

Parliamentary **Assembly**
Assemblée parlementaire
Парламентская **ассамблея**



Unofficial translation by courtesy of the Russian delegation to the PACE

*Неофициальный перевод предоставлен делегацией
Федерального Собрания РФ в ПАСЕ*

Док. 10568
2 июня 2005

**КОМИТЕТ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ОБЯЗАННОСТЕЙ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ
ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ СОВЕТА ЕВРОПЫ
(КОМИТЕТ ПО МОНИТОРИНГУ)**

Выполнение обязанностей и обязательств Российской Федерацией

*Содокладчики: Г-н Дэвид АТКИНСОН (Соединенное Королевство, Группа
европейских демократов)
Г-н Рудольф БИНДИГ (Германия, Группа социалистов)*

I. Проект резолюции

1. Российская Федерация присоединилась к Совету Европы 28 февраля 1996 года. При присоединении она обязалась соблюдать свои общие обязанности по Уставу Совета Европы, а именно - плюралистическая демократия, верховенство права и права человека и основные свободы для всех лиц, находящихся под ее юрисдикцией. Российская Федерация согласилась также выполнить в установленные предельные сроки ряд конкретных обязательств, перечисленных в Заключении № 193 (1996).

2. В последние 15 лет в Российской Федерации произошли коренные преобразования. Последний доклад Ассамблеи о результатах мониторинга и ее Резолюция 1277, принятая в апреле 2002 года, приветствовали несомненный прогресс, которого достигла Россия по направлению к верховенству права и демократии, а также предпринятые Россией после вступления в Совет Европы значительные усилия по выполнению своих обязанностей и обязательств.

3. За последние три года Российская Федерация приняла новый уголовно-процессуальный кодекс и закон об альтернативной гражданской службе; существенно сократила число лиц, отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях; подписала Конвенцию о передаче осужденных лиц; ратифицировала договор о границе с Литвой и подписала такой договор с Эстонией. Вместе с тем, за тот же период было очень мало сделано для выполнения других обязательств, включая обязательства, касающиеся формальной отмены смертной казни, вывода российских войск из Молдовы, и обязательство отдать в руки правосудия виновных в нарушении прав человека, особенно в связи с событиями в Чечне.

4. Период после выхода последнего доклада о результатах мониторинга был также отмечен усилиями российских властей по решению ряда серьезных проблем, которые представляли - и в ряде случаев до сих пор представляют - угрозу для политической стабильности, экономического прогресса и нормального функционирования демократических институтов в стране. К этим проблемам относились: сохраняющаяся террористическая угроза, связанная с конфликтом на Северном Кавказе, непрозрачная и незаконная приватизация, которая привела к установлению олигархического контроля над многими экономическими активами и ресурсами России, а также предполагаемая коррупция среди некоторых губернаторов, которые не были подотчетны ни федеральным органам, ни избравшему их населению.

5. Парламентская ассамблея полностью поддерживает российские власти в их усилиях по решению этих проблем и по повышению эффективности и улучшению подотчетности политико-административной системы России. Она полностью признает право российских властей на проведение реформ, адаптированных к экономическим, политическим, административным и историческим реалиям России. Однако Ассамблея считает также, что российским властям следует делать выбор в пользу решений, которые соответствуют юридически и политически обязательным стандартам и принципам Совета Европы.

6. Ассамблея считает, что представленный президентом Путиным осенью 2004 года пакет реформ, направленных на укрепление "вертикали власти", является причиной значительной озабоченности, поскольку во многих отношениях он подрывает систему сдержек и противовесов, необходимую для нормального функционирования любой демократии. Для надлежащего функционирования демократии власть должна не только укрепляться по вертикали, должно также иметь место и ее разделение по горизонтали.

7. Ассамблея озабочена тем, что последние изменения в законодательстве о выборах в Государственную Думу и организации политических партий существенно ограничат политическую конкуренцию в России. Значительно более высокий (7 процентов) порог на выборах, запрет на создание предвыборных коалиций и сокращение минимального числа партий, которые должны быть представлены в нижней палате, с четырех до двух, а также новые ограничительные правила для партий, имеющих право соперничать на выборах в Государственную Думу, значительно

повысят барьер для попадания в парламент, что явно пойдет на пользу партиям, уже представленным в нынешнем составе Государственной Думы.

8. Точно так же изменения, наделяющие президента решающим влиянием на выборы губернаторов в регионах, окажут воздействие на состав верхней палаты российского парламента - Совета Федерации, в обязанности которой входит контроль за работой федерального правительства и президента. Согласно новому законодательству, половина членов Совета будет назначаться региональными губернаторами, которые сами отбираются - и могут быть в любой момент отстранены от должности - самим президентом. Подобная ситуация явно несовместима с основополагающим демократическим принципом разделения власти между законодательными и исполнительными органами.

9. Ассамблея обеспокоена тем, что недавние предложения об установлении контроля исполнительной власти над назначением и отстранением от должности судей, дисциплинарными процедурами в их отношении, а также над судебным департаментом могут подорвать перспективы независимой и беспристрастной судебной системы в Российской Федерации.

10. Недавнее создание "общественной палаты", которой поручено "согласование интересов" граждан, неправительственных организаций и органов государственной власти, заслуживает критической оценки. Действительно, трудно понять, почему возникла необходимость в создании нового органа для исполнения роли, которую обычно осуществляют избранный демократическим путем плюралистический парламент, с одной стороны, и подлинно независимое и свободно действующее гражданское общество - с другой.

11. Делегации Ассамблеи осуществляли наблюдение за парламентскими и президентскими выборами в декабре 2003 года и марте 2004 года, соответственно, и в обоих случаях подвергли резкой критике необъективное освещение событий в СМИ и использование административных ресурсов в интересах нынешнего президента и его политических союзников. По мнению Ассамблеи, нехватка плюрализма и беспристрастности в вещательных средствах массовой информации является непреодолимым препятствием для проведения действительно свободных и справедливых выборов и для нормального функционирования демократии в целом.

12. Ассамблея поэтому настоятельно призывает российские власти улучшить условия для нормального функционирования плюралистической демократии и с этой целью:

- i. укрепить правовые, административные и политические условия, которые позволят избранному демократическим путем и подлинно плюралистическому парламенту не только поддерживать, но и контролировать исполнительную власть;
- ii. пересмотреть недавно принятое законодательство о выборах губернаторов регионов в той части, в которой оно оказывает влияние на состав и независимость верхней палаты российского парламента, с тем чтобы обеспечить полное соблюдение принципа разделения властей;
- iii. стремиться к достижению целей, которые стоят за созданием общественной палаты, путем создания надлежащих административных, налоговых и политических условий для нормального функционирования гражданского общества в России;
- iv. создать условия для плюралистических и объективных вещательных средств массовой информации путем:
 - a. учреждения независимой организации общественного вещания и независимого органа регулирования вещательного сектора в соответствии со стандартами Совета Европы;

- b. улучшения условий для нормального функционирования частных общенациональных вещательных средств массовой информации, которые должны быть свободны от вмешательства государства;

v. незамедлительно прекратить притеснение и запугивание членов гражданского общества, выступающих с критикой в адрес властей, и, в частности, журналистов, представителей научного и природоохранного сообществ, которые регулярно становятся жертвами необоснованного применения законов о диффамации и государственной тайне.

13. В отношении верховенства права и защиты прав человека, Ассамблея призывает российские власти предпринять следующие шаги:

i. в отношении отмены смертной казни, незамедлительно ратифицировать Протокол № 6 к Европейской конвенции о правах человека. Ассамблея напоминает, что первоначальный предельный срок для выполнения данного обязательства истек в 1999 году и что другие страны, не выполнившие это ключевое обязательство, были подвергнуты санкциям;

ii. в отношении конфликта в Чеченской Республике, выполнить рекомендации, изложенные в Резолюции 1403 (2004), в особенности привлечь к суду лиц, виновных в нарушениях прав человека; добиваться мирного разрешения конфликта; строго соблюдать нормы международного гуманитарного права; уголовно преследовать любую попытку запугивания и притеснения правозащитников и лиц, обратившихся в Европейский суд по правам человека; выполнять рекомендации, содержащиеся в докладах Европейского комитета по предотвращению пыток, и рассмотреть вопрос об их публикации;

iii. безоговорочно сотрудничать с Европейским судом по правам человека, воздерживаться от создания каких бы то ни было помех на пути эффективного осуществления права на подачу индивидуальных жалоб в Суд и без промедления и в полном объеме выполнять вынесенные им постановления, в особенности по делу «Илашку и другие»;

iv. в отношении жестокого обращения и случаев смерти в вооруженных силах вне рамок военных конфликтов, проводить политику абсолютной нетерпимости к сохраняющейся там эндемической проблеме «дедовщины» путем организации учебно-просветительских программ для офицерского состава и проведения систематических, заслуживающих доверия и открытых расследований и уголовного преследования по случаям нарушений;

v. в отношении недавно принятого закона об альтернативной гражданской службе, пересмотреть несоразмерный характер закона и привести его в соответствие с европейской практикой;

vi. активизировать усилия по борьбе с насилием и дискриминацией на религиозной, этнической и расовой почве; улучшить, в частности, положение турок-месхетинцев, желающих остаться в Краснодарском крае, а также расследовать все проверенные случаи притеснения и дискриминации и обеспечить наказание за них;

vii. гарантировать исключение любой юридической, административной и фискальной дискриминации в отношении так называемых нетрадиционных верований и привести Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях в соответствие со стандартами Совета Европы;

viii. продолжать реформирование судебной системы в строгом соответствии со стандартами Совета Европы в целях эффективного устранения каких бы то ни было сомнений относительно справедливости и независимости судебной системы России, возникших, в частности, в контексте судебных процессов против руководителей компании "ЮКОС";

ix. продолжить реформу прокуратуры, руководствуясь соответствующими европейскими стандартами; снять оговорку к статье 5 Конвенции о правах человека;

x. в отношении закона о федеральной службе безопасности:

- a. пересмотреть закон о федеральной службе безопасности в целях приведения ее следственных и правоохранных полномочий в соответствие с принципами и стандартами Совета Европы и выполнения таким образом обязательства, первоначальный предельный срок реализации которого истек в феврале 1997 года;
- b. незамедлительно передать Лефортово и все другие следственные изоляторы, находящиеся в настоящее время в ведении Федеральной службы безопасности, Министерству юстиции.

xi. в отношении Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств - незамедлительно ее ратифицировать и таким образом выполнить обязательство, первоначальный предельный срок выполнения которого истек в феврале 1997 года;

xii. в отношении Европейской Социальной Хартии и Европейской конвенции о передаче осужденных лиц - ратифицировать их в кратчайшие сроки.

14. Что касается отношений России с соседними и другими странами региона, также являющимися государствами-членами Совета Европы, то приветствуя недавние договоренности о закрытии оставшихся российских военных баз в Грузии, Ассамблея настоятельно призывает российские власти предпринять следующие шаги:

i. в отношении вывода российских войск и их техники и вооружений, оставшихся на территории Молдовы, незамедлительно осуществить этот вывод, который должен был быть завершен к октябрю 1997 года;

ii. в отношении рассмотрения соседних и других стран региона в качестве зон особого влияния, оказывать конструктивное содействие решению открытых вопросов и прекратить такие виды деятельности, как выдача российских паспортов жителям грузинских регионов Абхазии и Южной Осетии, что может, прямо или косвенно, подрывать суверенитет и территориальную целостность этих стран;

iii. сотрудничать с грузинскими органами власти в создании условий для добровольного возвращения турок-месхетинцев в районы, откуда они были насильственно депортированы;

iv. в отношении депортированных лиц и их потомков, в том числе из Прибалтики, помогать им вернуться домой в соответствии с программами, предусмотренными в Заключении № 193 (1996), и принятым законодательством;

v. относительно возвращения культурных ценностей и прочей собственности, затребованной государствами-членами Совета Европы, продолжать усилия, направленные на урегулирование остающихся нерешенных вопросов в рамках прямых переговоров с соответствующими государствами и на взаимовыгодных условиях, принимая во внимание необходимость возвращения культурных ценностей, вывезенных из России во время Второй мировой войны.

15. Ассамблея обрадована недавними заявлениями российской делегации, которая обещала прогресс в выполнении некоторых оставшихся обязательств. Тем не менее, Ассамблея желает подчеркнуть, что российское руководство должно не только значительно ускорить выполнение остающихся обязательств, но и скорректировать курс ряда проводимых в последнее время политических, законодательных и административных реформ. Это особенно касается изменений,

влияющих на нормальное функционирование плюралистической демократии, которое подразумевает проведение свободных и справедливых выборов, обеспечение надлежащих прав оппозиции, подотчетность исполнительной власти и независимость средств массовой информации.

16. В этом контексте Ассамблея принимает решение продолжить мониторинг выполнения Российской Федерацией своих обязанностей и обязательств до тех пор, пока не будет получено подтверждение значительного прогресса, особенно по вопросам, затронутым в настоящей Резолюции.

II. Проект рекомендации

1. Ссылаясь на Резолюцию... (2005) о выполнении обязанностей и обязательств Российской Федерацией, Ассамблея считает, что Россия и впредь должна пользоваться программами помощи и сотрудничества Совета Европы в целях содействия развитию плюралистической демократии и уважения к верховенству права и защите прав человека.

2. Учитывая размеры и разнообразие России, Ассамблея считает, что существующих программ помощи и сотрудничества (в том числе, совместных программ с Европейским союзом) недостаточно как в плане широты охвата, так и в плане финансирования и укомплектованности персоналом для оказания значительного влияния на все 89 субъектов Российской Федерации, особенно в тех сферах, где компетенция и опыт Совета Европы были бы явно полезны для необходимых текущих или будущих реформ.

3. Поэтому Ассамблея рекомендует Комитету Министров:

i. провести анализ препятствий, с которыми столкнулись российские власти в отношении ратификации конвенций Совета Европы, так как после присоединения к нему девять лет назад, Российская Федерация ратифицировала только 46 и подписала 15 из 200 конвенций (по состоянию на май 2005 года); и настаивать, в частности, на скорейшей ратификации Протоколов 6, 12, 13 и 14 к Европейской конвенции о правах человека;

ii. поощрять российские власти к укреплению сотрудничества с Советом Европы в целях обеспечения полной совместимости российских законов и практики с принципами и стандартами Организации, особенно в отношении стандартов, гарантируемых Европейской конвенцией о правах человека, а также полного выполнения решений Страсбургского суда касательно отдельных и общих мер, принятие которых может потребоваться; усиливать программы помощи и сотрудничества, направленные на укрепление института Омбудсмана на федеральном и региональном уровнях и независимости судебной власти.

iii. предложить властям Российской Федерации предоставить для экспертной оценки Советом Европы, в частности, любой законопроект, касающийся реформы прокуратуры, федеральной службы безопасности, создания организации общественного вещания, пересмотра законов о религиозных организациях и альтернативной военной службе и т.д.;

iv. пересмотреть в консультации с российскими властями приоритеты существующих и будущих программ сотрудничества и помощи, с тем чтобы Россия имела возможность как можно скорее выполнить свои невыполненные обязанности и обязательства, перечисленные в Резолюции ... (2005);

v. выделить для этой цели в бюджет Организации значительно больше средств, предназначенных для программ помощи и сотрудничества, с тем чтобы существенно активизировать работу по программам для России. Это не должно наносить ущерба ни межправительственным программам деятельности, ни программам сотрудничества и помощи для других государств-членов.

III. Объяснительный меморандум содокладчиков

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

II. ОБЗОР ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С СОВЕТОМ ЕВРОПЫ

III. ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ С 2002 ГОДА

- A. Конфликт в Чеченской Республике
- B. Терроризм
- C. Недавние реформы, инициированные президентом Путиным

IV. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

- A. Общие тенденции в экономической сфере
- B. Монетизация социальных льгот
- C. Конец олигархам?
- D. Демографические тенденции
- E. Эпидемии ВИЧ/СПИД и их экономические последствия
- F. Европейская социальная хартия

V. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- A. Отношения с другими международными органами
- B. Вывод российских войск из Молдовы
- C. Выполнение обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)
- D. “Ближнее зарубежье”
- E. Возвращение собственности и культурных ценностей в другие государства-члены Совета Европы

VI. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

- A. Свободные и справедливые выборы
- B. Функционирование парламента и его контроль над исполнительной властью
- C. Местная и региональная демократия
- D. Плюрализм средств массовой информации
- E. Гражданское общество
- F. Институты Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена)
- G. Комиссия по правам человека при Президенте РФ

VII. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

- A. Реформа судебной системы
- B. Функционирование судебной системы
- C. Реформа прокуратуры
- D. Объединения адвокатов
- E. Пенитенциарная реформа
- F. Передача следственного изолятора Лефортово
- G. Пересмотр закона о федеральной службе безопасности
- H. Федеральный закон о государственной тайне
- I. Борьба с коррупцией, отмыванием нелегальных средств и торговлей людьми

VIII. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

- A. Дела против России в Европейском Суде по правам человека
- B. Право на жизнь и борьба с безнаказанностью
- C. Отмена смертной казни
- D. пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение
- E. Насилие над женщинами
- F. Жестокое обращение в вооруженных силах
- G. Принудительный труд
- H. Произвольное или незаконное задержание
- I. Справедливое судебное разбирательство и доступ к суду
- J. Свобода передвижения и выбора места жительства, миграция и гражданство
- K. Свобода совести и вероисповедания
- L. Альтернативная гражданская служба
- M. Свобода выражения мнения
- N. Свобода собраний и объединений
- O. Защита меньшинств, ксенофобия и расовая нетерпимость

ПРИЛОЖЕНИЯ

Список конвенций, стороной которых является Российская Федерация

Окончательные комментарии российской делегации

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Российская Федерация вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 года. Процедура мониторинга началась 25 апреля 1996 года, первоначально в соответствии с Постановлением №508 (1995), а затем в соответствии с Резолюцией 1115 (1997). Согласно положениям этой Резолюции в обязанности Комитета по мониторингу входит контроль над выполнением обязанностей, принятых государствами-членами в соответствии с Уставом Совета Европы¹, Европейской Конвенцией по правам человека и другими европейскими конвенциями, сторонами которых они являются², а также обязательств, принятых на себя властями государств-членов при их вступлении в Совет Европы. Список конкретных обязательств Российской Федерации, которые вместе с общими обязанностями являются предметом процедуры мониторинга, содержится в Заключении Ассамблеи №193 (1996).

II. ОБЗОР ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С СОВЕТОМ ЕВРОПЫ

2. В 1989 году Председатель Верховного Совета тогдашнего СССР Михаил Горбачев в своем выступлении в Парламентской Ассамблее изложил концепцию Совета Европы как "общего европейского дома".

3. 14 января 1992 года Бюро Ассамблеи, констатируя, что мандат специально приглашенной делегации Верховного Совета СССР утратил силу в результате прекращения существования Советского Союза, предоставило статус специально приглашенного российскому парламенту (тогда еще называвшемуся Верховным Советом). 7 мая 1992 года Российская Федерация обратилась с просьбой о вступлении в Совет Европы.

4. В январе 1995 года Президент Российской Федерации Ельцин, премьер-министр Черномырдин, Председатель Совета Федерации Шумейко и Председатель Государственной Думы Рыбкин подписали письмо с приложением меморандума, в котором давались разъяснения по ряду вопросов, поднятых содокладчиками Ассамблеи по вопросу вступления. Эти пункты были затем воспроизведены в перечне официальных обязательств, содержащемся в Заключении №193 (1996)³. В этом письме высшее политическое руководство Российской Федерации обязалось "полностью соблюдать" обязательства, вытекающие из членства в Совете Европы.

5. В связи с конфликтом в Чеченской Республике и неизбирательным и несоразмерным применением силы российскими военными Ассамблея 2 февраля 1995 года приостановила процедуру принятия заключения на просьбу России о членстве в Совете Европы⁴. Процедура была возобновлена в сентябре 1995 года⁵ вслед за соглашением о прекращении огня от 30 июля 1995 года, положившим конец военным действиям в первом чеченском конфликте. 25 января 1996 года Ассамблея приняла Заключение №193 на просьбу России о вступлении в члены Совета Европы, проложившее путь к принятию страны в Совет 28 февраля 1996 года. В тот же день Ассамблея

¹ Статья 3 Устава Совета Европы гласит: "Каждый член Совета Европы должен признавать принципы верховенства права и предоставлять возможность всем лицам в пределах его юрисдикции пользоваться правами человека и основными свободами, а также искренне и эффективно сотрудничать в осуществлении цели Совета, изложенной в Главе I".

² Перечень Конвенций, стороной которых является Российская Федерация, приложен к настоящему докладу (Приложение III).

³ Эрнст Мюлеманн (Швейцария, группа либералов, демократов и реформаторов) - заключение Комитета по политическим вопросам, Рудольф Биндиг (Германия, группа социалистов) - заключение Комитета по правовым вопросам и правам человека и Дэвид Аткинсон (группа европейских демократов) - заключение Комитета по отношениям с европейскими государствами - не членами Совета.

⁴ Резолюция 1055 (1995), докладчики - Мюлеманн (Швейцария, ЛДР) и Биндиг (Германия, соц.)

⁵ Резолюция 1065 (1995), докладчики - см. выше.

создала⁶ специальный комитет по Чечне, с тем чтобы "вести наблюдение за ситуацией и откликнуться на просьбу России о содействии предложениями, которые согласовывались бы с Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств и были бы приемлемы для обеих сторон".

6. Настоящий доклад является третьим по счету - после информационного доклада от июня 1998 года⁷ и полного доклада от апреля 2002 года⁸ - докладом о соблюдении Российской Федерацией ее обязанностей и обязательств.

7. Требование о представлении доклада о положении в стране, являющейся предметом мониторинга, не менее одного раза в два года не могло быть соблюдено прежде всего в силу размера территории Российской Федерации⁹ и сложной структуры ее федеральных и региональных органов власти¹⁰, а также из-за парламентских и президентских выборов, состоявшихся соответственно в декабре 2003 и марте 2004 года. В ходе подготовки настоящего доклада мы посетили Хабаровск (Хабаровский край) и Владивосток (Приморский край) с 26 октября по 1 ноября 2003 года, Екатеринбург (Свердловская область) и Казань (Республика Татарстан) с 9 по 14 октября 2004 года и Москву с 1 по 6 ноября 2004 года¹¹.

III. ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ С 2002 ГОДА

A. Конфликт в Чеченской Республике

8. После возобновления военных действий вслед за серией взрывов в ряде российских городов и вторжением Шамиля Басаева в Дагестан летом и в начале осени 1999 года Ассамблея продолжала внимательно следить за событиями в Чеченской Республике. Ряд ее комитетов подготовили несколько докладов¹², касающихся политических, правозащитных и гуманитарных аспектов кризиса. В 2000 году Ассамблея временно лишила делегацию Государственной Думы права голоса в Ассамблее, а затем, после отмены этой санкции в 2001 году, создала совместную рабочую группу по Чечне в составе представителей Ассамблеи и российской Государственной Думы.

9. Три последних по времени доклада о положении в Чеченской Республике были приняты в ходе октябрьской части сессии 2004 г. В Резолюции 1404 о гуманитарном положении чеченских перемещенных лиц¹³ с большим сожалением отмечается, что безопасность и гуманитарная ситуация в Чеченской Республике остаются неудовлетворительными, хотя имело место некоторое улучшение положения внутренне перемещенных лиц в Ингушетии.

⁶ Постановление № 516 (1996) о создании специального комитета по Чечне.

⁷ Документ Ассамблеи 8127 (содокладчики - Рудольф Биндиг, Германия, соц., и Эрнст Мюлеманн, Швейцария, ЛДР)

⁸ Документ Ассамблеи 9396, Резолюция 1277 (2002) и Рекомендация 1533 (2002), (содокладчики Дэвид Аткинсон, Соединенное Королевство, ГЕД и Рудольф Биндиг, Германия, соц.)

⁹ Территория Российской Федерации охватывает 11 часовых поясов.

¹⁰ Российская Федерация состоит из 89 субъектов Федерации (21 республика, 6 краев, 49 областей, города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург, одна автономная область и 10 автономных округов). Все субъекты имеют равные права согласно Статье 5 Конституции 1993 года. Республики имеют свои конституции и собственное законодательство, остальные субъекты имеют "уставы" и собственное законодательство. Республики создаются на национальной основе и обладают правом иметь свои собственные национальные языки. Конституция РФ предусматривает вопросы, относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации, вопросы, относящиеся к совместному ведению Федерации и ее субъектов, и вопросы, относящиеся к ведению самих субъектов. Для удобства по всему тексту доклада все субъекты будут называться регионами.

¹¹ См. программы поездок в Приложении I (*прилагается только к оригинальным, английской и французской, версиям доклада*).

¹² См. Приложение II (*прилагается только к оригинальным, английской и французской, версиям доклада*).

¹³ Докладчик Тадеуш Ивиньский (Польша, соц.) от имени Комитета по миграции, беженцам и народонаселению.

10. В Резолюции 1402 (2004) о политической ситуации в Чеченской Республике¹⁴ осуждается продолжающееся и распространяющееся насилие в Чеченской Республике и соседних регионах, в частности имевший трагические последствия захват чеченскими террористами заложников в Беслане. В Резолюции затрагиваются перспективы политического решения конфликта, а также дано указание Комитету по политическим вопросам организовать круглый стол с участием представителей политических сил Чеченской Республики и федеральных властей России. Первый круглый стол прошел в Страсбурге уже в марте 2005 года.

11. В докладе, подготовленном Комитетом по правовым вопросам и правам человека¹⁵, и в Резолюции 1403 (2004) положение в области прав человека в Чеченской Республике характеризуется как драматическое. Ассамблея констатировала, что в Чеченской Республике по-прежнему господствует атмосфера безнаказанности вследствие того, что чеченские и федеральные правоохранительные органы либо не хотят, либо не могут привлечь к ответственности за их действия подавляющее большинство лиц, виновных в серьезных нарушениях прав человека (см. подробную информацию в соответствующем разделе о правах человека данного доклада).

12. Конфликт в Чеченской Республике и особенно поведение сил безопасности Российской Федерации подпадают под процедуру мониторинга. Выводы других комитетов Ассамблеи, других органов Совета Европы, а также соответствующие решения Европейского Суда по правам человека и информация, предоставляемая российскими властями, упоминаются в настоящем докладе по мониторингу с целью оценить соблюдение двух конкретных обязательств и общей обязанности соблюдать права человека и основные свободы в соответствии со статьей 3 Устава Совета Европы.

13. В пункте 10.vii. Заключения №193 на просьбу России о членстве в Совете Европы констатируется намерение России "урегулировать международные, а также внутренние споры мирными средствами (что является обязательным для всех членов Совета Европы), решительно отвергая угрозу силой в любой форме против своих соседей". Обязательство урегулировать внутренние споры мирными средствами относится к ситуации в Чечне, однако его соблюдение должно оцениваться на фоне угрозы, которую несут действия повстанцев в Чечне общественной безопасности населения в Чечне и в других районах Российской Федерации. Второй конфликт был спровоцирован серией террористических актов, и было бы абсурдным требовать, чтобы Россия ответила на такой кризис исключительно мирными средствами.

