

Период первый

Идеалистический

Политический идеализм — это просто: занимаясь политикой, вести себя, как подобает порядочному человеку.

Сергей Ковалёв,
председатель Комиссии по правам человека при
Президенте РФ (1993–1996)

26 сентября 1993 года Б.Н. Ельцин подписал Указ об образовании Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации «с целью усиления гарантий гражданских и политических прав граждан Российской Федерации». Председателем Комиссии (далее — КПЧ, Комиссия) был назначен известный правозащитник, народный депутат РСФСР **Сергей Адамович Ковалёв**. Ему было поручено в десятидневный срок разработать и представить на утверждение Положение о Комиссии и предложения по ее персональному составу.

Александр Копылов, заместитель председателя Комиссии и одновременно начальник отдела по обеспечению ее деятельности вспоминает:

«В конце сентября 1993 года мне позвонили из приемной руководителя Администрации Президента Российской Федерации и пригласили в Кремль к Сергею Александровичу Филатову, который предложил мне должность заместителя председателя Комиссии, сказав, что моя кандидатура согласована с С.А. Ковалёвым. Я дал согласие.

Предложение для меня было неожиданным, но я не был удивлен, поскольку до этого (до известных событий, вызванных реализацией Указа № 1400), будучи народным депутатом Российской Федерации, я работал в Верховном Совете на постоянной основе членом Комитета по правам человека, а после принятия в октябре 1991 года Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий»¹ был утвержден сначала заместителем председателя Комиссии Верховного Совета по реабилитации жертв политических репрессий, а вскоре (в январе 1992 года) — председателем этой Комиссии. Поэтому меня не удивило предложение о назначении на пост заместителя председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

¹ Закон РФ от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 31.10.1991. — № 44, ст. 1428.



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации

С целью усиления гарантий гражданских и политических прав граждан Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" постановляю:

1. Образовать Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации.

2. Назначить председателем Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации (далее - Комиссия) Ковалева Сергея Адамовича.

3. Председателю Комиссии в десятидневный срок разработать и представить на утверждение Положение о Комиссии и предложения по ее персональному составу.

Президент
Российской Федерации

Б.Ельцин

Москва, Кремль
"26" сентября 1993 года
№ 1458

Вскоре меня пригласили приехать в дом на Новинском бульваре, где в одной из квартир проводились встречи рабочей группы под руководством С.А. Ковалёва для подготовки Положения о Комиссии по правам человека и предложений о ее персональном составе.

В рабочую группу вошли кроме Сергея Адамовича и его помощницы Лидии Ивановны Семиной член Комитета по правам человека бывшего Верховного Совета РФ Сергей Васильевич Сироткин, один из руководителей правозащитного центра «Мемориал» Арсений Борисович Рогинский, сотрудник этого же центра Никита Глебович Охотин, завсектором Комиссии по реабилитации жертв политических репрессий бывшего Верховного Совета, Заслуженный юрист Российской Федерации Евгений Александрович Зайцев и я. Иногда участвовал в работе сотрудник «Мемориала» Александр Юльевич Даниэль.

Работа над проектом Положения о Комиссии и предложениями по ее составу шла достаточно плодотворно. Основу текста Положения, как помнится, готовили Е.А. Зайцев и С.В. Сироткин, в тесном контакте с руководителем группы и ее членами. Текст активно обсуждался, каждый из членов группы вносил свои предложения и дополнения.

Ответственно и скрупулезно подходила рабочая группа к формированию персонального состава Комиссии. Понятно, что в нее должны были войти личности, по единодушному мнению членов рабочей группы, наиболее авторитетные, уважаемые в обществе, зарекомендовавшие себя в защите и отстаивании прав и свобод человека и гражданина, имеющие глубокие демократические убеждения и публично выраженные демократические взгляды.

В итоге члены рабочей группы предложили руководству Администрации Президента Российской Федерации состав Комиссии, и после одобрения он был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 года № 1798».

