плен ранее. Его защищают по самому факту лишения свободы в связи с вооруженным конфликтом такого рода. Поэтому, если некогда эти силы подпадали под определение Протокола, то арестованные или взятые в плен в данный период вполне могут рассчитывать на защиту Протокола. Надо сказать, что Протокол не является единственным международным документом, защищающим людей в этих условиях. Есть еще и некоторые международные универсальные принципы, которые считаются неотъемлемыми: право человека на жизнь, на уважение его достоинства и т.д.

Международный Комитет Красного Креста в чеченском конфликте

Д. Алистоун

Прежде всего я хотел бы поблагодарить организаторов сегодняшней встречи за то, что я, как представитель Международного Комитета Красного Креста (МККК), могу принять в нем участие. Исходя из положений Женевских конвенций и из своего права на гуманистическую инициативу, МККК, будучи независимой и нейтральной организацией, в рамках своих полномочий стремится к облегчению участи жертв вооруженных конфликтов. Остановлюсь на деятельности МККК на Северном Кавказе, а также на применимости к данному конфликту тех или иных инструментов международного права. Но я сразу хочу заметить, что квалификация конфликта к мандату МККК не относится.

В настоящее время делегация МККК находится в России уже около двух с половиной лет, а на Северном Кавказе представители нашей организации работают более полутора лет. Первая делегация работала в связи с Осетино-Ингушским конфликтом и, чтобы ее представительство не ассоциировалось ни с одной из сторон конфликта, базировалась в Нальчике. До последнего времени наша деятельность в этом регионе носила достаточно ограниченный характер. В основном наши делегаты занимались предоставлением той или иной помощи различным категориям наиболее уязвимых слоев пострадавшего населения. А с того момента, когда осенью прошлого года развитие событий повернулось в совершенно другую сторону, мы стали укреплять нашу делегацию, и теперь в ней около шестидесяти человек. В конце прошлого года МККК обратился к мировому сообществу с призывом о сборе средств на деятельность МККК в этом регионе с целью помощи пострадавшим не только на территории Чечни, но и в Ингушетии и Дагестане. В настоящее время наша главная материально-техническая база находится в Нальчике, но у нас есть представительства в Назрани, в Хасавюрте, в Шали, а в последние дни мы открыли представительство в Грозном.

На первой стадии развития конфликта в Чечне наша помощь состояла в снабжении медицинских учреждений медикаментами, хирургическими материалами и инструментами. Что касается программы помощи перемещенным лицам, то здесь распределяется около ста тысяч семейных посылок в месяц, весящих в сумме примерно две тысячи тонн. Одной такой посылки хватает на месяц семье из нескольких человек. Другой формой помощи этой категории населения было распределение теплых одеял, потому что зима на Кавказе довольно суровая. В связи с тем, что пострадала инфраструктура, разрушены здания, выбиты окна, нарушена система водоснабжения Грозного, распределялись не только теплые одеяла, но и пластиковые полотна, которыми можно было закрывать пробоины, доставлялась питьевая вода, чтобы предотвратить возможные эпидемии.

Кроме того, с самого начала конфликта мы занимались и другой категорией пострадавших — арестованными или задержанными как со стороны российских войск, так и со стороны дудаевцев. При посещении военнопленных или других задержанных лиц миссия МККК не предоставляет этим людям никакого юридического статуса, направляя свои усилия на обеспечение гуманного обращения с заключенными. Эти визиты осуществляются в соответствии с правилами работы МККК, которые предусматривают общение с заключенными без свидетелей и возможность повторных встреч с ними. Еще одним направлением нашей работы является распространение информации о разлученных семьях, о пропавших без вести, обеспечение связи между родственниками.

С первых дней конфликта МККК проинформировал обе его стороны об обязанности соблюдать положения международного права, а именно, положения ст. 3,

общей для всех четырех Женевских конвенций, а также о необходимости применения положений Дополнительного протокола II. Ст. 3 на все сто процентов относится к чеченскому конфликту. Она гласит, что всем лицам, которые не принимают непосредственного активного участия в боевых действиях — гражданскому населению или же лицам, принимавшим участие, но вышедшим из строя по таким причинам, как ранение, задержание или взятие в плен,— всем им предоставляется защита международного права. Это означает, что бесчеловечное обращение, пытки, казни без суда и следствия абсолютно запрещены. Также запрещены нападения неизбирательного характера, направленные на гражданские объекты или на гражданское население. В этой статье упоминается и необходимость использования эмблем Красного Креста или Красного Полумесяца, которыми должны быть помечены объекты, находящиеся под защитой МККК, и указывается на недопустимость использования этих эмблем в других целях. Кроме того, в этой статье указано, что независимая нейтральная организация, такая, как МККК, может в конфликтных ситуациях предлагать свои услуги.

Другим направлением нашей работы были обращения к властям и контакты с ними по поводу предоставления МККК возможности доставлять гуманитарную помощь и выполнять свои международные обязательства.

В настоящее время мы опасаемся, что наша гуманитарная помощь не будет попадать в южные районы Чечни. В этом случае поток беженцев значительно усилится и буквально захлестнет все соседние республики.

Ответы на вопросы

А. Есенин-Вольпин. Со стороны МККК пострадавшим предоставляется большая помощь, а доходит ли она по назначению? Какова информация на этот счет? Известно о воровстве в Сомали. Какие меры предпринимаются по этому поводу в Чечне?

Д. Алистоун. МККК действует в такого рода конфликтах со времени войны в Биафре. Опыт показал, что наиболее надежным способом контроля за распространением гуманитарной помощи является непосредственное отслеживание ее доставки. МККК существует на средства так называемых доноров. Это своего рода спонсоры, перед которыми мы обязаны отчитываться. Если бы МККК не делал все возможное для того, чтобы отследить и обеспечить доставку гуманитарной помощи по адресу, эти деньги не выделялись бы. «Донорами» МККК являются прежде всего государства-участники Женевских конвенций, некоторые отдельные национальные общества и частные лица. Что касается нашей нынешней работы, мы стараемся по возможности больше сотрудничать с российским Красным Крестом, что, в основном, происходит в Ингушетии.

Конвенция ООН о статусе беженцев и деятельность УВКБ

О. Чернышова

Конвенция ООН о статусе беженцев была принята в 1951 году в Женеве. К сожалению, непосредственного отношения к людям, пострадавшим в Чечне от действий федеральных властей, она не имеет, так как они не подпадают под определение беженца, данное в Конвенции. Тем не менее вопрос о ее применении в отношении этих лиц постоянно ставится как самими пострадавшими, так и государственными органами.

Конвенция касалась людей, пострадавших от военных действий в период второй мировой войны. В 1967 году она была дополнена Протоколом, распространившим ее действие во времени за рамки событий, произошедших до 1 января 1951 года.

Ст. 1 Конвенции содержит определение беженца как лица, которое в результате событий или в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны вследствие таких опасений. Подобное положение распространяется и на лиц без гражданства в отношении страны их обычного пребывания. По Конвенции, лицо становится беженцем не в силу признания его таковым каким-либо органом, а в силу того, что оно *является* беженцем. В Конвенции перечислены только четыре причины, в силу которых человек может быть признан беженцем: опасение преследования по признаку расы, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям. При этом подразумевается, что преследования должны исходить от властей страны. Те же действия, исходящие от местного населения, могут быть признаны преследованиями лишь в том случае, если власти страны относятся к ним терпимо, не способны или отказываются взять преследуемых под свою защиту. Лицо, просящее международной защиты, должно находиться вне страны своей гражданской принадлежности или для апатридов вне страны — места своего обычного пребывания. Это правило, из которого исключений нет. Международная защита не может быть применена до тех пор, пока лицо пребывает на территории, находящейся под юрисдикцией его страны.

Статус беженца, предоставленный на основании Конвенции, сохраняется до тех пор, пока лицо не подпадает под один из перечисленных Конвенцией признаков его утраты: либо добровольное приобретение прежнего гражданства, либо приобретение гражданства другой страны, либо добровольное переселение в страну, которую он покинул, опасаясь преследования, либо получение гарантий защиты от страны своей гражданской принадлежности при том, что обстоятельства, которые служили основанием для признания лица беженцем, более не существуют. В виде исключения лицу может быть отказано в предоставлении статуса беженца, если оно не рассматривается как заслуживающее международной защиты. Для этого есть только три основания: если лицо, просящее статус беженца, совершило преступления против мира, человечности или военные преступления; если лицо совершило тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, до того, как оно было допущено на территорию страны в качестве беженца; если это лицо признано виновным в деяниях, противоречащих целям и принципам ООН.

Деятельность Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) в России осуществляется на основании положений Конвенции и Устава УВКБ. Работа этой организации в России началась после подписания 6 ноября 1992 года соглашения между УВКБ и Правительством РФ об открытии в России представительства для международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и иным лицам, относящимся к

компетенции УВКБ. Реальное сотрудничество началось в том же году, когда открылся Центр УВКБ по приему и регистрации беженцев. Тогда же Россия присоединилась к Конвенции и к Протоколу. Они вступили в силу на территории России в 1993 году. 19 февраля 1993 года в России были приняты два закона, которые определяют всю деятельность государственных органов в этой области. Это Закон РФ «О беженцах» и Закон РФ «О вынужденных переселенцах». Таким образом, российское законодательство разделяет беженцев на две категории. Собственно беженцы — лица, не имеющие российского гражданства, и вынужденные переселенцы. К вынужденным переселенцам могут быть отнесены лица, постоянно проживающие на территории Российской Федерации (как граждане РФ, так и лица без гражданства), либо граждане бывшего СССР, которые покинули место своего постоянного проживания на территории одной из республик СССР и приобрели гражданство РФ. Пострадавшие от действий властей в Чечне должны получать статус вынужденного переселенца.

По сведениям Федеральной миграционной службы России (ФМС), на данный момент статус беженца и вынужденного переселенца в стране получили более семисот тысяч человек. Только за 1994 год было зарегистрировано около восьмидесяти пяти тысяч беженцев и около ста шестидесяти восьми тысяч вынужденных переселенцев. Большую часть зарегистрированных беженцев, то есть, не граждан РФ, в России составляют лица из так называемого ближнего зарубежья.

Хотя формально различие между беженцами из СНГ и других регионов мира в законе не проводится, более того — такое разграничение категорически запрещено текстом Конвенции, статус беженца лицам из дальнего зарубежья фактически не предоставляется. Именно по причине того, что миграционная служба и вообще власти не занимаются лицами из дальнего зарубежья, которые просят убежища в России, основная деятельность УВКБ ООН сосредоточена в этой области. В нашем Центре по приему беженцев зарегистрировано на данный момент около пятидесяти тысяч человек из дальнего зарубежья. Более шестидесяти процентов из них составляют граждане Афганистана, значительное число прибывших из Анголы, Шри-Ланки, Заира — всего более чем из тридцати стран. Центр проводит регистрацию беженцев на индивидуальной основе. Если в результате собеседования выясняется, что лицо, обратившееся за помощью, соответствует критериям, указанным в Конвенции и в Уставе УВКБ ООН, мы выдаем ему письмо. Оно свидетельствует, что предьявитель отвечает критериям, перечисленным в Конвенции, зарегистрирован у нас и направлен нами в ФМС для определения его дальнейшего статуса на территории России. Однако ФМС не располагает сетью ЦВР, которые предусмотрены законом. Существует только один лагерь, открытый осенью прошлого года в Пермской области. Его максимальная вместимость составляет восемьсот человек, и по сравнению с пятьюдесятью тысячами, зарегистрированными у нас, это, конечно, слишком мало.

Существенные ограничения на проживание в ряде субъектов федерации лиц, не прописанных в этих регионах, — главная проблема для всех беженцев, оказавшихся на территории России, независимо от их статуса. Такие ограничения были приняты в Москве, в Санкт-Петербурге, в Краснодарском крае и еще в ряде регионов. Органы внутренних дел этих регионов руководствуются не законами и уж тем более не положениями международных документов, а рассматривают беженцев исключительно как незаконных мигрантов. Таких людей штрафуют, угрожают им депортацией, запрещают снимать квартиры — все это вместо того, чтобы направить их в те регионы России, где отсутствуют ограничения на прописку и регистрацию.

Осенью прошлого года ФМС подготовила изменения и дополнения действующего законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах, которые сейчас передала на рассмотрение в Государственную Думу. Что касается законопроекта об изменениях в Законе РФ «О беженцах», то я лично отметила в нем только один положительный момент — введение института временного убежища для лиц, которые не подпадают под

определение беженцев, но в силу объективных причин не могут быть высланы из РФ. Убежище предоставляется не более чем на шесть месяцев. Например, для граждан Афганистана, которых сейчас здесь очень много и которые лишены всякого правового статуса, такое решение было бы большим подспорьем. Все остальные изменения, предлагаемые данным проектом, являются грубейшим нарушением Конвенции и других международных обязательств, взятых на себя нашей страной. В частности определение беженца, данное в проекте этого закона, нарушает ст. 1 Конвенции. Предлагается на территории РФ беженцами признавать исключительно лиц, зарегистрированных в качестве таковых в порядке, предусмотренном законом, в то время как Конвенция гласит, что беженцами являются лица, вынужденные покинуть свою страну из-за обоснованных опасений преследования. Список положений, на основании которых лицо не может быть признано беженцем, содержится в Конвенции, и, как я уже сказала, он является исключительным. А проект закона расширяет этот список на несколько пунктов, и, в частности, требование пункта «е» ст. 3 о том, что беженцем не может быть признано лицо, совершившее преступление или правонарушение на территории РФ до признания его беженцем, откровенно противоречит Конвенции. Положение о том, что статус беженца не может предоставляться в РФ на срок более трех лет, также нарушает Конвенцию, устанавливающую, что статус беженца предоставляется человеку до тех пор, пока он не подпадает под одно из исключających положений. Отсутствуют в проекте предусмотренные Конвенцией гарантии от депортации беженца в страну, где его жизни или свободе угрожает опасность. Не разработан механизм оказания правовой помощи при обжаловании действий органов исполнительной власти в суде. Для людей, не знакомых с нашей правовой системой, а зачастую даже не говорящих по-русски, это актуально. Из-за отсутствия таких положений контроль судебной власти за решениями исполнительных органов в отношении беженцев сводится на нет.

В проекте, как и в предыдущем законе, практически не утвержден порядок работы с лицами, у которых отсутствует паспорт или удостоверение личности. Официально такая работа возлагается на органы внутренних дел, но они ее не ведут. Поэтому единственным документом беженца часто оказывается удостоверение личности, выдаваемое представительством УВКБ ООН в Москве. Однако органы милиции такое удостоверение личности в качестве официального документа не принимают и часто с удовольствием его уничтожают — возможно, по какому-то указанию сверху, поскольку это производится в массовом порядке.

На данный момент утверждать, что Россия выполняет международные обязательства, которые она взяла на себя в 1992 году, не приходится, но в том случае, если будут приняты проекты Закона РФ «О беженцах» и Закона РФ «О вынужденных переселенцах», ситуация с беженцами станет просто катастрофической. Особенно тяжело придется людям, которые здесь уже находятся и чей статус не определен.

Теперь о деятельности УВКБ ООН в Чечне. В результате действий федерального Правительства на территории этой республики огромное число людей всех национальностей, не задействованных в конфликте, были вынуждены покинуть свои дома. Сейчас они находятся либо в сопредельных с Чечней республиках, либо рассеяны по регионам России. Поскольку данный конфликт является внутренним, пострадавшим от него лицам не может предоставляться статус беженца, предусмотренный международной Конвенцией. Но тем не менее с этими людьми УВКБ работало: собирало информацию, оказывало гуманитарную помощь пострадавшим в конфликте.

В январе миссия УВКБ была направлена в районы размещения беженцев в Северной Осетии и Ингушетии. Полученные ею данные таковы: к 12 января в миграционной службе Северной Осетии было зарегистрировано примерно три тысячи триста пятьдесят обращений беженцев, восемьдесят процентов этих людей — этнические русские; в миграционной службе Ингушетии зарегистрировано тридцать шесть тысяч обращений, большая часть обратившихся — тоже русские. Цифры столь различны из-за

того, что принципы работы миграционных служб этих республик не были одинаковыми. Миграционная служба Северной Осетии регистрировала только тех, кто выражал желание остаться в Северной Осетии. Все остальные лица получали направление и бесплатный билет до Минеральных Вод, а там им выдавался билет до места назначения в России, которое они выбирали себе сами. Как правило, это места, где у них были родственники или друзья, согласные их принять. Поскольку основное число этих обращений было от этнических русских и оставаться в Северной Осетии и Ингушетии они не стремились,— цифра в три с половиной тысячи человек ни о чем не говорит. В миграционной службе Ингушетии регистрировали *всех* обращающихся. Следует отметить, что граждане чеченской национальности, как правило, вообще не обращались в миграционную службу из страха депортации в Сибирь, воспоминания о чем еще живы.

Люди, предпочитавшие ехать в Россию, по действующим правилам должны были снова регистрироваться в качестве вынужденных переселенцев на выбранном ими месте. Но, с одной стороны, прописка во многих регионах России ограничена, с другой стороны, миграционная служба приняла решение о том, чтобы временно не регистрировать в качестве вынужденных переселенцев всех лиц из района чеченского конфликта. Тем, у кого нет в России родственников или друзей, готовых их принять, ФМС предоставляет возможность выехать в один из семи регионов, где существуют места временного размещения вынужденных переселенцев. Там эти люди в течение трех месяцев должны ожидать решения относительно своего правового статуса. Тем пострадавшим, которые из Минеральных Вод дальше в Россию ехать не хотели, а это в основном ингуши, ФМС не предоставляла вообще никакого статуса. Работники миграционной службы заявляли, что не имеют денег на реализацию льгот, предусмотренных законом для этих людей. Не исключено, что здесь существуют и некие политические соображения. Ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» определяет их как лиц, «которые вынуждены или имели намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории РФ вследствие совершенного в отношении их или членов их семьи насилия или преследования в иных формах, либо имела реальная опасность подвергнуться преследованиям по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений, в связи с проведением враждебных кампаний, нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека». Полагаю, что одним из оснований отказа ФМС в регистрации людей, покинувших Чечню из-за этого конфликта, является нежелание федеральных властей признать свои действия актами насилия или действиями, ущемляющими права человека. По утверждению ФМС, это решение должно быть отменено в ближайшее время.