14. Как и каждое государство-член Совета Европы, Россия несет конституционное обязательство защищать своих граждан. Для этого она имеет право использовать все законные средства, имеющиеся в ее распоряжении, в том числе пропорциональное и избирательное применение силы, при условии соблюдения всех соответствующих принципов Совета Европы. Поэтому соблюдение этого обязательства может оцениваться в свете тех усилий, которые прилагают российские власти для нахождения мирного, политического решения конфликта. Такие усилия имеют место, однако им наносит ущерб сохраняющаяся безнаказанность тех, кто нарушает права человека, общая обстановка беззакония в Чеченской Республике и являющееся результатом этого недоверие местного населения. В этих обстоятельствах как конституционный референдум в марте 2003 года, так и президентские выборы в августе 2004 года не соответствовали стандартам демократического голосования.

15. В разделе о правах человека положение в Чечне будет оценено с точки зрения общей обязанности согласно статье 3 Устава Совета Европы - признавать принципы верховенства права и возможность для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, пользоваться правами

¹⁴ Политическая ситуация в Чеченской Республике: меры по укреплению демократической стабильности в соответствии со стандартами Совета Европы, докладчик Андреас Гросс (Швейцария, соц.) от имени Комитета по политическим вопросам.

¹⁵ Докладчик Рудольф Биндиг (Германия, соц.)

человека и основными свободами. Кроме того, Россия также взяла на себя конкретное обязательство привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека, особенно в связи с событиями в Чечне.

В. Терроризм

16. С начала второго конфликта в Чеченской Республике число террористических актов против граждан России значительно возросло. За чередой взрывов, которая привела к вмешательству российских сил в сентябре-октябре 1999 года, последовала серия нападений на российские военные, а в большинстве случаев - гражданские объекты в различных районах Российской Федерации, что привело к гибели многих сотен человек. Среди наиболее безжалостных и трагических преступлений террористов - захват заложников в театре на Дубровке, приведший к гибели более 120 заложников, и два нападения террористов-самоубийц на государственные учреждения в Чечне в декабре 2002 и в мае 2003 года, приведшие к гибели в общей сложности более ста человек. В июне и августе 2003 года два столь же смертоносных взрывных устройства были применены против военнослужащих в Моздоке недалеко от чеченской границы. В июле 2003 года теракт, совершенный самоубийцей во время рок-фестиваля на окраине Москвы, стоил жизни как минимум 15 человекам, а в декабре 2003 года теракт рядом с гостиницей "Националь" в Москве привел к гибели шести человек. Более 40 человек погибло в результате взрыва, совершенного террористами в пассажирском поезде на юге России в декабре 2003 г.

17. В 2004 году произошла дальнейшая эскалация терроризма. В феврале взрыв, совершенный самоубийцей, привел к гибели около 40 человек в поезде московского метро. В мае президент Чечни Кадыров был убит взрывом бомбы в Грозном. В августе два пассажирских самолета были взорваны в воздухе с интервалом в несколько минут, в результате чего погибло 89 пассажиров и членов экипажа. В августе не менее десяти человек погибло во время взрыва бомбы рядом со станцией метро "Рижская" в Москве.

18. Кульминацией этой серии террористических актов стали события сентября 2004 года, когда сотни детей, родителей и учителей были захвачены группой чеченских повстанцев в школе в г. Беслан (Северная Осетия). Более 330 человек, многие из них - дети, погибли. Ужас Беслана с его ни в чем не повинными жертвами потряс Европу - ничего подобного она просто не ожидала увидеть. Преднамеренное нападение на детей во время праздника начала учебного года стало свидетельством невиданной прежде беспощадности мирового террора в его войне против всего человечества. Пользуясь этой возможностью, мы хотели бы еще раз выразить наше сочувствие и поддержку семьям жертв Беслана и всем гражданам Российской Федерации.

19. Перечисленные террористические акты на территории Российской Федерации - это не исчерпывающий перечень, но он дает представление о масштабах угрозы, с которой столкнулись российские власти. Граждане России переживают глубокую травму, они справедливо требуют от властей принятия срочных и эффективных мер, которые защитили бы их от террористического насилия. Поэтому российскому правительству должна быть оказана вся необходимая поддержка в его борьбе с терроризмом. Добьется ли оно успеха в этой борьбе - вопрос решающий для безопасности не только России, но и всей Европы и всего мира.

20. Ассамблея и Совет Европы, равно как и все другие европейские и международные органы, должны поддержать все антитеррористические меры, которые соответствуют европейским стандартам прав человека и основных свобод. В этой связи мы хотели бы еще раз подтвердить неизменную позицию Ассамблеи, согласно которой в войне с терроризмом права человека, верховенство права и демократия являются ценным качеством, а отнюдь не препятствием, подрывающим ее эффективность. Все меры и реформы, принятые к настоящему моменту администрацией президента и российской Государственной Думой для отпора терроризму, должны оцениваться в этом свете, и мы намерены сделать это в настоящем докладе.

С. Недавние реформы, инициированные президентом Путиным

21. Последние выборы в Государственную Думу состоялись 7 декабря 2003 года. Их результатом стала победа с огромным преимуществом "Единой России", получившей 300 из 450 мест, что дает партии сторонников президента конституционное большинство в 66,7% в парламенте¹⁶.

22. Президент Путин еще более укрепил свое положение после президентских выборов 14 марта 2004 года, на которых он получил более 70% голосов, в то время как кандидат коммунистов Харитонов получил менее 14% голосов¹⁷.

23. И те, и другие выборы проходили под наблюдением делегаций Ассамблеи, которые пришли к выводу, что голосование было хорошо организовано в техническом отношении, но в то же время остро критиковали освещение выборов в СМИ, которое отличалось значительной предвзятостью в пользу действующего президента и поддерживающих его политических сил¹⁸. Мы вернемся к этому вопросу в разделе о политическом плюрализме и функционировании демократических институтов в Российской Федерации.

24. В результате парламентских выборов поддерживающее президента большинство доминирует в Государственной Думе с подавляющим большинством голосов. Это позволяет президенту и его администрации проталкивать далеко идущие реформы без какой-либо существенной возможности для оппозиции оспорить, затормозить или блокировать эти процессы. Можно было бы надеяться, что одним из первых решений, которые будут приняты в этой новой ситуации, станет официальная отмена смертной казни, что является давним и до сих пор не реализованным обязательством Российской Федерации перед Советом Европы. Прежняя отговорка о том, что в парламенте нет достаточной поддержки этой инициативе, уже не может приниматься в расчет в той же мере, как раньше.

25. В то время как никаких шагов по официальной отмене смертной казни до сих пор не предпринято, первым крупным пакетом реформ, предложенным президентской администрацией, была инициатива, объявленная сразу после трагедии в Беслане в сентябре 2004 года. На расширенном заседании правительства 13 сентября президент Путин объявил о своем намерении кардинально реорганизовать систему исполнительной власти в стране. В связи с этим "необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России", а "высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства"¹⁹. Тогда же президент Путин заявил о своем намерении ввести пропорциональную систему выборов в Государственную Думу и создать "общественную палату" для "проведения общественной экспертизы ключевых государственных решений и прежде всего законопроектов". Руководитель аппарата российского правительства Дмитрий Козак был назначен полномочным представителем президента в Южном федеральном округе и наделен широкими полномочиями по улучшению жизни в регионе. Президент также подчеркнул необходимость проанализировать работу российских ведомств в сфере чрезвычайных ситуаций и правоохранительной деятельности, а также запретить экстремистские организации, "прикрывающиеся религиозной, националистической и любой другой фразеологией". В последующих публичных заявлениях президент защищал свой план как необходимую меру, направленную на укрепление "вертикали власти".

¹⁶ "Единая Россия" - 300 мест, КПРФ - 52, ЛДПР - 36, "Родина" - 36, независимые - 26.

¹⁷ Президент Путин - 71,31%, Харитонов (КПРФ) - 13, 69%, Глазьев - 4,1%, Хакамада (Союз Правых Сил) - 3,84%, Малышкин (ЛДПР) - 2,02%, Миронов - 0,75% при явке в 64,39%.

¹⁸ См. документ Ассамблеи 10032 от 22 января 2004 года с отчетом наблюдателей на парламентских выборах и документ 10150 от 26 апреля 2004 г. с отчетом наблюдателей на президентских выборах.

¹⁹ Источник - официальный Интернет-портал Президента России (http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2004/09/13/0000_type82912type82913_76667.shtml).

Изменения в порядке выборов региональных руководителей

26. 29 сентября президент Путин внес в Государственную Думу проект закона с поправками в Федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Государственная Дума приняла этот Закон в первом чтении 29 октября 2004 года и в последнем чтении 3 декабря (Совет Федерации утвердил его 8 декабря). Президент подписал Закон 11 декабря 2004 года.

27. Согласно Закону, кандидатуры глав региональных органов власти будут теперь представляться региональным парламентам Президентом Российской Федерации. Если региональный парламент дважды отказывается поддержать представленную кандидатуру, Президент Российской Федерации имеет право распустить региональный парламент и назначить временного главу региональной исполнительной власти (или представить кандидатуру в третий раз). Региональный законодательный орган также может быть распущен Президентом, если он не устранил противоречия между региональным и федеральным законодательством²⁰ согласно постановлению суда. Помимо того, были предусмотрены дополнительные причины для увольнения губернаторов Президентом до истечения срока их полномочий, например, в случаях «потери доверия Президента», «ненадлежащего выполнения обязанностей». Данные положения могут применяться как к губернаторам, назначенным после вступления в силу новой процедуры, так и к избранным ранее прямым голосованием населения²¹.

28. Первоначально как президент Путин, так и представители его администрации давали понять, что реформа может *mutatis mutandis* быть распространена на выдвижение кандидатов на посты мэров больших городов. Однако 8 апреля 2005 года Государственная Дума приняла в последнем чтении (предстоит рассмотрение в Совете Федерации) поправки к Федеральному закону об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации, предоставив тем самым право властям субъектов Федерации определять способ избрания руководителей местных органов власти (мэров). После того, как в марте проект закона прошел первое чтение, Президент Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВЕ) г-н ди Стази заявил, что, по мнению Конгресса, такое положение противоречит Статье 3 (2) Европейской хартии местного самоуправления, которая предусматривает, что правами в области местного самоуправления должны пользоваться демократически созданные органы власти. Конгресс высказал мнение о том, что право избирать мэров должно быть предоставлено либо населению, проживающему на территории данного местного органа, либо конкретным выборным органам, представляющим местное население. В связи с этим следует проверить окончательный вариант проекта закона на предмет соответствия Хартии.

29. Внутриполитическая реакция на изменение порядка избрания глав региональной исполнительной власти была в основном позитивной, в том числе со стороны тех, кого она непосредственно касается. За очень малыми исключениями большинство российских региональных руководителей поддержали инициативу. Многие из них даже решили вступить в пропрезидентскую партию "Единая Россия", по-видимому, стремясь улучшить свои шансы вновь занять свое нынешнее место в соответствии с новой системой. Несколько членов верхней палаты парламента - Совета Федерации - половина которой назначается главами регионов, а половина - региональными ассамблеями, также вступили в "Единую Россию". В результате эта партия, которая уже имела большинство в две трети в нижней палате, теперь контролирует и верхнюю палату российского парламента.

30. Редкий голос несогласия прозвучал из Республики Татарстан, которая обладает самым

²⁰ В дополнение к уже существующим полномочиям федеральных властей (Закон № 106 от 29 июля 2000 г.), которые позволяют налагать санкции на региональные органы власти, если они не соблюдают федеральное законодательство.

²¹ Президент Путин уже применил данное положение, когда в марте 2005 года он уволил губернатора Корякского автономного округа Логинава, избранного ранее прямым голосованием.

высоким уровнем автономии среди 89 субъектов Российской Федерации. В то время как президент Татарстана Минтимер Шаймиев в ходе нашей встречи в октябре выразил поддержку инициативы президента Путина и назвал его реформу временной мерой, которая может быть впоследствии отменена, парламент республики высказал некоторые возражения против права президента России распускать региональные ассамблеи. Эти возражения, которые не отвергали пакет в целом, были частично учтены администрацией президента: проект, представленный на второе чтение, включал, хотя и без детализации, ссылку на "согласительную процедуру", которая будет иметь место, прежде чем президент сможет воспользоваться своим правом распустить региональный парламент.

31. В Совете Европы не существует обязательства, согласно которому страна должна принять федеральную структуру, однако фактом является то, что надлежащим образом функционирующая федеральная система могла бы демократически сбалансировать центральную власть и усилить демократию в Российской Федерации, учитывая ее огромный географический размер и разнообразность. По мнению президента Конгресса местных и региональных властей Совета Европы Джованни де Стази и Бюро Конгресса, "назначение региональных руководителей федеральными властями, даже с согласия региональных ассамблей, противоречит духу федерализма"²².

32. Для оценки воздействия изменения порядка выборов губернаторов на состояние федерализма в России и значения этих мер в связи с заявленной целью борьбы с терроризмом Комитет по мониторингу обратился к Венецианской комиссии с просьбой подготовить заключение на предлагаемый законопроект, который уже был принят Государственной Думой 3 декабря 2004 года. Венецианская комиссия приняла заключение на заседании 4 декабря 2004 года²³.

33. Отвечая на вопрос о конституционности нового законопроекта, Венецианская комиссия заявила, что по ее мнению, конституция России предоставляет основу для федерального вмешательства в работу исполнительной ветви субъектов федерации. Она добавила, что ответ на вопрос о том, в какой степени конституционная основа достаточна для весьма широкомасштабного вмешательства Президента, предусмотренного в законопроекте, в конечном счете, должен дать Конституционный Суд Российской Федерации, если дело дойдет до него.

34. По вопросу о соответствии законопроекта «Европейским стандартам, применимым в федеральных государствах», Венецианская комиссия прежде всего подчеркнула, что централизованная государственная структура совместима с членством в Совете Европы, и, следовательно, переход от федеральной к централизованной системе не должен рассматриваться как нарушение европейских стандартов. Однако комиссия добавила, что, при том, что комбинации федеральных и централистских элементов возможны, они не должны содержать противоречий или дисфункциональных элементов, которые могут вызвать обеспокоенность в связи с принципом верховенства права и разделения властей. Сравнивая решения, предусмотренные законопроектом, с принципами, которые соблюдаются в других европейских федеральных государствах, таких как Германия, Австрия, Швейцария, Бельгия и Испания, Венецианская комиссия констатировала, что принцип автономности властей субъектов федерации при определении состава своих исполнительных и законодательных органов явно проигнорирован в новом российском законопроекте.

35. Наиболее серьезная обеспокоенность, высказанная Венецианской комиссией, относится к последствиям нового закона для верхней палаты российского парламента – Совета Федерации. В данный орган, основной задачей которого является наблюдение и контроль за работой федеральной исполнительной власти и, в частности, Президента, входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – один от законодательной, один от исполнительной власти. По новому закону половина депутатов, отвечающих за контроль над деятельностью

²² Пресс-релиз Совета Европы от 17 сентября 2004 г. (ref 437a04).

²³ Заключение №321/2004 (CDL-AD (2004)042).

Президента, будут назначаться высшими руководителями исполнительных органов, которые в свою очередь назначаются – и могут в любой момент быть уволены - самим Президентом! В связи с этим, Венецианская комиссия констатирует, что принятие законопроекта делает необходимым реформирование состава Совета Федерации ради сохранения принципа разделения властей.

Изменения порядка избрания Государственной Думы и регистрации партий

36. Изменения, связанные с переходом от смешанной к полностью пропорциональной системе²⁴, также объявленные президентом Путиным 13 сентября, были представлены в Государственную Думу 8 декабря и приняты в первом чтении 24 декабря 2004 года, а во втором чтении – 15 апреля 2005 года. Следовательно, парламентские выборы в 2007 году станут первыми выборами, проводимыми на основе полностью пропорциональной системы с новым, более высоким 7-процентным порогом (предусматриваемым законом, принятым в 2002 году, а также предлагаемым в новом законопроекте) при отсутствии возможности для участия избирательных блоков. В таких условиях, перспективы наличия какой бы то ни было значимой и конкурентоспособной оппозиции пропрезидентским партиям в парламенте будут серьезно подорваны.

37. Также в декабре 2004 года Государственная Дума приняла в последнем чтении, и Президент подписал поправки к Закону о политических партиях, которые предусматривают увеличение числа членов, необходимого для регистрации политической партии, с 10 до 50 тысяч человек. Согласно законопроекту партии должны иметь отделения численностью не менее 500 членов более чем в половине из 89 субъектов Российской Федерации и отделения с количеством членов не менее 250 в остальных субъектах (вместо 100 и 50 членов соответственно согласно предыдущей редакции). Для того чтобы баллотироваться на выборах в Думу в 2007 году, политические партии должны будут зарегистрировать минимальное число членов до 1 января 2006 года. Эти новые требования явно выгодны партиям, представленным на настоящий момент в Государственной Думе, - "Единой России", "Родине" и Либерально-демократической партии (все они выступили инициаторами законопроекта), а также оппозиционной Коммунистической партии, имеющей около 500 тыс. членов. В то же время либеральным партиям "Яблоко" и Союз Правых Сил, которые не смогли преодолеть 5-процентный порог для прохождения в Государственную Думу, будет крайне нелегко выполнить требования для участия в выборах 2007 года²⁵.

38. В феврале 2005 года Федеральный Конституционный Суд вынес свое решение о конституционности положений Закона о политических партиях (в предыдущей редакции), касательно требований к партиям с точки зрения количества региональных отделений и количества членов (решение по жалобе общественной организации «Балтийская республиканская партия» из Калининграда). Суд постановил, что «в современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий – поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов – могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России». Суд также сослался на «политическую целесообразность» как критерий законодательного дискреции по отношению к определению минимального количества членов партий и требований к их территориальной представленности.

Создание "общественной палаты"

²⁴ Пропорциональная система выборов по федеральным партийным спискам, соперничающим в многомандатных округах, с запрещением избирательных блоков. Сохранился семипроцентный порог для допуска партии к распределению мандатов (действующий закон также предусматривает его применение, начиная с выборов в 2007 году). Также законопроект снижает минимальное количество партий, которые должны быть представлены в Государственной Думе, с четырех до двух.

²⁵ Согласно сообщениям СМИ, "Яблоко" заявляет, что имеет около 85 тыс. членов, в то время как Союз Правых Сил имеет лишь 35 тыс. членов.

39. В своем выступлении 13 сентября 2004 года Президент Путин высказал предложение о создании "общественной палаты, которая должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и прежде всего законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение"²⁶. Президент представил соответствующий законопроект 8 декабря 2004 года, предлагая учредить новый консультативный орган, в состав которого войдут 126 беспартийных представителей всероссийских и региональных НПО. Задача Палаты – это «обеспечение координации интересов» граждан, НПО и государственных органов власти, в том числе и путем анализа проектов федеральных и региональных законов, других законодательных актов и путем общественного контроля над деятельностью исполнительной власти. Президент России назначит первых 42 членов Общественной палаты, которые затем кооптируют еще 42 члена – представителей общенациональных НПО и, наконец, 84 члена выберут 42 представителей региональных НПО. Деятельность Общественной палаты будет финансироваться из федерального бюджета. Члены Палаты будут получать «компенсацию» за свою работу из бюджета. Уже 22 декабря 2004 года законопроект был принят в первом чтении, 18 февраля 2005 года - во втором, и последнее чтение состоялось в марте. Президент подписал Закон 4 апреля.

40. Трудно понять, почему для выполнения задания, обычно возлагаемого на демократически избранный плюралистический парламент, который представляет общество в целом, должна создаваться "общественная палата". Также принципы ее создания и функционирования могут вызывать недоверие к ней и ставят под сомнение ее независимость. Это похоже на попытку распространить «вертикаль власти» на гражданское общество, которое, по своей сущности, горизонтально. Чтобы более эффективно и с соблюдением принципов европейских демократий добиться целей, стоящих за созданием «общественной палаты», мы посоветовали бы создать должные условия для нормального функционирования гражданского общества в Российской Федерации и усилить уважение к нему со стороны властей и готовность начать диалог с его представителями.

Влияние реформы на функционирование демократических институтов

41. Новая роль президента в назначении региональных руководителей приведет к значительному уменьшению роли региональных властей в системе демократических сдержек и противовесов по отношению к федеральным властям и в особенности к Президенту Российской Федерации. Следует признать, что в прошлом нередко имело место злоупотребление автономными полномочиями, однако это должно побуждать к совершенствованию самостоятельности регионов, а не к ее фактической отмене. Кроме того, последствия для состава Совета Федерации серьезным образом подорвут принцип разделения властей и, следовательно, функционирования демократических институтов в России. Что касается изменений в системе выборов, совокупным результатом уменьшения числа партий и введения полностью пропорциональной системы станет усиление позиций правящих политических сил, которые занимают доминирующее положение в Государственной Думе. Шансы на то, что кто-либо бросит вызов их господствующему положению, значительно уменьшатся. В то время как будущие выборы могут привести к перераспределению голосов среди четырех партий, представленных в настоящее время в Государственной Думе, сомнительно, что такого перераспределения будет достаточно, чтобы гарантировать нормальное функционирование политических институтов в стране в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы. Власть не может быть в полной мере демократически подотчетной, если независимо от ее действий она по существу защищена от угрозы отстранения в результате голосования.

42. Кумулятивный эффект пакета изменений в целях укрепления "вертикали власти" Президента Российской Федерации дает поэтому основания для озабоченности. В то время как мы полностью понимаем и поддерживаем усилия президента Путина по достижению успеха в борьбе с терроризмом и усилению эффективности политической и административной системы России,

²⁶ http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2004/09/13/0000_type82912type82913_76667.shtml.

эффективность не должна - и в этом нет необходимости - достигаться в ущерб демократии. Для того чтобы демократия функционировала должным образом, власть надо не только укреплять по вертикали, но и разделять по горизонтали.

IV. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

A. Общие тенденции в экономической сфере²⁷

43. В экономической сфере первый срок пребывания на посту Владимира Путина закончился позитивно, с очень благоприятными тенденциями, на которые указывали все макроэкономические показатели. Начиная с 1998 г., показатель ВВП увеличился на 40%, а показатель промышленного производства – на 45%. Показатели роста продолжали неуклонно расти, при этом их ежегодный уровень составлял немногим более 6%, начиная с 1999 г. и составил 7% в 2003 г. Показатели выполнения бюджета и счета внешних операций указывают на положительное сальдо (профицит), а величина государственного долга снижается. Профицит государственного бюджета составил 1,4% от ВВП в 2002 г. и 1,7% в 2003, при этом дополнительные средства были направлены в бюджетный стабилизационный фонд. Показатели профицита бюджета и счета текущих операций, преимущественно благодаря экспорту энергоносителей указывали на возможность достаточно быстрого увеличения валютных резервов. Досрочные выплаты в счет погашения своих внешних долгов позволили России существенно снизить их величину; в настоящее время они не превышают 40% ВВП. Исчезли некоторые из наиболее ощутимых знаков кризиса 1998 г. Задолженность по заработной плате перед бюджетниками была погашена, а торговые операции, осуществляемые в форме бартерного обмена, достигавшие в период кризиса двух третей торгового оборота, теперь не превышают 15% от общего показателя торговли.

44. Блестящие результаты российской экономики достигнуты в большой мере благодаря энергетическому сектору, как следствие увеличения объема экспорта и высоких цен на нефть. Официальные цифры указывают на то, что только на нефтяной и газовый сектора приходится 12% ВВП, почти 40% всех налоговых поступлений и около половины экспортных. Повышение цены за один баррель нефти на один доллар позволит соответственно увеличить названный показатель доли в ВВП на 0,5% и получить дополнительные доходы в бюджет на 6%. Эксперты Всемирного банка полагают, что энергетический сектор составляет 25% от ВВП, что указывает на еще большую зависимость экономики страны от экспорта нефти и колебаний цен.

45. Отмечая некоторые негативные аспекты, следует отметить, что многие инфраструктуры базовых отраслей находятся в состоянии упадка, и ощутимы серьезные потребности общества в их улучшении в таких секторах, как здравоохранение, жилищное строительство, транспорт и экология. Несмотря на появление среднего класса, значительная доля населения живет бедно. Ситуация с уровнем жизни ученых и занятых в некоммерческих секторах в определенной степени символизирует шаг назад, а с распадом Советского Союза исчезли некоторые инструменты социальной помощи. Более четверти населения живет за порогом бедности²⁸. Ухудшающиеся социальные условия – в совокупности с напряжением, возникающим в результате террористических нападений – являются основной причиной резкого увеличения случаев проявления расизма и ксенофобии. В связи с этим мы полностью поддерживаем политику правительства, согласно которой борьба с бедностью является одним из трех основных приоритетов.

²⁷ Источник: Информационный отчет № 317, подготовленный Комитетом по международным делам Сената Франции, от 19 мая 2004 года, <http://www.senat.fr/rap/r03-317/r03-317.html>.

²⁸ Это в особенности проблематично, когда речь заходит о детях: по данным ЮНИСЕФ за 1998 г. лишь в одной только Москве насчитывалось около 150 000 бездомных детей (см. сайт: http://pangaea.org/street_children/russia/russia.htm). Их численность сейчас оценивается приблизительно в 50 000. Согласно информации федерального Уполномоченного по правам человека количество бездомных детей в России растет на 100 000 – 130 000 каждый год и достигло 1 миллиона (Интерфакс, 10 декабря 2004 г.).

В. Монетизация социальных льгот

46. Во время нашего визита в Москву в ноябре 2004 года ряд НПО высказали серьезную озабоченность реформой по монетизации социальных льгот: начиная с 1 января 2005 года все те, кто имел право на бесплатный проезд, сниженную плату за телевизионную антенну и телефон или имел право на бесплатные медицинские услуги, будут получать денежную дотацию. Только для одного московского региона на это понадобится бюджет в размере 3,5 млрд. рублей.

47. Россияне вышли на улицы в знак протеста против реформы, направленной на либерализацию экономики страны и сокращение расходов из бюджета. Протесты начались в январе и до сих пор продолжают случаться по всей России. В середине февраля 2005 года одновременно в 77 регионах прошло 284 митинга протеста, в которых, по оценкам, приняли участие четверть миллиона человека. Тем не менее, федеральному правительству не был вынесен вотум недоверия, благодаря подавляющему большинству в парламенте, которое принадлежит пропрезидентской фракции. В то же время, было отмечено резкое падение рейтинга Президента Путина – по данным Фонда общественного мнения, в феврале 2005 года за Путина готовы были голосовать 42% избирателей по сравнению с 65% во время его переизбрания в марте 2004 года.

С. Конец олигархам?

48. Российское руководство, по всей видимости, намерено искоренить издержки «безудержного» капитализма, от которого выиграли так называемые «олигархи», и прежде всего установить определенную степень государственного контроля над стратегическим сектором энергетики и сырья. Пример крупнейшей российской нефтяной компании «ЮКОС», объем производства которой составляет 4% от общего экономического производства России, показателен как с точки зрения целей, так и средств их достижения.

49. В Резолюции 1418 (2005)²⁹, принятой Ассамблеей 25 января 2005 года, утверждается, что обстоятельства ареста и уголовного преследования ведущих руководителей «ЮКОСа» указывают на то, что интересы, которые стояли за действиями государства в названных случаях, выходили за рамки собственно проведения уголовного расследования и включали такие элементы, как ослабление явного политического оппонента, запугивание других состоятельных личностей, а также восстановление контроля над стратегическими экономическими активами³⁰.

