



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



Предварительный вариант  
5 сентября 2012 г.

## **Исполнение Российской Федерацией взятых на себя обязательств**

Комитет по исполнению обязательств государствами – членами Совета Европы (Комитет по мониторингу)

Содокладчики: г-н Дьердь Фрунда, Румыния, группа Европейской народной партии, и г-н Андреас ГРОСС, Швейцария, Социалистическая группа

### **Проект резолюции<sup>1</sup>**

1. Российская Федерация вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 г. При вступлении она обещала соблюдать обязательства, возложенные на все государства –участников в соответствии со ст 3 Устава в отношении демократии, основанной на принципах плюрализма, верховенства закона и прав человека. Россия также взяла на себя ряд конкретных обязательств, перечисленных в Заключении № 193 (1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы.
2. В соответствии с процедурой мониторинга, установленной в Резолюции 1115 (1997), с учетом поправок, внесенных Резолюцией 1431 (2005) и Резолюцией 1515 (2006), Ассамблея оценила прогресс, достигнутый Российской Федерацией в исполнении ее обязательств, содержащихся в Резолюциях 1277 (2002) и 1455 (2005).
3. Российская Федерация достигла беспрецедентного момента в краткой истории своего демократического развития. Политическая активность и мобилизация более 100 тыс. граждан после декабрьских выборов 2011 г., пробуждение весьма активного гражданского общества и готовность властей услышать призыв к реформам могли бы создать импульс для перемен.
4. Для реализации этого уникального политического потенциала российское общество нуждается в конкретных реформах. Ряд законов, принятых с декабря 2011 г., - в том числе поправки в закон о политических партиях, изменения в законодательстве о выборах и восстановление прямых губернаторских выборов, - представляют собой весьма положительные шаги и демонстрируют волю к либерализации системы и ее развитие по направлению к большей инклюзивности. Поэтому Ассамблея приветствует снижение избирательного порога с 7% до 5%, смягчение правил регистрации политических партий и сокращение необходимого числа членов, а также

---

<sup>1</sup> Проект резолюции, единогласно принятый Комитетом 4 сентября 2012 г.

сокращение числа необходимых подписей для кандидатов в президенты с 2 млн до 100 тыс. и отмену обязательства по сбору подписей для всех остальных выборов.

5. Ассамблея также приветствует решение Конституционного суда от 19 ноября 2009 г. о фактической отмене смертной казни. Ассамблея решительно призывает также к отмене в России смертной казни де-юре и призывает ее власти незамедлительно ратифицировать Протокол 6 к Конвенции по правам человека.

6. Другие меры и решения, принятые в этом году, вызывают серьезную обеспокоенность. В частности, беспокойство вызывают четыре закона, принятых Государственной Думой в июне и июле 2012 г., а именно закон об уголовной ответственности за клевету, закон об интернете, поправки к закону о собраниях (т. н. «закон о протестах») и закон об НКО (т. н. «закон об иностранных агентах»). Эти законы свидетельствуют, насколько политическая ситуация в Российской Федерации полна противоречий, и заставляют усомниться в истинных намерениях властей.

Недавно вынесенный приговор трем участницам группы «Пусси Райот», в результате которого они получили по два года заключения и который был широко воспринят как явно несоразмерный, усилил существующие опасения и призывы к их немедленному освобождению.

7. В Резолюции 1455, принятой в 2005 г., Ассамблея полностью признала право российских властей осуществлять реформы, адаптированные к экономической, политической и административной действительности страны. Ассамблея приветствует прогресс, достигнутый в выполнении ряда обязательств, например ратификацию Европейской социальной хартии, учреждение службы государственных СМИ, пересмотр порядка выборов региональных губернаторов и т. п.

8. В связи с опасением, выраженным в последнем докладе о реформах, проведенных президентом Путиным с целью укрепления «вертикали власти», которые во многих отношениях в самой основе подрывают систему сдержек и противовесов, необходимую для правильного функционирования плюралистической демократии, Ассамблея призывает вновь избранного президента Путина к демократизации системы вместо усиления ее авторитарного характера.