На середину марта общее число обращений в органы ФМС составило около двухсот восьмидесяти тысяч, то есть, не менее пяти тысяч ежедневно. Это сводная цифра по всем региональным отделениям миграционной службы, но вряд ли можно считать ее достоверной. Обратившиеся в органы ФМС получают от них единовременное пособие — двадцать тысяч рублей на человека, а наиболее нуждающимся предоставляются материальные льготы в виде бесплатного питания, теплой одежды и проч. Из этих двухсот восьмидесяти тысяч человек — двести пятьдесят тысяч разместились самостоятельно, и только девять тысяч были направлены в ЦВР.

Действия, предпринимаемые сейчас гуманитарными организациями, в том числе УВКБ ООН, конечно, очень важны потому, что людей, оставшихся без средств к существованию, нужно обеспечить горячей пищей и хотя бы временным жильем в вагончиках. Но основной вопрос должен быть решен на федеральном уровне — необходимо предоставить этим людям правовой статус. Без него они не могут получить компенсации за потерянное имущество и даже находиться во многих регионах России.

Правовое пространство беженцев

С. Ганнушкина

Прежде всего я позволю себе реплику, касающуюся несколько идилического отношения к трем годам правления Дудаева, которые были тут охарактеризованы как «три года относительного спокойствия». К нам приходят сотни беженцев из Чечни, и говорить о спокойствии в течение этих лет не приходится. Дело не только в разгуле преступности и правовом беспределе: происходили грабежи, убийства, насилия, ничего не стоило выгнать человека из дома, с работы. Важно, что власти не принимали никаких мер, чтобы навести порядок, и часто покрывали «своих мерзавцев». Антирусские настроения безусловно существовали, но я не могу сказать, что люди преследовались исключительно по национальному признаку. По моим наблюдениям, это скорее делалось по признаку клановой незащищенности. Там, где клан был в состоянии защитить человека, он его защищал, в противном случае не только русские, но и чеченцы лишались работы, лишались имущества. Замалчивание этого вызывает протест людей, проживших три года в ощущении полной заброшенности. Естественно, «защищать» их с помощью авиации, которая уничтожила весь их мир — бездарно и преступно. Сами цели этого преступления были совершенно иные, нежели защита кого бы то ни было.

Как уже говорилось, Россия в 1992 год присоединилась к Женевской конвенции о статусе беженцев, а в марте 1993 года были приняты законы РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Законы весьма несовершенные. Во-первых, они нечеткие: например, в одном абзаце говорится о регистрации *ходатайств* о присвоении статуса беженца или вынужденного переселенца, в следующем — о регистрации *лиц*, подавших ходатайство. В законах сказано, что через три месяца после подачи ходатайства о присвоении статуса должно быть принято соответствующее решение. И за те же три месяца беженец или переселенец должен выбрать себе место жительства. Как же он может выбирать, если решение о статусе еще не принято и ему, естественно, ничего не предлагают? Очень много таких туманных мест, которые позволяют властям трактовать закон как вздумается. Хоть это очень близкие законы, аналогичные проблемы решаются в них по-разному, и это тоже дает возможность большого произвола для соответствующих служб. Например, в законе нет прав и обязанностей вынужденного переселенца, а беженца есть.

Кроме того, к сожалению, эти законы невыполнимы, потому что и когда они принимались и сейчас они материально не обеспечены. Предполагалось, что всем, чьи ходатайства зарегистрированы, предоставят места в ЦВР с замечательными условиями: там будут кормить, лечить, учить, даже подыскивать людям работу. Таких центров не существует, а в тех, которые появились, по информации ФМС, сейчас находится около семидесяти пяти тысяч беженцев и переселенцев. Капля в том море, которое сейчас все ширится и близится к трем миллионам!

Через три месяца после регистрации должны дать постоянное жилье, которое беженец вправе выбрать из перечня, предлагаемого ФМС. Откуда возьмется жилье, закон, естественно, не говорит. ФМС вот уже второй год пытается расселить беженцев из гостиниц и общежитий Москвы и Московской области, куда их поселили в 1990 году. У ФМС есть некоторый жилищный фонд в маленьких трудоизбыточных населенных пунктах, и он не истощился только потому, что люди не хотят уезжать из столицы, где прожили уже пять лет. Для них это еще одна депортация, которую старики могут уже не выдержать. Возникает дополнительный конфликт между беженцами и властью, причем обе стороны находят в законе правовую опору, поскольку беженец «обязан оставить место своего временного поселения в установленные ФМС сроки» (ст. 6 Закона РФ «О беженцах»), но «вправе избрать местом своего постоянного жительства населенный пункт

из числа предлагаемых ему ФМС или населенный пункт, в котором проживают его родственники при условии их согласия на совместное проживание» (ст. 5 того же закона). Тем же из граждан бывшего СССР, кто принял гражданство РФ и тем самым превратился в вынужденного переселенца, ст. 5 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» обеспечивается даже право выбора постоянного места жительства на территории РФ «по собственному желанию».

Оба закона не имеют прямого действия, требуют принятия массы дополнительных решений и постановлений, определяющих механизмы их действия. Задание на такую разработку было дано ФМС еще Верховным Советом РФ. На это было отпущено два месяца, но прошло два года, Верховный Совет уже не существует, а механизмов нет и законы не действуют.

Хороши ли хоть чем-то эти законы? Да, на мой взгляд, тем, что в них есть установка на помощь людям, в отличие от тех законопроектов, о которых уже говорила Ольга Чернышова. Изменения, которые предполагается внести в Закон РФ «О беженцах», по существу делают его совсем другим. Уже говорилось, как предлагается определить термин «беженец». Это не случайная описка — ФМС поступала так всегда. Когда мы приводили человека и говорили: «Вот беженец, помогите ему», нам отвечали: «Беженец? А где у него наше удостоверение? Нет, это не беженец». Теперь они собираются это узаконить. Предлагаемый закон о беженцах есть скорее закон о ФМС, вернее, о том, чего ФМС теперь делать будет не нужно, поскольку вся работа перекладывается на территориальные миграционные службы и другие министерства и ведомства. Надеюсь, они-то и не дадут хода этому закону.

Мы говорим сейчас о Чечне. Поскольку власти считают ее жителей гражданами России, покинувшие места постоянного проживания оказываются вынужденными переселенцами, поэтому я в первую очередь коснусь законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О вынужденных переселенцах”». Последняя его редакция внесена на рассмотрение в Думу 16 марта, представляла его руководитель ФМС Т. Регент. Вместо определения вынужденного переселенца ст. 1 начинается словами: «Вынужденным переселенцем может быть признан гражданин РФ, который...» — то есть, может быть признан, а может и не быть. И в таком духе дальше: где речь идет о Правительстве — «может», «содействует», а где о переселенцах — «обязан», «лишается» и т.п. «Лагерем пахнет», — заметил один из членов Комиссии по правам человека. Проект закона дает право на жизнь тому, что до сих пор было только *практикой* работы ФМС.

Огромны списки причин, по которым человека могут не признать переселенцем и по которым человека можно лишить статуса. Среди причин лишения статуса есть и такая: «...если лицо не соблюдает установленный срок, порядок и условия проживания в месте временного размещения». Парадокс! Несуществующая, еще не написанная инструкция о порядке проживания может влиять на законное право человека считаться переселенцем. Что может быть признано нарушениями? После одиннадцати не пришел или даму к себе пригласил? В город уехал без спроса? Я не шучу. Наша организация посещает ЦВР, там полноправные хозяева — местные власти. В Новгороде — очень симпатичные люди и относятся к опекаемым доброжелательно. А в Тверской области сидит зверь, который заставляет каждого, кто уезжает в Москву, скажем, на день, писать объяснительную записку и может не пустить. И если переселенец нарушит инструкцию этого директора ЦВР, его можно будет лишить статуса? Да, если закон будет так сформулирован. Еще одной причиной утраты статуса может стать «получение жилого помещения в домах государственного фонда». Остается неясным, почему государство не должно защищать права человека, изгнанного из своего, скажем, двухэтажного дома с садом, если он получил комнату в коммунальной квартире.

В законопроекте срок проживания в ЦВР строго ограничен тремя месяцами. До сих пор это был срок для властей, в течение которого переселенцу должны были предоставить жилье. Теперь сам переселенец должен покинуть центр и отправиться на все четыре

стороны — через три месяца за него уже никто не отвечает. Мы знаем, что переселенцам из Чечни постоянно этим угрожают, но пока мы можем их успокоить, ссылаясь на еще действующий закон. В законопроекте «территориальным органам дается право прекратить работу по расселению вынужденного переселенца в случае его необоснованного отказа от двух вариантов расселения», что делает ФМС и сейчас, но без законных на то оснований, так как пока еще переселенцу должен быть предоставлен перечень мест расселения. Кто может решить, обоснован ли отказ от варианта расселения, кроме самого расселяемого? Надо сказать, что появление статьи о жилом фонде для временного поселения и возможность предоставления жилья для постоянного проживания — безусловно, важнейшее достоинство законопроекта, но полученное жилье нельзя ни продать, ни обменять, что означает крепостное право для переселенца, закрепление его за местом расселения.

В законопроектах изъята статья о создании фондов материальной помощи беженцам и переселенцам, что сосредоточивает все средства в руках ФМС. Мы послали в Комитет по делам СНГ по просьбе Затулина свои замечания. Сомневаюсь, что они будут приняты или учтены.

Я хочу обратить внимание на самое большое нарушение международных норм — у нас до сих пор нет документа единого образца, не зависящего от чиновничьей прихоти, который мог бы служить удостоверением личности беженца на всей территории страны с момента получения им статуса до тех пор, пока беженец сам не решит от этого статуса отказаться в соответствии с Конвенцией. Сейчас миграционная служба может не продлить удостоверение беженца в связи с его переездом на новое место, то есть, фактически лишить беженца статуса. Например, если беженец получил удостоверение беженца в Подмосковье, в Москве оно уже недействительно и требуется перерегистрация. Год назад мне пришлось написать с десятков ходатайств, побывать во многих департаментах, чтобы добиться перерегистрации удостоверений на Москву для трех инвалидов, проживающих в общежитии в Москве, но имеющих подмосковную регистрацию. И в течение нескольких месяцев, пока шла эта борьба, они не получали пенсий.

В мае—июне в Государственной Думе при Комиссии по проблемам беженцев под руководством Ж.М. Лозинской была создана экспертная группа, в которую вошли сотрудники Комиссий по правам человека и по гражданству при Президенте РФ, работники ФМС, некоторые депутаты, представители общественных организаций, занимающихся проблемами беженцев, в частности С. Ганнушкина. В результате работы этой группы в текст законопроекта были внесены поправки и предложения общественных деятелей. В большинстве случаев ФМС пошла навстречу высказанным замечаниям. Существенно переработанный законопроект был внесен в Думу уже как законодательная инициатива не только ФМС, но и ряда депутатов. В июле он был принят в первом чтении. В Законе РФ «О вынужденных переселенцах» предлагаются более четкие формулировки, достигнуто большее его соответствие международным нормам

Руководствуясь проделанной работой, ФМС своей инициативе внесла большие изменения и в законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон “О беженцах”», что также приблизило его к международным нормам. Эти законопроекты были приняты в первом чтении одновременно.

Очевидно, свою роль сыграла реакция общественности в стране и за рубежом на практику ФМС и ее законодательную инициативу. В частности УВКБ и другие международные организации дали свои заключения на предлагавшиеся ранее законопроекты..

Из-за аморфности законов, их материальной необеспеченности и неразработанности механизмов их действия появляется на свет множество всяческих подзаконных актов — постановлений, решений, инструкций, которые противоречат этим же законам и катастрофически влияют на судьбы беженцев. Антибеженский разгул, когда противозаконные распоряжения пошли одно за другим, начался с октября 1993 года. 5 октября появилось постановление № 906 Правительства Москвы «О мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения», текст которого удалось получить только после окончания его действия. Не только радиостанции, сообщившие об этом распоряжении, но и отделения московской милиции не имели текста и не знали номера этого документа. Однако документ действовал, и якобы в соответствии с ним из Москвы выкидывались в неизвестность десятки лиц подозрительной внешности, так называемой кавказской национальности. Милиция хватала и сажала в поезда, идущие из Москвы, всех, кто не имел московской прописки, в том числе и беженцев. Избитым и ограбленным не было числа! Позже выяснилось, что в постановлении шла речь только о «выдворении нарушителей общественного порядка, не имеющих прописки в г. Москве».

Можно утверждать, что с того времени в России создалась новая правовая атмосфера. Распоряжения властей окутываются тайной и добываются общественностью путем детективного расследования. Обычно о том, что уже действует новое постановление или инструкция, мы узнаем от беженцев, задержанных милицией. Начинается суeta и поиски, запросы... и откапывается документ.

13 октября 1993 года появилось постановление № 1049 с грифом «не для печати» «О мерах по упорядочению временного пребывания беженцев в г.Москве». В нем речь шла о выселении беженцев из гостиниц и общежитий Москвы в какие-то якобы освободившиеся военные городки, но военные не предложили ничего кроме тридцатого километра Магаданского тракта. Ситуация была действительно очень серьезной, и лишь путем привлечения пристального общественного внимания удалось предотвратить насильственное выселение. Тогда в Москве выселение остановилось, а вот в Московской области в 1994 году его провели более грамотно, через суды. В суд подавали новые владельцы пансионатов и других мест расселения, а представители ФМС с удивительным энтузиазмом выступали в их поддержку в качестве третьей стороны. Только там, где удавалось наскрести денег на адвокатов, процессы затягивались и ФМС все же приходилось подбирать беженцам приемлемое жилье.

Распоряжение № 637 мэра Москвы «О введении особого порядка пребывания в городе Москве граждан, постоянно проживающих за пределами России» от 5 ноября 1993 года ввело сбор, равный десяти процентам месячной минимальной зарплаты в день, а штраф за нарушение этого порядка составляет от двух до пятидесяти минимальных зарплат. А единовременная помощь беженцу в столице назначена в одну минимальную зарплату. Значит, если к нам кто-то прибежал от погромов и еще не успел зарегистрироваться, то его могут остановить на улице и, пожалуйста,— штраф в миллион рублей. Обычно это делается «по физиономии». Полковник Донцов, с которым мы вместе участвовали в круглом столе на радио «Свобода», сказал: «Мы задержали не только лиц кавказской национальности, но и двести человек вполне нормальной внешности — украинцев и белорусов». Моего приятеля из Азербайджана остановили на улице два милиционера, едва он начал с ними объясняться, один из милиционеров говорит: «Это из наших жидов»,— и отпустили. Вот так повезло человеку. Других же штрафуют и квитанции, как правило, не дают. Так действуют эти распоряжения: в казну мало что поступает, зато, по остроумному выражению одного из сотрудников прокуратуры, «распоряжение подкармливает наших ребят». А ведь у многих беженцев никаких документов на право находиться в столице нет, поскольку сроки предоставления статуса не соблюдаются, а их ходатайства в Москве не регистрируют. До сих пор норма о сборе за пребывание в Москве распространялась и на жителей Чечни, так что наши московские

чиновники признали ее независимость гораздо раньше, чем об этом заговорили сами чеченцы.

Хочу развеять один стойкий миф о том, что беженцы заполнили Москву. В Москве процент беженцев в два с лишним раза ниже, чем в среднем по России. Обманчивое впечатление складывается, поскольку беженцы едут в Москву, ибо здесь и более нигде принимаются решения.

Обращаю внимание, что в постановлении № 1049, как и в последующих, проблема беженцев связывается с «укреплением порядка», чем вызывается стойкая ассоциация: беженец — правонарушитель. Однако статистика Прокуратуры Москвы показывает, что преступность среди беженцев в два с половиной раза меньше, чем по Москве в целом.

Московский мэр постановлением № 519 от 28 июня 1994 года поручил миграционной службе Департамента труда и занятости Москвы в месячный срок разработать проект постановления Правительства Москвы, дабы предусмотреть «ограничение приезда беженцев в Москву, ответственность этой категории лиц, задержанных в городе, и порядок их выдворения», а Департаменту муниципального жилья совместно с ГПУ в двухнедельный срок «подготовить предложения по порядку изъятия жилой площади у граждан, систематически нарушающих правила регистрации». Это постановление было снабжено подробным планом мероприятий по приведению его в действие и двумя законопроектами: одним московским «Об условиях пребывания в городе Москве граждан, постоянно проживающих за пределами РФ», другим российским «О внесении дополнений и изменений в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях РСФСР». В числе прочего планами предусмотрено ежемесячное проведение общегородских мероприятий «Режим» для проверки соблюдения регистрационного режима в гостиницах, рабочих и студенческих общежитиях, жилом секторе. Вот и попробуйте проявить гостеприимство! Нагрянет «Режим», и вашу приватизированную квартиру изымут в установленном порядке. Таково наше общее, а не только беженцев, правовое пространство.