50. Российское руководство осуществило продажу основного производственного звена «ЮКОСа» - компании «Юганскнефтегаз», производившей 60% всего выпуска нефти компании. Выручка должна быть использована на погашение быстро растущей налоговой задолженности (более 18 млрд. долларов США на декабрь 2004 года). В декабре 2004 года «Юганскнефтегаз» был продан неизвестной компании за 9 миллиардов долларов США (в два раза меньше, чем оценивали иностранные аудиторы), которая сразу же перепродала его государственной нефтяной компании «Роснефть». Ассамблея отметила в Резолюции 1418, что обстоятельства данной сделки ставят дополнительные вопросы в связи с защитой собственности (Первый протокол ЕКПЧ, статья 1).

Д. Демографические тенденции

51. Основным тормозом экономического развития России является следующий существенный фактор: ухудшающаяся демографическая ситуация. Официальные результаты переписи населения, проведенной в октябре 2002 г., содержали общий показатель населения страны 145,2 миллиона, впервые обнажив падение в уровне населения, которое в 1989 г. составляло 147 миллионов в пределах современных границ России. По данным Федеральной статистической

²⁹ Резолюция 1418 (2005), Обстоятельства ареста и уголовного преследования ведущих руководителей «ЮКОСа», документ 10368, доклад Комитета по правовым вопросам и правам человека, докладчик г-жа Лотхойзер-Шнарренбергер.

³⁰ Руководители компании «ЮКОС», а также компаний, принадлежащих ее конгломерату, подали жалобы в Европейский суд по правам человека. Двум из обращений был предоставлен приоритет: «Платон Лебедев против России» (№ 4493/04) и «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» (№ 14902/04).

службы, снижение численности населения продолжилось, и на 1 декабря 2004 года показатель сократился до 143,5 миллиона человек. По прогнозным оценкам Организации Объединенных Наций, основанным на учете последних демографических тенденций, к 2050 г. население России составит 101,5 миллионов человек, что указывает на ежегодное сокращение численности на 1 миллион. Демографы полагают, что рост продолжительности жизни остановился в 1960-х гг., на что указывают соответствующие показатели. Продолжительность жизни, которая в 1964 г. составляла 65,1 лет для мужчин и 73,6 – для женщин, с тех пор постоянно снижалась и в 2001 г. составила 59 лет для мужчин и 72,3 – для женщин. Уровень рождаемости на сегодня составляет 1,2 ребенка на одну женщину, т.е. 57% от уровня, требуемого для воспроизводства населения.

Е. Эпидемии ВИЧ/СПИД и их экономические последствия

52. На территории Российской Федерации проживает самое большое количество ВИЧ-инфицированных в регионе, составляющее по оценкам 860 000 (в диапазоне от 420 000 до 1,4 миллиона). Расселение зараженных ВИЧ неравномерно; более половины всех зарегистрированных случаев инфицирования ВИЧ сосредоточено всего лишь в 10 из 89 регионов. Большая часть лиц с наркотической зависимостью в России – мужчины, однако доля женщин среди ВИЧ-инфицированных быстро растет – составляя до 1 на четырех в 2001 г., до одного из трех в 2002 г. Данная тенденция наиболее заметна в тех частях России, где эпидемия фактически начиналась, что указывает на то, что половые связи играют возрастающую роль в ее распространении. В период с 1998 до 2002 гг., уровни зараженности ВИЧ-инфекцией среди беременных женщин в России увеличились с менее, чем 0,01% до 0.1%, т.е. в 10 раз. В Санкт-Петербурге же процент ВИЧ инфицированных вырос с 0,013% в 1998 году до 1.3% в 2002 г., т.е. в 100 раз³¹. В последнее время в России в год сдается от 22 до 25 миллионов анализов на ВИЧ, 10% из которых – от беременных женщин.

53. Распространение ВИЧ/СПИД может иметь разрушительные последствия для российской экономики, резко изменив структуру населения страны. Рост валового внутреннего продукта может уменьшиться до 1 процента вследствие возросшего уровня смертности рабочей силы, в то время как увеличение расходов на здравоохранение для больных СПИДом может поглотить до 3 процентов ВВП. Население сегодняшней России, составляющее 144 миллиона, может снизиться вплоть до 100 миллионов при эпидемии СПИД средней тяжести, или до 97 миллионов к 2045 г. при наихудшем сценарии распространения эпидемии. Без учета последствий названного заболевания численность населения прогнозируется в 117 миллионов³².

Г. Европейская социальная хартия

54. При вступлении в Совет Европы в 1996 г. Российская Федерация взяла на себя обязательство изучить Европейскую социальную хартию в целях последующей ее ратификации. До ратификации Хартии Россия также приняла обязательство проводить политику, соответствующую принципам данной конвенции. Понимая сложность и серьезные финансовые последствия применения Хартии, мы, тем не менее, с сожалением констатируем отсутствие конкретного прогресса в соблюдении данного обязательства. Пересмотренная Европейская социальная хартия (CETS №163) была подписана в 2000 году, но, по состоянию на апрель 2005 года, Российская Федерация ее не ратифицировала.

У. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

55. Наиболее важными событиями в жизни Российской Федерации за период, истекший после выхода последнего мониторингового доклада в 2002 году, стали ее роль и подход к международной борьбе с терроризмом, войне в Ираке, и, наконец, расширению НАТО и

³¹ Доклад по глобальной эпидемии СПИД за 2004 год, подготовленный программой ООН «UNAIDS» (Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS).

³² Доклад ПРООН «Предотвращение эпидемии - факты и программные альтернативы», составленный в феврале 2004 г. ("Reversing the epidemic - facts and policy options", UNDP, February 2004).

Европейского Союза, в результате чего обе организации расширили свои границы с Российской Федерацией.

56. Борьба с международным терроризмом оказала двойственное и, в некоторой степени, противоречивое воздействие на отношения России с миром. С одной стороны, масштаб угрозы терроризма, с которой столкнулась Россия, и признание того факта, что эту угрозу можно преодолеть только путем тесного и всестороннего международного сотрудничества, укрепили связи России с определенными международными организациями и ключевыми международными игроками. Всеобщее признано, что участие России в этой борьбе необходимо для достижения успеха в подавлении терроризма на глобальном уровне.

57. С другой стороны, методы, которые Россия использует в ответ на проявления терроризма, будь то ввод войск на территорию Чеченской республики, а также пакет реформ, предложенный Президентом Путиным после трагедии в Беслане, вызывают все больше вопросов, особенно, в Европе. Это в свою очередь привело к тому, что Россия стала с неохотой участвовать в обсуждении международных дел, при котором могли затрагиваться вопросы соблюдения прав человека в России. Это повлияло на отношения России с Европейским Союзом и ОБСЕ, что мы детально рассмотрим далее.

58. В данной главе мы рассмотрим отношения России с ее ключевыми партнерами в Европе, уделяя особое внимание ее отношению к роли Европы и Евро-Атлантических институтов в укреплении демократии и защите прав человека. Мы полагаем, что это имеет непосредственное отношение к подходу России к Совету Европы, как ведущему институту на континенте в области демократии, прав человека и верховенства закона. Более того, международные отношения Российской Федерации рассматриваются с точки зрения ряда конкретных обязательств, содержащихся в Заключении №193 (1996), связанных с ее отношениями с остальным миром³³, а также общие уставные обязанности по искреннему и эффективному сотрудничеству при реализации целей Совета Европы.

A. Отношения с другими международными органами

Отношения с Европейским Союзом

59. Правовой основой для взаимоотношений ЕС с Россией служит Соглашение о партнерстве и сотрудничестве от 1997 года, первоначальный период действия которого составляет десять лет. Протокол о расширении Соглашения в связи с вступлением 10 новых государств в ЕС был подписан 27 апреля 2004 года. Пятилетняя общая стратегия ЕС по России, охватывающая четыре приоритетных направления (укрепление демократии, верховенство права и государственных учреждений; интеграция России в общее европейское экономическое и социальное пространство; стабильность и безопасность в Европе и за ее пределами и общие вызовы на европейском континенте) была согласована в июне 2004 года. Общая сумма технического содействия ЕС с 1991 года составила более 2,6 миллиардов евро³⁴.

60. На саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 года ЕС и Россия договорились усилить свое взаимодействие путем создания в долгосрочной перспективе четырех «общих пространств» в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Было решено создать общее экономическое пространство, общее пространство свободы, безопасности и правосудия, внешней безопасности, а также пространство научных исследований и образования, включая культурные аспекты.

61. Саммит ЕС-Россия, который состоялся 25 ноября 2004 года, закончился без заключения соглашения о «четырех пространствах» в связи с постоянными разногласиями по вопросам

³³ См. пункты 10 vii, viii, ix, x, xi, xii, xiv, xvi, xxi, xxiv и xxv.

³⁴ Сюда входит финансирование совместных программ с Советом Европы по России. В настоящее время, реализуется восьмая подобная программа.

правосудия и международных отношений. Тем не менее, ЕС и Россия договорились об учреждении «консультационного форума» по правам человека и проведения переговоров с целью заключения соглашения о «четырех пространствах» к следующему саммиту ЕС-Россия. Соглашение о «четырех пространствах» было подписано 10 мая 2005 г. во время 15-го саммита ЕС-Россия, проведенного в Москве.

62. Европейский Союз тепло приветствовал недавнюю ратификацию Россией Киотского протокола, благодаря чему основной международный договор о борьбе с изменениями климата вступил в действие 16 февраля 2005 года. Также, Европейский Союз согласился поддержать кандидатуру России на вступление во Всемирную торговую организацию, которое может произойти к 2006 году, при условии, что ее поддержат другие основные члены ВТО, как США и Китай.

63. Мы надеемся, что Российская Федерация продолжит развивать свое международное сотрудничество также с целью предотвращения и устранения экологических последствий природных и техногенных катастроф³⁵, как это предусмотрено в Заключении №193 (пункт 10.xxi.).

Отношения с НАТО

64. Отношения России с НАТО, в общем, развиваются в духе сотрудничества. На них не оказало серьезного воздействия недавнее расширение НАТО, в состав которого вошли три балтийских государства. Совет НАТО-Россия (СНР) был учрежден в мае 2002 года в качестве основного форума для развития отношений НАТО-Россия, в рамках которого 26 Союзников и Россия как равные партнеры ведут совместную работу для выявления и реализации возможностей для совместных действий. Решение учредить СНР было принято после террористических актов в сентябре 2001 года, которые вновь указали на потребность совместных действий в ответ на общие угрозы. Общая цель «строительства стабильного и всестороннего мира в евроатлантической зоне» впервые была сформулирована в 1997 году в Основополагающем акте НАТО - Россия о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, который заложил формальную основу для взаимодействия НАТО и Российской Федерации.

Отношения с ОБСЕ

65. В отличие от НАТО, вторая евроатлантическая организация непосредственно и все более активно участвует в вопросах, связанных с демократией и правами человека, в особенности, в силу ее роли наблюдателя на выборах. Это все чаще оспаривает Российская Федерация и другие члены ОБСЕ, входящие в Содружество независимых государств (СНГ). На встрече в июле 2004 года в Москве Россия инициировала принятие заявления, которое отражает ее новое отношение к ОБСЕ.

66. В заявлении утверждается, что ОБСЕ якобы не смогла адаптироваться в сложившихся условиях к требованиям меняющегося мира и обеспечить эффективное решение вопросов безопасности и сотрудничества в евроатлантической зоне. Организация не достаточно соблюдает основополагающие документы, в том числе Хельсинский Заключительный акт (1975), Парижскую хартию для Новой Европы (1990) и Хартию европейской безопасности (1999). Фундаментальные хельсинские принципы, такие, как невмешательство во внутренние дела и соблюдение суверенитета наций зачастую игнорируются.

67. Согласно заявлению, существует явный дисбаланс между тремя измерениями безопасности: военным и политическим, экономическим и экологическим и гуманитарным. Произошел сдвиг приоритетов в сторону гуманитарных проблем, что заметно снижает способность ОБСЕ противостоять новым вызовам и угрозам. Работа в гуманитарной области сводится к мониторингу ситуации в области прав человека и строительству демократических институтов внутри СНГ и бывшей Югославии. Притом, что в заявлении признается важность данного измерения в

³⁵ Необходимо осуществлять проекты международного сотрудничества и содействия для решения проблемы ядерных отходов и «ядерных кладбищ».

деятельности ОБСЕ, в нем также выражается мнение о том, что ведение работы Организации в таком направлении не соответствует основным принципам ОБСЕ. ОБСЕ обвиняется в том, что она выборочно обращает большее внимание на определенные страны, при этом игнорируя проблемы в других государствах-участниках. В заявлении это было названо нарушением мандата ОБСЕ, что демонстрирует, что в Организации существует практика двойных стандартов и выборочных подходов и что она не хочет обращать внимание на особенности и специфику отдельных наций.

68. С тех пор руководство России сделало ряд схожих заявлений, самое последнее из которых прозвучало на заседании Совета министров ОБСЕ 7 декабря 2004 года в Софии, на котором не было принято политической декларации в связи с разногласиями, в особенности, по Украине, Молдове и Грузии. Российские власти, в том числе и Президент Путин, также выразили решительное несогласие с выводами международной миссии наблюдателей с участием ОБСЕ по случаю референдума в Беларуси 17 октября 2004 года и противоречивых первого и второго туров президентских выборов в Украине в 2004 году. С декабря 2004 года по май 2005 года Россия блокировала принятие годового бюджета.

Содружество независимых государств (СНГ)

69. В состав СНГ на данный момент входят 12 государств: Россия, Беларусь, Украина³⁶ и Молдова; три кавказские республики: Армения, Азербайджан и Грузия; а также пять государств Центральной Азии: Туркменистан, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан и Киргизстан. Общее население СНГ составляет около 280 миллионов человек, из которых немногим более половины проживают в Российской Федерации. Считается, что в остальных одиннадцати государствах СНГ проживают 16 миллионов россиян.

70. В рамках СНГ сосуществуют несколько специфических объединений. В области безопасности – Договор о коллективной безопасности, так же именуемый Ташкентским договором, подписанный в мае 1992 года семью из 12 государств-членов СНГ: Россией, Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Киргизстаном, Арменией и Беларусью. В конце 1993 года к Договору присоединились Азербайджан и Грузия, видимо, в надежде заручиться помощью России в решении соответствующих сепаратистских конфликтов в Нагорном Карабахе, Абхазии и Южной Осетии. Однако в 1999 году на фоне косовского кризиса они вышли из договора наряду с Узбекистаном. В мае 2001 года шесть действующих государств-участников Договора о коллективной безопасности СНГ договорились о создании совместных сил быстрого реагирования, крупнейшее подразделение которых базируется в Киргизстане, в Бишкеке, для целей развертывания в Центральной Азии. Другие подразделения формируются с участием России и Армении, а также России и Беларуси.

71. Наконец, исключительный случай составляют отношения между Россией и Беларусью. В 1996 году государствами было создано сообщество, ставшее в 1997 году «Союзом России и Беларуси». Декларация о слиянии в единое государство относительно формальна по своей природе, и по существу она побудила Россию создать военный протекторат. С другой стороны, экономическая интеграция пока не смогла значительно продвинуться ввиду того, что Минск сохранил экономическую структуру, унаследованную от Советского Союза.

72. Таким образом, СНГ представляет собой слабо структурированную организацию с изменяемой геометрией, не перегруженной чрезмерными договоренностями. Однако, посредством встреч глав государств и других мероприятий, Содружество предлагает пути решения некоторых двусторонних проблем. Оно также дает Российской Федерации возможность заявлять о своих приоритетах, примеры чего были приведены в главе, посвященной отношениям с ОБСЕ.

В. Вывод российских войск из Молдовы

73. Пункт 10.ix. Заключения №193 призывает Россию: «в течение шести месяцев с момента вступления ратифицировать соглашение между правительствами России и Молдовы от 21 октября

³⁶ Украина не является полноценным членом Содружества, так как она не подписала и не ратифицировала Устав СНГ.

1994 года, и продолжить вывод 14-ой армии и ее техники из Молдовы в трехлетний срок с момента подписания соглашения».

74. Конфликт между властями Молдовы и приднестровскими сепаратистами, разразившийся в 1992 году, прекратился после ввода Россией 14-ой армии под командованием генерала Лебеда. В июле 1992 года в результате подписания соглашения о прекращении огня были созданы трехсторонние силы по поддержанию мира, в состав которых вошли молдавские, российские и приднестровские подразделения. 21 октября 1994 года премьер-министры Молдовы и России подписали соглашение о выводе 14-ой армии с молдавской территории в течение трех лет с момента вступления соглашения в силу. К сожалению, до настоящего времени данное соглашение не было ратифицировано Государственной Думой России.

75. В ходе саммита ОБСЕ в Стамбуле (1999 г.) Россия взяла на себя обязательства, по которым войска должны были быть выведены к концу 2002 года. На заседании Совета министров ОБСЕ в Порто (2002 г.) данный предельный срок был продлен до 31 декабря 2003 года, «при наличии необходимых условий».

76. В июле 2002 года посредники из ОБСЕ, России и Украины одобрили документ, содержащий проект воссоединения Молдовы на основе федерального устройства. В феврале 2003 года США и ЕС ввели ограничения на выдачу виз представителям руководства Приднестровья. В апреле 2003 года молдавское правительство и власти Приднестровья договорились о создании совместной комиссии по подготовке проекта конституции воссоединенного государства, но фундаментальные разногласия по вопросу о распределении полномочий поставили урегулирование под сомнение. В ноябре 2003 года после непродолжительных выступлений оппозиции Президент Молдовы Воронин принял решение не подписывать поддерживаемый Россией план приднестровского урегулирования.

77. Восьмого июля 2004 года Большая палата Европейского суда по правам человека вынесла постановление по делу «Илашку и другие против Молдовы и России» в отношении событий, имевших место в Приднестровье (Республика Молдова) в период с 1991 по 1992 годы. В отношении Российской Федерации Суд постановил: «В ходе конфликта в Республике Молдова в 1991-1992 годах силы дислоцированной в Приднестровье (последовательно принадлежавшей СССР, СНГ и России) 14-ой армии воевали на стороне приднестровских сепаратистских сил и совместно с ними. Значительное количество вооружений из арсенала 14-ой армии было намеренно передано сепаратистам, которые помимо этого могли беспрепятственно получить от российских военнослужащих дополнительное оружие. Таким образом, российские власти оказывали как военное, так и политическое содействие в создании сепаратистского режима в приднестровском регионе, составной части территории Республики Молдова».

78. Несмотря на то, что некоторая часть личного состава 14-ой армии была демобилизована, а некоторое количество военной техники и вооружений были выведены, на территории Республики Молдова по сей день продолжают находиться около 2 000 российских военнослужащих.

79. Продолжающееся присутствие российских вооруженных сил в Приднестровье и неспособность ратифицировать соглашение от 21 октября 1994 года свидетельствуют о том, что Россия не выполняет своих обязательств по пункту 10.ix. Содокладчики принимают во внимание позицию России о том, что задержки с выводом войск обусловлены отказом Молдовы принять предложенный в 2002 году план федерального устройства. Несмотря на то, что мы конечно призываем правительство Молдовы активизировать усилия по поиску политического решения конфликта, российские власти, тем не менее, не должны использовать последнее политическое событие для оправдания своего невыполнения более ранних четких и безусловных обязательств, данных Ассамблее.

80. С удовлетворением констатируем, что российские власти уже произвели путем справедливого удовлетворения выплаты истцам по делу Илашку и других сумм, назначенных судом. Тем не менее, с озабоченностью отмечаем, что Россия до сих пор не приняла «необходимых мер по

прекращению необоснованного содержания под стражей истцов, по-прежнему находящихся в заключении в Приднестровье, и не обеспечила их немедленного освобождения», как это требуется в постановлении Суда. Тот факт, что органы власти России считает постановление по существу дела «ошибочным, предвзятым и явно политизированным», не освобождает их от обязательства его соблюдать в соответствии со статьей 46 Конвенции³⁷.

С. Выполнение обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)

81. Пункт 10.x. Заключения №193 призывает Российскую Федерацию выполнять свои обязательства по ДОВСЕ.

82. Первоначальный ДОВСЕ, подписанный в 1990 году, устанавливает одинаковые ограничения для 30 государств-участников по ключевым обычным вооружениям, необходимым для нанесения внезапных ударов или начала крупномасштабных наступательных операций. Главным достижением ДОВСЕ стало крупномасштабное сокращение или уничтожение обычного военного снаряжения в течение первых пяти лет действия Договора. Российская Федерация, в основном, выполняет свои обязательства по первоначальному ДОВСЕ, что является ее обязательством перед Ассамблеей.

83. На саммите ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 года государства-участники ДОВСЕ подписали Соглашение об адаптации для внесения поправок в ДОВСЕ для того, чтобы принять во внимание меняющуюся геостратегическую среду в Европе. Для того чтобы союзники по НАТО ратифицировали Адаптированный договор, необходимо соблюдение Россией фланговых ограничений адаптированного ДОВСЕ и дальнейшее выполнение взятых на саммите в Стамбуле обязательств по выводу российских войск из Грузии и Молдовы³⁸. В ходе заседания Совета министров ОБСЕ, которое состоялось в Софии 7 декабря 2004 года, Россия сделала отдельное заявление касательно позиции, занятой определенными государствами по увязыванию так называемых стамбульских обязательств с ратификацией Соглашения об адаптации: Российская Федерация заявила, что «не считает такое увязывание легитимным, что достигнутые в ноябре 1999 года российско-грузинская и российско-молдавская договоренности носят двусторонний характер и не порождают никаких обязательств России в отношении третьих стран. Россия также заявила, что страны, откладывающие под ошибочными предлогами ратификацию Соглашения об адаптации ДОВСЕ, несут ответственность за дальнейшую судьбу этого Договора - краеугольного камня европейской безопасности».

D. «Ближнее зарубежье»

84. Согласно пункту 10.xi. Заключения Ассамблеи №193, Россию просят: «отказаться, как от неверной, от концепции двух различных категорий иностранных государств, когда к некоторым странам относятся как к зоне особого влияния, называемой «ближним зарубежьем».

85. Термин «ближнее зарубежье» обычно используется в России по отношению к четырнадцати бывшим республикам СССР. Для выполнения своих обязательств перед Ассамблеей, Российская Федерация должна не только объявить концепцию «ближнего зарубежья» неверной, но и на деле прекратить относиться к некоторым странам как к зонам своего особого влияния, оправдывая более «гибкий» подход к соблюдению их полного суверенитета и территориальной целостности. Отношение Российской Федерации к Молдове, о котором говорилось выше, безусловно, сюда относится. Стойкое нежелание отказаться от концепции «ближнего зарубежья» было также очевидно во время президентских выборов в Украине.

³⁷ См. также Промежуточную Резолюцию DH (2005) 42, принятую Комитетом Министров 22 апреля 2005 года.

³⁸ Информационный бюллетень Госдепартамента США (<http://www.state.gov/t/ac/rls/fs/11243.htm>)

86. Концепция «ближнего зарубежья» также продолжает влиять на отношения России с Грузией, в особенности, по отношению к ситуации в отколовшихся регионах Абхазии и Южной Осетии.

87. Конфликт в Абхазии начался с социальных волнений и попыток местных властей отделиться от Грузии. В сентябре 1993 года абхазская сторона с помощью иностранных наемников и, как утверждается, при поддержке России заняла Сухуми и, несколькими днями позже, Абхазию. Четырнадцатого мая 1994 года грузинская и абхазская стороны подписали в Москве Соглашение о прекращении огня и разъединении сил. Стороны договорились на развертывание сил по поддержанию мира Содружества независимых государств для контроля над соблюдением Соглашения притом, что ООН будет следить за реализацией соглашения и наблюдать за действиями сил СНГ.

88. В октябре 1993 года Грузия была вынуждена свернуть свое упорное противодействие членству в СНГ³⁹, и стала его полноправным членом, подписав ряд соглашений о сотрудничестве в области безопасности. Условия грузино-российского договора о дружбе предусматривали создание российских военных баз в Грузии для Группы российских войск в Закавказье (ГРВЗ). В 1995 году был принят российско-грузинский договор, согласно которому Россия взяла в аренду три военных базы сроком на 25 лет. Согласно российским властям оба эти договора в силу не вступили.

89. Российские силы также принимают участие в трехсторонних силах по поддержанию мира⁴⁰ в отколовшейся от Грузии Южноосетинской автономной области, где они присутствуют с 1992 года. Силами по поддержанию мира руководит и управляет четырехсторонняя Совместная контрольная комиссия, состоящая из представителей Грузии, России, Южной Осетии и Северной Осетии. В результате действий правительства Грузии, направленных на прекращение деятельности черного рынка и контрабанды в этой части Грузии весной 2004 года, ряд серьезных инцидентов чуть было не привел к расторжению миротворческих договоренностей. С августа действует соглашение о прекращении огня, однако, ситуация остается напряженной.

90. Мы также отмечаем, что, по словам представителя ОБСЕ в Грузии⁴¹, участие российских войск в миротворческих действиях в Южной Осетии и Абхазии в сотрудничестве с ООН по-прежнему играет важную роль в поддержании мира в этом регионе. Тем не менее, мы призываем российские власти принять участие в значимом диалоге с властями Грузии⁴², при котором взгляды грузинских властей на будущее российских военных баз в Грузии будут полностью приняты во внимание. Это соответствует тем заверениям, которые Россия дала при вступлении в Совет Европы⁴³.

91. Тем временем, в целях выполнения своих обязательств по отказу от концепции «ближнего зарубежья» российская сторона должна воздержаться от любых действий, компрометирующих нейтралитет ее войск в Южной Осетии и Абхазии. Для того чтобы обеспечить доверие к своей миротворческой роли и ее эффективность, Россия должна прекратить поддерживать сепаратистские режимы в Абхазии и Южной Осетии. Текущая политика выдачи российских паспортов населению в двух данных регионах является примером не приносящего пользы поведения в данном отношении. Вместо того, чтобы поддерживать сепаратистские режимы, Россия должна подкрепить всем своим политическим и экономическим весом усилия по поиску мирного

³⁹ После событий в Южной Осетии летом 2004 года, Грузия рассматривает вопрос о выходе из СНГ.

⁴⁰ Грузинских, российских и южноосетинских.

⁴¹ Посол Рой Стивен Рив на встрече с Комитетом по мониторингу в Тбилиси 25 октября 2004 года.

⁴² 13 августа 2004 года грузинский парламент принял необязательную резолюцию, призывающую заменить российские войска международными миротворцами. По словам главы Миссии ОБСЕ в Грузии, в настоящее время это представляется нереалистичным.

⁴³ «Российская Федерация соблюдает и будет соблюдать принципы международного права касательно развертывания российских войск за пределами ее территории...в силу чего...развертывание российских военных контингентов на территории некоторых государств, где важно их присутствие, осуществляется только с согласия правительства соответствующего государства» (Приложение к посланию России на высоком уровне от 18 января 1995 года, см. Док. 7443 Ассамблеи).

политического решения, которое будет отвечать принципу полного соблюдения территориальной целостности Грузии.

Е. Возвращение собственности и культурных ценностей в другие государства-члены Совета Европы

92. При вступлении в Совет Европы Россия также взяла на себя обязательства: «обсудить требования о возвращении культурных ценностей в другие европейские страны на специальных условиях, различающихся по видам (архивы, произведения искусства, строения, и т.д.) и типам собственности (государственная, частная или институциональная)»⁴⁴. Россия также согласилась: «быстро урегулировать все вопросы, относящиеся к возвращению собственности по требованию государств-членов Совета Европы, в особенности, архивов, перевезенных в Москву в 1945 году»⁴⁵.

