

Предварительный вариант резолюции
5 сентября 2012 г.

О выполнении Российской Федерацией обязательств перед Советом Европы

Комитет по выполнению обязательств станами — членами Совета Европы (комитет по мониторингу)

Докладчики: Дьёрдь ФРУНДА (Румыния), группа Европейской народной партии; Андреас ГРОСС (Швейцария), социалистическая группа

Проект резолюции

Примечание. Единогласно принята комитетом 4 сентября 2012 г.

1. Российская Федерация стала членом Совета Европы 28 февраля 1996 г. При вступлении в Совет Европы Россия взяла на себя ряд обязательств по исполнению положений, обязательных для каждого члена, в соответствии со статьёй 3 Устава — по плюралистичной демократии, верховенству закона и правам человека. Также Россия взяла на себя конкретные обязательства, перечисленные в Мнении № 193 (1996) Парламентской ассамблеи Советов Европы.

2. В соответствии с процедурой мониторинга, изложенной в Резолюции 1115 (1997) с поправками согласно Резолюции 1431 (2005) и Резолюции 1515 (2006), Ассамблея провела оценку достижений Российской Федерацией в деле выполнения обязательств по Резолюциям 1277 (2002) и 1455 (2005).

3. Российская Федерация достигла уникального момента в короткой истории своего демократического развития. Активность и мобилизация более 100 тыс. граждан после выборов декабря 2011 г., пробуждение чрезвычайно деятельного гражданского общества и желание властей прислушаться к призыву к реформам, - всё это может послужить двигателем изменений.

4. Чтобы реализовать этот уникальный политический потенциал, российскому обществу необходимы конкретные реформы. Ряд законов, принятых начиная с декабря 2011 г., в том числе поправки к закону о политических партиях, изменения в избирательном законодательстве и восстановление прямых выборов губернаторов, представляют собой крайне позитивные шаги, выражающие стремление либерализовать систему и повысить степень участия в ней граждан. Вот почему Ассамблея приветствует снижение порога для прохождения политических партий в Государственную думу с 7% до 5%, либерализацию правил регистрации политических партий, сокращение требований к численности партий, сокращение с 2 млн. до 100 тыс. количества подписей, которые необходимо собрать для регистрации кандидата на должность президента, отмену обязательного сбора подписей для выборов в иные органы власти.

5. Ассамблея также приветствует решение Конституционного суда от 19 ноября 2009 г., фактически отменяющее смертную казнь. Ассамблея выражает просьбу о отмене смертной казни «де-юре» и призывает власти безотлагательно ратифицировать Протокол № 6 Конвенции о правах человека.

6. Другие меры и решения, принятые в текущем году, вызывают серьёзную

обеспокоенность. В частности, четыре закона, одобренные Государственной думой в июне — июле 2012 г. — о возвращении уголовного преследования за клевету, закон об интернет-сайтах, поправки к закону о собраниях (так называемый «закон о митингах») и о неправительственных организациях (так называемый закон «об иностранных агентах») — вызывают беспокойство, показывают противоречивость политической обстановки в России и ставят под вопрос действительные намерения властей. Недавний судебный приговор трём участницам музыкальной группы «Pussy Riot», воспринятый как непропорционально жёсткий, добавил очередную проблему в список вопросов, вызывающих обеспокоенность, и активизировал призывы к немедленному освобождению членов музыкального коллектива.

7. Резолюцией 1455, принятой в 2005 г., Ассамблея полностью признала за российскими властями право проводить реформы, адаптированные к экономическим, политическим и управленческим реалиям страны. Ассамблея приветствует успехи России по выполнению ряда обязательств, например ратификацию Европейской социальной хартии, создание общественного телевидения, пересмотр порядка выбора губернаторов и пр.

8. Ссылаясь на выраженную в последнем отчёте обеспокоенность реформами президента Путина по усилению «вертикали власти», во многом подрывающей систему сдержек и противовесов, необходимых для надлежащего функционирования плюралистической демократии, Ассамблея призывает вновь избранного президента Путина демократизировать систему, а не усиливать её авторитарные черты.

