

# **По делу о проверке конституционности постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года "О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии" и от 26 марта 1993 года "О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18-20 марта 1993 года"**

Постановление · № 17-П · от 17.09.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности постановлений

Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года

"О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии"

и от 26 марта 1993 года "О переговорах официальных делегаций

Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики

18-20 марта 1993 года"

17 сентября 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, заместителя Председателя Н. В. Витрука, секретаря Ю. Д. Рудкина, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева,

с участием представителя стороны, направившей ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, А. И. Коваленко - доктора юридических наук; представителей стороны, издавшей оспариваемые нормативные акты, С. М. Кесаева - председателя Комитета по законодательству, законности, правопорядку и общественной безопасности Верховного Совета Северо-Осетинской ССР, А. М. Цалиева - доктора юридических наук, В. К. Козаева - народного депутата Северо-Осетинской ССР,

руководствуясь частью первой статьи 165, статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, частью первой статьи 2, пунктом 4 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года N 84 "О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии" и от 26 марта 1993 года N 105 "О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18-20 марта 1993 года".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации, в котором содержится требование признать названные акты не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли пункты 6 и 7 постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года "О

Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии" и пункт 3 постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 26 марта 1993 года "О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18-20 марта 1993 года" Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика Э. М. Аметистова, объяснения сторон, показания экспертов, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

у с т а н о в и л:

1. Рассматриваемые постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР представляют собой правовые акты, выражающие волю высшего органа законодательной власти республики в составе Российской Федерации по поводу решения проблемы возвращения граждан, вынужденно покинувших территорию Северной Осетии вследствие имевшего место вооруженного конфликта. Эти акты устанавливают обязательные для исполнения правила, согласно которым должна осуществляться деятельность государственных органов и должностных лиц по подготовке и выполнению Программы комплексного решения указанной проблемы, определяют позицию делегации Северо-Осетинской ССР на переговорах с делегацией Ингушской Республики, а также пути и способы реализации достигнутых договоренностей и дальнейшего ведения переговоров. В пункте 6 постановления "О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии" Верховный Совет Северо-Осетинской ССР, ссылаясь на мнение трудовых коллективов, Советов народных депутатов и их исполкомов, полагающих невозможным совместное проживание граждан осетинской и ингушской национальностей, поддерживает эту позицию и требует использовать в качестве основы на переговорах с делегацией Ингушской Республики вариант решения проблемы возвращения граждан Северо-Осетинской ССР ингушской национальности через создание новых поселений и компактное расселение в них указанных лиц. Согласно пункту 7 постановления реализация предложенного или другого согласованного варианта решения этой проблемы возможна лишь при условии официального заявления высших органов власти Ингушской Республики об отказе от всяких территориальных притязаний к Северо-Осетинской ССР.

Данные положения в пункте 3 постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР "О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18-20 марта 1993 года" воспроизводятся уже не в качестве варианта, а как прямое указание делегации Северо-Осетинской ССР на переговорах с делегацией Ингушской Республики использовать их в качестве основы для реализации достигнутых договоренностей и дальнейшего ведения переговоров. При этом выдвинутые ранее условия возвращения граждан Северо-Осетинской ССР ингушской национальности дополняются новыми условиями - необходимостью политической оценки происшедших событий, установления и привлечения к ответственности всех лиц, виновных в подготовке, организации и осуществлении вооруженного столкновения; обязательностью делимитации и демаркации границ Ингушской Республики.

2. В соответствии со статьей 165-1 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации вправе разрешать дела о конституционности актов представительных органов республик в составе Российской Федерации. Согласно части третьей статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации законы и другие нормативные акты высших государственных органов республик в составе Российской Федерации проверяются Конституционным Судом исключительно с точки зрения их соответствия закрепленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов ведения между Российской

Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.

Рассматриваемые акты Верховного Совета Северо-Осетинской ССР, по существу, касаются регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, регулирования и защиты прав национальных меньшинств. Между тем пункт "в" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации и пункт "в" части первой статьи I Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации относят данные вопросы к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации. Кроме того, Российская Федерация в соответствии с общепризнанными нормами международного права и международными договорами с ее участием приняла на себя обязательство уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией лицам права человека и гражданина без какого-либо различия, будь то в отношении национальной принадлежности, религии, языка или иного обстоятельства. Из этого следует обязанность федеральных органов власти и управления обеспечить права человека и гражданина, предусмотренные общепризнанными международными актами, в связи с чем проверка конституционности вышеуказанных положений актов Верховного Совета Северо-Осетинской ССР входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Положения постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР о невозможности совместного проживания граждан различных национальностей находятся в противоречии со статьей 34 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что все равны перед законом и судом и что государство гарантирует равенство прав и свобод человека независимо от национальности, места жительства и других обстоятельств. Указанные положения противоречат также статье 2 Всеобщей Декларации прав человека и части первой статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые также закрепляют равенство граждан перед законом и судом и в силу статьи 32 Конституции Российской Федерации имеют преимущество перед законами Российской Федерации, следовательно, и республик в ее составе, и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации.