Москва явилась примером и для создания ряда актов по взиманию сбора за прописку. Согласно московскому закону «О сборе на компенсацию затрат городского бюджета по развитию инфраструктуры города и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Москву на жительство», для тех, кто не имеет российского гражданства, устанавливается сбор в пять тысяч минимальных зарплат за прописку на приобретенной ими в Москве жилой площади. Для беженцев не делается исключения, зато оно сделано для служащих МО, МВД, МЧС, всех производных КГБ, налоговой полиции. Видимо, эти категории граждан не пользуются инфраструктурой. Для граждан России сбор уменьшен в десять раз, всего каких-то пятисот минимальных зарплат! К нам обращаются беженцы, которым удалось купить квартиры в Москве, но чаще те, кто получил их по дарственной от одиноких родственников или по завещанию близких людей. У наших подопечных нет таких средств. Они вынуждены жить в своих квартирах без прописки или бесконечно долго судиться с московскими властями. Иногда это приводит к успеху, чаще — нет. А пока суд да дело, люди сидят без работы, пенсий, пособий, медицинской помощи.

Не лучше обстоит дело в Москве, и не только в Москве, с регистрацией у родственников. По закону для этого необходимо только «согласие родственников на совместное проживание», однако ограничения принимаются одно за другим. 14 апреля 1995 года Правительством Москвы было принято распоряжение № 656-РП, согласно которому в Москве «могут быть зарегистрированы беженцы и вынужденные переселенцы, имеющие близких родственников, постоянно проживающих в городе Москве. К близким родственникам относятся: супруг, супруга, сын, дочь, мать, отец, родные братья и сестры, бабушка, дедушка, внук и внучка». Оговорены, правда, некие особые обстоятельства. Но каковы они, если беженке за восьмидесятилетнего отца, приехавшего к ней из Баку, пришлось выдержать настоящее сражение с Московской миграционной службой? Старик

почти год не получал пенсии. Но выходит, что ему весьма повезло, потому что 9 ноября 1994 года, то есть, всего через полгода после предыдущего, вышло новое распоряжение № 2154 Правительства Москвы «О совершенствовании работы с беженцами и вынужденными переселенцами». Оно по-спартански лаконично: отныне «на территории города Москвы могут быть зарегистрированы только беженцы и вынужденные переселенцы, получившие постоянную прописку на общих основаниях». Совершенство достигнуто. Я приведу один пример. Жена и ее больной раком муж приехали на лечение в Москву из Грозного в ноябре 1994 года и, естественно, задержались здесь. Тем временем их дом в Грозном был разрушен. По счастью у этой женщины в Москве живет одинокий дядя, который готов прописать ее с мужем у себя. В прописке на общих основаниях им отказано, регистрация в качестве вынужденных переселенцев теперь невозможна. Без прописки и регистрации жена не может работать, ее муж не получает пенсии, а главное — медицинского обслуживания. После шестой операции в ЦВР его везти нельзя. Кроме того, по распоряжению № 2154 гражданин, имеющий постоянную прописку, уже не признается беженцем или вынужденным переселенцем. Таким образом, это распоряжение сводит число новых беженцев в Москве к нулю.

17 июля во исполнение закона о праве граждан на свободу передвижения принято постановление Правительства РФ № 713 об утверждении правил регистрации граждан РФ. П. 5 этого постановления снимает исключительное право Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга на отказ «в регистрации беженцев и вынужденных переселенцев на жилой площади родных и знакомых при их согласии, независимо от размеров площади». Таким образом, постановление Правительства Москвы № 2154 от 28 июня 1994 года явно становится незаконным. Однако как будет осуществляться практика, особенно в Москве, пока неизвестно..

Еще раз вернусь к проблеме недоступности информации. Есть распоряжение Правительства Москвы № 287-РП от 31 января 1994 года о бесплатном медицинском обслуживании беженцев по месту их фактического проживания (то есть, без прописки, но не без регистрации), однако медицинским учреждениям об этом часто неизвестно. То же самое относится и к распоряжению от 21 апреля 1994 года о льготах по налогу на прибыль для гостиниц, где бесплатно живут беженцы. Администрация, разумеется, знает о льготах, но скрывает от беженцев, чтобы держать их в страхе перед выселением. Мы рассылаем запросы в соответствующие инстанции и раздаем беженцам копии ответов, которые служат им защитой. Но поток документов так велик, что справиться с ним все труднее.

Не надо думать, что условия для беженцев в провинции лучше, чем в Москве. Теперь каждый начальник сам принимает решения, как ему поступать в его вотчине. Я уж не говорю об ограничениях прав беженцев в Ставропольском и Краснодарском краях, где беженцев действительно в десять раз больше, чем по России в целом. Мы получаем множество писем и убеждаемся, что при бездействии законов любой председатель сельсовета может насочинять таких правил, что Лужкову и в голову не придут. Однако образцом для них обычно служит Москва, об этом тоже забывать нельзя. Вот передо мной пример весьма яркий, о котором нельзя не сказать: принятый Воронежской областной думой 10 марта 1995 года закон «Об упорядочении миграционного процесса». Я его не буду комментировать, только процитирую избранные места. «Гражданин РФ, гражданин бывшего Советского Союза, лицо без гражданства, находящиеся на территории области на законных основаниях, имеют право на свободу передвижения... Ограничения права на свободу передвижения... допускаются только на основании федерального и областного законодательства» (ст.1). Воронежский закон устанавливает сбор за регистрацию пребывания в области «в процентном отношении к минимальной месячной оплате труда за каждые сутки пребывания в размерах: а) с гражданина РФ — десять процентов, б) с гражданина бывшего Союза ССР — двадцать процентов, в) с иностранного гражданина, а

также граждан РФ и бывшего СССР, которые прибыли с предпринимательскими целями,— пятьдесят процентов...» (ст. 12). Продешевил Юрий Михайлович! «Срок временного пребывания на территории Воронежской области ограничивается сорока пятью сутками» (ст. 4). Есть там и ст. 17 о порядке выдворения за пределы области. Необычайно опасно для беженцев Приложение № 1 к областному закону, в котором определена квота на прием мигрантов в полпроцента от числа жителей соответствующего населенного пункта. А это значит, что из двадцати двух тысяч переселенцев из Таджикистана, передовой отряд которых строит близ города Борисоглебска Воронежской области по согласованному на всех уровнях плану микрорайон, смогут официально прописаться всего несколько сотен человек.

В последнем сюжете слышатся отголоски постановлений №№ 1019 и 1021 Правительства РФ от 8 сентября 1994 года «О регулировании миграционных потоков в Краснодарском крае» и «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции». Внешняя и внутренняя миграции — рабочие понятия, позволяющие ФМС отличать беженцев из стран третьего мира от наших бывших сограждан по СССР. Что бы ни имели в виду авторы постановлений, их содержание затрагивает не только Краснодарский край и внешнюю миграцию. «В двухмесячный срок подготовить предложения по созданию механизма установления иммиграционных квот по приему беженцев и вынужденных переселенцев» (№ 1019). Коль скоро речь зашла о вынужденных переселенцах, то будут затронуты интересы граждан России, а «предложения об иммиграционной квоте приема иностранных граждан и лиц без гражданства» (№ 1021) касаются наших соотечественников в республиках бывшего СССР.

Кроме законов, которые не работают, кроме множества актов, принимающихся разными думами, правительствами, мэриями в любой деревне, существуют еще и инструкции, которые тоже определяют правовое положение беженца. И в них те нововведения, которые предлагаются новыми дополнениями к законам о беженцах и вынужденных переселенцах, уже есть. Действует также инструкция, согласно которой статус может получить только семья в полном составе. Переехать в Россию, обосноваться и потом вывезти семью нельзя. Извольте ехать все вместе, иначе не поверят вынужденности вашего переселения! Житель Узбекистана принял российское гражданство и получил в российском консульстве направление в Тверь. В направлении были слова «по согласованию с ФМС», однако в Твери принять его с сыном отказались. Получив письменный отказ, он подал в суд на ФМС. Московская миграционная служба превратилась в соответчика после того, как он принял решение обосноваться у брата, постоянно живущего в Москве, и снова получил отказ. Одним из доводов сотрудников миграционных служб было то, что истец жену и дочь оставил в Узбекистане. На суде выяснилось, что этот человек целый год не мог работать по специальности и подвергался другим формам дискриминации, однако до сих пор ему не дают удостоверения вынужденного переселенца, чем лишают возможности устраивать в России жизнь своей семьи. И этот судебный процесс тянется уже два года.

Теперь не могу не коснуться еще одного интересного вопроса. С выпиской у нас тоже проблемы. Положим, беженцу из Азербайджана, наконец, дают жилье в России. В какой-нибудь деревне от него требуют выписку из квартиры в Баку. Он начинает объяснять, что такое Азербайджан, что там происходит и почему он уехал. ФМС отправляет его в посольство Азербайджана, где он оставляет заявление об отсутствии претензий к Азербайджану и пятьсот тысяч рублей консульского сбора с каждого взрослого члена семьи. Теперь уже и другие посольства это делают. Доходно! За такие немалые деньги человеку в паспорте ставят штамп о выписке, без которого у нас невозможна прописка, давно отмененная! Жилищные комиссии миграционных служб теперь уже без этой выписки и не разговаривают с беженцами, чтобы по несколько раз не ходили. Власти вместо того, чтобы требовать выполнения соглашений между республиками бывшего Союза о выплате компенсаций за беженцев, которые вынуждены

были эти страны покинуть, позволяют им брать деньги с людей, лишенных жилья и имущества. В результате Россия лишается права на компенсацию со стороны стран изгнания беженцев. Очевидна необходимость отмены для беженцев подобной печати в паспорте, ставить ее можно по месту новой прописки, что и делают в некоторых городах местные власти по своей инициативе. Но ФМС принимает и оправдывает сложившуюся практику. Представьте себе, людям нужно набрать пятьсот тысяч, идти в азербайджанское посольство, отдавать туда эти деньги и заявление об отсутствии претензий к стране, которая их выгнала и лишила всего. Что они чувствуют?

Характерна история телеграмм, которые рассылались во все региональные миграционные службы по поводу регистрации жителей Чечни. Казалось бы, очевидно, что все они подпадают под действие Закона «О вынужденных переселенцах». Однако 27 декабря 1994 года Т. Регент была дана первая телеграмма о том, что чеченцев регистрировать как вынужденных переселенцев запрещается. 28 января мы ее привезли из Новгородского ЦВР, и я ее огласила на пресс-конференции по поводу подписания участниками антивоенного движения соглашения о совместных действиях. 31 января Т. Регент дает другую телеграмму, в которой ошибку исправляет — теперь из Чечни не будут регистрировать никого. Снова в прессе был поднят шум. И вот, наконец, сначала в средствах массовой информации, а потом уже в региональных миграционных службах появляется распоряжение регистрировать всех. Но хорошие люди в местных службах регистрировали и раньше, поскольку без регистрации не берут на работу, не платят пенсий и пособий, не берут учиться детей. Единственное, на что в России можно надеяться, — на то, что инструкции у нас строго не выполняются — ни хорошие, ни плохие.

В заключение мне хотелось бы сказать еще несколько слов о положении вынужденных переселенцев из Чечни. 8 октября 1993 года Министерством социальной защиты РФ было принято распоряжение № 1-2955-18 «О порядке выплаты пенсий гражданам, проживающим в Чеченской Республике». Оно обязывает органы социальной защиты принимать на учет пенсионные дела граждан Чечни в любом населенном пункте. Это единственное в своем роде человеческое распоряжение дало возможность многим пенсионерам перевести пенсию в удобное им место задолго до военных действий. Те же, кто этого не сделал, остались на сегодняшний день без пенсий, потому что их пенсионные дела уничтожены. Их ситуация законом не предусмотрена и не могла быть предусмотрена, поскольку не может быть закона о последствиях бомбежки своего собственного народа. До сих пор не принято никакого постановления, облегчающего людям, прибывшим из зоны военных действий, правила проживания у родственников и знакомых, прием на работу без утраченных документов, продолжение обучения в институтах и школах, получение бесплатной медицинской помощи. Двадцать тысяч рублей одновременно — все, что государство считает необходимым им дать. Та часть переселенцев из Чечни, которая попала в ЦВР, получает питание на пять тысяч в сутки. Хорошо, если эти деньги дают на руки. В большинстве случаев эти деньги идут в столовые или кафе, за счет чего обесцениваются, а люди сидят без гроша в кармане в буквальном смысле. В ЦВР нет возможности работать, нет прессы. Люди после психической травмы попадают в изоляцию и начинают искать врага в соседе, получившем чуть больше гуманитарной помощи.

В Думу внесен проект закона «О социальных гарантиях, предоставляемых лицам, пострадавшим в результате вооруженного конфликта в Чеченской Республике». Он абсолютно пуст: повышение пенсии по инвалидности и потере кормильца на одну минимальную зарплату и оплата расходов на погребение, по мнению законодателей, исчерпывают необходимые социальные гарантии жертвам преступления государства. Мы делали попытки собирать иски на утраченное жилье и имущество и собираемся составить иск на причинение морального ущерба, но все разбивается о неразработанность нашего

законодательства в этой области. Нам нужна юридическая помощь, о которой я надеюсь поговорить за круглым столом, когда мы продолжим обсуждение этой темы.

Права ребенка и чеченский кризис

А. Клизман

В перерывах мы разговаривали с коллегами-адвокатами, и обозначился такой вопрос: является ли происходящее геноцидом? И не случайно я у Сергея Адамовича пытался выяснить его точку зрения по этому поводу. Думаю, что это не геноцид, а явление, куда более страшное и не имеющее правового определения. Не имеем ли мы дело с тем, что находится вне сферы права и не поддается правовому определению? Попробуйте вспомнить, было ли когда-нибудь такое, чтобы государство обдуманно, планомерно, на основании принятых им норм уничтожало собственное население? Может быть, кто-то что-нибудь вспомнит, а я не могу. Репрессиям у нас в стране придавалась более или менее законная форма, а тут используется против собственных граждан армия и военная техника, предназначенные для уничтожения агрессора. Может быть, стоит вспомнить Курдистан или что-то в этом роде.

Здесь обсуждались разные проблемы, с тем же, что касается прав детей, все достаточно просто. Существует Декларация прав ребенка, где хорошо и подробно описаны те права, которые имеют дети. Нет нужды ее цитировать. Все знают, что дети имеют право на нормальный образ жизни, счастливое детство, на нормальное материальное положение и прочее. Аналогичные нормы содержатся в действующей Конституции РФ, и они тоже не нуждаются в комментариях. Поэтому, в отличие от вопросов государственного статуса, суверенитета, права народов на самоопределение, то, о чем я хочу сказать, достаточно однозначно.

Дети не комбатанты. Это у взрослых людей есть возможность выбора: можно поехать в Чечню воевать, можно бежать, можно идти в армию, можно уклоняться от призыва. У детей возможности выбора нет — они идут туда, куда их ведут. Я не случайно заостряю вопрос именно на судьбах тех, кто не защищен. Уважаемые профессора говорили о многоаспектности проблем: политической, юридической и так далее. Я считаю необходимым вычленив бесспорным: никто никогда ни при каких обстоятельствах не имеет права совершать то, что совершено в Чечне в отношении детей. Это должно быть ясно всем. И ответственность за содеянное неизбежно должна наступить. Поэтому каждый, кто принимал и исполнял решения,— начиная от Президента, издавшего указ, заканчивая летчиком, бомбившим жилые массивы,— должен нести ответственность в первую очередь за гибель детей. И поэтому технология постановки вопроса, на мой взгляд, проста: каждый из присутствующих здесь может на базе имеющихся сведений о детях, убитых в Чечне, независимо от национальности этих детей, ходатайствовать и настаивать на том, чтобы по каждому факту гибели ребенка, как это и предусмотрено действующим уголовно-процессуальным законодательством, было возбуждено уголовное дело. Обращение должно быть направлено в Генеральную Прокуратуру. И я полагаю, что копию такого обращения необходимо направить всем, кто имеет право принимать и обсуждать решения, то есть, Министерству обороны, всем средствам массовой информации, в обе палаты Федерального Собрания, может быть, каждому депутату персонально с просьбой поддержать ходатайство о возбуждении уголовного дела по фактам гибели детей. Кто-то поддержит это ходатайство, а кто-то промолчит, струсит. Найдутся и такие, кто скажет: так и надо, хорошо, пускай. На том, кстати, и проверится, что из себя эти деятели представляют. На мой взгляд, это было бы важное и нужное практическое действие.

Ответы на вопросы

Н. Богатикова. Пресса пишет, что огромное число детей покалечено. Например, семилетний ребенок остался без рук и ног. Это страшно. Ведь ему дальше жить, а известно, что в нашей стране инвалидам живется очень тяжело, и практически это люди, обреченные на гибель, если не на физическую, то на моральную, что, может быть, даже страшнее. Думаю, в эти обращения нужно включить требование ответственности не только за убитых детей, но и за покалеченных или раненных.

А. Клигман. Я с вами абсолютно согласен. Необходима защита и тех, кто оказался изувечен в ходе этого конфликта. Но я еще и еще раз говорю, мы многое услышали за эти два дня и, видимо, еще услышим. Будут написаны книги, статьи, тома по поводу различных аспектов этой проблемы. Но мне кажется, если хочешь чего-то добиться, надо поставить три восклицательных знака, чтобы это было видно. Вы помните, во времена вьетнамской войны всеми средствами массовой информации была распространена такая фотография: бегущая девочка, подожженная напалмом. Вот и здесь, с моей точки зрения, чтобы попытаться повернуть ход событий, надо сделать что-то столь же ударное, как эта фотография.

А. Тавризов. Если говорить о детях на чеченской стороне, которым по 13—15 лет, то они реально являются комбатантами: носят оружие, принимают участие в боевых действиях, страдают и гибнут в этих боевых действиях. По возрасту — это дети, которые комбатантами быть не должны. На этой войне они очень быстро превращаются из детей в волков, и это тоже в какой-то мере можно рассматривать как преступление против детства. Как бы вы могли прокомментировать этот момент? По закону они дети или они комбатанты?