1 ноября 1993 года Президент РФ своим Указом утвердил Положение о Комиссии и ее персональный состав². В Комиссию вошли выдающиеся, пользующиеся огромным авторитетом не только в России, но и во всем мире люди: правозащитник, вдова и соратница академика Андрея Сахарова Елена Боннэр, писатели Сергей Аверинцев, Алесь Адамович и Фазиль Искандер, журналист Игорь Голембиовский, доктор права, академик Сергей Алексеев. В состав КПЧ перешли почти все члены Комиссии по правам человека Верховного Совета РФ во главе с ее председателем, видным правозащитником Сергеем Ковалёвым: бывшие народные депутаты Михаил Арутюнов, Борис Золотухин, Александр Копылов, Михаил Молоствов, Сергей Сироткин. Были в этом коллективе и два государственных чиновника: министр иностранных дел РФ Андрей Козырев и руководитель правозащитного департамента МИДа, правозащитник с лагерным стажем Вячеслав Бахмин.

² Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 года № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 08.11.1993. — № 45, ст. 4325.

В Положении о Комиссии говорилось, что она образована «с целью усиления гарантий соблюдения прав граждан Российской Федерации» и действует «в пределах установленной компетенции независимо от других государственных органов».

Основной задачей Комиссии являлось **содействие**:

- реализации полномочий Президента РФ как гаранта основных прав и свобод человека;
- уважению и соблюдению прав и свобод человека в РФ;
- совершенствованию законодательного обеспечения прав и свобод человека;
- защите прав и покровительству граждан РФ, находящихся за ее пределами;
- укреплению международного сотрудничества по обеспечению прав и свобод, признаваемых международным правом и законодательством РФ.

В Положении закреплялось, что Комиссия:

- изучает и анализирует поступающие от органов государственной власти Российской Федерации материалы об обращениях граждан и организаций по вопросам соблюдения прав и свобод человека, публикации в СМИ, проводит специальные исследования;
- составляет специальные и ежегодные доклады о соблюдении прав человека и направляет их Президенту РФ;
- информирует о положении дел в области соблюдения прав человека региональные органы государственной власти;
- ставит перед государственными органами вопросы о необходимости дачи официальных разъяснений изданных ими нормативных актов: перед Верховным Судом Российской Федерации — судебных разъяснений, перед полномочными органами — разъяснения вопросов о приведении внутреннего законодательства в соответствие с международными нормами;
- анализирует текущее законодательство, участвует в разработке законопроектов, затрагивающих вопросы защиты прав и свобод человека;
- рассматривает направленные Президенту РФ либо непосредственно в Комиссию обращения граждан, организаций и иных лиц, законно находящихся на территории России, о существенных нарушениях основных прав и свобод человека;
- расследует случаи массового нарушения основных прав и свобод или отдельные факты ущемления прав человека, представляющие особую общественную опасность, по поручению Президента РФ либо по собственной инициативе;
- участвует в работе международных организаций по правам человека;

– принимает участие в разработке межгосударственных соглашений по вопросам прав человека и в составлении докладов в международные организации в соответствии с международными соглашениями, участником которых является Российская Федерация.

Комиссия получила право:

а) запрашивать и получать от государственных органов и должностных лиц любые сведения, документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных на Комиссию задач;

б) проводить проверку деятельности государственных учреждений, относительно которых Комиссия располагает информацией о массовых либо грубых нарушениях прав человека;

в) получать объяснения от любых должностных лиц по вопросам компетенции Комиссии.

По вопросам своей деятельности члены КПЧ имели право «беспрепятственно посещать любые государственные органы, учреждения и организации в установленном законом порядке», а должностные лица государственных органов обязаны были безотлагательно предоставлять информацию, запрашиваемую Комиссией.

По результатам рассмотрения обращений или расследований КПЧ принимала заключения и направляла их вместе со своими рекомендациями тому государственному органу, «в компетенцию которого входило решение вопроса по восстановлению нарушенных прав». В свою очередь, должностное лицо, получившее заключение Комиссии, в течение пятнадцати дней обязано было рассмотреть рекомендации и уведомить КПЧ о принятом решении с обоснованием своей позиции в случае несогласия с рекомендациями.

При Комиссии создавался на общественных началах экспертный совет из представителей научных учреждений, государственных, общественных и правозащитных организаций. При выполнении поручений КПЧ члены экспертного совета имели право доступа в государственные органы, учреждения и организации в установленном законом порядке.