9. С момента принятия последней резолюции в России дважды прошли парламентские (2007, 2011) и президентские (2008, 2012) выборы. Они характеризовались серьёзными нарушениями и проблемами на всех стадиях избирательного процесса. Эти обстоятельства были отмечены международными и российскими наблюдателями, которые, тем не менее, дали положительную оценку тому, как много российских граждан воспользовались правом голоса. На протяжении всего отчётного периода большинством мест в Государственной думе располагала одна и та же политическая сила, «Единая Россия», а её кандидаты, Дмитрий Медведев и Владимир Путин, одержали победу на президентских выборах.

10. Вплоть до парламентских выборов декабря 2011 г. отчётный период характеризовался дальнейшим усилением исполнительной власти и сокращением плюрализма, несмотря на ряд законодательных инициатив (2009—2010 гг.) президента Медведева по либерализации политической системы. К сожалению, реформы, направленные на усиление парламентского контроля над исполнительной властью и поддержку партийного плюрализма, не имели ожидаемого результата и не внесли ощутимого вклада в улучшение демократического процесса.

11. В то же время, недостатки и неполнота осуществления других законов, имеющих важнейшее значение для функционирования демократических институтов и политической системы, особенно законов о политических партиях и о свободе собраний, привели к ухудшению условий для истинного политического плюрализма. Лишение регистрации Республиканской партии (2007), признанное незаконным в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ), отказ от регистрации некоторых политических партий, например Партии народной свободы («Парнас»), систематическое несогласование мирных демонстраций и применение непропорциональной силы для их разгона, создание ограничений свободы средств массовой информации, особенно крупных и влиятельных, и преследование оппозиции, — всё это имело отрицательное влияние на состояние демократии в России до осени 2011 г.

12. Более того, поправки к закону о Конституционном суде, по распространённому мнению, знаменуют шаг назад в демократическом процессе и свидетельствуют о возрастающей зависимости российской судебной системы. Например, продление на шесть лет срока содержания под стражей Михаила Ходорковского (в декабре 2010 г.) и осуждение участниц панк-группы «Pussy Riot» (в августе 2012 г.) воспринимаются как признак того, что

суды в России подвергаются политическому давлению и влиянию исполнительной власти.

13. Смерть даже одного журналиста в демократическом обществе — уже слишком много. Тем не менее, Ассамблея отмечает, что число случаев насилия против журналистов в отчётный период сократилось. Однако грубые нарушения прав человека, такие как преследование, избиение и убийство активистов, в том числе Анны Политковской и Натальи Эстемировой, по-прежнему остаются безнаказанными.

14. пытки и смерть в заключении совершенно неприемлемы для любого государства — члена Совета Европы. Именно по этой причине случаи с Сергеем Магницким и Верой Трифоновой и тот факт, что виновные в случившемся по-прежнему остаются безнаказанными, вызывал крайнюю тревогу со стороны Ассамблеи в отчётный период. Ответственные за смерть С. Магницкого и В. Трифоновой должны быть найдены и понести наказание. В следующий отчётный период по двум указанным делам будет проведено исследование и составлен отчёт.

15. Положение на Северном Кавказе, особенно в Ингушетии и Дагестане, грубые нарушения, допущенные правоохранительными органами, в том числе убийства, похищения и пытки, доминирующая безнаказанность виновных в преступлениях в этом регионе, что подтверждают 150 постановлений ЕСПЧ, остаются крайне тревожными и неприемлемыми. Ассамблея призывает российские власти предать преступников правосудию

16. В то же время, Ассамблея с удовлетворением отмечает, что ряд реформ в области судебной системы таких, как создание Следственного комитета и его отделение от Генеральной прокуратуры, принятие закона о компенсациях, реформа исправительной системы и существенное снижение количества лиц, находящихся в местах предварительного заключения, являются ответами на давние заявления об обеспокоенности, неоднократно сделанные Ассамблеей.

17. Террористические акты в РФ, к сожалению, остаются серьёзнейшей проблемой. С момента принятия в 2005 г. резолюции 1431 Россию потрясли несколько крупных терактов, например, взрывы в московском метро (в марте 2010 г.) и в одном из крупных московских аэропортов (в январе 2011 г.).