93. В письменных комментариях, подготовленных по просьбе содокладчиков, делегация Эстонии в Парламентской Ассамблее заявила, что пока руководство России не добилось прогресса касательно обязательств по возвращению культурной собственности (а также обязательств по отношению к депортированным).

94. В комментариях делегации Латвии говорится, что была создана Латвийско-российская межправительственная комиссия, однако, пока что не был дан адекватный ответ на запросы о возмещении убытков, причиненных Латвии и ее гражданам и постоянным жителям. Что касается культурной собственности, делегация проинформировала нас о том, что Россия вернула часть архивов латвийского Министерства иностранных дел и некоторые из файлов КГБ по латвийским гражданам. Постоянное соглашение между двумя государственными архивами также позволяет исследователям из Латвии получать доступ к российским архивам и копировать необходимые документы. Однако есть сложности в получении доступа к документам в архивах российского Министерства иностранных дел и КГБ.

VI. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

А. Свободные и справедливые выборы

95. После выхода последнего полного мониторингового доклада в 2002 году в Российской Федерации дважды прошли важные выборы. 7 декабря 2003 года прошли выборы в Государственную Думу, нижнюю палату российского парламента. 14 марта 2004 года действующий Президент Владимир Путин победил в президентских выборах подавляющим большинством голосов. Делегации Ассамблеи наблюдали за ходом выборов. Они подвергли решительной критике одностороннее освещение выборов в средствах массовой информации и использование административных ресурсов в пользу Президента Путина и его политических союзников.

Парламентские выборы в декабре 2003 года

96. Международные наблюдатели, следившие за ходом парламентских выборов, с удовлетворением отметили положительные изменения при проведении выборов в соответствии с рекомендациями Ассамблеи, предоставленными четыре года назад, однако, выразили обеспокоенность в связи с недобросовестными приемами в пользу одной из сторон. По мнению наблюдателей, выборы в думу в 2003 году свидетельствуют о том, что развитие демократии в России замедлилось. Они пришли к заключению, что в России существует многопартийная демократия и прошедшие выборы можно считать свободными⁴⁶, но ни в коем случае справедливыми.

⁴⁴ Пункт 10.xii. Заключение №193 (1996).

⁴⁵ Пункт 10.xiv. Заключение №193 (1996).

97. Наблюдатели согласились с выводами предвыборной миссии о том, что хотя газеты публиковали разнообразные мнения, три телевизионных канала общенационального вещания полностью подконтрольны государству и их репортажи на политические темы не были беспристрастны. По мнению миссии наблюдателей, в более долгосрочной перспективе проблемы такого рода можно будет решить только путем внедрения независимой системы «общественного вещания», свободной от государственного влияния и неподвластной манипулированию со стороны других заинтересованных кругов⁴⁷.

Президентские выборы в марте 2004 года

98. Наблюдатели на президентских выборах 14 марта 2004 года пришли к схожим заключениям по отношению к освещению выборов в средствах массовой информации. В совместном заявлении для прессы БДИПЧ/Ассамблеи говорится о том, что, в целом, выборы были организованы хорошо, но отсутствовали элементы подлинного демократического соревнования.

99. В докладе Специального комитета⁴⁸ Ассамблеи, входившего в состав Международной миссии наблюдателей на выборах, вновь подчеркивается необходимость создания независимого общественного телевидения. В докладе делается вывод о том, что в ходе президентских выборов средства массовой информации, контролируемые государством, проявили предвзятость в пользу действующего Президента при освещении новостей и избирательной кампании, а власти не предприняли адекватных мер для исправления ситуации.

100. В докладе говорится о том, что по результатам мониторинга ОБСЕ/БДИПЧ освещения средствами массовой информации избирательной кампании, был сделан вывод о несоблюдении государственными средствами массовой информации своих правовых обязательств по обеспечению равного отношения ко всем кандидатам. В докладе приводится оценка наблюдателей за независимыми средствами массовой информации, согласно которой президентские выборы 2004 года по сравнению с предыдущими выборами 2000 года стали прискорбным шагом к дальнейшей деградации и дискредитации выборов как демократического института. Если во время избирательной кампании 2000 года менее одной трети всего времени вещания было отведено В. Путину, то четыре года спустя этот показатель вырос почти на 50%⁴⁹.

101. В заключение, Специальный комитет выразил свою главную озабоченность по поводу независимости средств массовой информации и отсутствия демократического плюрализма во время избирательной кампании. Российские средства массовой информации не смогли беспристрастно и объективно осветить избирательную кампанию. Большая часть эфирного времени и газетного пространства, отведенные под выборы, были посвящены действующему Президенту. Несмотря на то, что отказ Президента Путина от участия в открытых демократических дебатах не противоречил законодательству, члены Специального комитета расценили его как шаг назад с точки зрения демократии в стране. Специальный комитет призвал незамедлительно создать независимое общественное телевидение в России⁵⁰.

⁴⁶ В декабре 2004 года, впервые с 1989 года, правозащитная НПО «Дом свободы» (Freedom House) снизила рейтинг России с «частично свободной» до «несвободной» страны в своем ежегодном анализе глобальной свободы, ссылаясь, помимо прочего, на порочную систему выборов в стране.

⁴⁷ Доклад Специального комитета Бюро о наблюдении за ходом парламентских выборов в Российской Федерации (от 7 декабря 2003 года), документ Ассамблеи №10032 от 22 января 2004 года.

⁴⁸ Доклад Специального комитета Бюро о наблюдении за ходом президентских выборов в Российской Федерации (от 14 марта 2004 года), документ Ассамблеи №10150 от 26 апреля 2004 года.

⁴⁹ Предварительный доклад о мониторинге освещения средствами массовой информации президентских выборов в России 14 марта 2004 года, осуществленном российским Союзом журналистов на средства Европейского Союза при участии компании SIM Spa. GICO Branch.

⁵⁰ В пункте 9 Резолюции 1277 (2002) Ассамблея заявила, что... «Ей потребуются убедительные доказательства того, что будут созданы радио- и телевизионные каналы, независимые от государства и региональных властей, и что СМИ будут беспристрастными на предстоящих парламентских и президентских выборах».

В. Функционирование парламента и его контроль над исполнительной властью

102. В настоящее время и нижняя и верхняя палаты российского Парламента находятся под контролем сил, поддерживающих президентскую администрацию. В случае с верхней палатой – Советом Федерации, такая ситуация сложилась недавно в связи с решением некоторых членов этой палаты, назначенных региональными органами исполнительной власти и законодательными собраниями, вступить в партию «Единая Россия». В случае с нижней палатой – Государственной Думой – пропрезидентская партия «Единая Россия» обладает двумя третями конституционного большинства. Более того, две из трех оставшихся партий – «Родина» и Либерально-демократическая партия - регулярно голосуют вместе с «Единой Россией», тем самым доводя общее большинство до 372 из 450 мест. В Совете Федерации 87 членов из 178 входят в партию «Единая Россия».

103. Такое большинство является результатом выборов, которые, по мнению наблюдателей Ассамблеи, были несправедливыми. Логично сделать вывод о том, что на волю электората, хотя бы в некоторой степени, повлияло освещение выборов в средствах массовой информации, которые были совершенно очевидно предвзяты в пользу сил, поддерживающих Президента Путина. Недавно объявленные реформы, направленные на укрепление «вертикали власти» Президента, еще более закрепят полученное на выборах преимущество и доминирующую позицию правящих политических сил. На пути любого будущего конкурента к участию в политическом соревновании будут стоять труднейшие препятствия. Скорее всего, «команда победителей» будет пополняться новыми членами и в дальнейшем, вроде того, как это наблюдалось в случае с региональными губернаторами, и, не в последнюю очередь, с независимыми депутатами Государственной Думы, которые обречены на исчезновение, когда заявленная полностью пропорциональная система вступит в действие.

104. Российский парламент, в котором доминируют проправительственные силы, не только был избран, но и продолжает работать в среде таких средств массовой информации, которые совершенно очевидно настроены в пользу сил, поддерживающих Президента Путина. В таких обстоятельствах сложно говорить о том, что российский парламент может осуществлять эффективный демократический контроль над исполнительной властью. Само собой разумеется, что такой контроль является краеугольным камнем системы сдержек и противовесов, необходимым для нормального функционирования демократии в стране.

С. Местная и региональная демократия

105. Реформа федерализма и местного самоуправления, инициированная Президентом Путиным в 2000 году путем создания федеральных округов и реформирования Совета Федерации, продолжилась в 2003 году, когда были приняты два новых федеральных закона в этой области, и приступила к работе комиссия под председательством Дмитрия Козака. Сразу после вступления в должность президента 7 мая 2000 года, Владимир Путин осуществил важную реорганизацию федеральной администрации и отношений Федерации с регионами (или субъектами Федерации)⁵¹. Он с самого начала продемонстрировал свое желание обеспечить целостность федерального государства, создав 7 федеральных округов (в дополнение к 89 регионам), в каждый из которых вошло от 6 до 18 регионов: Центральный (Москва), Северо-западный (Санкт-Петербург), Южный (Ростов-на-Дону), Волжский (Нижний Новгород), Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Новосибирск) и Дальневосточный (Хабаровск), и назначив в данные округа своих полномочных представителей. Их главной задачей было, прежде всего, обеспечение правового единства, путем содействия внесению поправок субъектами Федерации в региональное законодательство с целью

⁵¹ Субъекты равноправны в своих правах, возникающих в связи с их общей или собственной компетенцией. Законы и прочие правовые предписания субъектов Федерации не должны противоречить федеральным законам, принятым в рамках федеральной или общей компетенции (в случае противоречий, приоритет имеют федеральные законы). И наоборот, постановления субъектов, принятые в рамках их собственной компетенции, имеют приоритет над федеральным законодательством.

приведения его в соответствие с федеральным законодательством. В то же время, были расширены полномочия по контролю над конституционностью и правомерностью действий, осуществляемых субъектами Федерации согласно Федеральному закону от 29 июля 2000 года, который поправил и дополнил Федеральный закон от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (статьи 9, 19, 27). Предусмотренные данным законом меры наказания также должны способствовать соблюдению федерального законодательства со стороны региональных властей.

106. В том же году самой важной реформой, без сомнения, стало изменение состава Совета Федерации. С изданием Закона от 5 августа 2000 года, руководители органов исполнительной власти и председатели региональных законодательных собраний лишились своих мест в Совете Федерации, в который с того момента от каждого субъекта Федерации стал входить один представитель, назначенный руководителем органа исполнительной власти и один представитель, назначенный законодательным собранием. Губернаторы и руководители республик получили места в Государственном совете – консультативном органе под председательством Президента Российской Федерации, учрежденном Указом №1602 от 1 сентября 2000 года. Минимум раз в месяц Президент созывает президиум в составе семи членов, назначенных из состава Совета на 6 месяцев для обеспечения ротации.

107. В докладе Конгресса местных и региональных властей Европы о развитии местной и региональной демократии⁵² в Российской Федерации⁵³, принятом 4 мая 2004 года, делается вывод о том, что: "Создается впечатление, что на ход реформы органов местного самоуправления в России негативно воздействует ряд проблем⁵⁴ различной степени серьезности и важности". Однако в докладе также говорится: "Складывается впечатление, что, столкнувшись с проблемами такого масштаба, Российская Федерация вполне осознает сложность задуманного и полна решимости осуществить весь процесс реформирования ответственным образом".

108. Наши соображения о недавних реформах Президента Путина в связи с избранием региональных губернаторов, а также мнение председателя КМРВЕ по этому вопросу приводятся выше в главе, посвященной политическим событиям, имевшим место с 2002 года. Состав Совета Федерации, верхней палаты Парламента, необходимо будет пересмотреть, так как половину членов будет косвенно назначать Президент Путин после вступления в силу реформы об избрании губернаторов.

D. Плюрализм средств массовой информации

109. Конституция Российской Федерации гарантирует свободу слова и печати. Однако давление государства на средства массовой информации сохраняется, что приводит к многочисленным случаям ущемления данных прав. В результате продолжающихся финансовых трудностей, а также

⁵² 28 февраля 1997 года Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, что являлось обязательством, принятым на себя Россией при присоединении к Совету Европы (Закключение №193, § 10.v.) подлежащим выполнению в течение одного года после вступления.

⁵³ Источник: Доклад о местной и региональной демократии в Российской Федерации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы от 4 мая 2004 года (Ref CG (11) 5 Часть II).

⁵⁴ Несмотря на то, что все субъекты имеют одинаковые права, Конституция не упорядочивает субординацию регионов. С одной стороны, округа включены в края и области, с другой – субъекты РФ равны в своих правах, как в своих внутренних отношениях, так и отношениях с центральными властями. В результате, руководители краев и областей настаивают на своем приоритетном положении в экономических и политических вопросах, притом, что округа не считают себя входящими в состав краев и областей ни в политическом, ни в правовом смысле. Существование такой «матрешки» (принцип одно в другом) приводит к правовым спорам, так как юридически независимый субъект входит в другой субъект, но в то же время оба субъекта имеют равные права.

возросшего давления со стороны российского правительства и крупных частных компаний, связанных с правительством, самостоятельность многих СМИ ослабла⁵⁵.

110. Притом, что пять из шести общенациональных и более 20 процентов из 35 000 зарегистрированных местных печатных изданий находятся в частой собственности, лишь примерно одна треть из 2500 телевизионных станций являются частными, остальные полностью либо частично принадлежат федеральному и местному правительствам. Однако правительство оказывает косвенное влияние на большинство частных медиа-компаний через частичную государственную собственность в федеральных или местных коммерческих структурах, включая газовую монополию «Газпром» и нефтяную компанию «Лукойл», которые в свою очередь обладает крупными пакетами акций в медиа-компаниях.

111. В течение 2003 года государство усилило свое влияние на НТВ, которое когда-то принадлежало Владимиру Гусинскому, но в 2001 году перешло к компании Газпром-Медиа, медиа-подразделению газовой монополии «Газпром»⁵⁶, принадлежащей государству. В июне 2003 года с эфира был снят канал ТВ Спектр (ТВС), единственный общенациональный канал, не связанный с государством, и известный своей критикой политики правительства, по причине «плохого управления и финансового кризиса».

112. На сегодняшний день из трех национальных телевизионных станций государству принадлежит канал Россия (РТР) и контрольный пакет Первого канала (ОРТ). Государство владеет контрольным пакетом акций компании Газпром в размере 38%, которая, в свою очередь, владеет контрольным пакетом акций третьей национальной телевизионной станции – известной частной компании НТВ⁵⁷. Она также владеет крупнейшими радиостанциями – Радио «Маяк» и Радио России и информационными агентствами ИТАР-ТАСС и РИА «Новости».

113. 16 сентября 2004 года Представитель ОБСЕ по свободе СМИ Миклош Харасти представил доклад о том, как российские средства массовой информации освещали недавний террористический акт в Беслане (Северная Осетия). Г-н Харасти подчеркнул, что главными источниками информации для россиян являются три общенациональных телеведущих компании, которые, к сожалению, не предоставили точную и своевременную информацию. В итоге, в дело вмешались печатные средства массовой информации и новостные сайты сети Интернет, которые постарались заполнить информационный вакуум по мере возможности⁵⁸. То же самое касается того, как освещали недавние протесты против монетизации льгот государственные каналы.

114. В июне 2004 года НТВ уволило Леонида Парфенова, ведущего популярной аналитической программы «Намедни», после того, как он во всеуслышанье выступил против решения телеканала не показывать интервью с вдовой лидера чеченских сепаратистов Зелимхана Яндарбиева. В июле компания «Газпром Медиа» назначила руководителем НТВ Владимира Кулистикова, бывшего директора новостных передач государственного канала «Россия». Кулиستиков быстро закрыл большинство политических программ телеканала, включая популярную передачу «Свобода

⁵⁵ Доклад Государственного департамента США о правах человека в России от 2003 года (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27861.htm>).

⁵⁶ В своем решении от 19 мая 2004 года по делу «Гусинский против России», Европейский суд по правам человека постановил: «Относительно жалобы заявителя о том, что истинная цель его задержания состояла в том, чтобы вынудить его продать свой бизнес Газпрому на невыгодных условиях, ... Суд не мог не установить, что ограничение на личную свободу заявителя было применено не только в соответствии пунктом 1 (с) Статьи 5 для того, чтобы заявитель предстал перед компетентным судебным органом на основании разумных подозрений в совершении правонарушения, но также и по другим причинам». Суд соответственно установил, что была нарушена Статья 18 Конвенции по правам человека в связи со Статьей 5. Это беспрецедентное решение. Полный текст решения размещен по адресу <http://www.echr.coe.int>.

⁵⁷ Согласно оценкам экспертов, три общенациональных телевизионных канала, контролируемых государством, в сентябре 2004 года делили аудиторию следующим образом: Первый канал (ОРТ) - 30% (22% в Москве); Канал Россия (РТР) - 18% (то же самое в Москве); НТВ - 13% (15% в Москве).

⁵⁸ Полный текст доклада находится по адресу <http://www.osce.org>.

слова», последнее из оставшихся на национальном телевидении ток-шоу, шедшее в прямом эфире. Мы разделяем изумление Комиссара по правам человека Совета Европы г-на Хиль-Роблеса в связи с закрытием всех прямозфирных аналитических программ, которое он высказал в своем недавнем докладе по России⁵⁹.

115. В свете вышеизложенных соображений, мы можем прийти к единственному выводу о том, что плюрализм и независимость средств массовой информации в Российской Федерации не достаточно гарантированы, что оказывает воздействие на функционирование демократии в стране.

116. Мы приветствуем недавнее заявление федерального Министра экономического развития и торговли, который сказал, что Министерство готовит план создания истинно общественного телеканала в России (к 2008 году), однако, нам также хотелось бы увидеть конкретные шаги в этом направлении⁶⁰ в ближайшем будущем в соответствии с Рекомендацией Ассамблеи 1641 (2004).

117. Без ущерба соблюдению других важных обязательств, полагаем, что обеспечение плюрализма общенациональных вещательных СМИ является основополагающим. Это должно быть достигнуто желательно путем создания независимого общественного вещателя. Поэтому мы призываем российское правительство действовать быстро и создать российскую общественную вещательную компанию в строгом соответствии с соответствующими стандартами Совета Европы⁶¹.

118. В то же время, мы также призываем создать адекватные условия для функционирования частных электронных средств массовой информации. Это должно быть достигнуто путем создания независимого регулятивного органа для вещательной отрасли в соответствии с Рекомендацией Комитета Министров Rec(2000) 23 от 20 декабря 2000 года.

119. Мы призываем российские власти представить экспертам Совета Европы все законопроекты, затрагивающие создание будущей независимой общественной вещательной компании и регулятивного органа для вещательного сектора.

Е. Гражданское общество

120. Признавая важный вклад гражданского общества в демократическую систему сдержек и противовесов, Ассамблея (в пункте 9 Заключения №193) подчеркнула необходимость обратить особое внимание на поддержку и укрепление неправительственных организаций в области прав человека и создания гражданского общества⁶².

121. Во время нашей поездки в Москву и другие регионы Российской Федерации мы получили возможность встретиться и поговорить с многочисленными представителями российских и международных неправительственных организаций, действующих в России. Согласно нашему личному впечатлению, такие организации активно и самоотверженно работают и имеют потенциал для значительного вклада в нормальное функционирование демократии и защиту прав человека в России. Среди них такие международно-известные организации, как «Мемориал», Московская

⁵⁹ Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека г-на Альваро Хиль-Роблеса по результатам визитов в Российскую Федерацию (с 15 по 30 июля 2004 года, с 19 по 29 сентября 2004 года), VCommDH(2005)3, 12 апреля 2005 года.

⁶⁰ Законопроект о преобразовании государственного медиа-холдинга «Всероссийская государственная теле-радио компания» (ВГТРК) в общественную вещательную компанию был представлен в Государственную Думу в 2003 году, но не рассматривался.

⁶¹ Согласно Резолюции о будущем общественного вещания, утвержденной на четвертой Европейской конференции министров по вопросам политики в области средств массовой информации в декабре 1994 года и Рекомендации Комитета Министров № R (96)10 о гарантиях независимости общественного вещания от 11 сентября 1996 года.

⁶² Упомянуто в контексте совместной программы Европейского Союза/Совета Европы для укрепления федеральных структур и механизмов защиты прав человека и реформирования правовой системы.

Хельсинская группа и Комитет солдатских матерей России. Другие организации менее известны, но также заслуживают нашего полного признания и поддержки.

122. Однако, мы обеспокоены начавшейся кампанией, проводимой высокопоставленными государственными чиновниками, явно направленной на дискредитацию важной части российского гражданского общества. Согласно Международной федерации прав человека, 7 мая 2004 года во время пресс-конференции о ситуации в российских тюрьмах руководитель Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации (ГУИН) генерал Краев заявил, что «по информации Министерства юстиции, неправительственные организации финансируются преступными группировками». В частности, генерал Краев обвинил некоторые правозащитные организации, «криминальных авторитетов», семьи заключенных и адвокатов в дестабилизации деятельности Министерства юстиции, путем давления на администрацию тюремной системы и распространения ложной информации в средствах массовой информации⁶³. По словам Краева, 163 «так называемые» правозащитные организации финансируются олигархами. В своем выступлении он открыто назвал несколько неправительственных организаций.

123. Даже большую обеспокоенность вызывает заявление Президента Путина, сделанное им в ходе его ежегодного послания Совету Федерации 26 мая 2004 года⁶⁴. В своем выступлении Президент России заявил: «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов. Для других - обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными. Должен сказать, что когда речь идет о нарушениях фундаментальных и основополагающих прав человека, об ущемлении реальных интересов людей - голос подобных организаций, подчас, часто даже не слышен. И это неудивительно: они просто не могут "укусить руку", с которой кормятся. Разумеется, подобные примеры не могут быть для нас поводом для обвинений гражданских объединений в целом. Думаю, что подобные издержки неизбежны и носят временный характер».

124. Безусловно, мы надеемся, что политика Президента России в том, что касается гражданского общества, будет основываться на последней, а не первой части его заявления, и что зарегистрированные случаи административного, фискального и физического притеснения некоторых неправительственных организаций больше не будут происходить. Совершенно очевидно, что это является важной предпосылкой для нормального функционирования демократии и соблюдения прав человека и основных свобод в России. Использование власти и нравственного авторитета Президента России также будет играть ключевую роль в этом отношении.

Г. Институты Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена)

Федеральный омбудсмен

125. Должность Омбудсмена совершенно новая в России, она была введена в 1997 году по рекомендации Ассамблеи⁶⁵, когда Государственная Дума приняла Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который ввел должность федерального Уполномоченного по правам человека или Омбудсмена.

⁶³ По словам властей России, в июле 2004 года Мещанская межрайонная прокуратура г. Москвы отказалась возбудить уголовное дело по иску о клевете исполнительного директора всероссийского общественного движения «За права человека» Л.А. Пономарева против первого заместителя начальника ГУИНа Министерства юстиции генерал-лейтенанта Краева, по той причине, что представленная информация была неподтвержденной.

⁶⁴ http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/1309_type70029_71650.shtml

⁶⁵ Принятие нового закона об Уполномоченном по правам человека было обязательством России при вступлении в Совет Европы (Заключение №193, § 7.v.).

126. Избираемый на пятилетний срок, Омбудсмен независим от правительства. Должность финансируется парламентом, перед которым Омбудсмен отчитывается на ежегодной основе. Омбудсмен рассматривает жалобы физических лиц в адрес административных органов⁶⁶, в том числе те жалобы, которые прошли судебное разбирательство⁶⁷, но остались нерешенными. Омбудсмен может инициировать судебное разбирательство⁶⁸ в случае нарушения прав человека или группы людей, если такое нарушение имеет «широкое социальное значение» или если оно воздействует на людей, неспособных защитить собственные интересы. Институт Омбудсмана также имеет функцию информирования, так как она готовит отчеты для соответствующих государственных органов и взаимодействует с субъектами Федерации с целью разъяснения новых законов.

127. Пост Омбудсмана, в общем, является крайне политической должностью, и многие считают, что он несет исключительно символическую нагрузку. Первый Омбудсмен, Сергей Ковалев, который являлся членом Думы, когда рассматривался закон о создании такого поста⁶⁹, полагал, что Омбудсмен не должен иметь такой же правовой мандат, как Прокуратура, но должен работать, основываясь только на «моральном авторитете». Многие правозащитники считали, что Миронов, который являлся Федеральным омбудсменом с 1998 года до февраля 2004 года, был менее убедителен в должности Омбудсмана, чем его предшественник, но его также критиковали как «бельмо на глазу государства» и обвиняли в «неестественном переносе в Россию западных идей и подходов движения в защиту прав человека».

128. 13 февраля 2004 года Олега Миронова сменил Владимир Лукин. Мы с большим удовольствием встретились с нашим бывшим коллегой по Парламентской Ассамблее во время нашего пребывания в Москве в ноябре 2004 года. Он сообщил нам о том, что его годовой доклад будет представлен в конце года, и готовятся три специальных доклада (о положении женщин, военнослужащих и ситуации в тюрьмах). Нас также проинформировали о том, что в течение первых восьми месяцев его мандата в его адрес уже пришло 20 000 жалоб от физических лиц, т.е. около 2 500 в месяц⁷⁰. Создается впечатление, что объем работы большой, но для страны с населением в размере 145 миллионов это практически ничто.

129. Мы считаем крайне необходимым увеличение человеческих и финансовых ресурсов этого института в ближайшем будущем, так как от этого может зависеть доверие к Омбудсмену: 200 штатных сотрудников⁷¹ (включая технический персонал) недостаточно для обслуживания населения такой большой страны, как Россия. Например, в Польше (население 39 миллионов) в канцелярии Омбудсмана работает 400 человек.

⁶⁶ В принципе, Федеральный омбудсмен занимается жалобами в отношении действия или бездействия федеральных властей. Однако он также принимает жалобы от граждан тех регионов, где нет омбудсмана, и имеет право рассматривать жалобы, которыми ранее занимался региональный омбудсмен.

⁶⁷ 1 июля 2004 года Конституционный Суд постановил, что Федеральный Омбудсмен может посещать и наблюдать за ходом судебных разбирательств.

⁶⁸ Располагая информацией о нарушениях, Омбудсмен может подать иск (представление) с требованием к соответствующему государственному органу применить административные санкции, обратиться в суд или прокуратуру для того, чтобы проверить выполнение решения или постановления и проинформировать о сделанных выводах компетентных лиц и органов, или же обратиться в Конституционный Суд.

⁶⁹ В 1993 году было принято решение, что пока принимается закон, учреждающий должность Омбудсмана, Сергей Ковалев, председательствовавший в Президентской комиссии по правам человека, будет выполнять функции Омбудсмана.

⁷⁰ Согласно ежегодному докладу г-на Миронова, представленному 10 февраля 2004 года, омбудсмену было подано 36 634 жалоб и апелляций в 2003 году. В среднем, начиная с 1998 года, количество жалоб возрастало на 10 %, основная тема (48,7%) – уголовное судопроизводство и исполнение наказаний. В своем первом ежегодном отчете, опубликованном в марте 2005 года, г-н Лукин упомянул более 35 000 жалоб, поданных федеральному Омбудсмену в течение 2004 года. См. www.ombudsmanrf.ru.

⁷¹ В настоящий момент, заполнены только 177 должностей.