Ежегодные доклады Комиссии подлежали опубликованию, а специальные могли быть опубликованы по решению КПЧ.

Александр Копылов рассказывает:

«Для обеспечения деятельности Комиссии был образован рабочий аппарат — самостоятельное структурное подразделение Администрации Президента Российской Федерации на правах отдела. Численность рабочего аппарата была определена в количестве 25 человек. Отдел состоял из трех секторов: аналитической и законопроектной работы, работы с обращениями (письмами) граждан и работы с вынужденными переселенцами и беженцами.

В марте 1994 года Распоряжением руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова меня назначили начальником отдела, при этом я остался заместителем председателя Комиссии на общественных началах, а заместителями начальника отдела были назначены М.Г. Арутюнов и С.В. Сироткин, также оставшиеся заместителями председателя Комиссии на общественных началах».

Ситуация в Комиссии резко изменилась, когда Президент возложил на Сергея Адамовича Ковалёва функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на период до принятия соответствующего федерального конституционного закона.

Указ Президента РФ от 4 августа 1994 года № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»³ установил, что «до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации». Указ обязал все органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также их должностных лиц в двухнедельный срок:

- представлять по запросам Уполномоченного информацию, необходимую для осуществления его полномочий;
- давать ответы на обращения Уполномоченного по правам человека в связи с нарушениями прав конкретных физических лиц;
- направлять Уполномоченному по правам человека все принимаемые ими акты, содержащие нормы, относящиеся к сфере прав и свобод человека и гражданина.

³ Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 1994 года № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» // Собрание законодательства РФ. — 08.08.1994. — № 15, ст. 1713.



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека

В связи с необходимостью обеспечения согласованного функционирования системы конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, включающей в себя институт Уполномоченного по правам человека, и на основании части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации **п о с т а н о в л я ю:**

1. Установить, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

2. Установить, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации, а также их должностные лица в 2-недельный срок:

представляют по запросам Уполномоченного по правам человека информацию, необходимую для осуществления его полномочий;

дают ответы на обращения Уполномоченного по правам человека в связи с нарушениями прав конкретных физических лиц;

направляют Уполномоченному по правам человека все принимаемые ими акты, содержащие нормы, относящиеся к сфере прав и свобод человека и гражданина.

3. Возложить обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека на соответствующие структурные подразделения Администрации Президента Российской Федерации.

4. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации провести в 2-недельный срок необходимые мероприятия, вытекающие из пункта 3 настоящего Указа.

5. Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации осуществить организацию разработки и внедрение необходимых информационных технологий, обеспечивающих деятельность Уполномоченного по правам человека.

6. Настоящий Указ вступает в силу со дня его опубликования и действует до принятия федерального конституционного закона об Уполномоченном по правам человека.

Президент
Российской Федерации



Б.Ельцин

Москва, Кремль
4 августа 1994 года
N 1587

Под председательством Сергея Ковалёва Комиссия проработала до своего фактического самороспуска в январе 1996 года, а формально — до 1 марта 1996 года.

Сергей Митягин, работавший в тот период в аппарате Комиссии, вспоминает:

«Сформированная С.А. Ковалёвым Комиссия уделяла основное внимание защите прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся в следственных изоляторах. Тюремное население насчитывало тогда свыше миллиона человек и условия содержания под стражей были очень тяжелыми. Производство, как правило не работало, значительные трудности были с обеспечением продовольствием, одеждой. В переполненных камерах спали в две-три смены. Острой была проблема сохранения здоровья осужденных, многие из которых имели тяжелые хронические заболевания.

Несомненной заслугой Комиссии А.С. Ковалёва стало отстаивание, завершившееся принятием соответствующих решений, прав осужденных на получение пенсии и сохранение за ними занимаемой до осуждения жилплощади. Был инициирован и впоследствии успешно решен вопрос о переподчинении Федеральной службы исполнения наказаний Министерству юстиции РФ».

В конце 1994 года политическая ситуация на Северном Кавказе резко обострилась, возобновились военные действия, федеральная власть продолжила осуществление планов по восстановлению конституционного порядка на территории Чеченской Республики. Естественно, Комиссия по правам человека не могла пройти мимо разворачивающейся трагедии.