А. Клигман. Я затрудняюсь с точным ответом на этот вопрос, но уголовная ответственность за соответствующие деяния, в частности за убийство, начинается с четырнадцати лет. Если ребенок-чеченец до четырнадцати лет взял оружие — это просто ребенок с полнообъемным статусом ребенка, если ребенок после четырнадцати лет взял оружие, к сожалению, придется рассматривать его как комбатанта. Но те, кто вложили ему в руки оружие, сами, вероятно, совершили преступление, и здесь неизбежно приходится юридически оценивать их действия. Это достаточно сложный вопрос. Я не даю окончательного ответа.

Но есть и другие, которым только что исполнилось 18 лет, им дали оружие и послали убивать. Если их самих не убили по ходу дела, то в течение короткого времени они приобретают установки, с которыми нам, адвокатам, уже приходилось сталкиваться: они закатывают рукава и говорят, что всех этих «черных» хорошо было бы вообще передавить. То, что сделали с этими ребятами, тоже преступление, преступление нравственного характера.

Л. Богораз. В госпитале лежит ребенок без обеих ног, девятилетний мальчик. Родных нет — они погибли. Фотография его обошла все журналы мира. И в Швеции нашлись люди, которые хотят его взять в семью и усыновить. Мне задавали вопрос, как это сделать, кто может разрешить увезти этого ребенка. Международный Комитет Красного Креста говорит, что может таких детей устраивать в семьи, где они будут расти, будут окружены заботой, а здесь они просто погибли. К кому им обращаться за разрешением?

А. Клигман. По этому поводу достаточно много нормативных актов. Усыновление граждан иностранцами — это сложный, но на сегодняшний день достаточно прописанный механизм. Можно с ним соглашаться либо не соглашаться, но юридический механизм

есть. Во всяком случае, категорического запрета нет, но должна быть соблюдена процедура. Для юристов этого достаточно, чтобы оказать помощь в таком деле.

Т. Алиева. О живых детях мы не говорим — дети не учатся, у них просто нет нормального образа жизни. А война затягивается, грядут эпидемии. Я беженка, и я знаю, в каких условиях дети находятся в Дагестане. Что же делать? Скажите, есть ли правовая защита детей вообще, к кому можно обращаться?

А. Клигман. Дети, которые остались сегодня без присмотра, без школы, без минимального медицинского обеспечения, хотя бы такого, которое гарантировалось в тоталитарном Советском Союзе или в сегодняшней демократической России,— это вообще беспредельно. Я полагаю, что все это надо продумать и подсчитать. Говорят, что известно, какие деньги потрачены на войну в Чечне, известно, какие деньги нужны для восстановления экономики Чечни. Может быть, власть предрежащих немножко испугали бы и привели в чувство расчеты по искам, с которыми граждане обратились бы в суды за возмещением морального и материального ущерба. Ответчики — те, кто причинили вред. Это государство, это конкретные государственные институты, правительство. У нас будет еще обсуждение по этому поводу. Я думаю, что никаких бюджетных денег не хватило бы для того, чтобы расплатиться. С моей точки зрения, другого механизма нет. Иначе нужно идти за подаванием. Кто-то, может быть, бросит горсть риса или коробку сухого молока. Это не тот путь. Я с осторожностью говорю о том, что надо пытаться через суды взыскивать материальный и моральный ущерб, так как известна неповоротливость нашей судебной системы. Не исключаю, что этим будут заниматься мои друзья и коллеги — адвокаты, которые здесь сидят, и ваш покорный слуга. Полагаю, что наверняка будет активное политическое противодействие такого рода деятельности, но как юрист я другого выхода не вижу.

Возможность подачи гражданских исков о возмещении морального и материального ущерба пострадавшим в ходе конфликта в Чечне

Круглый стол адвокатов

В дискуссии участвовали: **О. Разбаш** и **О. Яковлева** (бюро «Экоюрис» имеет опыт работы с подобными исками в связи с проблемами экологии), **Б. Абушахмин**, **А. Клигман**, **Ю. Шмидт**. Ведущий — **Ю. Шмидт**.

О. Яковлева. Я хочу сказать о защите «неимущественных прав». В новом Гражданском кодексе появилось такое понятие. Напомню, что это право на жизнь, право на здоровье, личное достоинство, личную неприкосновенность, право на жилище, право на информацию и др. В нашем обществе вообще не принято уважать, ценить, а тем более защищать в судебном порядке какие-либо неимущественные права. Сами эти понятия только начали появляться в нашем общественном сознании, а возможность и необходимость их судебной защиты — это еще из области пожеланий. Я считаю, что чеченский кризис — это повод, по которому общество в целом может поставить вопрос об ответственности государства за нарушение своих неимущественных прав. Материальный ущерб колоссален, но его возместить можно, это поправимо. А то, что перенесли люди, проживавшие на территории республики, — их физические и нравственные страдания неопределимы. Последствия этого ущерба будут залечиваться десятилетия, а, может быть, века.

Я подготовила перечень возможных исков для возбуждения конкретных гражданских дел в суде о защите именно нематериальных благ, специально отделяя их от исков по защите материальных благ, например, по поводу уничтожения имущества или уничтожения жилья. Обычно в нашей судебной практике ставится вопрос о возмещении материального ущерба, и как бы уже в качестве приложения: «и возместить моральный вред в такой-то сумме». Нам представляется важным поставить вопрос о том, что люди испытывали физические и нравственные страдания по вине государства, Правительства, которое уничтожало свой народ, на своей территории, и чтобы это рассматривалось как отдельное от возмещения материального ущерба дело. Новый Гражданский кодекс позволяет предъявление таких исков, как, впрочем, позволяли это Основы гражданского кодекса, принятые ранее.

Основаниями для исков могут быть: смерть близкого человека, увечье ребенка. Нравственные страдания родителей, когда они видят своего искалеченного ребенка, зная, что он не сможет вести нормальный образ жизни в будущем, — неизмеримы. То материальное возмещение, которое родители, возможно, получают по решению суда, конечно, не компенсирует их нравственных страданий, но наличие таких исков, возникновение таких судебных решений, может быть, породит в общественном сознании представление о том, что государство должно отвечать за страдания, причиненные своим гражданам.

Еще один мотив — уничтожение жилища. Человек потерял свое жилье, квартира разрушена в результате бомбардировки. Сам факт уничтожения причинил нравственные страдания, и по закону они подлежат компенсации отдельно от компенсации за уничтожение самой квартиры как собственности, материальной ценности. Будут такие

иски — суды обязаны их рассматривать и выносить решения о том, имели место нравственные страдания или нет и причинен ли моральный вред.

Другой момент, который также может служить основанием для возбуждения гражданского иска, — сами факты бомбардировок и артиллерийских обстрелов жилых кварталов. Наверняка люди, пережившие их, испытывали страдания: в подвалах, без пищи, воды, медикаментов, слушая над собой грохот бомб, понимая, что могут погибнуть в любой момент. Испытывали страдания родители, видя своих детей в таких условиях. Очевиден моральный вред — ибо тут были и физические, и нравственные страдания. Я делаю акценты именно на правовых моментах, которые помогут людям инициировать такие иски.

При предъявлении этих исков имеет принципиальное значение виновность и неправомерность действий ответчика. Мои коллеги потом, видимо, будут обсуждать, кто ответчик. На мой взгляд, это Правительство и те лица, которые отдавали преступные приказы. Я знаю, как трудно добиться чего-то в суде, тем более при том уровне правосознания, которое имеется в нашем обществе. Но представим такую фантастическую ситуацию, а может быть, она будет и не фантастическая: пятьсот человек предъявляют иски о возмещении им морального вреда за то, что бомбили, и они были вынуждены пережить эту бомбежку, и у каждого будут еще какие-то свои отдельные претензии. Суд обязан по этому маленькому гражданскому делу вынести решение и установить, была ли вина ответчика. Суд будет выяснять, кто же отдавал приказ, истребует документы у Правительства, Министерства обороны — он обязан это сделать. Для рассмотрения маленького дела он будет обязан поднять государственные вопросы и выяснить эти принципиально важные моменты, иначе факт виновности невозможно будет установить. Кроме того, суд в своем решении по конкретной маленькой проблеме, допустим, по иску родителей, за то, что искалечен их ребенок, обязан будет дать в судебном решении оценку действий властей. А если таких исков будет много, это вызовет и общественный резонанс. К тому же, имея такое решение, человек хоть частично получит моральное удовлетворение от того, что все названо своими именами. Что касается подсудности, обращаться нужно в суд по месту нахождения ответчика или по месту жительства истца.

Б. Абушахмин. Я хочу заметить, что с сугубо практической стороны иски о возмещении морального ущерба удобнее, потому что пошлины по ним очень незначительны. Иски же о возмещении материального ущерба должны обеспечиваться пошлиной, составляющей пятнадцать процентов от суммы иска. Кроме того, объем доказательств, предоставляемых истцом по искам о возмещении морального вреда, гораздо меньше, чем по искам о возмещении материального ущерба.

Ольга Яковлева права, когда предлагает предъявлять иски именно этого плана. Чтобы было понятно, все-таки оглашу ст. 151 «Компенсация морального вреда» нового Гражданского кодекса РФ: «Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред». Очевидно, в данном случае иск будет предъявлен не к летчику, который сквозь туман бросал бомбы на весь город, а к «виновнику». Для нарушителя нужно установить степень вины. Я думаю, что потребуется долгий и

кропотливый анализ того, является ли Правительство юридическим лицом, к которому можно предъявлять такой иск, является ли Президент, Министерство обороны таким лицом. Ведь в Министерстве обороны скажут: «Мы выполняли распоряжения Совета Безопасности». А что такое Совет Безопасности, нужно смотреть по Конституции. Здесь все не так однозначно.

Априори считать ответчиком государство в лице Правительства и в лице Президента я бы не решился. Судья может обратиться в Конституционный Суд с просьбой дать толкование, разъяснение той или иной конституционной нормы. Видимо, ученые, специалисты в области государственного и конституционного права могут подсказать более правильное решение.

Думается, здесь нужна целая кампания: иски граждан, поддержка прессы, правозащитных организаций, депутатов, обращения в Конституционный и Верховный Суды для толкования. А поскольку неясен вопрос, к кому должны предъявляться иски, пусть одни истцы предъявят Правительству, другие — Президенту, третьи — Министерству обороны. А дальше пускай суды решают — они обязаны. Суд не имеет права отказать в приеме искового заявления, не может его просто так выбросить в окно, он обязан вынести соответствующее определение, а если откажет, — значит, обжалуем. Нужно попробовать запустить эту судебную машину, которая якобы является третьей властью.

Ю. Шмидт. Я сторонник той точки зрения, что ответчиком безусловно должно выступать Правительство, и иски должны адресоваться именно ему. На Правительство возлагается ответственность по частичной компенсации причиненного вреда, и естественно, что оно, являясь олицетворением исполнительной власти, должно нести ответственность за действия государства в целом.

Мои уважаемые коллеги говорили о моральном вреде. Это, конечно, очень важно, но вам хорошо известно, что взыскание за моральный вред будет в том случае, когда установлена *грубая* вина лиц, этот самый моральный вред причинивших. Я, например, вижу большие проблемы с установлением этой грубой вины. По какой линии и в какой точке по вертикали должностные лица должны будут нести эту ответственность? Что касается возмещения конкретного материального ущерба, связанного с потерей жилища, собственности, скажем, скота и домашнего имущества — уже на сегодняшний день может и должна идти речь о его возмещении. Для этого не надо дожидаться окончательного решения вопросов о том, кто виновен и были ли правомерны действия Президента, Правительства с юридической точки зрения.

Я вижу большие проблемы с предъявлением исков о возмещении морального вреда и с их удовлетворением. Но с чисто правовой точки зрения, если в результате действий Правительства мой дом, мирного гражданина, был разрушен, мое имущество было уничтожено, — я уже сегодня, не дожидаясь никаких особых обстоятельств, имею право получить материальную компенсацию. Это, мне кажется, должно быть определенным ориентирующим моментом.

О. Разбаш. Говорят, сколько юристов — столько мнений. Наверное, мы являем собой яркий пример тому. Я начну с возражений предыдущему оратору. Все-таки давайте будем обращаться к текстам законов — мы их должны применять, мы их должны толковать. Когда мы говорим о том, что лучше — предъявлять иски о возмещении *морального* или *материального* ущерба, в сознании не должно отложиться, что это два разных, совершенно не сочетаемых иска: либо один, либо другой. На самом деле можно предъявлять оба эти исковых требования. Уважаемый коллега Борис Абушахмин сказал,

что сложность, связанная с предъявлением исков о возмещении материального ущерба,— это огромная государственная пошлина. С учетом положения беженцев, о бедствиях которых нам сегодня рассказывали, внести такие деньги нереально. Конечно, нужны такие иски, и они будут неизбежно возникать, как только вынужденные переселенцы найдут в себе силы обращаться с этими требованиями. Тут понадобится и экспертная оценка, поскольку доказательная часть этих исков очень непроста. Как докажет истец, сколько стоило его имущество, дом, корова, сколько у него было насаждений? Это все очень трудоемкий процесс, но тем не менее возможный. Кроме того, нужно иметь в виду, что Законом «О собственности» и вновь введенным Гражданским кодексом предусматривается возмещение упущенной выгоды. Это тоже может быть некоторым побудительным моментом, который лежит на другой чаше весов против всех трудностей судебного процесса, связанного с доказыванием материального ущерба.

Что касается исков о возмещении морального вреда, то, как здесь уже сказали, безусловно нужно устанавливать причинно-следственную связь с неправомерными действиями, нарушившими права человека, но то же самое нужно устанавливать и при рассмотрении дел о возмещении материального ущерба. Потому что только виновное поведение ответчика ведет к тому, что с него будет произведено взыскание. В этом смысле иски друг от друга не очень-то отличаются. Но все-таки учтем, что в формулировке ст. 151 нового Гражданского кодекса ни о какой грубой вине не упоминается. Следовательно, этого не нужно доказывать. В доказательстве нуждается только то, что были совершены определенные действия, которые привели к причинению морального вреда.

В обстоятельных докладах, прочитанных здесь, проанализирована на основании действующей Конституции и международных правовых договоров неправомерность действий исполнительной власти в Чечне. На мой взгляд, нам, практикам, катастрофически не хватает знания конституционного и международного права. Нас никогда не учили применять это в наших ежедневных делах и консультациях. Теперь я понимаю, насколько это важно. Многие дела сейчас успешно выигрываются именно потому, что адвокаты стали все больше обращаться именно к Конституции и к международному праву, которое по Конституции действует в России. Текст Конституции — это закон прямого действия. Значит, давайте к нему обращаться; если мы не будем к нему обращаться, он никогда не заработает.

В Конституции есть ст.ст. 52 и 53, где говорится, что государство обязано возместить гражданину причиненный ущерб и что гражданин имеет право на обращение в суд по этому поводу. Я понимаю опасения моего коллеги, что у суда просто дух захватит от иска, направленного против Президента и против Правительства. Но — лиха беда начало. Есть же иск Ионы Андропова к Президенту о возмещении ему морального вреда в связи с какими-то публикациями по поводу того, что Иона Андронов — фашист. И в практике нашей эколога-правовой организации был иск от одного из пострадавших в результате незаконного эксперимента Тоцкого полигона к Министерству обороны. Поэтому я считаю, что есть несколько статей Конституции, Гражданского и Гражданско-процессуального кодексов, которые можно и нужно использовать при обращении в суд.

Тут говорили о том, как трудно и практически невозможно узнать, кто нажал кнопку. Люди должны быть готовы к тому, что, если они решат добиваться возмещения по суду, это станет очень серьезным препятствием. Поэтому, наверное, именно блок исков по защите права на информацию должен быть как бы прологом к искам о возмещении морального вреда. Думаю, это неизбежно.

Важность нашего сегодняшнего разговора велика. Ведь неправительственные организации на местах, те, кто занимается конкретной правозащитой, могут попытаться помочь этим жертвам. Будет проще, если пострадавшие смогут оформить доверенности на ваши организации, чтобы вы представляли их интересы в суде с участием профессиональных юристов. Очень сложно пройти все тяготы судебного процесса, не имея профессиональной подготовки. Особенно трудно выдержать подобное длительное напряжение в условиях таких страданий и лишений, как у беженцев. Важно учесть, что судьи совершенно не готовы к таким делам, они будут всячески противиться. Поэтому мой призыв к правозащитным организациям — брать на себя этот труд, используя свои права.

И последнее. Я считаю, что ответчиком должно быть Правительство и государственные органы, издававшие приказы и принимавшие участие в их исполнении. Анализ, данный со ссылками на законодательство гг. Петрухиным и Кикотем, позволяет определить эти действия как неправомерные.

В. Кикоть. Я хотел бы кое-что добавить к тому, о чем сейчас говорилось. Государственные органы и войска, как говорят власти, занимались в Чечне наведением конституционного порядка. Мне кажется очень важным в исковых заявлениях о возмещении ущерба с этого и начинать, прямо указывая на конституционные положения, которые лежат в основе иска. К тем положениям, которые уже были названы, надо добавить еще две статьи второй главы Конституции, гарантирующие государственную защиту прав человека и судебную защиту граждан, то есть, содержащие нормы не только материально-правовые, но и процессуально-правовые. И это необходимая часть того конституционного порядка, который власти взялись наводить.

Кто же ответчик? Вероятно, может идти речь и о воинской части, и о том или ином министерстве, и о Президенте, который является Верховным Главнокомандующим, — без его распоряжения все это не могло происходить.

И еще одно соображение. Разделение иска о материальном и моральном ущербе вызывает некоторое сомнение. Ведь придется опираться на одну и ту же доказательственную базу. И тогда сложно проводить процесс по одному и другому иску отдельно. Я не настаивал бы жестко на каком-то одном решении. Может быть, надо дополнительно выяснить обстоятельства и в каких-то случаях рекомендовать объединение, в каких-то нет, а в третьих — лучше подача одного иска.