130. Шесть лет спустя после создания этого нового института, его наличие оказало незначительное воздействие на продвижение верховенства права и соблюдение прав человека. Действительно, некоторые критики называли Омбудсмена просто вторым Генеральным прокурором, к тому же слабым. Однако это не означает, что должность следует упразднить – напротив, даже образовательная роль, которую играют публикации Омбудсмена о ситуации с правами человека в России, имеет огромную ценность. Однако если в конечном итоге должность Омбудсмена не будет усилена, всегда будет существовать потребность в таком влиятельном органе как прокуратура как гарантия соблюдения законности в отсутствие других достаточно развитых механизмов принуждения государства к подотчетности перед законом.

Региональные омбудсмены

131. Согласно Статье 5 Закона об Уполномоченном по правам человека, при желании 89 субъектов Российской Федерации также могут избирать собственных омбудсменов и содержать их за свой счет. С удовлетворением отмечаем, что когда готовился данный доклад, именно так и поступили двадцать девять субъектов, расположенных столь далеко друг от друга как Калининград на побережье Балтийского моря, Коми на Северном полюсном круге и Амурская область у Тихого Океана. Это крайне благоприятное развитие и мы призываем субъекты Российской Федерации, которые пока не создали институт Омбудсмена, сделать это без дальнейших проволочек. Мандаты существующих институтов несколько различаются, но все они занимаются рассмотрением индивидуальных жалоб физических лиц к местным властям, отчитываются перед региональными парламентами о том, как исполнительные органы исполняют их законы, и имеют законные полномочия получать доступ к документам и входить в помещения. Все вносят рекомендации по усовершенствованию законодательства.

132. Уполномоченный по правам человека в Татарстане, республике на Волге, большую часть населения которой составляют мусульмане, имеет самый обширный мандат. Он должен следить за соблюдением международных стандартов в республике и имеет право подавать дела в Конституционный суд Татарстана. Господин Крыжов, который три года назад был назначен Уполномоченным по правам человека в Московской области (за исключением города Москвы), обслуживает 73 муниципалитета силами всего 25 сотрудников, из которых только 19 были фактически назначены. Он уже выпустил три специальных доклада, которые посвящены положению детей⁷², правовому просвещению и помещениям для временного задержания.

133. До недавнего времени в Чеченской республике не существовало Омбудсмена. Мы с удовлетворением узнали о том, что в конце октября 2004 года указом Президента был назначен исполняющий обязанности Омбудсмена (г-н Хасуев) в ответ на предложение Комиссара по правам человека⁷³ Совета Европы, которое, в том числе, поддержал и г-н Лукин. Мы надеемся, что вновь назначенный Омбудсмен⁷⁴ сможет внести значительный вклад в восстановление верховенства права в Чеченской республике.

134. С удовлетворением отмечая, что на сегодняшний момент уже существует 29 региональных омбудсменов, мы повторяем нашу рекомендацию от 2002 года о создании регионального института омбудсмена во всех субъектах Российской Федерации. В отчете за 2004 год, это также было

⁷² Ситуация в детских домах считается проблематичной.

⁷³ См. «Грозненскую декларацию», принятую 24 сентября 2004 года на конференции «Проблемы прав человека в Чеченской республике» (CommDH(2004)17).

⁷⁴ Эта новая институция Омбудсмена не имеет ничего общего со «специальной комиссией», которая была учреждена в Чеченской республике в 2000 году при специальном представителе Президента Путина по правам и свободам человека в Чечне (сначала Владимир Каламанов, а затем Абдул-Хаким Султыгов). Туда были направлены несколько экспертов Совета Европы в соответствии с соглашением, достигнутом с Министерством иностранных дел России в марте 2000 года. Ее задачей было отслеживать ситуацию с правами человека в республике, и большая часть времени специальной комиссии была посвящена случаям «исчезновений» в Чечне от рук российских федеральных сил и направлению жалоб властям для расследования и возбуждения уголовных дел. В январе 2004 года специальная комиссия была распущена.

названо одним из приоритетов деятельности федерального Омбудсмана в 2005 году. Мы также рекомендуем максимально гармонизировать мандаты региональных омбудсменов, насколько это возможно, и прояснить отношения между региональными институтами омбудсменов и федеральным омбудсменом. В регионах, где нет информационного представительства Совета Европы, предлагаем передавать материалы в региональные институты омбудсменов, чтобы они могли предоставлять информацию и документы о деятельности Совета Европы.

G. Комиссия по правам человека при Президенте РФ

135. В соответствии с конституцией Российской Федерации, Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Для того, чтобы содействовать ему при работе с правительством, федеральными судами, прокуратурой, правоохранительными органами и общественными организациями были учреждены консультативные органы при Президенте. В прошлом существовало десять комиссий при Президенте России, включая Комиссию по правам человека, и восемь советов⁷⁵.

136. Комиссия по правам человека при Президенте РФ⁷⁶ состоит из 30 членов из основных неправительственных организаций, которые работают на добровольной основе. Элла Памфилова, бывший депутат Государственной Думы, возглавляет комиссию с июля 2002 года. Мы встретились с ней в Москве в ноябре 2004 года и ее энергия и преданность делу произвели на нас сильное впечатление. В сочетании с Омбудсменом данный консультативный орган, который имеет прямой доступ⁷⁷ к Президенту Путину и администрации Президента, безусловно, может сыграть важную роль в поощрении и защите прав человека и в развитии и повышении общественной осведомленности о таких правах. Мы узнали, что согласно указу Президента № 1417 от 6 ноября 2004 года, Президент Путин принял решение трансформировать президентскую комиссию по правам человека в «Совет при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека».

137. Мы надеемся, что, совершая такие действия, администрация Президента приняла во внимание так называемые «Парижские принципы», касающиеся национальных учреждений, занимающихся продвижением и защитой прав человека⁷⁸, что является руководством при определении их статуса и компетенции. Это сделает возможным для этого нового российского учреждения стать членом сети национальных учреждений по защите прав человека государств-членов Совета Европы, которая была учреждена в соответствии с Резолюцией Комитета Министров (97)11⁷⁹ и продолжить свое уже ставшее плодотворным сотрудничество с Комиссаром по правам человека СЕ.

VII. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

138. В стране, управление которой осуществляется на основе верховенства права, исполнительная власть не вмешивается в деятельность судов и наоборот, а законотворчество не смешивается с правоприменением⁸⁰. Если обнаруживается несовершенство законодательства, только Парламент

⁷⁵ Советы по борьбе с коррупцией, культуре и искусству, усовершенствованию правосудия, кодификации и усовершенствованию гражданского законодательства, науке, технологиям и образованию, взаимодействию с религиозными объединениями, физической культуре и спорту и геральдический совет.

⁷⁶ Эта комиссия была создана уже в 1993 году.

⁷⁷ Комиссия официально заседает раз в два месяца. У г-жи Памфиловой есть небольшой офис в Администрации Президента и раз в год комиссия в полном составе встречается с Президентом Путиным.

⁷⁸ См. Резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН, принятую 20 декабря 1993 года.

⁷⁹ Резолюция (97)11 о сотрудничестве между национальными учреждениями, занимающихся продвижением и защитой прав человека, и между ними и Советом Европы, принятая Комитетом Министров 30 сентября 1997 года.

должен иметь полномочия его изменить. Во всей своей деятельности правительство должно быть обязано действовать на основе законодательства, заранее принятого и обнародованного. Данный принцип предполагает, что любой гражданин, будь то министр, судья, чиновник или обычный представитель общественности, подчиняется закону и что никто не может быть поставлен выше закона, а также что закон одинаков для всех. Соблюдение верховенства права означает обеспечение порядка, стабильности, правовой безопасности и надлежащее исполнение судебных решений. Это является жизненно важной защитой против произвола на всех уровнях.

139. До тех пор, пока не будет соблюдаться вышеназванный принцип, нельзя полностью гарантировать соблюдение и защиту прав человека. Установление верховенства права требует большего, нежели просто принятия хороших законов. Это предполагает, что все государственные учреждения и секторы системы правосудия – включая министерство юстиции, суды, судебный корпус, прокуратуру и адвокатуру, а также милицию, – придерживаются закона с учетом его основополагающего значения и цели. Конечный успех достигим только при условии, что суды и институты уголовной юстиции пользуются доверием общественности к их способности преследовать преступников, в то же время защищая права личности на стороне защиты в рамках справедливого судебного процесса, осуществляемого в соответствии с европейскими стандартами.

140. При вступлении в Совет Европы Российская Федерация дала заверение о принятии закрепленной в Уставе обязанности уважать принципы верховенства права, а в Заключении №193 (§ 10.xx.) она приняла неограниченное обязательство о проведении правовой реформы в целях приведения всего законодательства в соответствие со стандартами Совета Европы. Заключение №193 также включает перечисление ряда областей, в которых необходимо проведение конкретных реформ.

А. Реформа судебной системы

141. Российская Федерация осуществляет амбициозную программу судебной реформы, при этом, однако, используя поэтапный подход, позволяющий учесть масштабы страны, ее децентрализованную территориальную организацию, ограниченность бюджетных ресурсов и потребность адаптации процессуальных норм с функционированием новых судов. Общая тенденция реформы направлена на достижение большей специализации судов либо посредством создания новых специализированных судов, либо создания специализированных секций в рамках существующих судов.

142. В последнее десятилетие проведены крупные реформы, касающиеся всех областей российской судебной и правовой систем, что оказало заметное воздействие на законодательную базу и учреждения, ответственные за отправление правосудия. Сфера уголовного права пережила поистине коренные реформы в результате принятия нового Федерального Уголовно-процессуального кодекса, который был введен в действие в период между 1 июля 2002 г. и 1 января 2004 г. Это также потребует создания новых институтов процессуального права, их адаптации, развития соответствующих навыков работы и выполнения обязательств. Однако в Резолюции 1418 (2005), принятой 25 января 2005 года, Ассамблея, подчеркивая важность независимости судебной власти и независимости судей, в особенности, выразила сожаление в том, что законодательная реформа в Российской Федерации в декабре 2001 года и марте 2002 года не обеспечила лучшую защиту для судей от недолжного влияния исполнительной власти и даже сделала их более уязвимыми. Недавние исследования и получившие широкую огласку случаи показали, что суды все еще весьма подвержены недолжному влиянию.

Мировые суды

143. Мировые суды, введенные в начале 1998 г., имеют дело с уголовными делами, по которым возможно вынесение приговоров, максимальный срок которых не превышает 3х лет, а также по

⁸⁰ См. Приветственную речь Генерального Секретаря Совета Европы на всевропейской конференции «Государственное обвинение в XXI веке», Страсбург, май 2000 г.

некоторым делам в рамках гражданского производства⁸¹. В стране насчитывалось 5 576 мировых судей, хотя в системе мировой юстиции оставалось много вакансий. Мировые судьи занимаются решением большого числа гражданских дел, а также ведут уголовные дела. В тех областях, где система мировых судов была внедрена полностью, в судопроизводстве резко сократился объем нерассмотренных и отложенных дел, как в отношении дел, переданных на рассмотрение в мировые суды, так и тех, которые были переданы в производство судов общей юрисдикции, поскольку досье дел, подлежащих судопроизводству, быстро разгружалось, что позволяло судьям оперативно переходить к разбирательству более серьезных случаев.

144. Мировые суды находятся на разных уровнях развития, в зависимости от региона их местонахождения, и функционируют повсеместно (за исключением Карелии и Чечни). В некоторых регионах мировые суды приняли к слушанию 65% общегражданских дел, поступивших к судьям федеральных судов, и до 25% дел их уголовного судопроизводства, что, по всей видимости, сказалось на заметном снижении уровня переполненности мест предварительного заключения (см. ниже, в разделе о пенитенциарной системе).

Упразднение судов с народными заседателями

145. Уголовно-процессуальный кодекс, введенный в действие 1 июля 2002 г., отменил Закон о народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации от 10 января 2000 г. Однако в соответствии с переходными положениями нового Уголовно-процессуального кодекса, народные заседатели могли заседать в делах уголовного судопроизводства до 1 января 2004 г. Процедура назначения народных заседателей стала предметом рассмотрения в деле «Посохов против России», в котором 4 марта 2003 г. суд признал, что право истца на судебное производство, «установленное законом», было нарушено⁸². В соответствии с Законом о введении в действие Гражданского процессуального кодекса (14 ноября 2002 г.) привлечение заседателей к слушанию гражданских дел отменено с 1 февраля 2003 г.

Суды присяжных

146. В 1991 г. в современной⁸³ России было решено воссоздать суд присяжных. Ранее этого решения, в Конституции РСФСР 1978 года с внесенными в нее поправками предусматривалось рассмотрение гражданских и уголовных дел коллективно или индивидуально; в судах первой инстанции – с участием присяжных, народных заседателей или коллегией из трех судей, либо одним судьей. В 1991 г. после внесения поправок в соответствующее законодательство (Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс, Закон о судебной системе и Кодекс об административных правонарушениях) суды присяжных были учреждены законодательно, однако с поэтапной реализацией этого положения. В 1993 г. суды присяжных были созданы в 9-ти субъектах Федерации на экспериментальной основе.

147. Новый Уголовно-процессуальный кодекс, вступивший в силу в период между 1 июля 2002 года и 1 января 2004 года, содержит положения, разъясняющие введение судов присяжных на остальной территории страны для судопроизводства по преступлениям, наказуемым более, чем

⁸¹ См. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» № 188-ФЗ, от 17 декабря 1998 г. (с поправками от 19 июня и 22 августа 2004 г.). Такой суд с одним судьей слушает уголовные дела, а также гражданские и административные, как например, дела о разводах, разделе имущества между супругами, другие брачные дела, некоторые трудовые споры, дела о землепользовании и строительстве, а также отдельные административные случаи, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях.

⁸² В качестве временной общей меры для обеспечения реализации решения Европейского суда по делу Посохова от 4 марта 2003 г. (Res. DH (2004) 46), 17 апреля 2003 г. Заместитель Председателя Верховного Суда разослал председателем всех судов страны циркулярное письмо, в котором обращалось внимание на выводы, сделанные Европейским судом, и акцентировалась необходимость обеспечения соблюдения порядка участия присяжных в судебных разбирательствах по уголовным делам до 1 января 2004 г., когда новым Уголовно-процессуальным кодексом их участие будет предусмотрено в законодательном порядке).

⁸³ Суды присяжных были введены в России в процессе реформы судебной власти в 1864 и функционировали до 1917 г. Их отменили *de jure* лишь в 1922 г. В период с 1964 по 1917 гг. суды присяжных рассматривали около 76% всех уголовных дел.

10-летним сроком заключения. К концу 2003 г. суды присяжных были введены в 83-х из 89-ти регионов. На 1 января 2004 г. в пяти из оставшихся шести регионов, включая С.-Петербург, было запланировано введение судов присяжных, исключение составляла Чечня, где планировалось начать заседания судов присяжных с 1 января 2007 г. Новый Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает формальную процедуру признания подозреваемым своей вины и включает такие меры поощрения, как укороченный срок тюремного заключения и сокращенное судебное разбирательство по отдельным группам преступлений. В первые полгода действия данного положения оно применялось только к преступлениям, наказуемым менее чем тремя годами тюремного заключения. За указанный период новой процедурой воспользовалось 100 400 обвиняемых в уголовных преступлениях. В июле 2003 г. в данный кодекс были внесены поправки для упрощения указанного порядка и расширения возможностей его использования обвиняемыми, которым грозит до 10 лет тюремного заключения.

148. Согласно мнению наблюдателей, большая часть адвокатов защиты, обвиняемых⁸⁴, и общественности высказываются в пользу введения суда присяжных и использования состязательного уголовного производства. Однако, судебный процесс судом присяжным проводится лишь в небольшом числе серьезных правонарушений. Разбирательства по остальным уголовным делам проводятся отдельными судьями, поскольку два «народных заседателя», занимавших место рядом с судьей до введения реформ, были упразднены. Согласно Верховному Суду, в течение 2003 г.⁸⁵ было 496 процессов с участием судов присяжных, в которых участвовало приблизительно 1 000 обвиняемых. Около 21% проведенных процессов закончились вынесением оправдательных приговоров (в сравнении с 0,5% оправдательных приговоров, выносимых профессиональными судьями без участия присяжных). Поскольку не предусмотрено препятствия в виде запрета вторичного привлечения к уголовной ответственности при обращении с ходатайством о пересмотре оправдательного приговора, приблизительно одна четверть оправдательных приговоров была отменена после обжалования⁸⁶.

149. Высокий процент оправдательных решений судом присяжных обычно объясняется нарушением процессуальных норм, установленных законодательством, допускаемых в ходе сбора свидетельских показаний органами дознания и следователями.

150. По мнению Уполномоченного по правам человека Российской Федерации⁸⁷, г-на Лукина, по-прежнему остается ряд проблем, требующих внимания в ближайшей перспективе для того, чтобы достичь полной функциональности судов присяжных. В частности, требует совершенствования система отбора присяжных. В настоящий момент, список возможных кандидатов в присяжные готовится на основе избирательных списков. Затем компьютер осуществляет процесс случайной выборки. Законом не предусмотрено автоматическое исключение из числа возможных кандидатов в присяжные руководителей законодательных или исполнительных органов, а также их заместителей, военных, судей, прокуроров, адвокатов, служащих правоохранительных органов. Лишь по просьбе самих кандидатов их можно освободить от этой обязанности. Если такая просьба не поступила, судья может исключить присяжного на основании имеющихся у него веских сомнений в их беспристрастности.

151. По предположению г-на Лукина закон должен запрещать участие указанных лиц в суде присяжных, а системы отбора должна быть реформирована для исключения любой возможности

⁸⁴ Суды присяжных состоят из одного профессионального судьи и двенадцати присяжных. Это право обвиняемого выбирать или не выбирать производство по делу с участием суда присяжных. Однако, если обвиняется группа лиц, то дело попадает для разбирательства в суд присяжных, если хотя бы один обвиняемый из группы заявляет такое ходатайство. Приговоры, выносимые судами присяжных, могут быть обжалованы в кассационном порядке в Верховном Суде Российской Федерации.

⁸⁵ В первые три месяца 2004 г. было рассмотрено 146 дел, вынесено 138 приговоров, в результате которых 233 человек были осуждены, а 66 оправданы.

⁸⁶ В 2003 г. Верховный Суд рассмотрел 299 апелляции против решений, вынесенных судами присяжных (касательно 551 обвиняемых): для 28 лиц был отменен вердикт «виновен», и «невиновен» - для 34.

⁸⁷ Интервью в Российской Газете от 11 ноября 2004 г.

злоупотребления отбором. Он предложил создать в каждом регионе специальные комиссии для составления списков присяжных, их актуализации, проверки, рассылки судебных повесток присяжным, контроля над их присутствием в судах, а также подготовки материалов по ответственности присяжных.

Ювенальные суды

152. Еще одна предложенная реформа касается учреждения специальных судов по делам о несовершеннолетних. Президентский Совет по реформированию судебной системы подал соответствующее предложение. По данным Генеральной прокуратуры количество бездомных детей и детей, лишенных родительской опеки, составляет 3 миллиона. Многие из них стали преступниками. В настоящее время судами рассматриваются дела о преступлениях несовершеннолетних на основе применения стандартных процессуальных норм «для взрослых». В результате уголовного делопроизводства 23-24% несовершеннолетних преступников получают приговоры, предусматривающие тюремное заключение. Таким образом, Россия имеет один из самых высоких показателей по количеству несовершеннолетних заключенных - 17 человек на каждые 100 000 граждан, или около 25 000, по состоянию на начало 2004 года. Предполагается, что в судах по делам несовершеннолетних дети будут рассматриваться не как объекты наказания, а скорее как субъекты реабилитации.

В. Функционирование судебной системы

153. В соответствии с федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации⁸⁸, судебная система разделена на три ветви. Суды общей юрисдикции, включающие военные суды, подчиняются Верховному Суду⁸⁹. В этих судах слушаются дела в рамках гражданского и уголовного судопроизводства, к ним относятся районные суды, обслуживающие все городские и сельские районы, региональные суды и Верховный Суд. Решения судов первой инстанции могут обжаловаться только в судах непосредственно следующей инстанции, за исключением тех случаев, когда разбираются вопросы, касающиеся Конституции. Система арбитражных (коммерческих) судов, подчиненная Высшему Арбитражному Суду⁹⁰, представляет вторую ветвь судебной системы. В арбитражных судах заслушиваются дела, связанные со спорами хозяйствующих субъектов, представленных юридическими лицами, а также споров между юридическими лицами и государством. Третья юрисдикция представлена Конституционным Судом⁹¹ (а также конституционными судами, существующими в ряде регионов Российской Федерации).

154. Несмотря на то, что в настоящее время имеются все юридические предпосылки для эффективной деятельности судебной системы, судебная власть и поныне воспринимается как слабая, неэффективная, предвзятая и коррумпированная. Коррупция является наиболее часто

⁸⁸ Закон № 1-ФКЗ, принятый 21 декабря 1996 г., с поправками от 15 декабря 2001 г. и 4 июля 2003 г.

⁸⁹ Верховный Суд (125 членов) является наивысшим судебным органом по гражданским, уголовным и административным делам. На низшем уровне расположены верховные суды субъектов Федерации. Третий уровень включает суды, расположенные в районных центрах и небольших городах и рассматривающие наибольшее количество дел. Отдельная система военных судов подчинена непосредственно Верховному Суду.

⁹⁰ Высший Арбитражный Суд, возглавляемый коллегией из одного председателя и четырех его заместителей, является судом наивысшей инстанции для разрешения экономических споров. Арбитражные суды также существуют на низших уровнях системы отправления правосудия.

⁹¹ Конституционный Суд, в состав которого входит 19 членов, принимает решения о соответствии федеральной конституции принимаемых в стране федеральных законов, президентских и федеральных указов и распоряжений, а также региональных конституций, уставов и законов. Договоры между федеральными и региональными властями, а также между региональными властями подлежат аналогичной проверке. Конституционный Суд также разрешает компетенционные споры, которые возникают между федеральными и региональными органами власти, а также может толковать федеральную конституцию. Конституционный Суд временно прекратил свое существование после роспуска Ельциным Парламента в октябре 1993 г. Несмотря на предписание новой Конституции, Суд пребывал в 1994 г. «в умирающем состоянии», поскольку не было принято закона, определяющего его процедуры и структуру. В 1995 г. Совет Федерации наконец одобрил назначения на должности в Конституционном Суде, после чего Суд возобновил в том же году свое функционирование.

упоминаемой претензией к судебной власти и признается высшими руководителями страны. Обвинения в коррупции, безусловно, подлежат расследованию. Некоторые из наших собеседников отмечали, что названные обвинения, вероятно, были выдвинуты, в том числе и в прессе, с целью дискредитировать судебную систему, которая за последние годы подняла свой престиж, повысив свой вес в обществе.

155. Наряду с этим, часто звучат обвинения в «телефонном праве»: по утверждениям, многие судьи предпочитают получать инструкции от прокуратуры или апелляционного суда, а не идти на риск и выносить свое собственное решение, которое может оказаться позже отмененным. По всей видимости, это происходит потому, что система профессиональной аттестации судей основана на количестве вынесенных ими решений, которые были или не были аннулированы в апелляционной инстанции.

156. В этой связи следует отметить, что судебная система уже имела дурную репутацию в советские времена, вероятно, вследствие того факта, что когда тот или иной гражданин заявлял о своем «праве» на что-либо, он чаще всего обращался к представителям власти, в большинстве случаев в прокуратуру, с просьбой исправить несправедливость, а не в независимый суд, который принялся бы за практический расчет «стоимости» его претензии с точки зрения иерархии конкурирующих прав.

157. Вместе с тем, общее отсутствие юридической культуры и общее недоверие населения судам не является единственно наследием советских времен: это также обусловлено некачественной судебной системы в целом. Несмотря на существенное повышение уровня заработной платы судей, большинство судей в стране работают в неудовлетворительных условиях. Заработная плата штатных служащих судов низка, многие здания судов требуют срочного ремонта, и нам говорили о недофинансировании многих судов в стране, что лишает их возможностей оплаты счетов за телефонные разговоры и электричество. Согласно сайту «Russian Axis»⁹², лишь 1,77% ассигнованных бюджетом 2004 г. средств предусмотрены для судебной системы, в то время как 11,68% бюджетных средств выделено для правоохранительных органов и обеспечения безопасности государства⁹³.

158. Более позитивную ситуацию можно отметить, по нашей информации, в том, что касается количества дел, переданных в суды общей юрисдикции, которое выросло с одного миллиона по состоянию на 8 лет назад до шести миллионов в 2004 г. Вероятно, это указывает, в противоположность высказанному выше, на то, что граждане обращаются в суды значительно чаще, нежели прежде, что можно интерпретировать как знак растущего доверия к судебной системе. Вместе с тем, это означает, что судейский корпус, который и так был плохо обеспечен и перегружен⁹⁴, стоит перед необходимостью рассматривать все более растущее число исков и что увеличилось время, отведенное на рассмотрение и вынесение решения по отдельному делу, что в свою очередь ведет к снижению доверия к судебной системе. Тот факт, что вновь принятое законодательство, в особенности касающееся уголовного судопроизводства, предусматривает соблюдение жестких сроков для процессуальных действий, также достаточно сильно увеличивает напряженность рабочего режима судейского корпуса. Нас информировали о том, что крайне просто начать дисциплинарное судопроизводство против какого-либо судьи, поскольку каждый без исключения судья нарушил, либо был потенциально способен нарушить жесткие процессуальные сроки в силу чрезвычайно большой рабочей нагрузки.

⁹² См. «Судебная система Российской Федерации: системный кризис независимости», опубликован на сайте: www.russianaxis.org.

⁹³ Согласно тому же источнику, бюджетные ассигнования на национальную оборону составляют 15,47% от общего объема расходов: это вдвое или даже втрое превышает расходы на оборону большинства стран Европы.

⁹⁴ Нас информировали о том, что в Российской Федерации (с населением 145 млн. человек) в целом судейский корпус судов общей юрисдикции насчитывает 23 000 человек.

159. Согласно конституции, судьи трех судов наивысшей инстанции (Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда) пользуются привилегией пожизненного пребывания в должности (до достижения ими 65 лет, за исключением судей Конституционного Суда) и назначаются Советом Федерации после представления Президентом. Президент непосредственно назначает судей всех федеральных судов по представлению председателя Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда, как это предусмотрено Законом о статусе судей.

160. Назначение⁹⁵ на должности председателя и заместителя председателя во всех федеральных судах на возобновляемый срок⁹⁶, составляющий шесть лет, производится Президентом по предложению Председателя Верховного Суда (либо Высшего Арбитражного Суда), после консультации с Высшей квалификационной коллегией судей. Процедура такого назначения, как утверждается, дает Президентской администрации средство оказания воздействия на все важные судебные решения, поскольку по определению председатели суда, назначенные представителями исполнительной власти, более склонны подчиняться указаниям, непосредственно получаемым от Кремля («телефонное правосудие»), либо пытаются выносить решения, которые не огорчат представителей исполнительной власти.

161. Такое подозрение питается также за счет того факта, что председатель суда сам «распределяет обязанности между своими заместителями, а также среди судей, заседающих в данном суде» (часть вторая статьи 6 Федерального закона о статусе судей). Кроме того, согласно Федеральному закону об органах судейского сообщества⁹⁷, председатель суда может ходатайствовать перед (высшей) квалификационной коллегией судей об устранении судьи с должности за дисциплинарное правонарушение.

162. Представляется крайне важным для страны, управляемой верховенством права, чтобы ее судебная власть пользовалась доверием общественности и имела репутацию независимой и беспристрастной, в особенности, по отношению к исполнительной власти. В данной связи мы получили информацию о некоторых тревожных событиях, которые могут бросить тень на независимость судебной системы.