С 15 декабря 1994 года в зоне конфликта начала действовать Миссия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на Северном Кавказе, которую возглавил сам С.А. Ковалёв. Миссия не имела официальных полномочий, а действовала при поддержке правозащитных организаций при координации работы с обществом «Мемориал».

Александр Копылов рассказывает:

«В течение 1995 года С.А. Ковалёв периодически, иногда длительное время, находился в зоне военных действий, в том числе в Грозном, полагая, что своим нахождением там, призывами к воюющим сторонам остановить военные действия сможет содействовать прекращению кровопролития.

В этот период Комиссия как коллективный орган практически не работала, заседания не проводились, несмотря на обращения и предложения некоторых ее членов собрать Комиссию для рассмотрения назревших вопросов, в том числе для обсуждения ситуации с правами человека в зоне конфликта на Северном Кавказе. Такие вопросы, в частности, ставили С.С. Алексеев, М.Г. Арутюнов и другие члены Комиссии. Реакции со стороны Сергея Адамовича на подобные предложения обычно не было. Некоторые члены Комиссии предлагали собрать заседание Комиссии в отсутствие С.А. Ковалёва, однако другие члены Комиссии считали, что этого делать не следует.

В средствах массовой информации регулярно появлялись интервью С.А. Ковалёва о положении на Северном Кавказе, в них давались оценки воюющим сторонам, которые, как правило, содержали довольно резкую критику действий федеральных силовых структур, власти в целом, включая главу государства. Так, 24 января 1996 года в газете “Известия” было опубликовано открытое письмо С.А. Ковалёва президенту России Б.Н. Ельцину, в котором он заявил о своей отставке с поста председателя Комиссии по правам человека, а также о выходе из Президентского совета. В своем письме С.А. Ковалёв дал резко негативную характеристику действий главы государства, заявив о том, что тот отошел от политики демократических реформ и отдает предпочтение силовым методам решения политических проблем.

Вслед за С.А. Ковалёвым написали заявления о выходе из состава Комиссии и другие ее члены (В.И. Бахмин, Е.Г. Боннэр, И.Н. Голембиовский, Б.А. Золотухин, С.В. Сироткин)».

Первая чеченская война оказалась непереносимым испытанием для совести членов Комиссии. Их добровольная отставка стала выражением гражданского протеста, естественной реакцией настоящих российских интеллигентов на трагическую ошибку, стоившую жизни многим тысячам сограждан.

Сергей Митягин рассказывает:

«Не знающий компромиссов в отношениях с властью Сергей Адамович не поддержал меры, принятые Президентом РФ по восстановлению конституционного порядка в Чеченской Республике и значительную часть времени проводил в Грозном. Не скупился он и на критические, на грани оскорбления, заявления в адрес руководителей государства. Утратив все контакты с Администрацией Президента РФ, в январе 1996 года Комиссия самораспустилась».

После самороспуска Комиссии естественным образом возник вопрос, создавать ли ее заново, особенно если учесть, что федеральный конституционный закон, который должен был в соответствии с пунктом «е» статьи 103 Конституции РФ определить правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, к тому моменту был принят Государственной Думой только в первом чтении⁴. Иными словами, с уходом в отставку С.А. Ковалёва и самороспуском КПЧ образовался серьезный

⁴ Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой в первом чтении 21 июля 1994 года, во втором чтении — 20 марта 1996 года, в третьем чтении — 17 апреля 1996 года, отклонен Советом Федерации 15 мая 1996 года, повторно принят в редакции согласительной комиссии палат 25 декабря 1996 года одобрен Советом Федерации 12 февраля 1997 года и вступил в силу 4 марта 1997 года. Первым Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Государственная Дума назначила депутата фракции КПРФ Олега Орестовича Миронова (22 мая 1998 года — 13 февраля 2004 года).

пробел в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Александр Копылов вспоминает:

«В этой ситуации в Администрации Президента было принято решение сформировать новый состав Комиссии по правам человека. В процессе консультаций с помощниками главы государства М.А. Красновым и Г.А. Сатаровым, помощником руководителя Администрации Президента Р.М. Цивилевым был сформирован состав Комиссии по правам человека, утвержденный Указом Президента от 20 мая 1996 года № 740».