А. Клигман. Я полагаю, что ответ на вопрос, кто должен быть ответчиком, содержится в ст. 53 Конституции. Здесь написано: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Таким образом, на мой взгляд, ответчиками должны являться Президент и Правительство. В конце концов, как бы мы ни относились к главам министерств обороны и внутренних дел — они только исполнители. Если посчитать необходимым и их привлечь, нужно иметь в виду, что они сами не издавали приказы, а Президент, как мне подсказывают из зала, — «паровоз», в некотором роде.

Очень хорошо в качестве ответчиков в исковом заявлении перечислить: Российская Федерация, Президент РФ, Правительство РФ. Я очень благодарен профессору Кикотю за хорошую идею. Если мы возьмемся писать иски, то будем начинать их словами: «В процессе наведения конституционного порядка было нарушено...».

Возражу Борису Абушахмину. Полагаю, что обращение в Конституционный Суд неэффективно, мы с этим уже работали: пока дойдет, пока рассмотрят и т.д. Во всяком случае, правильно мои коллеги говорят, что обычное судопроизводство лучше, хотя и волокитно. Есть два суда, в которые можно обращаться, это установлено практически: Краснопресненский и Хамовнический, на чьих территориях находятся соответственно резиденции Правительства и Президента. Кроме того, по-моему, нужно обращаться не в народные суды (туда сейчас не попадешь, там МММовцы и пр.), а прямо в Верховный Суд для определения подсудности, чтобы он направил эти иски в соответствующие суды.

О госпошлине. В исковом заявлении о возмещении материального и морального вреда нужно просить об освобождении от госпошлины. Думаю, если суды будут принимать такие иски, они освободят беженцев от уплаты госпошлины.

Здесь говорили о вине. Конечно, пять юристов — пять мнений. Но в основном мнения у нас одинаковые, мы можем расходиться в нюансах. С моей точки зрения, вина государства не требует специальных доказательств. Сам факт того, что я находился в своем доме, со своими детьми и ни на кого не нападал, ни к кому не приставал, никому никакого вреда не причинял, а в это время на мой дом сбросили бомбу, — убедительно и явно свидетельствует, что моей вины в произошедшем не было и не могло быть в принципе. А вина того, кто сбросил бомбу, и всех, кто за ним стоит, — очевидна. Я заострю вопрос. Даже если исходить из того, что действия Президента и Правительства были правомерны (здесь высказывалась такая точка зрения с поправкой на действующее законодательство), все равно их вина в причинении ущерба не вызывает сомнений. Они должны были выбирать такие методы своих, допустим, правомерных действий, чтобы не причинить вреда мирным жителям, а если причинили вред, то пусть считают, хватит ли шести с половиной миллиардов долларов, которые выделили международные организации, на все про все — на следующие войны и возмещение ущерба.

Я думаю, что очень важно, проявят ли волю люди, которые обижены, раздавлены войной, захотят ли они попытаться отстаивать свои законные права с помощью судебной процедуры. Уговаривать их делать это, по-моему, нельзя. Это отдельный и сложный вопрос.

Ответы на вопросы

Л. Богораз. Допустим, суд принял заявление, рассмотрел, определил виновных и размеры возмещения ущерба. Из какого кармана вынут деньги за две тысячи загубленных детей? Из моего?

П. Башкиров. Кого мы будем грабить? Налогоплательщика?

Б. Абушахмин. Если иск будет предъявлен государству, то само оно деньги может только напечатать, а не обеспечить экономически. Следовательно, если иск будет предъявлен к Президенту или к Правительству, а не к самому этому конкретному физическому лицу, то сумма должна будет удерживаться: в случае иска к Правительству — из бюджета Российской Федерации, в случае иска к министерству обороны — из бюджета министерства обороны. Ведь вы же не предъявляете иск господину Черномырдину?

А. Клигман. Я полагаю, что это ненужные опасения. Да, государство заплатить из других средств, кроме денег налогоплательщиков, не может, и дай Господь, чтобы государство заплатило компенсацию за счет налогоплательщиков. Вот тогда всем сразу станет ясно, сколько это стоит.

Ю. Вдовин. Я не верю в результативность любых судебных исков, направленных на реальную денежную компенсацию. Уже сейчас ясно, что из нашего бюджета ничего не высосешь — мы все нищие, голые. Но это непременно нужно делать, потому что нужен прецедент признания преступления.

О. Грусевич. По-видимому, в ближайшее время от этой кампании подачи исков Правительство попытается уйти следующим образом. Будет принят закон, типа закона о льготах ветеранам Афганистана или о реабилитации жертв репрессий, где будет предусмотрен какой-то механизм небольшой материальной компенсации, совершенно не соответствующей реальному материальному и моральному ущербу, и таким образом все исковые заявления будут отмечены под предлогом принятия этого закона. Как предотвратить такое развитие событий?

Б. Абушахмин. Может быть, вы и правы. Но п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса гласит: «Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Когда будет принят такой закон, можно на основании этой статьи и Конституции сказать, что он противоречит Конституции и Гражданскому кодексу, а в таком случае действуют Конституция и Гражданский кодекс. Но вы немного забегаете вперед. Когда возникнет эта проблема, тогда юристам и нужно будет ее решать.

В п. 5 постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года гласит: «В соответствии со статьями 52 и 53 Конституции Российской Федерации и Международным пактом о гражданских и политических правах (пункт 3 статьи 2) потерпевшим от любых нарушений, преступлений и злоупотреблений властью должны быть обеспечены эффективные средства правовой защиты и компенсации причиненного ущерба»..

Е. Хайдарова. Могут ли подать в суд родители по поводу нанесения им морального вреда, если их восемнадцатилетний сын был убит в Чечне или попал в плен?

Б. Абушахмин. Безусловно, если он убит, моральный вред им причинен, они могут подать в суд. Если он остался жив,— нет.

С. Чижков. Насколько я знаю, иски по возмещению морального и материального ущерба требуют длительных процедур, а в данном случае, вероятно, будет необходимо определение Конституционного Суда и его толкование. Все это займет много времени. Сразу возникает вопрос, существует ли срок давности по этой ответственности?

Б. Абушахмин. Срока давности тут нет. По Гражданскому кодексу, только если одна из сторон поднимает вопрос о сроке исковой давности, он может устанавливаться на три года. Ну, а здесь, где идет речь о преступлениях против человечности, вообще нет срока давности.

Е. Калинина. Мы сталкивались с предъявлением таких исков. Как правило, суды отказываются их принимать, мотивируя это тем, что ответчик — коллективный орган. Как заставить суды принимать эти иски? Как воздействовать на них? Какова тут правовая основа?

Б. Абушахмин. Есть п.1 ст. 10 Гражданского кодекса: «Не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах». «С намерением причинить вред» — это не наш случай, а «злоупотребление правом в иных формах» — наш. Есть Гражданский процессуальный кодекс. И в случае, если отказывают в приеме искового заявления, эти действия судьи мы вправе обжаловать в городском или областном суде.

О. Разбаш. Действительно, этот процесс трудоемкий, долгий, но это возможно. У нас уже есть подобный опыт. По делу, где ответчиком был Тяжлов, глава московской областной администрации, мы трижды обращались в Верховный Суд, и он заставил Московский областной суд принять наше исковое заявление. Все это преодолимо, но для этого нужны, как сказал мой коллега Клигман, воля, желание и организация. И обязательно профессиональная помощь. Без помощи юриста вы будете неправильно формулировать свои требования, и вас будут обоснованно «отфутболивать». А если действовать правильно, бороться можно.

С. Ганнушкина. Отвечая на вопрос о том, хотят ли пострадавшие в Чечне подавать в суд иски, могу сказать, что очень даже хотят. Мы, Комитет помощи беженцам и переселенцам «Гражданское содействие», собираем заявления от желающих. Но в каком-то смысле мы чувствуем себя обманщиками. Юрий Шмидт сделал для нас некоторый образец искового заявления, и нам уже сдали около 200 таких бумаг. Некоторые из них очень основательно подкреплены документами. Теперь эти люди ждут результатов, а все эти заявления пока лежат. Хотя у нас в Комитете есть юрист, Т.К. Довгнева, ей одной не справиться, поэтому я прошу: помогите нам.

Б. Абушахмин. Коль скоро созревает такое мнение, что нужно предъявлять иски, наверное, эту деятельность нужно как-то систематизировать. Встает вопрос о том, чтобы правозащитные организации, объединившись, создали группу юристов, группу активистов для подготовки и проработки этих вопросов. Почему бы не взять уже апробированный опыт Общества потребителей и организовать работу по тому же образцу, а не говорить: пишите иски. Я готов участвовать в такой работе.

Ю. Шмидт. Может быть, в «Гражданском содействии» организовать день специальных консультаций только по вопросу о возмещении вреда? Наверняка мои московские коллеги согласятся в этом участвовать, возможно, и я приеду.

Б. Абушахмин. Я хотел бы внести некоторую ясность. Серьезные вещи должны делаться серьезно. Реально, как показывает жизнь, на общественных началах ничего не делается. Если подготовлено 200 исков, а будет их гораздо больше, то как юрист я могу сказать, что такой объем работы с беженцами невозможен без оплаты действенной юридической помощи: подготовки этих исков и отстаивания их в суде, хождения с кассационными и надзорными жалобами. Поэтому я повторяю, что эта работа требует продуманной организации.

А. Клигман. Согласен, что эта работа требует оплаты. Но дело в том, что Московская областная коллегия адвокатов, к которой я принадлежу, и Федеральный союз адвокатов, который я также здесь представляю, в тех случаях, когда это будет необходимо, сумеют обеспечить выполнение этой работы либо без оплаты, либо с оплатой в разумных пределах. Как говорится, торг здесь неуместен.

Н. Богатикова. Я хотела бы узнать, смогу ли я как гражданка России, как налогоплательщица, деньги которой пошли на войну в Чечне, подать в суд на Правительство России?

А. Клигман. Коллеги говорят, что можно попробовать, но я думаю, что это невозможно. Бюджет утвержден, и если кто-то расходует деньги вне бюджета, то возможно административное и прочее наказание. Я продумывал вариант такого иска — он тупиковый.

С. Печуро. Мы все знаем о лживой информации, которая распространялась в связи с Чечней. Могу ли я, гражданка России, подать в суд на Грачева или Дейнекина, которые давали заведомо ложную информацию о событиях?

Ю. Шмидт. Извините, это тот же вопрос, поставленный в несколько иной плоскости. Я считаю, что сегодня его поднимать несвоевременно.

О. Яковлева. Вам в иске откажут, но можно попробовать этот отказ обжаловать.

В. Кикоть. У нас судебный процесс американского типа «Джонсон против Соединенных Штатов», к сожалению, невозможен. Мы к этому не привыкли, это сложный вопрос, и он требует изменения в законодательстве.

Законодательное обеспечение права на информацию

О. Сокольский

Сейчас часто повторяется, что ныне существующие несовершенство и пробелы в законодательстве якобы не обеспечивают гражданам защиту или мешают правоохранительным органам применять закон. На самом деле эти утверждения не состоятельны. Они были бы справедливы, если бы государство у нас создалось вчера или сегодня и права не существовало бы ранее. С этой точки зрения и вопрос о законодательном обеспечении права граждан на информацию достаточно подробно регламентирован. В настоящий момент накопилось большое число законодательных актов, регулирующих это право, и главное, что все эти акты опираются на ныне действующую Конституцию. У нас только за последнее время принято уже более двухсот правовых актов, причем вполне высокого уровня, относящихся так или иначе к информации.

Если говорить о значении информации вообще, то она является одним из системообразующих признаков для характеристики общества. Вы знаете, что в немарксистских теориях одна из характеристик постиндустриального общества — это наличие информации. Считается, что основное противоречие лежит уже не между трудом и капиталом, а между лицами, владеющими информацией и не владеющими ею, между знанием и незнанием.

Прежде всего вспомним ст. 29 Конституции РФ, которая официально дает гражданам право на информацию: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Ст. 24 Конституции на органы государственной власти возлагает соответствующую обязанность по обеспечению этих прав: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». Уместно напомнить о том, что речь здесь идет о правах и свободах граждан, то есть, о той части Конституции, которую в принципе изменить почти невозможно — Федеральное Собрание не обладает полномочиями изменения статей, касающихся этих прав и свобод. Кроме того, сами права человека, в том числе и право на информацию, увязаны с теми международными обязательствами, которые взяла на себя Россия. В ст.ст. 41 и 42 Конституции названа информация, которую должностные лица не могут скрывать: факты и обстоятельства, составляющие угрозу для жизни и здоровья людей, состояние окружающей среды. Существуют пределы вмешательства в эту норму, даже когда речь идет о государственной тайне или конфиденциальной информации.

Обратимся к конкретизации этих положений Конституции. Принято большое число различных актов, например Указ Президента от 31 декабря 1993 года о Судебной палате по информационным спорам при Президенте. Затем, существует закон о статусе депутата, принятый в 1994 году. Здесь уже речь идет о субъекте, который имеет право на информацию. В данном случае выделяются из всей массы граждан депутаты, которые, согласно этому закону, могут обращаться с запросами к любым должностным лицам: к Правительству, к высшим должностным лицам государства. В ст. 16 закона расписана процедура внесения этих запросов и специально оговаривается право депутата на получение и распространение информации. Она говорит о том, что ко всем материалам, принятым высшими органами государственной власти, депутат имеет доступ, может ими пользоваться, и организации и должностные лица обязаны обеспечить депутата доступом к этой информации и консультацией специалиста. Отдельно оговариваются обязанности

должностных лиц по предоставлению этой информации депутатам. По просьбе граждан депутаты могут запросить ту или иную информацию, и им обязаны ее предоставить. Более того, в законе даже сказано, что помощники депутата имеют право по его поручению получать широкую информацию. Все эти вопросы регламентированы.

Это совершенно свежие законы. Всякие ссылки на то, что у нас чего-то не хватает, на мой взгляд, необоснованны. Вопрос стоит скорее о том, что в море различных законов ориентироваться сложно, и казусный характер изложения таких прав не позволяет даже юристу, а не только человеку без специальной подготовки, обнаружить то или иное правовое основание для запроса. Совершенно неожиданно можно наткнуться на те или иные законодательные акты, которые вроде бы не относятся непосредственно к указанной теме. Например, существует у нас Временная комиссия по правам человека, которая, видимо, была создана благодаря фамильному сходству ее председателя с Сергеем Адамовичем. Эта комиссия имеет право запрашивать любую информацию, касающуюся чеченских событий, и командование частей обязано предоставлять ее. Предусмотрены и время, в течение которого должна быть предоставлена эта информация, и ответственность за непредоставление. Но в большинстве случаев ответственность дается отсылочно, что вообще-то характерно и нормально для изложения правового материала.

Для того чтобы было легче ориентироваться и избежать тех сложностей, которые дает казусное изложение, были приняты некоторые общие законодательные акты. Важнейший из них — Федеральный закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации». Он принят Государственной Думой 25 января 1995 года. Здесь содержится масса полезных сведений. Говорится об обязанностях государства в сфере формирования информационных ресурсов, о создании условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, а также общественных организаций. Здесь же происходит пересечение с Гражданским кодексом, поскольку говорится об информационных ресурсах как элементе состава имущества, вводится понятие собственника информационных ресурсов. Собственник может быть и государственный и негосударственный, физическое и юридическое лицо. Государство имеет право выкупа информации. Идет речь об информации, предоставляемой обязательно. Все эти вопросы разбираются детально и исчерпывающе.

Кроме этого, в дополнении к Закону РФ «О государственной тайне» от 1993 года в более общем виде формулируется понятие открытой информации и информации с ограниченным доступом, содержащей государственную или личную тайну. И также подробно перечисляются те сведения, которые не могут быть отнесены к информации с ограниченным доступом (впрочем, это сделано и в Законе РФ «О государственной тайне», и в Конституции). Прежде всего сюда относятся все законодательные и нормативные акты. Как говорилось в предыдущих выступлениях, существует конституционное положение о том, что неопубликованные законы и иные нормативные акты, которые касаются прав человека, не действуют. На них просто нельзя ссылаться. Документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую и другую, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населения и гражданских объектов, документы о деятельности органов государственной власти, документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек,— все это не только нельзя отнести к перечню документов, составляющих государственную тайну, но и к информации с ограниченным доступом. Эта информация должна быть открыта.

В этом же законе говорится о гарантиях предоставления информации, о доступе граждан к касающейся их конфиденциальной информации и о судебной защите прав субъектов в сфере информационных процессов, которая осуществляется арбитражными или третейскими судами в зависимости от специфики правонарушений. Отдельно защищается право на доступ к информации (ст. 24). Специально сказано, что отказ в

доступе к открытой информации или предоставление пользователям заведомо недостоверной информации может быть обжаловано в судебном порядке. Во всех случаях лица, которым отказано в доступе к информации, имеют право на возмещение понесенного ими ущерба. Речь идет о том, что здесь может наступать и административная и гражданско-правовая ответственность на общих началах, выражающаяся в возмещении ущерба. Напоминаю, что закон принят 25 января этого года, и в соответствии с ним Правительству предложено внести соответствующие изменения в Уголовный и Гражданский кодексы, в Кодекс об административных правонарушениях и в другие нормативные акты. Такая работа в настоящий момент, насколько мне известно, проводится.

Кроме этого, существует еще один способ, и о нем здесь уже говорилось, который позволяет несколько облегчить положение пользователям этих нормативных актов. В Конституции сказано о том, что, во-первых, сама Конституция имеет прямое действие, во-вторых, все, что касается прав человека, тоже имеет непосредственное действие. Правда, здесь среди юристов возникают сомнения, есть некоторые сложности в том, как толковать, как практически реализовывать это прямое непосредственное действие статей Конституции. Например, существует точка зрения, что, решая конкретное дело, суд общей подсудности должен обратиться за толкованием в Конституционный Суд и затем уже, получив его, применить эту норму. Во всяком случае, такая конституционная норма есть, и действовать в соответствии с ней можно.