9. С момента принятия последней резолюции в стране дважды прошли парламентские выборы (в 2007 и 2011 годах) и дважды – президентские выборы (в 2008 и 2012 годах). Все эти выборы были отмечены серьезными недостатками и вызвали опасения, связанные с избирательным процессом в целом, высказанные как международными, так и национальными наблюдателями, которые тем не менее с одобрением отметили, как много граждан России воспользовалось своим избирательным правом. В ходе всего отчетного периода большинство мест в Думе принадлежало одной и той же политической силе – партии «Единая Россия», - а ее кандидаты, г-н Медведев и г-н Путин, выиграли последовательно президентские выборы.

10. Вплоть до парламентских выборов в декабре 2011 г. отчетный период характеризовался дальнейшим усилением исполнительной власти и сужением плюрализма, несмотря на ряд законодательных инициатив президента Медведева, предпринятых в 2009-2010 годах с целью либерализации политической системы. К сожалению, реформы, направленные на усиление парламентского контроля за исполнительной властью и укрепление партийного плюрализма не возымели особого воздействия и не оказали серьезного влияния на совершенствование демократического процесса.

11. В то же время недостатки и ограничительный характер применения других законов, имеющих ключевое значение для функционирования демократических институтов и политической среды, в частности закона о политических партиях и о свободе собраний, привели к ухудшению ситуации для подлинного политического плюрализма. Отмена в 2007 г. регистрации Республиканской партии, осужденная Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ), отказ в регистрации некоторым политическим партиям, таким как «Парнас», систематические отказы в проведении мирных демонстраций и несоразмерное применение силы при их разгоне, создание жестких условий для свободы СМИ, особенно крупных и влиятельных, и преследование оппозиции – все это отрицательно сказалось на состоянии демократии в России до осени 2011 г.

12. Кроме того, поправки в законодательство о Конституционном Суде были широко восприняты как регресс с демократической точки зрения и сигнал о снижении независимости судебной власти в России. Например, осуждение в декабре 2010 г. г-на Ходорковского еще на шесть лет лишения свободы и приговор, вынесенный в августе 2012 г. участницам панк-группы «Пусси Райот», были повсеместно восприняты как знак, что судебная власть в России по-прежнему подвержена политическому давлению и влиянию исполнительной власти.

13. Хотя в демократическом обществе даже один убитый журналист – это слишком много, Ассамблея отмечает, что за отчетный период число случаев насилия в отношении журналистов в Российской Федерации сократилось. Однако по-прежнему остаются ненаказанными серьезные нарушения прав человека, такие как преследования, избиения и заказные убийства активных граждан, в том числе убийства Анны Политковской и Натальи Эстемировой.

14. пытки и гибель под стражей ни при каких обстоятельствах не допустимы в государстве – участнике Совета Европы. Поэтому дела г-на Магнитского и г-жи Трифионовой и продолжающаяся безнаказанность виновных вызвали крайнюю озабоченность Ассамблеи в ходе отчетного периода. Ответственные за гибель этих людей должны быть установлены и наказаны, расследование по этим делам должно продолжаться и во время очередного отчетного периода Российская Федерация должна отчитаться о сделанном.

15. По-прежнему вызывает серьезное беспокойство неприемлемая ситуация на Северном Кавказе, в первую очередь в Ингушетии и Дагестане, серьезные злоупотребления со стороны сотрудников правоохранительных органов, в том числе убийства, похищения и пытки, и царящая в регионе безнаказанность виновных, что подтверждается более чем 150 решениями ЕСПЧ. Ассамблея призывает российские власти привлечь виновных к ответственности.

16. В то же время Ассамблея с удовлетворением отмечает, что ряд реформ в судебной сфере, такие как учреждение Следственного комитета и отделение его от органов прокуратуры, принятие закона о компенсациях, реформа исправительной системы и значительное сокращение числа заключенных в местах предварительного заключения, направлены на устранение проблем, давно и неоднократно отмечавшихся Ассамблеей.

17. К сожалению, по-прежнему большой проблемой в Российской Федерации остаются террористические акты. С принятия в 2005 г. Резолюции 1431 страну потрясло немало смертоносных атак, прежде всего теракты в московском метро в марте 2010 г. и в одном из крупных аэропортов Москвы в январе 2011 г.

18. Что касается последствий войны между Грузией и Россией, то Ассамблея повторяет сказанное ею в Резолюциях 1633 (2008), 1647 (2008) и 1683 (2009) и напоминает о выводах доклада Международной комиссии по расследованию причин конфликта в Южной Осетии, учрежденной

Европейским Союзом под руководством посла Хайди Тальявини. Ассамблея повторно утверждает решение Комитета по мониторингу, принятое в январе 2011 г., о дальнейшем образе действий в связи с этим вопросом.