Предлагаемая реформа Высшей квалификационной коллегии судей и Судебного департамента при Верховном суде

163. В сентябре 2004 г. по инициативе спикера Совета Федерации, г-на Миронова, Совет Федерации одобрил проект закона, который предоставит Президенту Путину и Совету Федерации полномочие по назначению судей на должность и устранению их с должности (законопроект №93807-4, поданный в Государственную Думу 30.09.2004). Проект направлен на изменение структуры и процедуры отбора членов Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, которая до сих пор играла важную роль в назначении судей федеральных судов, включая судей Верховного Суда. Эта Коллегия также является единственным органом, который вправе увольнять судей или лишать их иммунитета.

164. В настоящее время 18 из 29 членов Высшей квалификационной коллегии судей избираются тайным голосованием на Всероссийском съезде судей. Совет Федерации назначает десятерых «представителей общественности», а Президент назначает одного члена. Согласно данному проекту закона, членство в Коллегии будет уменьшено до 21 членов, при этом 10 из них будут

⁹⁵ См. статью 6 Федерального закона о статусе судей, № 91-ФЗ, от 1 июня 1995 г., с последними поправками от 22 августа 2004 г. В соответствии с предыдущим Законом о статусе судей от 26 июня 1992 г., судьи пребывали в должности пожизненно. Это положение было изменено в 2001 г., поэтому судьи, получившие назначение после 1995 г., должны сначала отслужить испытательный срок, составляющий три года, до вступления в пожизненное пребывание в должности (при этом положение о возрасте обязательного выхода на пенсию, составляющем 65 лет, был введено в 2003 г.).

⁹⁶ Однако, не более, чем на два последовательных срока.

⁹⁷ Закон № 30-ФЗ от 14 марта 2002 г., с поправками от 22 августа 2004 г.

назначаться Советом Федерации по представлению Президента⁹⁸. Спикер Совета будет назначать десять представителей общественности, а один член будет по-прежнему назначаться Президентом. Проект пока не прошел одобрения нижней палаты, Государственной Думы, которая контролируется прокремлевскими партиями.

165. К законопроекту прилагается объяснительная записка, в которой говорится о том, что практика применения Закона об органах судейского сообщества показала, что «проблема ответственности судей перед обществом за выполнение своего долга не является полностью решенной». Более того, в ней говорится, что законопроект направлен на «расширение общественного контроля над оценкой профессиональной квалификации кандидатов на должности судей, соблюдением судьями требований кодекса судейской этики, решением вопросов о наделении судей полномочиями, приостановлении, возобновлении и прекращении этих полномочий, а также за наложением на них дисциплинарных взысканий». Трудно понять, как концентрация полномочий по контролю в руках Президента может способствовать улучшению общественного контроля и является ли ограничение участия судей в процессе приема на работу и увольнения адекватным решением для того, чтобы заставить судей выполнять свой долг.

166. Два бывших судьи, якобы уволенных⁹⁹ после отказа подчиниться неофициальным приказам исполнительной власти, подвергли критике проект как полностью ставящий судебную власть, которая, по их утверждению, уже находящуюся под влиянием исполнительной власти, под контроль Кремля. Председатель Совета судей Российской Федерации, Юрий Сидоренко, на проходивших 28 октября 2004 г. слушаниях в Совете Федерации также подверг критике предлагаемые изменения как нарушающие независимость судебной системы. В своей Резолюции 1418 (2005) Ассамблея выразила «особую обеспокоенность» о предложениях далее увеличить влияние администрации Президента на квалификационную коллегию судей.

167. Еще одно спорное предложение Совета Федерации заключается в изменении порядка назначения главы Судебного департамента при федеральном Верховном Суде (подано в сентябре 2004 года). Департамент функционирует на основании Закона о судебной системе и Закона о судебном департаменте и является федеральным государственным органом, отвечающим за организационное обеспечение судов и судей (финансирование, материально-техническое обеспечение, кадры, и т.д.). До сих пор руководитель Департамента назначался и освобождался от должности Председателем Верховного Суда по согласованию с Советом судей Российской Федерации. В законопроекте же предлагается передать эти полномочия Президенту России, который будет назначать руководителя Департамента «по представлению Председателя Верховного Суда и с учетом мнения Совета судей». Автономия Судебного департамента (официально называющегося Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации) от исполнительной власти обеспечивает разделение властей и независимость самой судебной власти. Полномочие принимать решение о распределении средств и ресурсов может стать инструментом контроля над судами.

168. Мы настоятельно призываем российское руководство воздержаться от какой-либо реформы, которая поставит под сомнение беспристрастность и независимость судебной власти. Мы призываем российское руководство к тому, чтобы любая проводимая ими реформа была согласована с европейскими стандартами, в особенности, с Европейской Хартией о законе о статусе судей и Рекомендацией R (94) 12 касательно независимости, эффективности и роли судей.

⁹⁸ Отстранение судейского органа (съезда судей) от формирования органа, отвечающего за отбор, наем, назначение, продвижение по служебной лестнице или снятие с должности судьи, противоречит Европейской Хартии о законе о статусе судей (пункт 1.3), которая предусматривает, что такой орган должен быть независимым от исполнительной и законодательной властей, и что минимум половина тех, кто в нем участвуют, должны быть судьями, избранными другими судьями, с соблюдением методов, гарантирующих широчайшую представленность судейской власти.

⁹⁹ Бывшая судья Московского городского суда, Ольга Кудешкина, заявила: «Если этот ужасный проект закона будет принят, это означает, что мы потеряем последнюю надежду увидеть независимую систему в России». Г-жа Кудешкина была дисквалифицирована в должности судьи в 2003 г. после того, как отказалась подчиниться просьбе прокуратуры и вынести судебное решение по делу Павла Зайцева, следователя Министерства внутренних дел, возглавлявшего противоречивое следствие о мошенничестве, связанное с мебельным магазином «Три кита».

С. Реформа прокуратуры

169. При вступлении в Совет Европы Российская Федерация обязалась «принять новый закон (новые законы), отвечающие стандартам Совета Европы... о роли, функционировании и управлении прокуратурой» (Заключение №193 (1996), § 7.v.). В Резолюции 1277 (2002) Парламентская Ассамблея, отметив некоторый прогресс, заявила, что ждет от российских органов власти завершения реформы прокуратуры в соответствии с принципами Совета Европы и взятыми обязательствами.

170. Мы должны констатировать, что, начиная с 2002 года, процесс реформирования остановился и что российские власти на текущий момент не проявляют воли к проведению сколько-нибудь значимых дальнейших реформ. Это отношение обусловлено двумя причинами: российские власти, с одной стороны, полагают, что введение в действие в период между 1 июля 2002 г. и 1 января 2004 г. нового Уголовно-процессуального кодекса позволило привести полномочия прокуратуры в уголовном судопроизводстве в соответствие с требованиями статей 5 и 6 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ), и что, с другой стороны, функция общего надзора на сегодняшний день остается потребностью для России и что не существует таких европейских стандартов, которые бы запрещали российскому руководству использовать институт, доказавший за последние несколько столетий свою общественную значимость.

171. В свете Рекомендации Rec(2000)19 Комитета Министров Совета Европы странам-членам в отношении роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, Рекомендации 1604 (2003) Парламентской Ассамблеи о роли прокуратуры в правовом демократическом обществе и соответствующего прецедентного права Европейского суда по правам человека, мы рассматриваем действующий Федеральный закон Российской Федерации о прокуратуре¹⁰⁰ как по-прежнему не отвечающий европейским стандартам, что будет проиллюстрировано ниже.

Независимость прокуратуры и ее взаимоотношения с другими органами государственной власти

172. В статье 129 Конституции содержится положение, согласно которому «прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.». В соответствии со статьей 12 Федерального закона о прокуратуре, принятого в 1992 г., Генеральный прокурор Российской Федерации назначается Советом Федерации на пять лет по предложению Президента. Прокуроры субъектов Федерации назначаются Генеральным прокурором с одобрения субъектов¹⁰¹.

173. Вместе с тем, следует отметить, что, несмотря на законодательно предусмотренное положение о том, что Генеральный прокурор освобождается от выполнения своих обязанностей Президентом (не Советом Федерации), в законе не оговариваются основания снятия с должности. Не предусмотрено независимого и беспристрастного пересмотра процедуры снятия Генерального прокурора с должности, согласно Рекомендации (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы. Более того, пятилетний срок пребывания Генерального прокурора в должности увеличивает риск принятия Генеральным прокурором решений, зависящих от политической целесообразности, а не основанных исключительно на правовых соображениях.

¹⁰⁰ Английская версия текста Федерального закона о прокуратуре № 2201-1 от 17 января 1992 г., который был утвержден в новой редакции 17 ноября 1995 г. и в последующем был изменен 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., и 22 августа 2004, размещена на сайте www.venice.coe.int.

¹⁰¹ Субъекты Федерации одобряют назначение по-разному. В некоторых требуется санкция губернатора, региональной Думы или других органов законодательной власти. Независимо от того, как назначаются прокуроры в том или ином субъекте, они непосредственно подчиняются Генеральному прокурору Российской Федерации и могут освобождаться им от своих обязанностей без предварительной консультации с органами власти соответствующего субъекта.

174. Статьей 7 названного закона предусматривается участие Генерального прокурора в заседаниях законодательных и исполнительных органов, на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления. Полагаем чрезвычайно нецелесообразным наделение Генерального прокурора полномочиями по внесению законодательных инициатив в региональные парламенты (статья 9 указанного закона) и участию в парламентских дебатах¹⁰². Кроме того, считаем необычным положение о возможности участия прокуроров во всех слушаниях, проводимых судами общей юрисдикции и арбитражными судами (статья 1 закона от 1992 г.). Представляется, что наделение подобными полномочиями способствует выделению и противопоставлению прокуратуры по отношению к другим государственным органам, а также создает своего рода супервласть внутри государства, что представляет большую опасность для развития демократического и правового государства.

175. Учитывая все вышесказанное, а также широкие полномочия Прокуратуры, неудивительно, что ее часто называют четвертой ветвью власти. Соответствующие примеры приводятся ниже.

Функция общего надзора

176. Представляется необходимым вспомнить тот факт, что прокуратура¹⁰³ была перенесена из советской эпохи и наделена законным статусом с небольшой корректировкой в рамках принятой в 1993 г. Конституции¹⁰⁴ Российской Федерации. За прокуратурой закреплено две основные функции: уголовное преследование и расследование преступлений и общий надзор за органами управления. Теперь, по прошествии десятилетия, статус прокуратуры характеризуется крайней противоречивостью, в связи с чем был сделан ряд предложений, касающихся направления ее будущего реформирования.

177. Уже на закате периода правления Горбачева, прокуратура подвергалась особой критике за широту закрепленных за ней надзорных полномочий. Советские юристы сами рекомендовали провести ряд реформ, таких, как снятие полномочий по осуществлению надзора в случае отсутствия «сигнала о нарушении», т.е. отсутствия жалоб граждан, прекращение практики внесения представлений прокуратурой и обязательных для исполнения приказов об исправлении поведения того или иного ведомства, которое прокуратура расценила как незаконное, и запрет прямо приостанавливать действие административного акта (вместо того чтобы просто уведомлять ведомство-правонарушителя о том, что против него будет предпринято действие в судебном порядке в случае, если оно добровольного не прекратит свои деяния). Такого рода предложения имели целью сохранить полномочие прокуратуры вмешиваться от лица потерпевших граждан, в то же время позволяя сузить осуществление таких функций для предотвращения возможных злоупотреблений.

¹⁰² Следует отметить, что Генеральный прокурор ежегодно представляет свои доклады президенту, Государственной думе и Совету Федерации (ст. 11 закона). Однако он не обязан публиковать свой доклад.

¹⁰³ С момента своего учреждения Петром Великим в 1722 г., прокуратура, прозванная «царским оком», являлась центральным учреждением правосудия, ответственным за надзор над осуществлением публичной власти государственными чиновниками. В результате судебных реформ 1864 г. она попала в подчинение Министерству юстиции, а ее влияние над судебной властью стало ограниченным, однако в 1922 г. прокуратуру было восстановлено. Сталинская Конституция 1936 г. предусматривала дальнейшее усиление прокуратуры, поскольку содержала положение о независимости прокуроров от местных органов власти. В период пребывания у власти Никиты Хрущева было сделано несколько попыток по приданию независимости прокуратуре от контроля партии и по проведению других структурных реформ, однако после того, как его сместил с должности Леонид Брежнев в 1964 году, указанные реформы были заброшены. В рамках проводившегося в конце 1970-х гг. движения по усилению «социалистической законности», была проведена кампания по борьбе с взяточничеством и коррупцией, которая продолжилась в период пребывания у власти Андропова и Горбачева в 1980-х гг.

¹⁰⁴ Соответствующее положение о прокуратуре содержится в статье 129 Конституции, которая помещена в главу о судебной системе: согласно указанному положению (часть пятая), полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

178. На сегодняшний день прокуратура сохраняет за собой функцию общего надзора, которая предусматривает надзор за исполнительной и законодательной ветвями власти¹⁰⁵, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также административными учреждениями. Для этого, она вправе: 1) посещать помещения ведомств и требовать материалы и документы, касающиеся случаев правонарушений; 2) возбуждать уголовные дела или осуществлять административное производство против правонарушителей; 3) опротестовывать (т.е. требовать отмены) правовой акт, противоречащий законодательству, или 4) подавать гражданский иск в целях возмещения ущерба, нанесенного правонарушением. Наряду с этим, прокуратура наделена правом издания указаний любым ведомств и любым лицам внутри страны, включая указания о прибытии к Генеральному прокурору для предоставления разъяснения в связи с каким-либо делом, являющимся предметом осуществляемого прокуратурой надзора или проводимого следствия. В общем, диапазон инструментов, вмененных прокуратуре, представляется чрезвычайно широким, при этом не конкретизируется то, по каким вопросам и в рамках какого производства подобные приказы являются обязательными для исполнения.

179. Широкий диапазон указанных полномочий может войти в противоречие с пунктом 12 Рекомендации Rec(2000) 19 Комитета Министров Совета Европы, которая предусматривает, что прокуроры не должны вмешиваться в сферу компетенции законодательных или исполнительных органов власти. Полномочия прокуроров также в определенной степени пересекаются с полномочиями, предоставленными семи полномочным представителям Президента в федеральных округах и 89 федеральным инспекторам.

180. Однако, преимущественное большинство наших собеседников, как в Москве, так и в регионах приводили весьма убедительные аргументы в пользу сохранения такой доминирующей роли в осуществлении надзора над законностью. Одним из самых сильных и доходчивых аргументов является тот, что судебная система еще попросту недостаточно развита и не накопила необходимого опыта для рассмотрения дел, число которых возрастет¹⁰⁶ в случае ослабления института прокуратуры. Было отмечено, что «реформаторы» (в противоположность «консерваторам» или «сторонникам постепенного перехода») стремятся полностью лишить прокуратуру ее полномочия на осуществление функции общего надзора с тем, чтобы она целиком перешла к судебным органам, работающим по индивидуальным искам в соответствии со статьями 46 и 53 Конституции. Нам сказали, что это являлось бы положительной переменой в «идеальном мире», однако отмена действующей системы, в которой прокуратура осуществляет общий надзор за органами государственного управления, представляется слишком преждевременной. Лучшим способом примирения таких столь конкурирующих между собой позиций в отношении будущего прокуратуры, согласно мнению наших собеседников, было бы допустить параллельное существование судебного контроля и прокурорского надзора с последующей отменой, в конечном итоге, закреплённой за прокуратурой функции общего надзора. Для сравнения, сегодня в стране работает около 35 000 прокуроров и 23 000 судей в судах общей юрисдикции.

181. Мы настоятельно призываем российское руководство продолжить процесс реформирования прокуратуры в соответствии с вышеназванными европейскими стандартами. В этой связи мы напоминаем, что в отношении полномочий прокуратуры вне сферы уголовного преследования, в Рекомендации 1604 (2003) говорится о крайней важности того, чтобы «полномочия и обязанности прокуроров были ограничены расследованием уголовных правонарушений и общей ролью по защите общественных интересов с помощью системы уголовного правосудия, при этом для

¹⁰⁵ В июле 2003 г., федеральный Конституционный суд аннулировал полномочие прокуратуры по обращению в суды общей юрисдикции с тем, чтобы объявлять положения региональных конституций (статуты) несовместимыми с федеральным законодательством. Прокуратура по-прежнему вправе оспаривать в судах несоответствие регионального законодательства федеральному.

¹⁰⁶ В соответствии с данными Генеральной прокуратуры за 2003 г., прокуроры выявили 1 326 000 нарушений законодательства и 190 000 незаконных правовых актов. После внесения прокурорских протестов, было пересмотрено или аннулировано более 10 000 актов региональных органов власти и 108 000 актов органов местного самоуправления. Было подано 232 000 исков «в защиту интересов общества или государства».

осуществления любых иных функций должны быть созданы отдельные, должным образом размещенные в системе органов власти и эффективно функционирующие, органы». Такими органами могут являться суды общей юрисдикции, специализированные административные суды, созданные по образцу существующих во Франции или в Германии, либо какой-либо иной независимый орган.

Прокуратура и защита прав человека

182. Статьями 26 – 28 Федерального закона предусматриваются новые обязанности прокуратуры в области осуществления надзора и обеспечения прав российских граждан. Это расценивалось как важное достижение по сравнению с советской системой. В частности, прокуратура 1) рассматривает заявления и обращения граждан; 2) проводит консультации для потерпевших, объясняя им их права; 3) принимает меры по пресечению преступления и 4) инициирует судебное производство против нарушителей прав граждан, а также 5) имеет полномочие представлять потерпевших, которые по причине здоровья, возраста, т.п. не могут представлять себя сами. По нашему мнению, эти функции явно в определенной мере пересекаются с функциями Уполномоченного по правам человека, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

183. Что касается полномочия представлять граждан в гражданском процессе, прокуратуру следует привлекать лишь в самых исключительных случаях, имеющих серьезную социальную значимость, как, например, опекунов, установление отцовства, недействительные браки, либо в случае представления интересов лиц, являющихся недееспособными, как, например, несовершеннолетние или лица с расстройством психики. Судебный процесс в рамках гражданского судопроизводства является ответственностью сторон, а гражданские суды должны приступать к действию, только после требования одной из сторон.

184. В отношении действий, предпринимаемых прокуратурой в сфере уголовного судопроизводства в интересах потерпевшего, она не должна ни замещать, ни ослаблять судебные полномочия по наложению санкций на правонарушителя и возмещению понесенного потерпевшим ущерба.

185. Что касается жалоб, поданных гражданами на действия должностных лиц, бесспорным является то, что подача жалоб в прокуратуру в течение долгого времени оставалось основным методом оспаривания противоправных деяний государственных чиновников, и это практика до сих пор сильно распространена, поскольку, как утверждает, граждане, действуя через прокуратуру, получают помощь оперативно и бесплатно. Такое утверждение основывается на статистике количества обращений¹⁰⁷ физических лиц в прокуратуру для отстаивания своих прав.

186. Наряду с этим, также верно то, что реформы прокуратуры проводились бессистемно, результатом чего явилось появление некоторых противоречивых законов и решений. Так, например, в одной из ведущих работ по конституционному праву приводятся прямые противоречия целого ряда законов со статьей 46 российской Конституции, поскольку эти законы уполномочивают только прокуратуру расследовать претензии к соответствующим ведомствам и не обеспечивают индивидуального права граждан на судебный иск. Проведение постоянного пересмотра положений Гражданского кодекса и других основополагающих законов также осложнили понимание роли прокуратуры.

187. Новый Гражданский процессуальный кодекс (ГПК) содержит, например, положения, которые не в полной мере согласуются с Законом о прокуратуре, который предусматривает, что «там, где права и свободы большого числа граждан и правонарушение, в силу определенных обстоятельств, имеют большое общественное значение, прокурор может подать иск в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд в интересах потерпевших». Однако Гражданский процессуальный кодекс предусматривает право прокурора подавать иск от лица гражданина только, если он или она

¹⁰⁷ Согласно данным Генеральной прокуратуры, в 2003 г. «были восстановлены права 409 000 граждан».

неспособны сделать это сами в силу плохого состояния здоровья, возраста, некомпетентности появиться перед судом, а также по иным причинам.

188. Указанное, а также другие противоречащие друг другу положения, демонстрируют, что сфера полномочий прокуратуры по проведению надзора за законностью в индивидуальных случаях, постепенно сужается. Вместе с тем, соответствующих изменений не было произведено ни в основном законе о прокуратуре, ни в порядке проведения ею надзора за законностью.

189. Мы полагаем, что тот факт, что прокуратура действует как представитель государства при рассмотрении дел в суде, так и общий надзиратель за соблюдением законности, а также как защитник граждан против государства, несовместим с принципами верховенства права.

Роль прокуратуры в уголовном судопроизводстве

190. Россия обязалась защищать всю совокупность международных стандартов прав человека, содержащихся в Европейской конвенции по правам человека. Многие из этих стандартов затрагивают защиту важных прав личности в процессе расследования уголовных дел и судебных разбирательств, включая право не свидетельствовать против себя на любом из этапов уголовного расследования, право на адвокатскую защиту, право на открытый судебный процесс, а также другие права, гарантирующие справедливость судебного разбирательства. Верховенство права в контексте уголовного права включает защиту упомянутых прав личности в сочетании со способностью государства на успешное уголовное преследование, что способствует росту общественного доверия к судебной системе и служит общественным целям.

191. В данном контексте тот факт, что на прокуратуру одновременно возложена ответственность за общий надзор над всеми правоохранительными органами, за расследование преступлений, защиту жертв или граждан в целом (см. выше), за преследование правонарушителей и поддержание законности в судопроизводстве представляет причину для беспокойства. Вместе с тем, мы получили заверения, что по крайней мере в сфере уголовного правосудия полномочия прокуратуры были существенно сужены в целях соблюдения требований Европейской конвенции о правах человека. Время покажет правомерность такого заверения.

192. Уголовно-процессуальный кодекс был принят лишь 18 декабря 2001 г., четыре года спустя после того, как 1 января 1997 г. был введен в действие новый Уголовный кодекс. Введение в силу Уголовно-процессуального кодекса предусматривалось в период между 1 июля 2002 г. и 1 января 2004 г. Полномочие прокуратуры и других следственных органов, таких как ФСБ, на проведение арестов, обысков и конфискации без решения суда, было аннулировано. Любой арестованный должен в течение 48 часов предстать перед судом. Первоначально планировалось ввести указанные поправки в действие 1 января 2004 г., однако, следуя решению Конституционного суда от 14 марта 2002 г.¹⁰⁸, соответствующие положения были введены в действие с 1 июля 2002 г. Данная реформа должна позволить российским властям снять оговорку к Европейской Конвенции по правам человека в части статьи 5 указанной Конвенции, касающейся права на свободу и безопасность.

193. Наряду с этим, новым кодексом предусмотрено существенное уменьшение максимального срока предварительного заключения: сейчас максимальный срок составляет 12 месяцев с возможностью продления до 18 месяцев для наиболее серьезных правонарушений. В Министерстве юстиции нас информировали о том, что старая инквизиционная система судопроизводства была заменена состязательным процессом, направленным на передачу ответственности за представление соответствующих дел прокурору и адвокату защиты.

194. Если в 2001 г. суды оправдали 2 608 человек, то во второй половине 2002 г. – 2 758 человек, а в 2003 г. – около 5000. Оценки воздействия нового уголовного кодекса в части данного процесса

¹⁰⁸ Размещено (на русском языке) на сайте Конституционного суда по адресу: <http://ks.rfnet.ru>.

носили смешанный характер¹⁰⁹. Снизилось число случаев нарушения права на справедливое судебное разбирательство, однако многочисленные критики оспаривают тот факт, что страна далеко продвинулась по пути к уголовному судопроизводству, реально построенному на состязательном процессе между сторонами. В национальной прессе опубликованы данные о том, что в 2002 г. 9 000 человек, составляющих 0,8% от числа обвиняемых, было оправдано, т.е. в два раза больше по сравнению с предыдущим годом; однако, другие цифры указывали на то, что в судах медленно внедрялись изменения в рамках проводимой в судебной системе реформы. Один из обозревателей судебной практики отметил, что суды высшей инстанции отменили 40% оправдательных судебных решений, вынесенных судами низшей инстанции, и только 1,05% обвинительных приговоров.

D. Объединения адвокатов

195. Согласно Заключению №193, § 7.vi., Россия взяла обязательства по законодательной защите статуса юридической профессии и учреждению профессионального объединения адвокатов. С принятием в мае 2002 г. нового закона об адвокатской деятельности и адвокатуре, взамен принятого в 1979 г. закона об адвокатуре СССР, адвокатура впервые в истории России получила статус независимого и самоуправляемого органа. Мы приветствуем это событие.

196. В январе 2003 г. была создана Федеральная палата адвокатов России, которая обязалась разработать систему, позволяющую обеспечить подозреваемым из числа малообеспеченных представительство в суде. Федеральная палата адвокатов является «зонтичной» организацией для 88 региональных палат адвокатов (в Чечне палаты адвокатов нет); в настоящее время в Российской Федерации насчитывается 58 000 адвокатов, которые могут выступать в судах в качестве адвокатов защиты.

197. Нас информировали о том, что профессионализм адвокатов в значительной мере возрос после учреждения квалификационных комиссий, которые проводят аттестацию перед зачислением в адвокатуру и отвечают за проведение дисциплинарных разбирательств¹¹⁰. Такие квалификационные комиссии состоят из 13 членов, 7 из которых являются членами адвокатуры, 2 – представителями Министерства юстиции, 2 – членами, избираемыми региональными парламентами, а 2 – представителями судейского корпуса. Министерство юстиции, которое выдает сертификат каждому адвокату, аттестованному квалификационной комиссией, может в судебном порядке опротестовать решение квалификационной комиссии. Дисциплинарные санкции, также налагаемые по просьбе Министерства юстиции, могут быть обжалованы в судебном порядке, при этом, однако, дисциплинарное производство может инициироваться лишь палатой адвокатов, а не прокуратурой или судами.

198. Уголовно-процессуальный кодекс и федеральный закон об адвокатской деятельности и адвокатуре позволяют бесплатно назначать юристов для подозреваемого, если его материальное положение не позволяет ему иметь адвоката. Вместе с тем, данное положение на практике часто оказывалось неэффективным. Адвокаты старались избегать участия в таких делах, поскольку государство не всегда им платило. Однако высокие издержки на компетентное представительство в суде означали, что малообеспеченные подзащитные зачастую не имели юридического представителя. В отдаленных регионах страны адвокаты защиты отсутствовали. Однако, существуют общественные центры, где предоставляются юридические консультации широким слоям населения. Такие центры обычно организовывались работающими неполный рабочий день юристами, которые, будучи не в состоянии предложить полное представительство стороне защиты

¹⁰⁹ В соответствии со статистикой, опубликованной Генеральной прокуратурой в январе 2004 г., в 2003 г. было зарегистрировано 2 576 000 преступлений, количество подозреваемых лиц составило 1 236 000 человек и 711 000 человек были признаны виновными. В 22 000 случаях прокуратура отказалась возбуждать уголовное дело, а в 62 000 случаях назначила дополнительное расследование. Прокуратура расследовала 112 000 дел (включая 26 000 убийств и 8 000 дел, связанных с коррупцией и взяточничеством).