Наконец есть обобщающие законы, которые относятся к сфере реализации ответственности за непредоставление информации. Проще всего обратиться к Уголовному кодексу. Но у нас и в сфере административной существует закон 1993 года, который позволяет обжаловать действия должностных лиц. Как вы помните, история этого закона началась еще с советских времен. Была ст. 58 Конституции СССР, не действовавшая с 1978 по 1987 год. В 1987 году был принят соответствующий закон, но по нему можно было обжаловать лишь действия отдельных должностных лиц. Лишь с 1993 года и решения, и действия должностных лиц стало возможным обжаловать в судебном порядке. В частности, если речь идет о праве доступа к информации, закон это позволяет. Кроме того, в уголовном судопроизводстве, в уголовном праве, в действующем Уголовном кодексе существует целый ряд статей, которые предусматривают ответственность и к которым можно отнести в случае получения заведомо искаженной информации.

В печати по поводу Чечни были сведения о зверствах, кастрациях, изнасиловании детского сада и т.д. Делались депутатские запросы, но до сих пор официального подтверждения или опровержения этих сообщений нет. Нынешний министр юстиции, председатель вышеупомянутой комиссии, говорил, выступая то ли по телевидению, то ли по радио, что не имеет этих сведений, потому что как юрист он работает исключительно с документированными сведениями. Удивительно слышать от юриста подобное мнение. Кони, выдающийся русский юрист, любил вспоминать о том, что у нас до судебной реформы была теория формальных доказательств, и «явные прелюбодеи, похитители межевых знаков и иностранцы, поведение которых неизвестно», не могли выступать свидетелями в суде. Получается, что автор высказывания насчет документированности следует этой же логике, и если у него свидетели есть, а документа нет, не считает возможным рассмотрение таких свидетельств. На самом деле, очевидно, не было самого факта. А в этом случае существует ст. 74 Уголовного кодекса о разжигании национальной и расовой розни, потому что такие сообщения преследуют совершенно очевидную цель. Ясно, что это не ст. 130, не клевета. А раз сталкиваются составы преступлений особенной и общей частей Уголовного кодекса должна применяться статья особенной части.

Что касается ответственности за ложную информацию, то существует еще целый ряд законодательных актов. Есть общие нормы о злоупотреблении служебным положением. Искажение информации в каких-то конкретных случаях или то, что она умышленно не выдается, может быть квалифицировано как злоупотребление служебным

положением. Имеются нормы о воспрепятствовании деятельности депутатов и целый ряд других норм действующего Уголовного кодекса. Но, кроме этого, в настоящий момент опубликован проект нового Уголовного кодекса РФ, где уже существующие нормы об ответственности за различные аспекты искажения информации конкретизированы, причем в нескольких главах: как государственные преступления и как преступления против порядка управления. Но поскольку речь идет о проекте, мы не знаем, примет ли его Дума без изменений или скорректирует.

Еще раз подчеркну, что и в настоящем виде законодательство вполне позволяет реализовывать право граждан на информацию. Поэтому все сложности, которые на практике возникают при реализации этого права, связаны не с юридическими пробелами, а с политической волей должностных лиц, которые обязаны оказывать содействие гражданам.

Ответы на вопросы

Ю. Вдовин. Я, признаться, никогда еще не слышал такого оптимистического сообщения о свободе информации в России. Я попросил бы вас прокомментировать ст.12 закона об информации — о пользовании информационными ресурсами: «Порядок получения пользователем информации, указание места, времени, ответственности, ответственных должностных лиц, необходимых процедур определяет собственник информации и владелец информационных ресурсов с соблюдением требований настоящего Федерального Закона». Я думаю, что такой пассаж закрывает все основные достижения, декларированные и в этом законе и во всех остальных. Например, Анатолий Собчак в Санкт-Петербурге дал руководителям своих структурных подразделений право определять, какая информация предназначена для служебного пользования, а какая секретна, и журналисты в Петербурге всерьез обсуждали вопрос о том, где взять деньги, чтобы подкупать чиновников для получения информации. И эта ситуация повсеместна.

О. Сокольский. Люди, которые не дают доступа к информации, выдвигают тезис, что у нас для этого не хватает законов. Аналогично обстоит дело и с борьбой против преступности: нужны новые законы, и тогда будем бороться. Можно говорить об отдельных неудачах, например, к Закону РФ «О государственной тайне» подверстали указ Президента 1993 года, где дан перечень руководителей, имеющих право определять, какие сведения относятся к государственной тайне. Оказалось тридцать восемь таких руководителей ведомств и первых лиц. Ясно, что механизм работает только в одну сторону, потому что им легче закрывать информацию. Но, с другой стороны, в том законе, на который вы сослались по поводу собственника информации, говорится о том, что государство имеет право выкупа документированной информации. Есть информация, которая обязательно поступает государству, а есть информация, которая ни при каких обстоятельствах не может быть переведена в режим ограниченного доступа. Налицо правовые основания для обращения в суд. Кстати, в этом законе имеется указание, что споры о неправильном засекречивании разрешаются судом.

В. Шнитке. Каковы правовые основы применения министерством обороны различных, нигде не опубликованных нормативных материалов? Имеет ли право гражданин требовать ознакомления с этими директивами? Должны ли они быть опубликованными или, по крайней мере, зарегистрированными в Министерстве юстиции? И второе. Каковы правовые основы привлечения журналистов к ответственности за недостоверную информацию? Как это должно быть оформлено?

О. Сокольский. По первому вопросу. В законах тиражирована конституционная норма: неопубликованные законы и иные нормативные акты более низкого уровня, если они касаются прав человека, не могут применяться.

Что касается ответственности журналистов за недобросовестную информацию. На них так же распространяются общие нормы, некоторые из которых я перечислил, а кроме того, существует Закон РФ «О средствах массовой информации», где говорится об ответственности органов СМИ и журналистов. Мы знаем, что Судебная палата по информационным спорам разбирала нарушения, допущенные отдельными органами СМИ, выносила предупреждения и т.д.

Г. Дрюбин. Как у журналиста и писателя у меня нет никаких претензий по поводу того, что я не вправе сегодня пользоваться всеми материалами министерства обороны. Но мне бы хотелось, чтобы все его приказы и все материалы по части ведения войны были зарегистрированы. Предусмотрена ли требованиями правового обеспечения информации обязанность министерств и ведомств осуществлять подобную регистрацию?

О. Сокольский. Деятельность министерства обороны, особенно когда речь идет о военных действиях, относится к закрытой информации. Я полагаю, что это регламентировано. Думаю, через какое-то время мы узнаем, какие приказы издавались в период чеченской кампании.

Но не должно быть перехлеста и в другую сторону. Закрытая информация должна быть, безусловно. По практике своей прошлой работы в прокуратуре могу сказать, что у нас был негласный уговор никогда не выдавать милиции полностью информацию по делам, связанным с сексуальными маньяками. Воспользовавшись ею, милиция отыщет очередного «убийцу», оформит «признание» соответствующим образом. Если информация, характеризующая «почерк» маньяка (особенно через СМИ), уйдет, то нечем будет проверить, действительно ли это преступник, и на скамью подсудимых сядет невинный. Вот вам частный пример, но, разумеется, это касается и всех других служб. Конечно же, имеется тенденция закрыть побольше информации, чтобы облегчить себе работу. В любом обществе борьба между удобствами ведомства и необходимостью общественного гражданского контроля неизбежна. Но этот вопрос решается не столько законодательными средствами, сколько гражданской активностью населения.

А. Блинушов. В Чечне представители МВД России повсеместно препятствуют работе журналистов. Ссылка делается на ст. 29 Закона РФ «О внутренних войсках», гласящую, что в целях безопасности военнослужащих и членов их семей в ходе боевых операций по ликвидации преступных группировок только командир части дает разрешение на освещение этих событий.

О. Сокольский. Видимо, в этом есть какой-то смысл. Иногда действительно это может повредить, если речь идет о конкретных фамилиях военнослужащих. А во всех остальных случаях существуют два способа обжалования таких решений. Во-первых, чисто ведомственный — обращаться к вышестоящему начальству. Во-вторых, с помощью судебных органов. Существующая законодательная база это позволяет. Должна быть практика обращений в суд, инициирующая руководящие разъяснения Верховного Суда.

Е. Захаров. Является ли перечень сведений, которые составляют государственную тайну, государственной тайной?

О. Сокольский. Нет, он не указан в Законе РФ «О государственной тайне», где конкретно перечислены все сведения, которые составляют гостайну. Другое дело, что эти сведения обозначены в общем виде, но перечень — открытый. Вспомните дело Мирзаянова, когда ему предъявлялось обвинение в разглашении секретных сведений, а старый перечень этих сведений был сам засекречен. Это нелепость.

Вопрос. У нас сейчас идет новая призывная кампания. Наверняка министерство обороны выпустит несколько приказов, связанных с ней. Поскольку призыв затрагивает права человека, может ли призывник или его родители требовать ознакомления с этими приказами?

О. Сокольский. Все приказы, все то, что касается призыва, должно быть открыто. Если что-то есть закрытое, военные уже не могут на это ссылаться и принимать на этой основе решения.

Средства массовой информации и война в Чечне

А. Воинов

Мне бы хотелось коснуться правовых аспектов положения журналиста, работающего в период боевых действий, и рассмотреть два аспекта: гарантии безопасности его как личности и гарантии его профессиональной деятельности. Касаясь обоих вопросов, надо с сожалением отметить, что правовое регулирование больше состоит из пробелов, чем из законов, но все же кое-что по этому поводу можно сказать.

Прежде всего я хотел бы обратиться к международной защите журналиста, работающего в горячих точках. Здесь уже давались разные оценки чеченского конфликта. Он оценивался либо как конфликт немеждународного характера, либо как национально-освободительная борьба в рамках реализации права на самоопределение. Для рассматриваемой темы юридическая квалификация чеченского конфликта достаточно важна, так как в случае немеждународного конфликта мы должны применять Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям. В случае национально-освободительной борьбы мы должны применять Протокол I, который предоставляет и участникам конфликта, и журналистам более широкую защиту. Имея в виду то, что юридическая квалификация конфликта — дело будущего, я скажу о том минимальном уровне защиты, на который имеет право журналист, работающий во время вооруженного конфликта, как личность. Первое и наиболее принципиальное положение прямо закреплено в Протоколе I и, безусловно, следует из Протокола II, но не обозначено там буквально. Оно состоит в том, что журналист, работающий во время вооруженного конфликта, независимо от того, аккредитован ли он при вооруженных силах, рассматривается как гражданское лицо и обладает всей совокупностью прав, предоставляемых таковому во время вооруженного конфликта. Очень часто военные ссылаются на то, что невозможно отличить гражданское лицо от военного, и совершаемые ими нападения на журналистов оправдывают именно этим обстоятельством. В Протоколе I прямо записано, что в случае сомнения, является лицо гражданским или военным, оно считается гражданским до тех пор, пока компетентным судебным органом не будет установлено иное. То же самое относится и к сомнениям по поводу имущества.

Здесь достаточно подробно был описан тот статус, которым обладает гражданское население. Я хочу обратить внимание на несколько положений, которые наиболее часто нарушаются в ходе военных действий. И ст. 3 всех Женевских конвенций, и оба протокола прямо запрещают какую-либо дискриминацию по признакам национальности, религии в отношении гражданского населения в целом и в отношении журналистов в частности. Протоколы однозначно запрещают совершать нападения на гражданское население, в частности и на журналистов, а также на гражданское имущество. Таким образом, хорошо известные факты нападений и обстрелов журналистов, техники и средств передвижения, которые они используют, должны квалифицироваться как прямое нарушение международных обязательств Российской Федерации.

Очень важно отметить еще одно обстоятельство, касающееся, в частности, нападения на средства передвижения и технику журналистов. Сплошь и рядом военные ссылаются на то, что средства передвижения, используемые журналистами, идентичны или слабо отличимы от тех, которые используют чеченские вооруженные формирования при ведении боевых действий. На этот счет Протокол содержит совершенно четкое правило: в случае сомнения относительно того, как используется объект, обычно служащий гражданским целям, он считается используемым для таковых. Причем эти положения насчет сомнений в том, является ли лицо гражданским, и в том, является ли какое-то имущество гражданским, не зависят от всевозможных природных факторов и от

удаленности военнослужащего: здесь нельзя ссылаться на то, что была плохая погода, не было ничего видно, что, пролетая на вертолете, трудно отличить и т.д.

По отношению к гражданскому населению в целом и к журналистам в частности Конвенциями запрещается применение физического насилия, пыток, а также любое обращение, которое ущемляет или унижает человеческое достоинство. Также запрещается грабеж и гражданское население в целом, и журналистов в частности. Изъятие военными аппаратами, используемой журналистами, либо иной техники, может трактоваться именно так. В случае захвата журналиста какой-либо из противоборствующих сторон Протокол I и Протокол II накладывают различные ограничения на противоборствующие стороны. Согласно Протоколу I, журналисты, аккредитованные при вооруженных силах, попавшие во власть противной стороны, считаются военнопленными, и на них распространяется более благоприятный статус, чем на гражданское население, которое находится во власти противника. Протокол II таких положений не содержит, но тем не менее можно утверждать, что журналист, попавший во власть противника, пользуется определенными правами. Из них я хочу отметить то, что за журналистом сохраняется право на переписку, право отправлять почтовые, телеграфные и иные сообщения, правда, число их может быть ограничено. Любые запреты, которые мешают журналисту оповещать о себе, о своей судьбе, являются нарушением международных правовых обязательств Российской Федерации.

Что касается внутреннего законодательства Российской Федерации, то здесь надо сослаться на Конституцию, которая гарантирует человеку право на жизнь, право на достоинство и запрещает произвольное ограничение его свободы. К сожалению, это единственное установление в российском законодательстве, на которое можно сослаться.

Теперь о гарантиях профессиональной деятельности журналиста. Применительно к горячим точкам вопрос урегулирован весьма слабо. Согласно Закону РФ «О средствах массовой информации», журналист имеет право посещать места массовых беспорядков, стихийных бедствий, места, в которых объявлено чрезвычайное положение, места скопления граждан. И ограничение этого права не допускается действующим российским законодательством за исключением Закона РФ «О чрезвычайном положении». Но в Чечне чрезвычайное положение не введено, поэтому всякого рода недопущение журналиста на ее территорию или высылка не соответствует данному положению и нарушает закон. Здесь я не хочу входить в обсуждение целесообразности данных действий, вполне возможно, что они были бы целесообразны, но так как законом это не регламентировано, любые такие действия противоречат положениям законодательства.

Пример расширительного толкования Закона РФ «О внутренних войсках», вызывающего наибольшие споры и нарекания, связан с правом военнослужащего внутренних войск применять оружие. Военнослужащие толкуют его таким образом: право применять оружие они имеют в любом случае, когда лицо, пытающееся к ним приблизиться, или предмет, который оно держит в руках, кажутся им подозрительными и угрожающими их жизни. Это не только не соответствует тем презумпциям, которые прямо закреплены в Протоколе I, но и самому содержанию статьи закона, поскольку такое право военнослужащий приобретает только тогда, когда указанные действия (то есть, приближение, попытка прикоснуться к оружию) осуществляет лицо, им задерживаемое. А законодательство содержит исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых военнослужащий внутренних войск имеет право осуществлять задержание.

Упомяну также о том, что в Законах РФ «Об информации, информатизации и защите информации», «О государственной тайне», «О средствах массовой информации» подробно рассматривается обязанность должностных лиц предоставлять информацию, а также ограничения на предоставление информации и те права, которые может использовать должностное лицо, чтобы не предоставлять информацию. В Законе РФ «О средствах массовой информации» в частности достаточно детально проработана процедура предоставления информации. Этого не существует в отношении гражданских

организаций. Более того, содержится положение о конфиденциальной информации, о том, что журналист в большинстве случаев не должен разглашать источник получения информации, если она сообщена с условием того, что источник не может быть разглашен. Журналист не может разглашать конфиденциальную информацию, полученную с условием ее конфиденциальности. То же самое относится к юридическим лицам. Обратите внимание: если это законодательство в отношении государства исходит из того, что должностные лица обязаны предоставлять информацию, но существует некий ряд ограничений, то в отношении частных лиц, наоборот, говорит о том, какие сведения не могут относиться, например, к коммерческой тайне. Определение самого перечня сведений, относящихся к коммерческой тайне, предоставляется на усмотрение, допустим, юридического лица. Очевидно, что в законодательстве существуют разные подходы в отношении государства и в отношении частных лиц.