18. В отношении последствий войны между Грузией и Россией Ассамблея подтверждает заявления, сделанные в Резолюциях 1633 (2008), 1647 (2008) и 1683 (2009) и вновь обращает внимание на доклад Международной независимой исследовательской миссии во главе с послом Хайди Тальявини, образованной Европейским Союзом для установления обстоятельств конфликта в Грузии. Ассамблея подтверждает решение комитета по мониторингу от января 2011 г. о дальнейших шагах по данному вопросу.

19. Развитие событий после последних парламентских выборов в декабре 2011 г., начало которым было положено массовыми демонстрациями протеста, за которыми последовало заявление властей о готовности к реформированию системы, создали возможности, которые до сих пор не исчерпаны.

20. К сожалению, эти положительные явления были перечёркнуты ограничительными мерами, принятыми недавно Государственной думой, в частности, законом о клевете, законом об информации, законом о неправительственных организациях и законом о митингах. Ассамблея рассматривает эти законы как потенциально препятствующие демократическому развитию и призывает власти не использовать их во вред демократии.

21. Ассамблея обращает внимание на недавно выраженную позицию Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о пяти федеральных законах, а именно законе о выборах, законе о митингах, закон об экстремизме, законе о Федеральной службе безопасности (ФСБ) и законе о политических партиях, в котором указывалось на ряд их недостатков, и призывает российские власти решить обозначенные там проблемы.

22. Ассамблея просит Российскую Федерацию в полной мере использовать юридический и экспертный опыт Венецианской комиссии.

23. Ассамблея убеждена, что предстоящие месяцы будут иметь решающее значение для демократического будущего России и что российские власти должны подтвердить свою приверженность демократическому развитию страны. В свете этого Ассамблея призывает российские власти к следующим шагам.

По отношению к функционированию плюралистичной демократии.

23.1. рассмотреть, во взаимодействии с Венецианской комиссией, вопрос о едином избирательном кодексе, который решил бы проблемы, выявившиеся во время выборов 2011—2012 гг., особенно в отношении:

23.1.1. процедуры назначения членов Центральной избирательной комиссии и участковых избирательных комиссий с целью гарантировать их независимость и беспристрастность;

23.1.2. механизмов, способных предотвратить слияние государства и правящей партии;

23.1.3. равного доступа к СМИ всем партиям во время избирательной кампании;

23.1.4. наблюдения за выборами со стороны представителей российских неправительственных объединений и организаций с гарантией их должного участия в процессе;

23.1.5. действенной процедуры жалоб и апелляций;

23.1.6. порядка финансирования партий в период избирательной кампании, введения публичного финансирования;

23. 2. принять меры по проблемам, обозначенным Венецианской комиссией, в высказанной комиссией позиции по закону о политических партиях, особенно в части, касающейся бюрократического контроля при создании и функционировании политических партий;

23.3. восстановить полноценный политический диалог с внедумской оппозицией, который имел место в декабре 2011 – марте 2012 гг.;

23.4. улучшить политический климат с тем, чтобы создать оппозиционным силам условия для подлинной конкуренции;

23.5. изменить недавно принятые законы о клевете, информации и собраниях («закон о митингах»), чтобы избежать злоупотреблений ими для подавления общественного мнения, свободы слова, гражданской активности;

23.7. воздержаться от попыток дискредитировать некоторые из уважаемых российских и международных неправительственных организаций путём публичных необоснованных обвинений в том, что они исполняют указания из-за рубежа и представляют интересы иностранных государств;

23.8. изменить новый закон о неправительственных организациях (так называемый закон «об иностранных агентах») с тем, чтобы он не мог быть использован как средство преследования и запугивания НПО и гражданского общества;

23.9. воздержаться от незаконного давления на оппозицию и критически настроенные НПО и их запугивания;

23.10. пересмотреть законодательство о местных и региональных властях, с целью отмены нормы, дающей возможность снятия с должности главы городской администрации;

23.11. пересмотреть законодательство о распределении полномочий между федеральной исполнительной властью, исполнительной властью российских регионов и местными властями.