19. Изменения, произошедшие после последних парламентских выборов в декабре 2011 г., инициированные массовыми демонстрациями протеста, и последовавшие заявления властей о готовности к реформированию системы создали окно возможностей, которое пока остается открытым.

20. К сожалению, эти положительные изменения недавно были омрачены принятием Государственной Думой ряда ограничительных федеральных законов, в том числе поправок в закон о клевете, закон об информации, закон об НКО и закон о собраниях. Ассамблея считает, что эти законы представляют собой потенциальный регресс на пути демократического развития и призывает власти отказаться от их применения, которое бы наносило урон такому развитию.

21. Ассамблея указывает на недавно опубликованные заключения Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) на пять федеральных законов, а именно на закон о выборах, закон о собраниях, закон об экстремистской деятельности, закон о ФСБ и закон о политических партиях, в которых был установлен ряд недостатков, и призывает российские власти принять меры в связи с выраженными комиссией опасениями.

22. Ассамблея призывает Российскую Федерацию в полной мере использовать юридическую компетенцию Венецианской Комиссии.

23. Ассамблея убеждена, что предстоящие месяцы будут иметь решающее значение для демократического будущего России, а российские власти должны подтвердить свою приверженность демократическому прогрессу страны. Поэтому Ассамблея призывает российские власти:

**Применительно к функционированию демократии, основанной на принципах плюрализма:**

23.1. в сотрудничестве с Венецианской комиссией рассмотреть вопрос о разработке единого избирательного кодекса, в котором были бы устранены все проблемы, установленные в ходе выборов 2011 и 2012 годов, в первую очередь применительно к:

23.1.1. характеру процедуры назначения членов Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий нижних уровней с целью обеспечения их независимости и беспристрастности;

23.1.2. гарантиям, которые бы позволили эффективно предотвратить слияние государства и правящей партии;

23.1.3. равенству доступа к СМИ для всех политических партий во время избирательных кампаний;

23.1.4. наблюдению выборов, осуществляемому представителями национальных НКО и объединений, и обеспечению их активного участия;

23.1.5. эффективной процедуре обращения с жалобами и апелляциями;

23.1.6. правилам о финансировании партий во время избирательных компаний и введению бюджетного финансирования;

23.2. принять меры по разрешению оставшихся вопросов, поднятых Венецианской комиссией в данном ею заключении на закон о политических партиях, в частности применительно к уровню бюрократического контроля над процессом учреждения и функционирования политических партий;

23.3. возобновить осмысленный политический диалог с оппозицией, не представленной в Государственной Думе, имевший место с декабря 2011 г. по март 2012 г.

23.4 оздоровить политическую среду с тем, чтобы позволить силам оппозиции достичь подлинной конкурентоспособности;

23.5. внести изменения во вновь принятые законы о клевете, информации и собраниях (т. н. «закон о протестах») с тем, чтобы устранить возможность злоупотребления ими в целях подавления общественного мнения, свободы слова и гражданской активности и мобилизации;

23.6. отказаться от осуществления недопустимого контроля за службами социальных сетей и интернетом, онлайн-фильтрацией и интернет-атаками на сайты оппозиции;

23.7. прекратить попытки дискредитации некоторых из наиболее уважаемых национальных и международных НПО посредством безосновательных публичных обвинений в их адрес в том, что они якобы действуют по указке из-за рубежа и представляют иностранные интересы;

23.8. внести изменения в новый закон об НПО (т. н. «закон об иностранных агентах»), устранив возможность его использования в качестве орудия репрессий и запугивания в отношении неправительственных организаций и гражданского общества;

23.9. воздержаться от оказания недопустимого давления и запугивания в отношении оппозиции и критически настроенных НПО;

23.10. пересмотреть законодательство о местных и региональных органах власти с целью отмены положений, предусматривающих возможность увольнения мэров;

23.11. произвести пересмотр законодательства о распределении полномочий между федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

#### **Применительно к верховенству закона:**

23.12. пересмотреть законодательные и административные рамки с целью улучшения защиты судей от неуместного влияния со стороны государственных или частных интересов, делая особый акцент на:

23.12.1. процедурах назначения, продвижения и отставки судей;

23.12.2. сроках полномочий, особенно в отношении мировых судей;