Список участников семинара

- **Аблова Наталия Александровна**, журналист (Киргизия, Бишкек)
Бюро по правам человека и соблюдению законности
- **Абушахмин Борис Фаттыхович**, адвокат (Москва)
Адвокатское бюро «Резник, Гагарин и партнеры»
- **Адамовская Марина Иосифовна** (Киргизия, Бишкек)
Бюро по правам человека и соблюдению законности
- **Алейник Лев Аркадьевич**, журналист (Москва)
«Сегодня»
- **Алексеев Михаил Владимирович** (Москва)
Хельсинкская группа
- **Алиева Тамара Сераждиновна**, беженка (Грозный)
- **Алистоун Денис** (Швейцария)
Московское представительство Международного Комитета Красного Креста
- **Амелина Яна**, журналист (Москва)
«Экспресс-хроника»
- **Арутюнов Михаил Георгиевич** (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Архипов Игорь Леонидович**, журналист (Санкт-Петербург)
«Невское время»
- **Башикиров Павел Евгеньевич**, журналист (Москва)
АНИ
- **Биргер Владимир Соломонович** (Красноярск)
«Мемориал»
- **Битюцкий Вячеслав Ильич** (Воронеж)
«Мемориал»
- **Блинушов Андрей Юрьевич**, журналист (Рязань)
«Карта», «Мемориал»
- **Богатикова Надежда Анатольевна** (Москва)
Помощник депутата Государственной Думы Б.А. Золотухина,
«Мемориал»
- **Богораз Лариса Иосифовна**, правозащитник (Москва)
- **Божко Станислав Владиславович** (Москва)
«Международная амнистия»
- **Брешина-Гээрк Ирэна Ладиславовна**, журналист (Швейцария, Цюрих)
«Tagesanzeigermagazin», «Международная амнистия»
- **Бурмистров Илья Евсеевич**, правозащитник (Москва)
- **Буянова Лариса Викторовна**, журналист (Благовещенск)
«Амурские вести»
- **Вахнина Людмила Всеволодовна** (Москва)
Клуб избирателей при РАН
- **Вдовин Юрий Иннокентьевич**, журналист (Санкт-Петербург)
Телекомпания «6-й канал»
- **Вовк Нелли Семеновна**, юрист (Екатеринбург)
«Мемориал»
- **Воинов Алексей Евгеньевич**, юрист (Москва)
Фонд защиты гласности
- **Высоцкий Эдуард Сергеевич**, юрист (Москва)
Институт экономики и права, Союз юристов

- **Гагнидзе Кетеван Георгиевна**, юрист (Москва)
Московское отделение Центра Восточноевропейского Конституционализма
Чикагского университета
- **Гаенко Владимир Николаевич** (Санкт-Петербург)
«Мемориал»
- **Галикаева Елена Канифовна** (Ухта)
«Мемориал»
- **Ганнушкина Светлана Алексеевна** (Москва)
«Гражданское содействие»
- **Глушков Сергей Владимирович**, журналист (Тверь)
«Тверская жизнь», «Мемориал»
- **Горячев Геннадий Викторович**, журналист (Москва)
Радиостанция «Маяк»
- **Горячева Юлия Леонидовна** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Гринвуд Морин**, политолог (США)
Московское представительство Российско-американского бюро по правам человека
- **Грицань Владимир Васильевич**, юрист (Краснодарский край)
Депутат Государственной Думы
- **Гришина Анна Михайловна** (Москва)
«Мемориал»
- **Дане Биргитте**
Московское представительство Европейской Комиссии
- **Дементьева Ирина Александровна**, журналист (Москва)
«Известия»
- **Долгнева Татьяна Константиновна**, юрист (Москва)
«Гражданское содействие»
- **Дрюбин Герман Рафаилович**, журналист (Москва)
- **Дундина Галина Константиновна** (Архангельск)
Областной Комитет по правам человека
- **Дьячков Василий Семенович**, журналист (Москва)
РИА «Новости»
- **Дядькин Иосиф Гецелевич**, правозащитник (Тверь)
- **Есенин-Вольпин Александр Сергеевич**, правозащитник (США)
- **Жемкова Елена Борисовна** (Москва)
«Мемориал»
- **Зайцев Евгений Александрович**, юрист (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Захаров Евгений Ефимович**, журналист (Украина, Харьков)
«Права людини в Україні», Харьковская правозащитная группа, «Мемориал»
- **Золотухин Борис Андреевич**, адвокат (Москва)
Депутат Государственной Думы
- **Иваненко Валентин Петрович**, журналист (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Иноземцев Валерий Иванович**, юрист (Свердловская обл.)
Профсоюз ГОВД УВД
- **Ицына Нина Александровна** (Москва)
«Мемориал»
- **Калинина Елизавета Федоровна** (Курск)
Центрально-Черноземный исследовательский центр по правам человека
- **Кандыба Николай Вениаминович** (Томск)
Исследовательский Центр по правам человека, «Мемориал»

- **Касаткина Татьяна Ивановна** (Москва)
«Мемориал»
- **Кашеев Николай Витальевич**, журналист (Томск)
«Томский вестник», «Мемориал»
- **Кизны Томаш**, журналист (Польша, Варшава)
Центр «Карта»
- **Кикоть Виль Алексеевич**, доктор юридических наук (Москва)
Государственная юридическая академия
- **Клигман Александр Викторович**, адвокат (Москва)
Московская областная коллегия адвокатов
- **Ковалев Сергей Адамович** (Москва)
Депутат Государственной Думы, Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Коновалов Борис Андреевич**, журналист (Новосибирск)
«Молодость Сибири»
- **Кононов Анатолий Леонидович** (Москва)
Конституционный судья РФ
- **Копылов Александр Терентьевич**, юрист (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Кораллов Марлен Михайлович** (Москва)
«Мемориал»
- **Косорез Ольга Ноевна**, юрист (Москва)
«Мемориал»
- **Коссовский Леонид Леонидович** (Воркута)
«Мемориал»
- **Костенко Николай Валериевич** (Москва)
Помощник депутата Государственной Думы С.С. Митрохина, «Мемориал»
- **Кочетков Константин Аркадьевич**, юрист (Москва)
Всероссийская партия безопасности человека
- **Кочетов Валерий Петрович**, журналист (Чита)
«Народная газета», «Азия», «Комитет памяти жертв политических репрессий»
- **Кравченко Наталья Андреевна** (Москва)
«Мемориал»
- **Кудяшкин Борис Иванович** (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Кузовкин Геннадий Валерьевич** (Москва)
«Мемориал»
- **Кукобака Михаил Игнатьевич**, правозащитник (Москва)
- **Лавут Александр Павлович**, правозащитник (Москва)
- **Ланда Мальва Ноевна**, правозащитник (Москва)
- **Ларьков Сергей Алексеевич** (Москва)
«Мемориал»
- **Лебедева Елена Владимировна**, журналист (Москва)
«Новая Кавказская газета»
- **Линникова Ирина Ивановна** (Москва)
Исследовательский Центр по правам человека
- **Лозовский Леонид Абрамович**, правозащитник (Латвия, Рига)
- **Лукашевский Сергей Маркович** (Москва)
«Мемориал»
- **Макей Елена Валентиновна**, юрист (Екатеринбург)
«Мемориал»
- **Маликова Виктория Васильевна**, юрист (Москва)
Институт «Открытое общество»

- **Марковин Юрий Борисович** (Ярославль)
Помощник депутата Совета Федерации А.И. Лисина, «Мемориал»
- **Марьяновский Григорий Абрамович** (Украина, Харьков)
Харьковская правозащитная группа
- **Мельникова Валентина Дмитриевна** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Мизулина Елена Борисовна**, доктор юридических наук (Ярославль)
Депутат Совета Федерации
- **Мильнер Людмила Александровна** (Украина, Харьков)
Украинско-американское бюро защиты прав человека
- **Миронов Андрей Николаевич**, правозащитник (Москва)
- **Митюхина Юлия Геннадьевна** (Москва)
«Мемориал»
- **Митягин Сергей Павлович**, юрист (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Михайловская Инга Борисовна**, доктор юридических наук (Москва)
Российско-американская проектная группа по правам человека
- **Молоствов Михаил Михайлович** (Санкт-Петербург)
Депутат Государственной Думы
- **Мостинская Сима Борисовна**, правозащитник (Москва)
- **Мусатов Георгий Александрович** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Мустафин Олег Фаизович** (Москва)
Помощник депутата Совета Федерации В.В. Курочкина, «Демократическая Россия»
- **Мучник Виктор Моисеевич**, журналист (Томск)
Телекомпания ТВ-2
- **Мучник Юлия Моисеевна**, журналист (Томск)
Телекомпания ТВ-2
- **Образцова Людмила Николаевна** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Оздобкина Елена**, журналист (Москва)
Фонд защиты гласности
- **Орлов Олег Петрович** (Москва)
«Мемориал»
- **Падва Генрих Павлович**, адвокат (Москва)
- **Панфилов Олег Валентинович**, журналист (Москва)
Фонд защиты гласности
- **Пастухова Анна Яковлевна** (Екатеринбург)
«Мемориал»
- **Пашин Сергей Анатольевич**, кандидат юридических наук,
заслуженный юрист РСФСР (Москва)
Государственно-правовое управление Администрации Президента РФ
- **Пашкова Луиза Владимировна** (Курск)
Центрально-Черноземный исследовательский Центр по правам человека
- **Первозкина Марина Юрьевна**, журналист (Москва)
«Русская мысль»
- **Перский Леонид Романович**, журналист (Москва)
«Интерфакс»
- **Петрова Наталья Владимировна**, журналист (Казань)
Информационное агентство «Ника»

- **Петрухин Игорь Леонидович**, доктор юридических наук (Москва)
Институт государства и права РАН
- **Печуро Сусанна Соломоновна** (Москва)
«Мемориал»
- **Пограничная Светлана Михайловна** (Благовещенск)
Комитет солдатских матерей
- **Полтаев Герман Вахаевич**, журналист (Воронеж)
«Воронежский курьер»
- **Полякова Мара Федоровна**, кандидат юридических наук (Москва)
Независимый экспертно-правовой совет
- **Полякова Элла Михайловна** (Санкт-Петербург)
Солдатские матери Санкт-Петербурга
- **Полякова Юлия Борисовна** (Москва)
«Мемориал»
- **Помазов Виталий Васильевич**, журналист (Серпухов)
«Совет»
- **Пономарева Ирина Борисовна**, журналист (Серпухов)
«Совет»
- **Поплавская Евгения Юрьевна** (Москва)
Орден милосердия и социальной защиты
- **Пореш Владимир Юрьевич** (Санкт-Петербург)
Дом прав человека
- **Прибылов Андрей Юрьевич** (Москва)
Исследовательский центр по правам человека
- **Пчелинцев Анатолий Васильевич**, кандидат юридических наук (Москва)
Институт религии и права РАН
- **Работнова Виктория Владимировна**, журналист (Санкт-Петербург)
«Невское время»
- **Разбаш Ольга Александровна**, адвокат (Москва)
«Экоюрис»
- **Рапп Ирина Юрьевна** (Украина, Харьков)
Харьковская правозащитная группа
- **Рачинский Ян Збигневич** (Москва)
«Мемориал»
- **Рейнш Галина Андреевна** (Курган)
Комитет солдатских матерей
- **Рогинский Арсений Борисович** (Москва)
«Мемориал»
- **Розетт Клаудиа**, журналист (США)
Московское бюро Wall Street Journal
- **Ройманн Эрик** (Швейцария)
Московское представительство Международного Комитета Красного Креста
- **Рыбаков Юлий Андреевич** (Санкт-Петербург)
Депутат Государственной Думы
- **Савватеева Марина Львовна**, журналист (Чита)
Помощник депутата Совета Федерации В.В. Курочкина,
«Народная газета», «Демократическая Россия»
- **Салиховская Флера Маликовна** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Санникова Елена Никитична**, журналист (Москва)
«Русский общественный фонд»

- **Середа Юлия Борисовна**, журналист (Рязань)
«Карта»
- **Сиротинин Владимир Георгиевич** (Красноярск)
«Мемориал»
- **Сироткин Сергей Васильевич**, юрист (Москва)
Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- **Смит Таня**, юрист (США)
Московское отделение Центра Восточноевропейского Конституционализма
Чикагского университета
- **Соколова Елена Рудольфовна**, журналист (Москва)
«Вести» РТВ
- **Сокольский Олег Элиозарович**, кандидат юридических наук (Москва)
- **Солеников Андрей Павлович**, журналист (Ярославль)
«Северный край»
- **Сорокин Сергей Егорович** (Москва)
Движение против насилия
- **Тавризов Алексей Григорьевич** (Москва)
«Мемориал»
- **Тебякина Алла Николаевна** (Москва)
«Мемориал»
- **Терновский Леонард Борисович**, правозащитник (Москва)
- **Торская Светлана Михайловна**, юрист (Москва)
Независимый экспертно-правовой совет
- **Трусевич Ольга Георгиевна** (Москва)
«Мемориал»
- **Трушин Александр Евгеньевич**, журналист (Москва)
«Общая газета»
- **Фукс Антон Виссарионович** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Фурманова Татьяна Вениаминовна**, журналист (Москва)
«Республика» РТВ
- **Хайдарова Евгения Алексеевна** (Воркута)
«Мемориал»
- **Хахаев Сергей Дмитриевич** (Санкт-Петербург)
«Мемориал»
- **Цитовская Елизавета Григорьевна** (Москва)
«Мемориал»
- **Чайковская Ольга Георгиевна**, журналист, правозащитник (Москва)
- **Чернышова Ольга Александровна**, юрист (Москва)
Представительство Управление Верховного комиссара ООН по беженцам
- **Чесноков Константин Григорьевич**, юрист (Ставрополь)
«Демократическая Россия»
- **Чечина Анжелика Андреевна** (Москва)
Комитет солдатских матерей России
- **Чижков Сергей Львович**, юрист (Москва)
Институт философии РАН
- **Шейнис Виктор Леонидович** (Москва)
Депутат Государственной Думы
- **Шмидт Юрий Маркович**, адвокат (Санкт-Петербург)
Российский комитет адвокатов в защиту прав человека
- **Шнитке Владимир Эдуардович** (Санкт-Петербург)
«Мемориал»

- **Шувалова Елена Анатольевна**, журналист (Москва)
агентство «Постфактум», агентство социальной информации
- **Яковлева Ольга Алексеевна**, адвокат (Москва)
«Экоюрис»
- **Яковлева Ольга Николаевна** (Новокузнецк)
«Демократическая Россия»

SUMMARY

This book is based on material presented at the seminar “Legal Aspects of the Chechen Crisis”, which was conducted in March 1995 by **Memorial’s Center for Research and Education**, with financial support from **the Open Society Institute**.

Apart from the lawyers, the participants in the seminar included deputies of the Federal Assembly and their assistants, human rights activists, and journalists from different regions of Russia. All of these professionals, the majority of them without a legal education, needed an adequate grasp of the legal dimensions of the Chechen crisis for their public activity. Lectures were read by highly-qualified jurists, specializing in different branches of the law. Taking account of their audience, they formulated their papers in accessible language, whilst offering serious legal argumentation.

The seminar was opened by **M. Molostvov**, a deputy in the State Duma and a former political prisoner, and **S. Sirotkin**, a deputy chairman of the Presidential Human Rights Commission.

At the beginning of the Chechen war, Molostvov spent thirty days in Grozny with S. Kovalyov and several other deputies. Recalling the most tragic episodes of this period, he praised the noble motives of the deputies, soldiers’ mothers, human rights activists and journalists who protested against the war. But he argued that they needed the help of lawyers to make their activity more persuasive, since under conditions of undeveloped democratic legal institutions and legal norms, the legal implications of the Chechen crisis were extremely confused.

Sirotkin, who had also frequently visited Chechnya and other crisis zones as a monitor, compared the Chechen events with other armed conflicts in the territory of the former USSR. He argued that the present crisis was not a matter of interethnic contradictions, but an unprecedented war of a state against part of its own people. The events in Chechnya were not only deplorable from a moral perspective, but also unfounded and criminal from a legal perspective. Thus the actions of the federal authorities in the Northern Caucasus require an exact and correct juridical evaluation.

A general juridical evaluation of the Chechen conflict was offered in the paper of **I. Petrukhin**, a Doctor of Jurisprudence employed at the Academy of Science’s Institute of State and Law. Petrukhin contended that from the beginning of the conflict, the President, Government and Ministry of Defence acted outside the law. The constitution and legislation of the Russian Federation forbid the conduct of large-scale military action on the territory of Russia without a declaration of war or a state of emergency. Petrukhin argued that the use of the Russian armed forces in Chechnya against the civilian population constituted a violation of the Second Additional Protocol to the Geneva Conventions. Whilst acknowledging that the question of responsibility for events in Chechnya was complex, Petrukhin classified the actions of the President and other high officials of the Russian Federation as “exceeding their powers”. According to the law, officers who gave orders for the bombardment of civilian targets are accountable for systematic abuse of power in war conditions, which is subject to heavy penalties. Moreover the actions of some officers and soldiers can be classified as intentional destruction of the property of citizens. In accordance with article 52 of the Constitution of the Russian Federation, inhabitants of Chechnya have the right to demand full compensation for damage resulting from the illegal actions of Russian officials.

Petrukhin argued that the principle of national self-determination had not been observed in Chechnya. In his opinion it was precisely Russia’s military action, perceived as an act of aggression, that compelled the Chechens to rally around Dudayev. He concluded that there is a possibility for a resolution of the conflict by changing the status of Chechnya as a subject of the federation, in accordance with article 66 of the constitution, so that it receives more prerogatives, like Tatarstan and Bashkiriya. He insisted that the conflict in Chechnya, involving massive violations of human rights, was not Russia’s internal affair, but an international problem.

I. Mikhailovskaya, a Doctor of Jurisprudence and an expert of the Presidential Human Rights Commission, devoted her paper to answering the question: to what extent does Russian legislation permit the resolution of the Chechen crisis through the judiciary? Analyzing the constitution, she argued that the treaty character of the Russian Federation was illusory, since there is no clear legislative statement on the presence or absence of the right of federative subject to leave the federation. This is a product of the historical development of the relations between center and periphery. The constitution and existing legislation says nothing of how to react to separatist actions, or how to resolve ensuing conflicts. Nor does it establish a hierarchy of defended values. Although the Constitution names the individual's rights and freedoms as "the highest value", to transform this proposition from the field of rhetoric to practical application, one needs a judicial resolution of all possible situations where this value conflicts with others. Without such a resolution, the choice of priorities will be made not in the sphere of law, but that of politics.