¹¹⁰ Нас информировали о том, что за последние два года квалификационные комиссии лишили права осуществлять адвокатскую деятельность более 100 человек.

в судебном разбирательстве или иную чисто юридическую работу, бесплатно предлагали консультации о законодательно предусмотренных правах и законным методам их защиты. В отношении гражданских дел новый закон отдает регионам полномочия финансировать схемы правовой помощи, однако, соответствующие подзаконные акты еще приняты не были.

Е. Пенитенциарная реформа

199. Одним из обязательств РФ при вступлении (См. Заключение №193 (1996), § 7.ix.) являлось улучшение условий содержания в соответствии с Рекомендацией R (87) 3 касательно Европейских тюремных правил и, в частности, улучшения практически бесчеловечных условий во многих следственных изоляторах предварительного задержания. Мы рады отметить в своем докладе, что в данном вопросе наблюдается дальнейший заметный прогресс со времени принятия Резолюции 1277 (2002).

200. В 1996 г., когда Российская Федерация присоединилась к Совету Европы, численность содержащихся в российской пенитенциарной системе составляла более одного миллиона человек, в частности, вследствие стремительно растущего в 1990-х гг. уровня преступности, при этом условия содержания заключенных и задержанных являлись унижительными. Переполненность тюрем достигала 230%, а медико-санитарные условия были ужасными. Россия ратифицировала 5 мая 1998 г. Конвенцию о предотвращении пыток и бесчеловечного и унижительного обращения с заключенными, а эксперты КПП (Комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного и унижительного обращения с заключенными) за прошедшее время совершили 12 визитов в Российскую Федерацию.

201. В ноябре 2002 г. Министерство юстиции опубликовало в своем официальном издании¹¹¹ отчет Европейской Комитета по предотвращению пыток по результатам визита его представителей (третий периодический визит подобного рода), совершенного в период со 2 по 17 декабря 2001 г., в места предварительного заключения в двух Дальневосточных регионах¹¹² (Хабаровск и Приморский край), а также в ряд учреждений милиции в Москве. Полагаем, что такая публикация будет полезной для приведения в соответствие, в тесном сотрудничестве с КПП, условий предварительного задержания с требованиями Конвенции. Вместе с тем, мы выражаем сожаление о том, что российское руководство официально санкционировало публикацию указанного отчета только 30 июня 2003 г. Кроме того, мы сожалеем о том, что эта публикация на сегодняшний момент является единственной, на которую согласилось российское руководство.

202. Как и в 2002 г., мы вновь призывает российские органы власти (а) соблюдать все рекомендации, сделанные в разных отчетах КПП и (б) санкционировать публикацию¹¹³ всех отчетов по результатам визитов представителей КПП в страну, включая посещения Чечни.

203. Мы также призываем Российскую Федерацию ратифицировать без дальнейшего промедления Европейскую Конвенцию по передаче заключенных (Заключение №193 (1996), § 10.vi.). Конвенция и Дополнительный протокол к ней были подписаны Россией 7 апреля 2005 года. Российская Федерация остается вместе с Монако единственным государством-членом Совета Европы, до сих пор не ратифицировавшим эту очень важную Конвенцию.

Переполненность мест лишения свободы

¹¹¹ Ведомости УИН, № 8, 2002.

¹¹² Мы посетили СИЗО №1 и исправительное учреждение №12 в Хабаровске во время визита на Дальний Восток, состоявшегося в ноябре 2003 г., а также СИЗО №1 во Владивостоке (Приморский регион). Условия содержания по-прежнему были далеки от удовлетворительных.

¹¹³ Согласно Конвенции, публикация отчетов КПП не является обязательством, возлагаемым на государства-члены. Вместе с тем, начиная с 1989 г., наблюдается позитивная практика согласия государств публиковать названные отчеты.

204. Начиная с 1998 г., после передачи Министерством внутренних дел, Главное управление по исполнению наказаний (ГУИН) Министерства юстиции осуществляет централизованное управление пенитенциарной системой из Москвы. Министерства юстиции, здравоохранения, обороны и образования, - все содержат карательные учреждения. В системе уголовного правосудия существует пять основных форм лишения свободы: изоляторы временного содержания милиции (ИВС), специальные следственные изоляторы предварительного заключения (СИЗО), исправительно-трудовые колонии¹¹⁴ (ИТК), тюрьмы для нарушителей режима содержания ИТК и учебно-трудовые колонии (УТК) для несовершеннолетних. Мужчины содержатся отдельно от женщин, так же как несовершеннолетние преступники содержатся отдельно от взрослых заключенных.

205. Во время встречи с представителями Министерства юстиции нас проинформировали о том, что по состоянию на ноябрь 2004 г. указанная цифра заключенных неуклонно снижалась и составила 769 000 человек¹¹⁵. К 1 января 2005 года, согласно комментариям российской делегации в ПАСЕ, общее количество людей в учреждениях пенитенциарной системы еще более снизилось: 763 054 заключенных, в том числе 140 503 предварительно задержанных и 622 551 осужденных. В то же время, в СИЗО количество заключенных превышает вместимость на 14 000 человек и в 22 регионах помещения СИЗО не отвечают принятым стандартам¹¹⁶. Массовые амнистии, проведенные за последние несколько лет, заметно облегчили ситуацию. Кроме того, власти также принимали более долгосрочные и системные меры по снижению численности заключенных в местах лишения свободы. К таким мерам относятся: назначение в некоторых регионах альтернативных мер наказания, а также внесение новых поправок, как в Уголовный кодекс, так и в Уголовно-процессуальный кодекс, с тем, чтобы отменить тюремное заключение как меру наказания за большое количество менее серьезных преступлений. Поправки, внесенные в Уголовный кодекс, в Уголовно-процессуальный кодекс и в Уголовно-исполнительный кодекс, были приняты в декабре 2003 г. в целях дальнейшего улучшения, *среди прочего*, условий содержания заключенных.

206. Новый Уголовно-процессуальный кодекс, частично введенный в действие с 1 июля 2002 г., также повлек за собой заметное снижение численности обвиняемых, пребывающих в местах заключения в ожидании судебного разбирательства, благодаря передаче судам исключительных полномочий по санкционированию и продлению срока предварительного заключения и наложению более строгих временных рамок на следствие и судебное разбирательство (см. статьи 109, 162, 255).

207. Таким образом, среднее число лиц, помещаемых в места предварительного заключения, в расчете на один месяц, снизилось с 10 000 человек в 2001 г. до 3 700 человек по состоянию на сентябрь-октябрь 2002 г. В результате общая численность лиц, временно заключенных под стражу, снизилась со 199 000 человек по данным на октябрь 2001 г., до 137 000 человек по состоянию на октябрь 2002 г. и далее до 131 000 человек - по состоянию на ноябрь 2004 г., что привело к заметному снижению переполненности учреждений предварительного заключения (СИЗО).

208. Федеральной программой реформирования пенитенциарной системы Министерства юстиции на период 2002 – 2006 гг., которая была принята 29 августа 2001 г. решением российского правительства, предусмотрено строительство новых помещений для предварительного задержания (СИЗО) для создания 10 130 новых мест и обновление значительного числа

¹¹⁴ Исправительно-трудовые учреждения вносят значительный вклад в национальную экономику. В начале 1990-х гг. объем промышленного производства в лагерях оценивался в 100 млн. долларов США, а в лагерях, размещенных на лесных территориях, дополнительно 27 млн. долларов США, преимущественно за счет производства коммерческого строевого леса, железнодорожных развилки и летних домов. Последние данные подобного рода у нас отсутствуют.

¹¹⁵ По данным лондонского Международного центра изучения положения в тюрьмах, Россия по-прежнему занимает третье место в мире по количеству содержащихся в тюрьмах после США (2 миллиона заключенных) и Китая (1,5 миллиона). По состоянию на январь 2005 года в России на 100 000 граждан приходилось 532 заключенных (688 в 1998 году), количество учреждений составило 1 025 (760 колоний, 195 СИЗО, 8 тюрем и 62 колонии для несовершеннолетних). При официальной вместимости пенитенциарной системы в 960 066 человек, текущий уровень наполненности составляет 79%.

¹¹⁶ Заявление руководителя Федеральной службы исполнения наказаний, ИТАР-ТАСС, 16 февраля 2005 года.

существующих, *среди прочего*, в целях улучшения санитарных условий содержания задержанных. В 2002 г. в российских СИЗО было создано около 838 новых мест. В 2003 году было создано примерно 10 000 мест в Московском области, Иркутске, Красноярске и других регионах. В 2004 году было построено 4 новых СИЗО и создано 5 818 новых мест в республиках Хакасия и Адыгея, Тюменской и Волгоградской областях.

209. Самые последние детальные статистические данные¹¹⁷ о численности заключенных в субъектах федерации показывают, что средний показатель наполненности мест предварительного заключения в России лишь на 1% превышает нормативный показатель. В результате вышеуказанных мер объем жилой площади в расчете на одного заключенного увеличился в среднем до 3,46 м² к 1 января 2003 г.¹¹⁸. При этом, однако, проведенный подробный анализ положения дел отдельно по каждому из регионов указывает на то, что места предварительного заключения по-прежнему остаются в разной степени переполненными в 34 субъектах федерации (в сравнении с 57 субъектами в начале 2003 г.). В 15 из них переполненность составляет менее 20%, в 16 – между 20% и 50%. В трех регионах места предварительного заключения (СИЗО) или аналогичные учреждения остаются переполненными в большей степени (Республика Тыва, Читинская и Костромская области).

210. Такое развитие расценивается, как позитивное и мы поздравляем российские власти с прогрессом в данной области. Многие места лишения свободы по всей территории страны по-прежнему испытывают необходимость безотлагательного ремонта и улучшения условий содержания в них. Необходимо продолжать в течение нескольких лет неуклонный рост¹¹⁹ бюджетных средств, выделяемых для пенитенциарного департамента Министерства юстиции (в проекте бюджета на 2005 г. было запланировано примерно 20-процентное увеличение средств (61 млрд. рублей – 1,7 млрд. евро) по сравнению с бюджетом 2004 г. (48,3 млрд. рублей – 1,4 млрд. евро).

Медицинское обслуживание в местах тюремного заключения

211. По закону, в местах лишения свободы заключенные должны быть надлежащим образом обеспечены жилой площадью, питанием и медицинским обслуживанием; учитывая крайне быстрое сокращение численности заключенных в тюрьмах соответствующее меры органов власти все в большей степени соответствуют этим стандартам. Вместе с тем, заключенные в местах тюремного заключения по-прежнему страдают от недостатка медицинской помощи. В 2001 г. Президент Путин дал определение проблеме высокого уровня заболеваемости в местах заключения, назвав ее возможные последствия потенциальным «Чернобылем». Согласно данным ГУИН, в СИЗО и исправительных колониях по состоянию на 1 июля 2003 г. было зарегистрировано 77 000 инфицированных туберкулезом (т.е. один заключенный из десяти) и 37 000 ВИЧ-инфицированных¹²⁰. Меры по медицинскому обслуживанию, финансируемые посредством

¹¹⁷ Эти статистические данные (по состоянию на 1 сентября 2004 г.) были предоставлены Комитету Министров в рамках осуществления функции надзора за ходом исполнения вынесенного Европейским судом по правам человека решения по делу «Калашников против России» 15 октября 2002 г., согласно которому суд, среди прочего, признал, что содержание истца в Магаданской области в течение пяти лет в камере, предназначенной для восьмерых заключенных, но содержащей 24 заключенных, которым не оказывалась должная медицинская помощь, явилось нарушением Статьи 3 названной Конвенции. См. также Предварительную Резолюцию ДН (2003)123, принятую 4 июня 2003 г.

¹¹⁸ Это существенный прогресс при сравнении с 1 кв. м., который предоставлялся ранее. Согласно комментариям российской делегации, текущий средний размер площади на одного заключенного составляет 3,9 кв.м., что почти соответствует европейскому стандарту 4 кв.м.

¹¹⁹ Нас информировали о том, что с 1998 г. бюджет на содержание пенитенциарной системы возрос в шесть раз.

¹²⁰ По данным доклада ВОЗ за 2005 год об уровне заболевания туберкулезом, количество случаев заболеваний среди содержащихся в российских тюрьмах снизилось. С 2001 года количество известных случаев снизилось с более чем 24 000 до примерно 16 000 в 2003 году. Однако количество случаев заболевания среди населения возросло (12ое место в международном перечне ежегодных уведомлений о случаях заболевания туберкулезом), в особенности, среди детей. Уровень смертности от туберкулеза по-прежнему остается высоким на уровне 20 на 100 000 человек. См. http://www.who.int/tb/publications/global_report/en. Согласно комментариям российской делегации, количество человек с

международной помощи и удвоения государственных средств на медицинские расходы в тюрьмах дали ограниченный результат, лишь незначительно снизив распространение туберкулеза, и не остановив распространение ВИЧ. Уровень инфицирования туберкулезом заключенных в местах лишения свободы значительно превышает аналогичный уровень среди населения.

212. В ноябре 2004 г. в Министерстве юстиции нас информировали о том, что из 769 000 тюремных заключенных 600 000 были больны, при этом из них 120 000 страдали той или иной формой психического расстройства. Указанный высокий уровень заболеваемости может объясняться суровыми условиями тюремного заключения, но также тем фактом, что общий уровень медицинского обеспечения в России заметно снизился за последнее десятилетие. Министерство надеется в течение нескольких ближайших лет серьезно улучшить медицинское обслуживание в тюрьмах и, в особенности, увеличить финансирование для лечения не только инфекционных, но и психологических или психиатрических заболеваний. Согласно Международной Хельсинской Федерации¹²¹, представляется наиболее целесообразным интегрировать медицинские услуги, предоставляемые в местах лишения свободы, подотчетных Министерству юстиции¹²², с системой национального здравоохранения, не зависимо от несовершенства или неадекватности самой этой системы. Необходимо предоставить докторам и другим медицинским работникам независимый статус, при этом контроль над ними будет осуществлять медицинское руководство, что позволит обеспечить соблюдение ими своего профессионального медицинского долга.

Обращение с заключенными

213. Правительство не обнародовало статистические данные о количестве арестованных и заключенных, убитых или умерших в заключении, или о числе дисциплинарных взысканий на работников правоохранительных органов и тюремный персонал¹²³. По оценкам Московского центра тюремной реформирования, в прежние годы ежегодно умирало от 10 000 до 11 000 заключенных в исправительных учреждениях, 2 500 из них – в СИЗО. В 2003 г. эти показатели несколько снизились. Большая часть заключенных или арестованных умерли вследствие скверных санитарных условий и отсутствия медицинского обслуживания. Жесткое обращение одних заключенных по отношению к другим существует и в других государствах-членах Совета Европы, однако продолжает представлять серьезную проблему также и для Российской Федерации. Довольно часты проявления насилия среди заключенных, включая избиения и изнасилования. Существуют также тщательно разработанные самими заключенными системы деления на касты, в которых к «неприкасаемым» относятся доносчики, гомосексуалисты, насильники, жертвы тюремного изнасилования, растлители малолетних и некоторые другие, отношение к которым в тюрьмах со стороны других заключенных очень грубо и жестоко, при этом тюремные власти делают очень мало или совсем ничего для их защиты. В заключении отметим, что продолжают регистрироваться случаи служебных злоупотреблений, пыток, а также бесчеловечного и оскорбительного обращения с заключенными со стороны правоохранительных органов. Необходимо провести тщательное расследование этих случаев, а правонарушителей предать правосудию.

214. Положительным явлением стала возросшая прозрачность управления пенитенциарными учреждениями. Представителям средств массовой информации, включая зарубежных

активной формой туберкулеза, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы, составило 50 195 по состоянию на 1 января 2005 года. Количество ВИЧ-инфицированных составило 31000 человек.

¹²¹ Доклад на тему «Места заключения в Российской Федерации» был опубликован в октябре 2004 г. вслед за состоявшимся в феврале 2004 г. визитом в места заключения неправительственных правозащитных организаций.

¹²² 37 больниц и 57 лечебных учреждений в ведении Министерства юстиции обеспечивают лечение больных туберкулезом, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы. Доклад ВОЗ за 2005 год, <http://www/who/int/tb/publications/global-report/en>.

¹²³ В 2004 году 3 044 человека умерли от заболеваний в учреждениях ГУИН (на 13% меньше, чем в 2003 году) – по данным комментариев российских властей к предварительному проекту доклада. В то же время, согласно комментариям, случаи пыток в учреждениях пенитенциарной системы зарегистрированы не были.

журналистов, разрешается посещать тюрьмы или колонии. Около 1500 неправительственных организаций, действующих по всей территории страны, также получили доступ; при Министерстве юстиции был создан Совет неправительственным организациям. В конце 2003 г. Дума в первом чтении одобрила проект Федерального закона №11807-3 «Об общественном контроле над обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности». Проект закона предусматривает создание «общественных наблюдательных комиссий» в каждом субъекте Федерации. Кандидаты на членство в этих комиссиях могут представляться неправительственными организациями, занимающимися правами человека, и должны получить одобрение Федерального Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем, комиссии должны представлять свои планы действий по контролю в региональные обычные и военные прокуратуры, до их утверждения. Наличие этого условия вызывает некоторое беспокойство в части независимости таких комиссий, но мы надеемся, что это условие будет изменено в процессе второго чтения законопроекта.

Г. Передача следственного изолятора Лефортово Министерству юстиции

215. При вхождении в Совет Европы РФ взяла обязательства по передаче в как можно более сжатые сроки ответственности за администрирование пенитенциарной системы и исполнение наказаний Министерству юстиции (см. Заключение №193 (1996), § 7.ix.) и отмене полномочия Федеральной службы безопасности владеть и управлять изоляторами предварительного заключения (Заключение №193 (1996, § 10.xvii.). В Резолюции 1277 (2002), Ассамблея приветствовала передачу Министерством внутренних дел пенитенциарной системы Министерству юстиции, состоявшуюся 31 декабря 1998 г., и поддержала дальнейшую демилитаризацию администрирования мест лишения свободы. Ассамблея обратилась с просьбой о передаче¹²⁴ изолятора предварительного заключения Лефортово от ФСБ Министерству юстицию без дальнейшего промедления.

216. Мы должны доложить о том, что конкретное обязательство, связанное с изолятором предварительного заключения Лефортово, не было выполнено. В ноябре 2004 г. нам было заявлено во время состоявшейся в Москве беседы с заместителем главы ФСБ, г-ном Ушаковым, о том, что рекомендации Парламентской Ассамблеи не являются обязательными для выполнения и что, учитывая предоставленные ФСБ соответствующим законодательством следственные полномочия, ведомству абсолютно необходимо учреждение предварительного задержания, гарантирующее высокий уровень безопасности, для помещения под стражу и допроса подозреваемых. Более того, Лефортово было лучшим СИЗО страны: при вместимости около 200 человек, он никогда не переполнялся, одновременно «размещая» не более 50 человек, при этом каждый заключенный имел право на ежемесячное получение до 50 кг дополнительного питания. В действительности условия содержания в Лефортово настолько хороши, что многие заключенные просят о переводе¹²⁵ в этот изолятор. Нас повторно заверили в том, что все инструкции, изданные Министерством юстиции, выполняются в полной точности и что прокуратура осуществляет регулярные проверки Лефортово.

217. На наш вопрос о том, почему Лефортово не может управляться Министерством юстиции, подобно любому другому СИЗО, нам ответили, что обычная система учреждений предварительного заключения не предоставляет достаточных гарантий безопасности и подвержена коррупции. Этот аргумент мы не считаем сколько-нибудь убедительным, и поэтому мы повторно заявляем о необходимости немедленной передачи Министерству юстиции изолятора Лефортово и всех других мест предварительного заключения, которые по-прежнему остаются подведомственными или находятся в пользовании ФСБ согласно федеральным законам об ФСБ и о содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Тем не

¹²⁴ Следственный изолятор Лефортово был передан Министерству юстиции в 1993 г., однако в 1994 г. был вновь возвращен в ведение ФСБ.

¹²⁵ Нас действительно информировали неправительственные организации о том, что в ряде случаев, учитывая бедственные условия содержания в обычных СИЗО, подозреваемые признаются в совершении преступлений, подпадающих под сферу компетенции ФСБ, лишь для того, чтобы быть переведенными в Лефортово.

менее, мы с удовлетворением отметили, что, согласно российской делегации в ПАСЕ, Президент в ближайшем будущем подпишет указ о переводе Лефортово в ведение Министерства юстиции.

Г. Пересмотр закона о федеральной службе безопасности

218. При вступлении в Совет Европы в 1996 г. Российская Федерация приняла обязательство по пересмотру закона о федеральной службе безопасности для приведения его в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы в течение ОДНОГО года с момента вступления.

219. И вновь мы с сожалением отмечаем, что и сегодня, по прошествии восьми лет после вступления в Совет Европы, указанное обязательство остается невыполненным.

220. Действующий Закон о федеральной службе безопасности¹²⁶, принятый 3 апреля 1995 г., предписывает Президенту направление деятельности службы безопасности, которая имеет статус федерального исполнительного органа, а также содержит подробные положения, касающиеся целей и задач ФСБ. ФСБ восстановила ряд функций, упраздненных при реорганизациях, проведенных в предыдущие годы, последовавшие за перестройкой КГБ. Были полностью восстановлены в законодательном порядке полномочия по проведению расследований, хотя ФСБ, одна из ее предшественниц, уже проводила уголовные расследования на основе президентского указа. Под контроль службы были возвращены 14 российских следственных изоляторов и несколько отрядов специального назначения. В отличие от того, что было написано в докладе Ассамблеи 2002 г., следственный изолятор Лефортово является не единственным из используемых; на самом деле, ФСБ как централизованная институция, в состав которого входят региональные подразделения, располагает также СИЗО на территории регионов.

221. На текущий момент, принятый в 1995 г. закон не был ни отменен, ни подвергнут существенной переработке: согласно этому закону, помимо своей обычной деятельности как секретной службы¹²⁷, ФСБ также осуществляет правоохранительную деятельность, которая традиционно в большинстве – если не во всех - государствах-членах вверена специализированным департаментам полиции или прокуратуры. В самом деле, основная проблема с ФСБ заключается не в том, что она по-прежнему уполномочена управлять несколькими изоляторами предварительного заключения, а в том, что за ней на сегодняшний день сохраняется ряд определенных полномочий по проведению расследований и ведению следственной деятельности, которые серьезно влияют на права человека и которые эта служба иметь не должна.

222. Статьей 10 Закона 1995 г.¹²⁸, озаглавленной «Борьба с преступностью и террористической деятельностью», предусматривается, что органы ФСБ в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрбанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию

¹²⁶ Федеральный Закон № 40-ФЗ принят Государственной Думой 22 февраля 1995 г. и подписанный Президентом Б. Ельциным 3 апреля 1995 г. Вслед за принятием этого закона последовало несколько указов Президента (№ 633 от 23 июня 1995 г., № 806 от 6 июля 1998 г., № 308 от 11 марта 2003 г. и № 960 от 11 августа 2003 г), содержащих подробные разъяснения о положениях и структуре ФСБ. Последняя реорганизация ФСБ была проведена 11 июня 2004 г. на основании распоряжения Президента: 6 существующих департаментов были преобразованы в 8 новых служб (пограничная служба, контрразведка, экономическая безопасность, научно-техническая безопасность, кадры/личный состав, контроль, анализ и стратегическое планирование, защита конституционного порядка и борьба с терроризмом). Руководитель ФСБ, который назначался на пост и снимался с поста непосредственно Президентом, теперь имеет 4-х заместителей вместо 11, как прежде.

¹²⁷ В марте 2003 г. Президент Путин подписал указ о роспуске Федерального агентства правительственной связи и информации (ФАПСИ) и Федеральной пограничной службы (ФСП) и включении их в состав ФСБ, таким образом аннулируя решение, принятое Ельциным в 1992 г. по расформированию КГБ и учреждению нескольких отдельных федеральных агентств.

¹²⁸ Английскую версию указанного закона можно найти на сайте: http://www.fas.org/irp/world/russia/docs/law_950403.htm.

деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации. Перечень преступлений, по которым следствие ведет ФСБ, очень длинный и сохраняется серьезный риск их дублирования со следственными полномочиями прокуратуры.

223. Пункт «г» части первой статьи 13 принятого в 1995 г. закона предусматривает наделение ФСБ полномочиями использовать следственные изоляторы в соответствии с законодательством Российской Федерации¹²⁹. Согласно пункту «з» части первой статьи 13, сотрудники службы безопасности могут входить в частные помещения в случае, если «имеются достаточные данные полагать, что там совершается или совершено преступление, ... а также в случае преследования лиц, подозреваемых в совершении указанных преступлений, если промедление может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан». В подобных случаях соответствующее законодательство требует ответственного служащего лишь проинформировать прокурора в течение суток после входа в частное жилое помещение.

224. Статьей 23 указанного закона предусматривается, что Президент, Федеральное Собрание (парламент), Правительство и судебные органы осуществляют контроль над службой безопасности. Однако, единственным правом, предоставленным депутатам Государственной Думы в этой связи, является неясно сформулированное положение о том, что депутаты вправе получать информацию, касающуюся деятельности органов ФСБ в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством. Неточность реальных функций надзора осложняется положением закона о безопасности, в котором говорится, что большая часть деятельности ФСБ осуществляется на основе неопубликованных «нормативных актов». Наконец, статьей 24 указанного Закона от 1995 г. предписано, что Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры осуществляют надзор над соблюдением ФСБ законов Российской Федерации.

225. Несмотря на то, что у нас отсутствуют неопровержимые основания сомневаться в том, что тысячи агентов, занятых в настоящее время на службе ФСБ действуют только исходя из национальных интересов и в соответствии с законом, полностью уважают основные свободы и не используются в качестве угрозы или для оказания неправомерного давления, как это было в случае с КГБ, сегодняшнее устройство ФСБ, несомненно, нарушает европейские стандарты и, в частности, Рекомендацию 1402 (1999) Парламентской Ассамблеи по контролю над службами внутренней безопасности в государствах-членах Совета Европы. Мы не верим в то, что, как было заявлено нашими собеседниками, необходимость борьбы с терроризмом и организованной преступностью оправдывает те широчайшие полномочия, которыми по-прежнему обладает ФСБ.

226. В связи с изложенным, мы призываем российские органы власти незамедлительно приступить к соблюдению данного невыполненного обязательства и осуществить пересмотр закона о федеральной службе безопасности от 1995 г. в соответствии со стандартами Совета Европы.

Н. Федеральный закон о государственной тайне

227. Нам хотелось бы также отметить Федеральный закон о государственной тайне от 1993 г.¹³⁰, в котором классифицируются достаточно широко сформулированные области военной жизни как государственные секреты. Президентский указ от 1995 г.¹³¹ детально конкретизирует ту

¹²⁹ Соответствующие приложения содержатся в статьях 7 и 8 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

¹³⁰ Закон о государственной тайне №5485-1, принятый 21 июля 1993 г., с поправками от 6 октября 1997 г., 30 июня и 11 ноября 2003 г., 29 июня и 22 августа 2004 г.

¹³¹ Указ Президента «Об утверждении перечня информации, отнесенных к государственной тайне» № 1203 от 30.11.1995 (с поправками от 24 января 1998, 6 июня 2001 г., 10 сентября 2001 г. и 29 мая 2002 г.). На основе расширенного перечня, утвержденного Указом, руководители государственных органов (надлежащим образом уполномоченные) утверждают подробные перечни секретной информации. Закон не предусматривает опубликования указанных подробных перечней.