23.12.3. полномочиях председателей судов;

23.13. прекратить оказывать недопустимое влияния на судей;

23.14. обеспечить надлежащее применение федерального закона об адвокатуре, особенно применительно к ответственности адвокатских коллегий за назначение юридических представителей для неимущих подозреваемых;

23.15. ограничить надзорные полномочия прокуратуры над органами исполнительной и законодательной власти и привести институт прокуратуры в соответствие с действующими в этой области европейскими стандартами;

23.16. отказаться от применения процедуры надзора по гражданским делам, которая будет отменена после 1 января 2013 г., тем самым устранив нарушения принципа правовой определенности в результате отмены вступивших в силу судебных решений;

23.17. провести реформы в судебной власти в строгом соответствии со стандартами Совета Европы;

23.18. продолжать усилия по улучшению условий досудебного содержания под стражей, в особенности в местах предварительного заключения;

23.19. опубликовать последний доклад Комитета Совета Европы по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП), а также предыдущие доклады КПП;

23.20. рассмотреть меры по реализации рекомендаций Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), и в особенности:

23.20.1. пересмотреть административно-процессуальный и уголовно-процессуальный кодексы, твердо закрепив принцип, согласно которому дела о коррупции следует рассматривать как уголовные преступления;

23.20.2. принять необходимые правовые меры для установления ответственности юридических лиц за коррупционные преступления;

23.20.3. предусмотреть эффективные и соразмерные сдерживающие санкции в этих делах в соответствии с требованиями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173);

23.21. активизировать усилия по полному исполнению решений ЕСПЧ;

Применительно к правам и свободам человека:

23.22. безотлагательно ратифицировать Протокол 6 к Европейской Конвенции о правах человека (ЕКПЧ);

23.23. обеспечить эффективное расследование дел о злоупотреблениях и преследовании в отношении правозащитников и привлечь виновных к ответственности;

23.24. исполнить Резолюцию Ассамблеи 1738 (2010) о средствах правовой защиты в отношении нарушений прав человека в северокавказском регионе, и в первую очередь предать правосудию лиц, признанных ответственными за нарушения прав человека;

23.25. провести эффективное расследование по всем делам, связанным с жестоким обращением и применением пыток сотрудниками милиции и правоохранительных органов. и привлечь виновных к ответственности; в особенности же прояснить все обстоятельства гибели г-на Магнитского и г-жи Трифионовой, а также обстоятельства дела г-на Василия Алексаняна, более двух лет находившегося под стражей до суда без адекватной медицинской помощи, который умер два года спустя после освобождения его российскими властями в результате вмешательства Европейского Суда по правам человека;

23.26. отказаться от применения силы в отношении участников мирных демонстраций;

23.27. пересмотреть практику выдачи разрешений на проведение демонстраций и применения санкций в отношении организаторов и отказаться от ограничительного применения или злоупотребления законодательством о собраниях;

23.28. пересмотреть в соответствии с процедурами, предусмотренными в российском законодательстве, и демократическими стандартами, закрепленными в ЕКПЧ и правоприменительной практике ЕСПЧ, недавно вынесенный приговор трем участницам группы «Пусси Райот»;

23.29. без дальнейшего промедления ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств;

23.30. пересмотреть закон об альтернативной гражданской службе с целью приведения его в соответствие с европейской практикой;

23.31. перестать применять закон об экстремистской деятельности в отношении религиозных общин, таких как Свидетели Иеговы;

Применительно к другим неисполненным обязательствам:

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

23.33. без дальнейшего промедления завершить вывод оставшихся подразделений российских вооруженных сил и их оборудования с территории Молдовы;

23.34. продолжить усилия по урегулированию оставшихся вопросов, связанных с возвращением культурной и иной собственности посредством прямых переговоров с соответствующими странами.

24. Ассамблея воодушевлена тем, что российские власти вновь выразили готовность добиваться исполнения взятых на себя обязательств. Однако за заявлениями должны следовать дела. В этой связи Ассамблея ожидает от властей, что они будут следовать по пути демократизации и не будут принимать никаких мер, которые могли бы затруднить демократический процесс.

25. С учетом вышесказанного, Ассамблея намерена продолжать мониторинг исполнения обязательств Российской Федерацией до тех пор, пока не получит доказательства существенного прогресса в связи с вопросами, затронутыми в этой и вышеупомянутых резолюциях.