Указ Б.Н. Ельцина от 20 мая 1996 года № 740 полностью обновил состав Комиссии. И хотя название осталось прежним, это была уже совершенно другая Комиссия.



У К А З

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации

1. Утвердить прилагаемое Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

2. Утвердить Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации (далее именуется Комиссия) в следующем составе: Аверинцев Сергей Сергеевич, Адамович Александр Михайлович, Алексеев Сергей Сергеевич, Арутюнов Михаил Георгиевич (заместитель председателя), Бахмин Вячеслав Иванович, Боннэр Елена Георгиевна, Голембиовский Игорь Несторович, Золотухин Борис Андреевич, Искандер Фазиль Абдуллович, Ковалев Сергей Адамович (председатель), Козырев Андрей Владимирович, Копылов Александр Терентьевич (заместитель председателя), Молоствов Михаил Михайлович, Сироткин Сергей Васильевич (заместитель председателя).

3. Для обеспечения деятельности Комиссии образовать ее рабочий аппарат - самостоятельное структурное подразделение Администрации Президента Российской Федерации на правах отдела.

4. Материально-техническое, информационно-правовое и иное обеспечение работы Комиссии и ее рабочего аппарата возложить на соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации.

5. Разместить Комиссию и ее рабочий аппарат в служебных помещениях Администрации Президента Российской Федерации на Старой площади, дом 8/5.

Президент
Российской Федерации

Москва, Кремль
1 ноября 1998 года

№ 1498

Б.Ельцин

СОСТАВ
КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ
(1993 — 1996)⁵

Ковалёв Сергей Адамович — народный депутат РФ, председатель Комитета по правам человека Верховного Совета РФ (председатель Комиссии) (с 26 сентября 1993-го по 24 января 1996 года)

Аверинцев Сергей Сергеевич — литературовед, профессор кафедры истории и теории мировой культуры МГУ имени М.В. Ломоносова, член-корреспондент Российской академии наук (с 1 ноября 1993-го по 19 октября 2002 года)

Адамович Александр (Алесь) Михайлович — писатель, директор Всесоюзного НИИ кинематографии, член-корреспондент Академии наук Белоруссии (с 1 ноября 1993 года по 26 января 1994 года)

Алексеев Сергей Сергеевич — ученый-правовед, директор Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, член-корреспондент Российской академии наук (с 1 ноября 1993 года по 6 ноября 2004 года)

Арутюнов Михаил Георгиевич — правозащитник, народный депутат РФ, заместитель председателя Комитета по правам человека Верховного Совета РФ (заместитель председателя Комиссии) (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

Бахмин Вячеслав Иванович — правозащитник, член Коллегии МИД РФ, заместитель руководителя российской делегации в Комитете ООН по правам человека (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

Боннэр Елена Георгиевна — правозащитник, председатель неправительственной международной организации «Общественная комиссия по увековечению памяти Андрея Сахарова — Фонд Сахарова» (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

Голембиовский Игорь Несторович — генеральный директор газетно-издательского комплекса «Известия», президент ОАО «Редакция газеты «Известия» (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

Золотухин Борис Андреевич — народный депутат РФ, адвокат Московской городской коллегии адвокатов (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

Искандер Фазиль Абдулович — прозаик, поэт (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года и с 22 декабря 1997-го по 10 сентября 2001 года)

Козырев Андрей Владимирович — министр иностранных дел РФ (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

⁵ Должности (профессии) указаны на момент включения в состав Комиссии.

Копылов Александр Терентьевич — народный депутат РФ, председатель Комиссии Верховного Совета РФ по реабилитации жертв политических репрессий (заместитель председателя Комиссии) (с 1 ноября 1993-го по 1 февраля 1999 года)

Молоствов Михаил Михайлович — народный депутат РФ, председатель подкомитета по законодательной работе Комиссии по правам человека Верховного Совета РФ (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)

Сироткин Сергей Васильевич — народный депутат РФ (заместитель председателя Комиссии) (с 1 ноября 1993-го по 20 мая 1996 года)