Analyzing the constitutional formulation of the powers of the President and government, Mikhailovskaya noted that it stipulated neither the character nor the procedure of measures for defending the unity of the state. Thus the guarantee of the unity of Russia, proclaimed by the constitution, was outside legal regulation. There was no "legal field" for the resolution of the Chechen crisis, since both the advocates and opponents of the military solution could find judicial arguments to defend their stance. Against Petrukhin's arguments about the criminal liability of high state officials, Mikhailovskaya offered to deploy matching arguments in their defence, and noted that the position of both sides would be based on the law.

In conclusion, Mikhailovskaya pointed out that the military action in Chechnya had taken place amid open condemnation from the media and part of the public. For the first time in Russian history the authorities were compelled to take account of the reaction of public opinion. In this she saw evidence, on the one hand of the collapse of the totalitarian closed society, and on the other of the poverty of judicial means for the resolution of the conflicts that flared up during the transformation of the state structures of Russia.

In response, **S. Sirotkin** appealed for balance and restraint in judgments about the Chechen crisis. He recalled such realities of the Dudayev regime as 200,000 refugees and the virtual collapse of the struggle against crime. One cannot forget Dudayev's guilt for the tragedy unfolding in Chechnya, though it is out of all proportion to that of the federal authorities. Sirotkin recalled the wording of the constitution that proclaimed human rights not only the "highest value" but also the meaning of all activity of the state organs. Precisely this norm makes it possible to make a correct choice between the competing imperatives of human rights and territorial unity. Thus the military actions of the federal authorities in Chechnya repudiates the foundations of the constitutional system, since it does not treat human rights as a value. Whilst not denying the possibility of the use of force to preserve territorial integrity, Sirotkin contended that the application of force in this case was disproportionate to the existing threat. Thus the operation in Chechnya became a crime against a whole people. But the possibility for a settlement of the Chechen crisis on a civilized basis has not been exploited.

M. Polyakova, a Candidate of Jurisprudence who heads the Independent Expert-legal Council, addressed criminal aspects of the military operation in Chechnya. She relied upon the general legal principle that acts of state violence which impinge upon human rights, and especially the right to life, are subject to strict regulation by statute and ordinances. Analyzing legislation, information about the actions of the federal authorities in Chechnya, Polyakova came to conclusion that the use of military force must be regarded as illegal, anticonstitutional, and a violation of Russian and international legal norms. She indicated articles of the Constitution, the statutes "On Defense" and "On the Militia" which in her opinion were violated. She classified the actions of the President and several government officials as excess of their powers. In response to claims that extra-legal methods were dictated by the unprecedented situation, which was not regulated by any legal norms, Polyakova insisted that first the norms must be established and only then should be acted upon.

E. Mizulina, a Doctor of Jurisprudence and deputy chairman of the Federation Council's Committee for Constitutional Legislation and judicial-legal matters, analyzed the reasons why the Federal Council, whilst advocating a peaceful resolution of the Chechen conflict, was unable to oppose directly and openly the executive on the question of military operations. The majority of the "senators" combine work in the upper chamber with posts in regional executive structures. Thus the Federation Council is unable to play the role of a legislative organ that defends the interests of civil society. Discussing the lawmaking process, Mizulina showed how the quality of legislation was influenced by the fact that deputies work on a "part-time basis". She declared that frequently legislation is passed that is in essence illegal, since it serves the interests of the bureaucracy, permitting it to monopolize power and placing it outside the field of accountability. An array of techniques have been developed for including wording in legislation that obscures the infringement of the rights of citizens. Because of the ambiguous position of deputies during the lawmaking process, political expediency triumphs over the law. In this way, the chamber passed the statute "On the Constitutional Court of the Russian Federation", which was marred by many flaws, in particular regarding initiatives of the executive that are subject to the oversight of the Constitutional Court, and the procedures for appealing to it were greatly complicated. Mizulina recalled that she had addressed the upper house with the same arguments offered in Petrukhin's paper. She adhered to that line, and was preparing an inquiry to the Constitutional Court in the name of deputies of the Federation Council.

During the ensuing discussion of the legality of the actions of the federal authorities in Chechnya, human rights activists and lawyers approved the legal, as distinct from political, approach to the problem. From their viewpoint, the violations of the law committed by the authorities must be precisely stated and become the subject of court proceedings, particularly in the matter of the death of children under aerial and artillery bombardment. In the opinion of **L. Bogoraz** the sad lesson of the Chechen crisis is that society must help jurists to construct a law-abiding state. She appealed to jurists to identify what in the legislative framework had permitted the authorities to take decisions leading to mass violations of human rights, and to fill this vacuum. She noted that the authorities must learn to act under conditions of a legal vacuum by political rather than military means.

V. Kikot, a Doctor of Jurisprudence and Professor at the Moscow State Academy of Jurisprudence, began his paper with a discussion of the problem of self-determination. He noted that two contradictory principles coexist in contemporary international law: the right of a national to selfdetermination and the right to territorial integrity. He discussed a series of historical examples where the division of territory and the formation of new states had occurred peacefully and noted that this process continues in several parts of the world. Then he analyzed the mutual relations of Chechnya and Russia, in the light of which Russia must seem to be a cruel enemy to Chechens.

In the second part of his paper, Kikot addressed the accountability of the military. He discussed the Anglo-Saxon tradition of the accordance of law and order, the modernization of military legislation in many countries since the Nuremberg trials, and declared that Russian legislation needs such amendments. In conclusion, Kikot noted that the current state of Russian legislation evokes universal dissatisfaction, and the implementation of the law is even worse, particularly where it concerns the protection of the rights of the individual or the functioning of democratic institutions. The experience of the Chechen crisis must be analyzed in order to work out serious proposals not only for a settlement to the Chechen problem, but also for the redrafting of a substantial part of existing legislation.

The Chairman of the Presidential Human Rights Commission, **S. Kovalyov**, responded to the preceding papers. In his opinion, the declared right of a nation to self-determination lacks a precise definition, and in Russian legislation the problem is even more confused. It is essential to take account of the fact that the aspiration to use this right is often a result of the ambitions of local authorities, which can lead to military conflicts. In many cases the achievement of selfdetermination did not end bloodshed, and the citizens of the new "free" state were far from

free. The cases of peaceful separation mentioned by Kikot are vastly outnumbered by a mass of contrary cases. Regarding the Chechen crisis, Kovalyov noted that even in 1991 both sides showed an inability to take a first step on the path of negotiations, and as a result of the war, the situation has further worsened. A negotiated resolution of the crisis was also obstructed by the fact that the federal authorities did not take account of the historical role that Russia had played in the fate of the Chechen people. In Kovalyov's opinion, the majority of Russians were not inclined to feel personal guilt for what had earlier happened in the country, and this was a major obstacle on the path to a civil society.

A. Pchelintsev, a Candidate of Jurisprudence and the head of the Institute of Religion and Law, examined the relationship of legislation and commands in the Russian legal system. He recounted the history of the question dating back to the era of Peter the Great. Legal norms, regulating in some degree situations of 'criminal commands' were contained in Russian and later in Soviet legislation until 1940, when commanders received the right to shoot on the spot if subordinates refused to obey orders. The legal formula, "A commander's order is law for his subordinates" was retained until 1993. In Pchelintsev's opinion, the tragedies in Baku, Tbilisi and Vilnius were consequences of this legal norm. And today, despite several amendments, Russian military legislation does not meet international legal standards in this field. He contended that norms governing the fulfilment of orders must be stipulated not only in the Disciplinary Code, but also in the Russian Federation's Statutes "On Defence" and "On military service", and perhaps also in the Constitution. Moreover the majority of officers and soldiers have not even heard of the international documents that regulate the law of war. Thus the legal education of the military is a major task facing Russian society and the state.

Pchelintsev proceeded to address the problem of conscientious objectors. He recalled that in Europe the institution of alternative military service was adopted from Russia, where it had existed even at the beginning of the last century. But in 1939 the USSR introduced universal military service. Since then, all conscientious objectors have faced the courts. Despite the fact that since 1989 a legislative resolution of the question of alternative military service has been on the agenda and found a place in the constitution, there is still no legal mechanism for implementing it. The Defence Ministry lobby exerted forceful opposition to the adoption of the statute "On alternative service". In particular, Defence Ministry representatives insist that conscientious objectors can include only those with religious motives, an assertion that is in defiance of international legal norms. According to official statistics 705 conscientious objectors were sentenced in 1993, and 850 in 1994. However there are tens of cases, where judges exonerated defendants on the basis of the Constitution as act of direct application.

A discussion ensued on the question of the legal position of conscripts who refused to sign up and soldiers who refused to participate in the military operation in Chechnya or left their units without authorization. Different avenues for the judicial defence of these people were outlined by lawyers, human rights activists and members of the soldiers' mothers.

S. Pashin, an honorary jurist of the RSFSR and an employee of the State-legal board of the Presidential Administration, devoted his paper to the Geneva Convention and its Additional Protocols. He paid particular attention to Protocol II, which should be applied in the course of military activity in Chechnya. He discussed problems surrounding the International Criminal Court and international criminal accountability. He noted that the prospect of court hearings on the consequences of conflicts like Chechnya was extremely problematic. It is necessary to take account of the fact that sometimes criticism of a national government for violations of international humanitarian law and the threat of sanctions against high officials produces a reaction that intensifies the ferocity of wars.

D. Alistone, a worker of the International Committee of the Red Cross' Moscow office, reported on the activity of this organization in the Northern Caucasus, and in particular during the hostilities in Chechnya.

O. Chernyshova, a jurist and employee of the Moscow office of the UN High Commission for Refugees, discussed the position of the 1951 Convention and the 1967 Protocol

concerning the status of refugees. He also reported on UNHCR's work in Russia. He contended that both legislation and its implementation did not meet the obligations that Russia assumed when signing the Convention. In many cases it is impossible to receive the status of refugee or forced migrant, whilst in an array of towns and regions there are limitations on the residence rights of refugees and discrimination between refugees from different places. Moreover there is no judicial review of administrative decisions regarding the fate of refugees and forced migrants. Despite the fact that victims of the conflict in Chechnya cannot receive the status of refugee, but only that of internal migrant, UNHCR gathers information about them and assists them. According to the UNHCR, official statements of the number of refugees amongst peaceful residents of Chechnya are unreliable, since they do not include people who fled their place of residence but remained in the Northern Caucasus. Chernyshova stressed the importance of the help of humanitarian organizations in Chechnya, but the basic question must be resolved at a federal level. It is essential to give these people a legal status that enables them to live in any region of Russia and receive compensation for their lost property.

S. Gannushkina, co-chairman of the Committee for the Assistance of Refugees and Forced Migrants of "Civic Assistance", offered a detailed description of the plight of refugees and forced migrants. She enumerated examples of typical violations of their rights to demonstrate how their condition fails to accord with international legal standards. Their situation is particularly complicated by various administrative ordinances — departmental or regional resolutions, instructions etc. — whose contents are in direct contradiction to the Russian Federation Constitution and international norms in the field of human rights. These acts prepare the way for numerous violations of the rights of refugees by officials of various departments and lawenforcement agencies. Attempts to challenge officials in court only leads to protracted litigation, which is beyond the resources of the majority of refugees and forced migrants.

Gannushkina discussed the amendments to legislation on refugees and forced migrants which has been initiated by officials of the Federal Migration Service (FMS). These amendments might provide a statutory basis for reinforcing the present illegal practices. Whilst this volume was in preparation, Gannushkina supplemented her paper with information about the subsequent fate of this legislation. Under pressure from Russian and foreign human rights activists, the State Duma's Commission for Refugees created an expert group that included lawyers, human rights activists, deputies involved in refugee issues, and officials of the FMS. Due to the efforts of the members of this group, the amendments were redrafted to accord more closely with international standards, and were passed by the State Duma at the first reading. However it remains uncertain whether they will have any impact upon the practical treatment of refugees.

The predicament of peaceful residents who have fled Chechnya is aggravated, according to Gannushkina, by the efforts of the FMS to avoid registering them as forced migrants, in defiance of legal norms. This policy was explicitly stated in instructions distributed by regional FMS offices between December 1994 and January 1995. However the furore raised by human rights activists and the press forced the FMS to revoke these instructions.

A. Kligman, a prominent Moscow lawyer, delivered a paper on violations of the rights of the child during the Chechen conflict, an issue that he regarded as quite clear-cut by comparison to some of the matters raised by earlier speakers. Children are defenceless and lack free choice: they could not make an independent decision about whether to flee Chechnya or where to shelter during bombardments. Those who made and implemented the decisions that caused the death and maiming of children must be held accountable for it. Any citizen, on the basis of information available to him about child casualties of any nationality can petition that a criminal case be initiated on these facts, in accordance with the legislation that regulates criminal procedure. Such an appeal must be addressed to the General Prosecutor, and copies should be sent to all bodies with a right to make or discuss the decision: the Defence Ministry, the Federal Assembly, and the media. According to Kligman, this would be an important practical step. Regarding those children who survived, but became refugees or in other ways were deprived of a normal way of life (eg were left without care, schooling, kindergartens, and minimal medical attention in

conditions conducive to epidemics), Kligman did not exclude the possibility of civil suits against state institutions in order to gain compensation for psychological and material harm. In addition to these victims, the authorities should also be held accountable for the deaths in Chechnya of 18 year old conscripts. Those who were not killed in the fighting will return home psychologically impaired. Kligman noted that he had often encountered a special type of criminal: young men with aggressive chauvinist attitudes, who had done military service in a crisis zone.

There was a "Round Table" discussion of the prospects of civil suits for compensation for psychological and material harm suffered in the course of the war in Chechnya. Five prominent lawyers — **O. Razbash, O. Yakovleva, B. Abushakhmin, A. Kligman, and Yu. Shmidt** — discussed both the legal implications and technical aspects of such cases. It was pointed out that the newly adopted Civil Code includes the concept of "non-property rights", which during the Soviet period was disparaged and not defended by the courts. Nonproperty rights include the rights to life, health, personal dignity, inviolability of the person, shelter, and information. The Chechen crisis is a convenient occasion for society to raise the question of the state's responsibility for violations of the non-property rights of citizens.

Lawsuits could be initiated to seek compensation for physical and psychological harm inflicted by the state. The cause for such actions might be the death of relatives, the maiming of children, the destruction of residences, or the fact of the bombardment of civilian neighborhoods. There is also the possibility of actions for compensation for material deprivations like the loss of one's residence, property, domestic furnishings, animals, as well as loss of profits. In these cases it is necessary to demonstrate the illegality of the respondent's actions, which is quite difficult. The opinion was expressed that there was no need to demonstrate the state's culpability. Even if it was acting lawfully, it should have chosen methods that did not harm peaceful civilians.

Another vital question is who should be the respondent in such actions. The participants in the Round Table named the government, and specific state organs that gave orders and implemented them.

The lawyers acknowledged that they were familiar with the difficulties of achieving anything in court, given the level of legal consciousness prevalent in society. However they insisted that it was important to initiate such cases. Apart from helping victims, they would have a public resonance, since during the proceedings the judge would be obliged pass a verdict on the actions of the authorities, and demand documents from the Government and Defence Ministry to establish who had given a particular order. One cannot ignore the unwillingness of judges to preside over such cases: they may refuse to hear a case because there is no specific respondent. When this happens, a lawyer can initiate a case in defence of the right to information. In these proceedings he should appeal to international law and to the Constitution as legislation of direct application, which is a novelty for Russian lawyers, although precedents have already been set. For the assessment of material damages, expert testimony may be required. The lawyers acknowledged that it would be very difficult for plaintiffs to withstand the burdens and tensions of such protracted litigation, particularly those who are refugees living in conditions of deprivation. The crucial question is whether people who suffered as a result of the war want to try to defend their rights in court. Without exerting pressure, human rights organizations should help refugees to do so. It is essential that refugees entrust them with the representation of their interests in court. A whole campaign is needed: civil suits of citizens, the active involvement of human rights associations, barristers hired for the conduct of cases, support from parliamentarians, public opinion and the press. Such an initiative requires careful organization and substantial expenditures. In light of the limited resources of human rights organizations, individual advocates and their association would have to work on a pro bono basis. The participants in the Round Table expressed a readiness to engage in this process.

In the event of a favourable verdict, who will pay the plaintiffs? The lawyers considered that it must come from the state budget, i.e. the taxpayers. They emphasized that only in this way could society gauge the cost of the war. And in future the authorities would be forced to reflect whether even all the help of international financial organizations would be sufficient to bankroll

a similar venture. However, amendments to legislation would be required before Russian taxpayers might sue their government for the fact of squandering their taxes on such a war.

The seminar concluded with a reports on freedom of information. **O. Sokolskiy**, a Candidate of Jurisprudence, discussed the existing legislative guarantees of the right to information, which is codified in the Constitution and numerous statutes. There is also legislation that makes it possible to initiate proceedings for refusal to disclose information. Sokolskiy disparaged unfounded claims that there are gaps in the law and that its implementation cannot be guaranteed. The problem is rather in the complex elaboration of these rights and their dispersal in different statutes, which made it difficult even for a jurist to discover the basis for an inquiry. Sokolskiy elaborated a series of ways for orienting oneself in this torrent of legislation and defending the right of citizens to information. He specified examples linked to the Chechen war that involved the question of the responsibility of officials for non-disclosure of information or for providing false information. In his opinion, it is here that human rights activists and journalists must show the initiative and determination to take the matter to court. In any society there is an inevitable conflict between the convenience of the authorities and imperative of public control, which is resolved not only by legislative means, but above all by the civic activism of the population.

A. Voinov, a lawyer and an expert from the Glasnost Defence Foundation, spoke of the legal position of journalists working in conflict zones, and in particular in Chechnya. He observed that treatment of journalists involves frequent violations of article 3 of the Geneva Convention and its Additional Protocols, as well as the Russian Federation Constitution and legislation guaranteeing the professional activity of journalists. Officials have not fulfilled the procedures stipulated in legislation for providing journalists with information. There have also been attempts to force journalists to reveal the sources from whom they received confidential information, in violation of existing legislation.