В отношении верховенства права:

23.12. пересмотреть законодательные и управленческие рамки с тем, чтобы повысить эффективность защиты судей от незаконного влияния со стороны государства и

представителей частных интересов, особенно:

- 23.12.1. в части, касающейся назначения судей, их повышения в должности и снятия с должности;
- 23.12.2. в части, касающейся срока пребывания в должности, особенно мировых судей;
- 23.12.3. в части полномочий председателей суда;
- 23.13. воздержаться от незаконного влияния на судей;
- 23.14. гарантировать должную реализацию федерального закона о государственных защитниках, особенно в части, касающейся ответственности адвокатской палаты за назначение законных представителей неимущих лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- 23.15. ограничить контрольные полномочия прокуратуры над исполнительной и законодательной ветвями власти, привести нормы, касающиеся прокуратуры, в соответствие с европейскими стандартами;
- 23.16. воздержаться от использования процедур надзора по гражданским делам;
- 23.17. провести реформы в области судебной системы в строгом соответствии со стандартами Совета Европы;
- 23.18. продолжить усилия по улучшению условий заключения под стражей, особенно в изоляторах временного содержания;
- 23.19. опубликовать последний доклад Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного обращения в исправительных учреждениях, а также предыдущие отчёты Комитета;
- 23.20. рассмотреть меры по реализации рекомендаций группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и, в частности:
 - 23.20.1. пересмотреть административный и уголовно-процессуальный кодексы, чтобы ввести норму рассмотрения случаев коррупции как уголовных преступлений;
 - 23.20.2. принять необходимые юридические меры для введения ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения;
 - 23.20.3. обеспечить эффективные, пропорциональные и имеющие профилактическое значение санкции по данным случаям в соответствии с требованиями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No.173);
- 23.21. активизировать усилия по выполнению в полном объёме постановлений ЕСПЧ.
По отношению к правам и свободам человека:
- 23.22. безотлагательно ратифицировать Протокол № 6 к Европейской конвенции о правах человека;
- 23.23. гарантировать надлежащее расследование дел по преступлениям и преследованию правозащитников и наказание виновных в преступлениях;
- 23.24. осуществить положения Резолюции Ассамблеи 1738 (2010) о правой защите в случаях нарушения прав человека на Северном Кавказе, в особенности, предать правосудию виновных в нарушении прав человека;
- 23.25. провести должное расследование всех случаев жестокого обращения и пыток со стороны полиции и правоохранительных органов предать суду виновных, особенно выявить все обстоятельства смерти Сергея Магницкого и Веры Трифионовой, а также Василия Алексаняна, который более двух лет провёл в следственном изоляторе, не получая должной медицинской помощи, и умер спустя два года после того, как был освобождён из-под стражи российскими властями после вмешательства Европейского суда по правам человека;
- 23.26. воздержаться от использования силы по отношению к мирным демонстрантам;

23.27. пересмотреть политику согласования демонстраций, выдачи разрешений их организаторам и воздержаться применения закона о митингах для ограничения или нарушения прав;

23.28. пересмотреть, в соответствии с российскими процедурными нормами и демократическими стандартами, установленными ЕСПЧ и его постановлениями, недавний вердикт в отношении трёх участниц музыкальной группы «Pussy Riot»;

23.29. ратифицировать без дальнейших промедлений Европейскую хартию о региональных языках и языках меньшинств;

23.30. пересмотреть закон об альтернативной воинской службе с тем чтобы привести его в соответствие с европейской практикой;

23.31. воздержаться от использования закона об экстремистской деятельности против религиозных общин, например Свидетелей Иеговы.

По отношению к другим обязательствам, требующим выполнения:

23.32. реализовать положения Резолюций 1633 (2008), 1647 (2008) и 1683 (2009);

23.33. завершить без дальнейшего промедления вывод оставшегося российского военного контингента и оборудования с территории Молдовы;

23.34. продолжать усилия по решению оставшихся вопросов по возвращению культурного и иного имущества путём прямых переговоров с заинтересованными странами.

24. Ассамблея с радостью отмечает, что российские власти вновь подтвердили приверженность страны исполнению своих обязательств. Однако за заявлениями должны последовать действия. В этой связи Ассамблея ожидает, что российские власти будут идти по пути демократизации и воздержатся от шагов, которые могут помешать демократическому процессу.

25. Исходя из изложенного, Ассамблея постановляет продолжить мониторинг исполнения Российской Федерацией своих обязательств до получения доказательств, свидетельствующих о значительном успехе в решении проблем, указанных в данной и вышеупомянутых резолюциях.