Рассматриваемые положения нарушают статью 42 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Ограничение этого права может быть установлено законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе (статья 33 Конституции Российской Федерации).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации не может согласиться со ссылкой стороны, принявшей рассматриваемые постановления, на часть вторую статьи 33 Конституции Российской Федерации как на основание их принятия. Данная конституционная норма не может служить оправданием ущемления прав и свобод человека и гражданина в зависимости от национальной принадлежности или иного обстоятельства. Напротив, она является гарантией от произвольных ограничений прав и свобод человека и гражданина; какие-либо ограничения возможны только на основании закона, в предусмотренных Конституцией целях и лишь в пределах, необходимых для нормального функционирования демократического общества. В частности, временное ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается в случае введения чрезвычайного положения на основаниях и в пределах, устанавливаемых законом Российской Федерации (статья 67-3 Конституции Российской Федерации). Однако ни Закон РСФСР от 17 мая 1991 года "О чрезвычайном положении", ни другие законы Российской Федерации не допускают в качестве основания для ограничения прав и свобод национальную принадлежность граждан. Рассматриваемые положения актов Верховного Совета Северо-Осетинской ССР предусматривают не соответствующие Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод по признаку национальной

принадлежности граждан.

Не может быть принята и ссылка стороны на статью 35 Конституции Российской Федерации, часть вторая которой запрещает использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды войны и насилия. Лица, виновные в таких действиях, подлежат установленной законом ответственности, но сами действия не являются основанием для установления ограничительных условий пользования правами в зависимости от национальной принадлежности, места жительства и других обстоятельств.

Приоритет прав и свобод человека закрепляется и общепризнанными принципами и нормами международного права. Согласно преамбуле Устава Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека. Обязанность государств охранять властью закона права человека подтверждается преамбулой Всеобщей Декларации прав человека. В пункте 5 Итогового документа Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене 14-25 июня 1993 года, указывается, что процесс поощрения и защиты прав человека и основных свобод на национальном и международном уровнях должен носить универсальный характер и "осуществляться без каких-либо условий". Оспариваемые положения рассматриваемых постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР вошли в противоречие и с этими международными актами.

Указанные положения постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР противоречат постановлению седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации "О мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики", согласно которому органы государственной власти и управления Северо-Осетинской ССР, Ингушской Республики, Временная администрация в зоне чрезвычайного положения обязаны принять меры к возвращению беженцев в места постоянного проживания. Это постановление лежит в основе Соглашения о мерах по комплексному решению проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на территориях Ингушской Республики и Северо-Осетинской ССР от 20 марта 1993 года, подписанного полномочными представителями Ингушской Республики, Северо-Осетинской ССР, Республики Дагестан и Ставропольского края в городе Кисловодске. В соответствии с этим Соглашением стороны на первом этапе приступают к комплексному решению проблемы беженцев, включая вопросы обеспечения их безопасности, путем возвращения и расселения их в согласованных местах компактного проживания.

Таким образом, приняв рассматриваемые постановления, Верховный Совет Северо-Осетинской ССР осуществил собственное правовое регулирование в области прав человека и гражданина. Однако Конституция Российской Федерации (пункт "в" части первой статьи 72) и Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (пункт "в" части первой статьи 1) регулирование прав и свобод человека и гражданина относят к исключительному ведению федеральных органов государственной власти, и, следовательно, органы государственной власти республик в составе Российской Федерации не вправе вводить нормы, умаляющие права и свободы человека и гражданина, установленные федеральной Конституцией и другими актами, принимаемыми органами государственной власти Российской Федерации.

Тем самым оспариваемые положения рассматриваемых постановлений высшего органа государственной власти Северной Осетии вошли в противоречие с Основным Законом Российской Федерации с точки зрения установленного им разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой и частью второй статьи 57 и статьей 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать пункты 6 и 7 постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года "О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии" и пункт 3 постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 26 марта 1993 года "О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18-20 марта 1993 года" в части указания на невозможность совместного проживания граждан Северо-Осетинской ССР ингушской и осетинской национальностей, а также выдвинутых в связи с этим условий решения проблем, касающихся граждан Северо-Осетинской ССР ингушской национальности, в качестве основы дальнейшего ведения переговоров и реализации достигнутых по этой проблеме договоренностей не соответствующими преамбуле, а также статьям 31, 32, 33, 34, 42, 67-3 и пункту "в" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации, поскольку регулирование прав и свобод человека и гражданина согласно пункту "в" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации, статье 1 Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) отнесено к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации.
2. Временные ограничения прав и свобод граждан в случае введения чрезвычайного положения и в целях охраны жизни и безопасности граждан могут устанавливаться только на основаниях и в пределах, предусмотренных статьей 67-3 Конституции Российской Федерации и Законом РСФСР "О чрезвычайном положении".
3. На основании статьи 55 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание органов государственной власти и управления Российской Федерации, Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики на необходимость своевременного, точного и неукоснительного выполнения достигнутых договоренностей по урегулированию проблем, вызванных массовыми беспорядками и межнациональными конфликтами, имевшими место на территории указанных республик.
4. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.
5. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения, а также в "Российской газете" и тех печатных органах, где были опубликованы акты, признанные Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю. Д. Рудкин

№ 17-П