информацию, которая рассматривается как государственная тайна в соответствии с положениями Закона от 1993 г. Вместе с тем, ФСБ также полагалась на определенные закрытые или обладающие обратной силой указы, использованные ею за последние годы в ряде случаев для привлечения к уголовной ответственности преимущественно по статье 275 Уголовного кодекса, предусматривающей наказания за шпионаж, предательство или раскрытие государственной тайны посредством лишения свободы до двадцати лет. Это вызывает беспокойство по поводу справедливости судебного разбирательства, на что указывал Верховный Суд Российской Федерации еще 17 апреля 2000 г., когда оправдал Александра Никитина¹³². Однако, несмотря на многочисленные проекты, которые подавались в Думу с целью пересмотра Федерального закона о государственной тайне, Закон 1993 г. по-прежнему действует.

228. Статья 24 указанного Закона предусматривает, что права лиц, имеющих доступ к государственной тайне, могут временно ограничиваться и, в частности, что право выезда за границу может быть ограничено на период, указанный в трудовом договоре, заключаемом с соответствующим лицом. Прекратить ограничивать – с немедленной отменой наложенных ограничений – выезда за границу лиц, которым доверена государственная тайна, за исключением тех ограничений, которые обычно допускаются в государствах-членах Совета Европы, было обязательством России при вступлении в Совет Европы (Заключение №193 (1996), § 10.xv.). Учитывая, что Европейский суд по правам человека недавно объявил приемлемой¹³³, без вынесения решения по сути, жалобу, касающуюся пятилетнего ограничения на выезд за рубеж для лица, закончившего работу по трудовому соглашению, представляется, что конкретная реализация права выезда из любой страны, включая его собственную, на практике остается в известной мере проблематичной

229. Специальная Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации рассматривает жалобы граждан, которым было отказано в праве покинуть страну. В 2003 году поступило 235 претензий по сравнению с 202 в 2002 году. В 40 случаях комиссия не нашла оснований для отмены временных ограничений по выезду из страны, которые продолжили свое действие. 193 жалобы были удовлетворены – комиссия отменила временные ограничения по выезду из страны и дала соответствующие указания паспортным и визовым службам Министерства внутренних дел России по выдаче данным лицам паспортов для выезда из страны. В 2004 году комиссия не нашла оснований для отмены временных ограничений по выезду из страны в 13 случаях, 82 жалобы были удовлетворены. Большинство подающих жалобы комиссии являются бывшими военнослужащими российских вооруженных сил и сотрудниками Министерства внутренних дел. Остальные – это гражданские лица, в основном, персонал, уволенный из средних и высших эшелонов военно-промышленного комплекса или из научно-исследовательских институтов и компаний.

I. Борьба с коррупцией, отмыванием нелегальных средств и торговлей людьми

Борьба с коррупцией

230. Высшим руководством страны, включая Президента Путина, было признано, что коррупция является одной из наихудших бед, постигших российское общество¹³⁴. Согласно результатам опроса, проведенного отделением «Тренспэрэнси Интернешенл» в России в период с января 2002 г. по январь 2003 г., 75% респондентов считают правоохранительные ведомства нечестными. Недавний опрос, проведенный в октябре 2004 г. Фондом общественного мнения, также показал, что

¹³² См. решение Европейского суда по правам человека по делу «Никитин против России» от 20 июля 2004, § 16.

¹³³ См. жалоба № 55565/00 «Бартик против России», решение от 16 сентября 2004 г.

¹³⁴ Федеральный министр внутренних дел заявил 16 февраля 2005 года, что «вероятность получения приговора о тюремном заключении за коррупцию минимальна и чем выше положение вовлеченного должностного лица, тем ниже такая вероятность». Только 5% задержанных по делам о взяточничестве являются высокопоставленными должностными лицами, и лишь одному взяточнику из 10 в России выносится приговор, сообщил ИТАР-ТАСС.

две трети респондентов рассматривают судей как «коррупцированных, готовых 'брать на лапу', всегда жаждущих получить взятку».

231. Согласно исследованию, проведенному летом 2002 г. организацией «Тренспэренси Интернешенл» (TI)¹³⁵ в 40 регионах, южная часть России воспринимается, как более коррупцированная, чем северная. Коррупция рассматривается как серьезная проблема в сельскохозяйственных регионах, известных как 'красный пояс' и протянувшихся от Ростовской области до Волжского региона. В отличие от них, для северных регионов, таких как Архангельская область, Карелия и Ярославская область, характерна тенденция восприниматься менее коррупцированными. Данное различие может отражать различия в уровне развития и культурном уровне между более современными, европеизированными регионами северной России и более традиционными регионами юга России; коррупции могут способствовать заметно более глубокие родственные связи и клановость, процветающие на Кавказе. Восточные регионы России, такие, как Хабаровский край и Приморский край, рассматриваются в большей степени коррупцированными, нежели западные. Вместе с тем, западная область, известная под названием 'столичный регион', объединяющая С.-Петербург, Москву и Московскую область, рассматривается как наиболее коррупцированный из всех регионов. Вопреки общественным ожиданиям уровень коррупции в регионах, богатых природными ресурсами, такими как Тюменская область и Башкортостан, оценивался как ниже среднего.

232. Не произошло больших изменений с момента представления в парламент в июне 2002 г. проекта «Основ политики противодействия коррупции» и с августа 2002 г., когда Президент Путин подписал указ, направленный на укрепление морально-этических принципов в государственном аппарате. Согласно этому указу, госслужащие обязаны соблюдать законы, эффективно работать на благо общества, не допускать конфликта интересов и сохранять политический нейтралитет. Ряд комментаторов скептически оценили эффективность такой меры, потребовав более жестких действий для преследования руководителей высшего звена¹³⁶ при расследовании дел о коррупции. Созданный в конце 2003 г. президентский совет по противодействию коррупции провел, по состоянию на текущий момент, лишь одно заседание. 21 мая 2004 г. заместитель Генерального прокурора предложил внести поправки в Уголовно-процессуальный кодекс в целях упрощения сложной существующей процедуры снятия иммунитета с судей, парламентариев и других высокопоставленных чиновников. Его предложение поменять бремя доказательства законности доходов таких лиц вызвало шумный протест и, видимо, не было принято.

233. Коррупция, организованная преступность и отмывание незаконных доходов представляют основное препятствие развитию демократии и верховенству права, без которых невозможно уважение основных прав человека. Устранение этого препятствия должно проводиться комплексно, на основе политической приверженности к данному курсу и надежного законодательства, а также включать правоохранительный компонент, превенцию и участие общественности. Мы приветствуем принятое в апреле 2004 г. российской Государственной Думой решение об учреждении Комиссии по противодействию коррупции, в состав которой входит пятнадцать депутатов и ряд экспертов, включая представителя от России в организации «Тренспэренси Интернешенл» (TI). Названной Комиссии поручено разработать комплексный пакет законодательства по борьбе с коррупцией, а также анализировать проекты законов в других сферах в целях выявления возможных коррупционных рисков. Мы настоятельно рекомендуем

¹³⁵ В 2005 г. Россия занимала 90 место из 146 стран по Индексу восприятия коррупции «Тренспэренси Интернешенл» (the TI Corruption Perception Index).

¹³⁶ Министерство внутренних дел, тем не менее, констатировало некоторое улучшение в части борьбы с коррупцией. В 2002 г. было предъявлено обвинение 21 000 милиционеров за совершенные ими уголовные и другие преступления, а также уволено 17 000, включая начальников милиции в 10 из 89 регионах страны. В июне 2003 г. была проведена совместная операция с ФСБ и Генеральной прокуратурой, в рамках которой было арестовано три полковника и три подполковника, служивших в Московском отделе уголовного розыска (МУР), а также Владимира Ганеева, генерал-лейтенанта, возглавлявшего управление безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям, в обязанности которого входила сертификация зданий как отвечающим нормам противопожарной безопасности. Названные лица обвинены в руководстве бандой милиционеров-оборотней, подбрасывавших оружие, боеприпасы и наркотики с целью шантажа граждан, вымогания денег для «защиты»/«крышевания» казино, торговых центров и ресторанов. См. www.transparency.org.

Российской Федерации в возможно более сжатые сроки ратифицировать конвенции Совета Европы о гражданско-правовой и уголовной ответственности за коррупцию, поскольку международное сотрудничество и содействие являются предпосылками успеха.

Борьба с отмыванием нелегальных доходов

234. Россия ратифицировала 28 мая 2001 г. Европейскую Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS №141) и участвует в процессе мониторинга, проводимого MONEYVAL¹³⁷.

235. К основным экономическим и финансовым преступлениям, приносящим крупные суммы нелегальных доходов, относятся: мошенничество, незаконное предпринимательство, незаконное присвоение, кражи, должностные преступления (включая взяточничество), контрабанда, контрафакция (подделка товаров и фальшивомонетничество), уклонение от уплаты налогов и хищение государственных средств. Экономический ущерб в результате указанных экономических преступлений составил 51,2 млрд. руб. в 2001 г. и 33,9 млрд. руб. в 2002 г. Преступления, совершенные организованной преступностью (включая связанные с оборотом наркотиков и наркотических препаратов), преступления на почве коррупции и финансовые/экономические преступления образуют большую часть криминально полученной прибыли и, таким образом, наиболее значительные суммы отмываемых доходов.

236. В феврале 2003 г. образованная ОЭСР Экспертная группа по вопросам отмывания средств (OECD Task Force on Money Laundering) вычеркнула Россию из своего 'черного списка' после того, как в январе 2003 г.¹³⁸ вступил в силу новый федеральный закон, содержащий поправки и дополнения к действующему закону об отмывании нелегальных доходов. Действия по легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества квалифицируются как противозаконные в соответствии со статьей 174 Уголовного кодекса, а действия по отмыванию собственных средств – в соответствии со статьей 174.1 Уголовного кодекса.

237. Во втором докладе MONEYVAL по России (июль 2004 г.) отмечались значительные улучшения, достигнутые Российской Федерацией, в системе противодействия отмыванию незаконных средств. Основными достижениями являются: создание правовой базы для борьбы с отмыванием нелегальных доходов благодаря принятому Федеральному Закону № 115, который в полной мере реализуется на практике, и создание государственной системы по борьбе с отмыванием нелегальных доходов благодаря образованию Комитета по финансовому мониторингу (КФМ). Политическая приверженность курсу совершенствования режима противодействия отмыванию отражена в выделении ресурсов КФМ, которые обеспечивают наличие крупного числа компетентных и преданных сотрудников, а также впечатляющую инфраструктуру информационных технологий. КФМ принял на себя основную роль разработки и координации системы, как на тактическом, так и на стратегическом уровнях. Комитет быстро наращивает базовые мощности по противодействию отмыванию, заложенные первоначально Центральным банком РФ. Центральный банк продолжает оставаться весьма активным и является вторым ведущим игроком в названной системе.

238. С точки зрения механизмов сдерживания и подавления, были зарегистрированы примеры расследования, преследования в судебном порядке и вынесения обвинительных приговоров. Фокусом деятельности по расследованию/преследованию по-прежнему остаются преступления на почве мошенничества. Расследование и преследование в судебном порядке отмытых доходов, полученных посредством преступных деяний организованной преступности и наркодельцов, до сих

¹³⁷ MONEYVAL, посредством прозрачной оценки и давления со стороны равноправных партнеров, контролирует соблюдение конвенции по отмыванию нелегальных доходов, Директивы ЕС от 10 июня 1991 г. по предупреждению использования финансовой системы в целях отмывания доходов, 40 рекомендаций Специальной финансовой группы ОЭСР (ФАТФ) и Венской Конвенции 1988 г. Образованная в 1997 г. MONEYVAL насчитывает 27 стран-участниц.

¹³⁸ Россия получает по программе технического сотрудничества MOLI помощь в размере 2,5 миллионов евро, которые предоставляются ЕС, для содействия практической реализации положений данного закона.

пор представляются как не получающие равного приоритета. В определенной степени такая ситуация была исправлена путем создания нового Государственного Комитета по контролю над оборотом наркотических средств и психотропных препаратов, у которого есть потенциал в будущем стать основным игроком, сосредоточив правоохранительную деятельность на финансовых аспектах наркопреступлений.

Борьба с торговлей людьми

239. Законом запрещается торговля людьми, однако, торговля женщинами и детьми представляет растущую проблему. На сегодня не существует достоверных оценок масштаба этого явления, однако, по убеждению экспертов названная торговля, как в рамках страны, так и с выходом за ее пределы, распространена повсеместно. По утверждениям, коррупция среди должностных лиц способствует этой торговле. Нас информировали о том, что торговля женщинами в Свердловской области занимает второе место в Федерации по масштабу проблемы; именно там большое число «брачных» агентств функционируют при отсутствии какого-либо контроля со стороны государства.

240. В докладах отмечается, что рост торговли людьми соотносится с плохой социально-экономической ситуацией, которая сказывается на большей части российского населения. Содержание в большинстве неполных семей берут на себя женщины, которые в настоящее время находятся в значительно большей зависимости от зарабатываемого дохода для обеспечения своей семьи и имеют меньшие шансы трудоустройства, нежели при советской системе социального обеспечения. Согласно данным Министерства труда, 70% зарегистрированных безработных составляют женщины. По отчетным данным правоохранительных органов, по меньшей мере половина женщин, попавших в незаконный торговый оборот, были безработными. По данным неправительственных организаций многие женщины пребывают в отчаянии вследствие неспособности найти лучший уровень обеспечения. На детей также распространяется возрастающий риск незаконной торговли.

241. В декабре 2003 г. были внесены и введены в действие поправки в Уголовный кодекс, которые криминализировали торговлю людьми и принудительный труд, а также усиливают уголовную ответственность за вовлечение и организацию занятия проституцией, распространение детской порнографии. Согласно указанным статьям, в случае выявления определенныхотягчающих обстоятельств уголовная ответственность за незаконную торговлю и принудительный труд составляет по каждому из них максимально 15 лет тюремного лишения свободы, вовлечение в занятие проституцией карается максимальным сроком в 8 лет тюремного заключения, организация проституции - 10 годами лишения свободы, а за производство и распространение детской порнографии максимальный срок составляет 8 лет лишения свободы. Указанные поправки в Уголовный кодекс явились результатом занявшей год работы законодателей, активистов борьбы с незаконной торговлей, а также представителей государственных и правоохранительных органов по принятию эффективного законодательства, препятствующего незаконной торговле, что мы приветствуем.

242. В конце 2003 г. в Думу на рассмотрение поступил проект закона «О статусе жертв торговли людьми». Этот проект закона позволит разработать систему мер для защиты жертв незаконной торговли, включая создание временных приютов и центров поддержки. Кроме того, закон предусматривает сотрудничество государственных структур и неправительственных организаций, занимающихся противодействием незаконной торговли, а также порядок социальной реабилитации жертв незаконной торговли.

243. Правительство пока не субсидирует никаких официальных программ защиты и поддержки потерпевших. Однако закон, предусматривающий более широкую защиту потерпевших и свидетелей, был принят в июле 2004 года и вступил в действие 1 января 2005 года. Закон о государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства распространяется на все преступления, в которых существует угроза жизни и физической безопасности лица, а также будет способствовать правоохранительной деятельности в части проведения расследования и судебного преследования. Согласно статье 28 Закона, для

обеспечения государственной защиты Правительством Российской Федерации утверждается Государственная программа обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства.

244. Европейская Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми в настоящий момент находится на этапе разработки в *ad hoc* Комитете по противодействию торговле людьми. Ожидается, что названный инструмент явится практическим средством международного сотрудничества, которое будет направлено на защиту прав потерпевших и соблюдение прав человека, служа цели нахождения надлежащего баланса между вопросами, затрагивающими права человека и судебное преследование. Разработка данной Конвенции еще не закончена, однако мы надеемся, что российские власти смогут использовать идущее обсуждение для завершения работы над проектами законов, ожидающих принятия Думой.

245. Нас также информировали о том, что имеются серьезные пробелы в законодательстве, касающемся вопросов усыновления иностранцами: согласно заместителю Генерального прокурора г-ну Колесникову, за период 2001-2003 гг., уровень усыновления российских детей иностранцами вырос на 51%. Выступая на слушаниях в Думе 15 ноября 2004 г., он отметил, что незаконное усыновление является серьезной проблемой, и что оно стало чрезвычайно выгодным бизнесом: усыновление ребенка в России стоит до 50 000 долл. США. Ратификация Европейской Конвенции об усыновлении детей (ETS №58), безусловно, будет полезна. Послы государств-членов Совета Европы, встречу с которыми мы провели в Москве в ноябре, также отмечали растущие проблемы в связи с принятием решений о предоставлении опекуна. Следует отметить в этой связи, что России ни подписала и ни ратифицировала Европейскую Конвенцию о признании и исполнении решений относительно опеки над детьми и восстановления опеки над детьми (ETS №105).

VIII. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

246. Российский Уполномоченный по правам человека г-н Лукин в своем первом ежегодном докладе, опубликованном в марте 2005 года, охарактеризовал ситуацию с правами человека и свободами в России как «неудовлетворительную». Согласно данному докладу, основное право человека – право на жизнь и физическую неприкосновенность на деле не гарантировано. Продолжается нарушение прав беженцев и вынужденных переселенцев, растет число нарушений прав граждан со стороны сотрудников милиции и других правоохранительных органов, сложное положение сохраняется в пенитенциарной системе, систематически ущемляются права военнослужащих, имеют место проявления экстремизма и ксенофобии. Сохраняется тенденция к ограничению деятельности федеральных и, в особенности, региональных средств массовой информации. Сохраняется тенденция к ограничению деятельности федеральных, и в особенности региональных, средств массовой информации. Нередки преследования журналистов¹³⁹.

А. Дела против России в Европейском Суде по правам человека

247. Конвенция вступила в силу для России 5 мая 1998 года. На момент составления нашего последнего доклада в марте 2002 года Суд еще не выносил постановлений, касающихся Российской Федерации. В мае 2002 года Суд вынес свое первое постановление против России в деле Бурдова касательно неисполнения окончательного решения российского суда, а 15 июля 2002 года Суд установил нарушение, среди прочего, статьи 3 Конвенции (запрещение бесчеловечного и унижающего достоинство обращения) в деле Калашникова в связи с условиями содержания в переполненной тюремной камере при недостаточном медицинском обслуживании.

248. На середину апреля 2005 года вынесено 44 постановления, из которых в 42 случаях были

¹³⁹ Источник: www.ombudsmanrf.ru.

найжены нарушения¹⁴⁰. Только в течение января-апреля 2005 Суд вынес 22 постановления по российским делам. К октябрю 2004 года суд получил чуть больше 19 000 жалоб¹⁴¹ против России. Более 250 жалоб были доведены до сведения российского правительства, а 60 жалоб Суд признал приемлемыми. С января 2002 года Россия занимает второе место (после Польше) по числу новых жалоб. Жалобы поступают из всех географических районов России, причем не только из больших городов.

249. В декабре 2002 года Суд признал приемлемыми шесть жалоб на нарушение прав человека в Чечне. В феврале 2005 года Суд установил нарушение Россией права на жизнь и запрещения пыток, а также права на эффективную правовую защиту и права беспрепятственного пользования имуществом¹⁴².

250. Другие признанные приемлемыми жалобы касаются вопросов, связанных с уголовным процессом и задержанием в ходе уголовного процесса, неисполнением судебных решений против государства, а также свободой печати и регистрацией политических партий. Признанное приемлемым дело "Фадеева и другие против России", слушание по которому состоялось в июле 2004 года, касается вопросов, связанных с сильным загрязнением окружающей среды и правом заявителей на переезд из района, где они проживают, в соответствии с постановлением суда. Дело объявлено приемлемым по Статьям 6 и 8 Конвенции.

251. К настоящему времени более 150 жалоб были доведены до сведения правительства России для предоставления письменных замечаний. Самая большая группа - более 50% - касается случаев неисполнения государственными органами окончательных судебных решений либо случаев, когда действия государственных органов способствовали нарушению. Около 30 сообщенных дел связаны с различными аспектами уголовного процесса и содержания в местах предварительного заключения и в исправительных учреждениях после вынесения приговора. Ряд жалоб касаются обстоятельств задержания лиц правоохранительными органами и жестокого обращения с их стороны. Имеются жалобы на длительность предварительного заключения и продолжительность уголовного процесса. Имеются также жалобы согласно Статье 6 относительно равенства сторон и справедливого судебного разбирательства. В ряде жалоб поднимаются вопросы в связи с отсутствием в ходе кассационного слушания заявителя или его адвоката, в то время как прокурор присутствовал. В другом деле заявитель жалуется на отсутствие адвоката с первых часов задержания и допроса. В одном из дел милицейская провокация послужила основанием для вынесения обвинительного приговора за торговлю наркотиками.

252. Несколько дел были сообщены в соответствии с решением по делу "Брумареску против Румынии", где заявители жаловались, что окончательное решение суда в их пользу было отменено и изменено на противоположное в порядке надзора. Эта процедура, используемая в российской правовой системе, как в уголовных, так и в гражданских делах, вызывает вопросы в связи с принципом правовой определенности. Имеются также жалобы, касающиеся продолжительности судопроизводства в гражданском процессе и наличия средств правовой защиты против чрезмерной продолжительности судопроизводства.

253. Ряд сообщенных дел касаются нарушения Статей 10 и 11. Они были поданы политическими партиями, религиозными организациями и профсоюзами и касаются процедуры регистрации этих организаций и роли государства. Значительное число жалоб по Статье 10 касается свободы печати

¹⁴⁰ Одно из постановлений, согласно которому нарушение не имело места, было вынесено в деле "Никитин против России". Суд постановил, что подача ходатайства о пересмотре в порядке надзора окончательного решения суда, оправдавшего заявителя в деле по обвинению в шпионаже, не являлось нарушением Статьи 4 Протокола № 7, установившей принцип *non bis in idem* (право не быть судимым или наказанным дважды).

¹⁴¹ Из них около 9 тыс. были объявлены неприемлемыми и около 6 500 зарегистрированы как подлежащие решению. Количество жалоб в соотношении к количеству населения составляло 0,3 на каждые 10 000 человек в 2002 году и 0,4 – в 2003 г.

¹⁴² Дела «Исаева против России» (жалоба №57950/00), «Исаева, Юсупова и Базаева против России» (жалобы №57947/00, 57948/00 и 57949/00), и «Хашиев и Акаева против России» (жалобы №57942/00 и 57945/00).

и преследования журналистов должностными лицами за высказанные оценочные суждения.

254. Однако большинство жалоб против России к настоящему моменту были признаны неприемлемыми. Много дел оказались неприемлемыми *ratione temporis*, поскольку они касаются событий, имевших место до 5 мая 1998 года, когда Россия ратифицировала Европейскую Конвенцию о правах человека. Многие дела неприемлемы, поскольку они представлены после истечения шестимесячного срока. В России существует надзорная инстанция, в рамках которой старшие по положению судьи могут по своему усмотрению или по инициативе прокурора возобновлять рассмотрение дела в судах более высокой инстанции после вынесения окончательного судебного решения. Эта система надзора подверглась изменениям в российском законодательстве в уголовном и гражданском судопроизводстве, однако Суд в своих решениях подтвердил ранее высказанную им позицию, согласно которой эти изменения недостаточны для того, чтобы считать надзорную инстанцию эффективным средством защиты и соответственно учитывать это при исчислении шестимесячного срока подачи жалобы.

255. Большое количество жалоб касается социальных и экономических вопросов - низких пенсий и льгот, вкладов в банках и других обанкротившихся кредитно-финансовых учреждениях и вкладов, не проиндексированных по уровню инфляции, жилищных проблем и т.п.

256. Учитывая обязывающий характер постановлений Суда (Статья 46 Конвенции), можно предполагать, что решения, принятые по отдельным жалобам, повлекут за собой для России обязательство принять законодательные или иные меры по устранению недостатков, выявленных Судом. Поэтому в настоящем докладе, в частности в разделе о правах человека, мы будем во всех соответствующих случаях основываться на заключениях Европейского Суда по правам человека.

257. Мы с удовлетворением отмечаем, что важность соблюдения Европейской Конвенции было подчеркнуто Пленумом Верховного Суда 10 октября 2003 года в постановлении, касающемся применения судами общей юрисдикции принципов и норм международного права и международных договоров, стороной которых является Российская Федерация. В этом решении указывается, что Конвенция, интерпретируемая в свете прецедентной практики Европейского Суда, является составной частью национального правопорядка и ее положения имеют преимущественную силу по сравнению со всеми другими законодательными положениями.

258. В связи с этим мы глубоко обеспокоены выводами Европейского суда по правам человека в деле «Шамаев и 12 других против Грузии и России». Постановление, которое было вынесено 12 апреля 2005 года и пока не является окончательным¹⁴³, касается выдачи Грузией ряда предполагаемых чеченских повстанцев Российской Федерации. Касательно жалоб, поданных против России, Суд установил нарушение пункта 1 (а) Статьи 38 Конвенции (обязательство предоставить все необходимое для изучения дела другой стороной) в связи с недостаточным сотрудничеством со стороны российских властей, которые отказались принять миссию по установлению фактов, невзирая на неоднократные запросы Суда, тем самым отказывая ему в доступе к заявителям, задержанным в России. По словам Суда, данное поведение неприемлемым образом воспрепятствовало установлению части фактов по делу. Суд также постановил, что Российская Федерация нарушила Статью 34 (обязательство не препятствовать эффективному использованию права подавать индивидуальную жалобу) по отношению к пяти заявителям, выданным России 4 октября 2002 года и двум заявителям, арестованным российскими властями 19 февраля 2004 года. Если данное постановление станет окончательным или если его подтвердит Большая палата, недостаточное сотрудничество со стороны российских властей неизбежно вызовет серьезные сомнения касательно готовности России добросовестно выполнять обязательства, принятые при ратификации Европейской конвенции о правах человека.

259. Наконец, в свете растущей нагрузки на Европейский суд по правам человек и для того, чтобы внести вклад в повышение эффективности системы контроля Конвенции в долгосрочной перспективе, мы призываем руководство России принять все необходимые шаги для скорейшего

¹⁴³ Постановление станет окончательным при условиях, изложенных в пункте 2 статьи 44 Конвенции.

подписания и ратификации Протокола №14 к Конвенции, как это было рекомендовано в Декларации Комитета министров «Обеспечение эффективности выполнения Европейской конвенции о правах человека на национальном и европейском уровнях»¹⁴⁴. Это поможет, помимо прочего, снизить большое количество заявлений, ожидающих рассмотрения в Суде, в которых Российская Федерация фигурирует в качестве ответчика, и ускорить обработку новых заявлений.

В. Право на жизнь и борьба с безнаказанностью

Атмосфера безнаказанности в Чечне

260. Ассамблея последовательно осуждала грубые нарушения прав человека, а также нарушения международного гуманитарного права и военные преступления, совершенные в Чечне обеими сторонами конфликта. С самого начала первого конфликта в Чечне в 1994 году Ассамблея призвала привлечь к ответственности лиц, совершивших эти действия, однако эти призывы оставались почти без последствий. В результате возникла атмосфера безнаказанности, которая способствует продолжению нарушений прав человека, лишает тысячи жертв надежды на справедливость и ожесточает людей до такой степени, что Чеченская Республика может действительно стать неуправляемой. Подлинный политический процесс в республике невозможен без прекращения нарушений прав человека и привлечения к ответственности лиц, совершивших такие нарушения¹⁴⁵.

261. В своей Резолюции 1403 (2004)¹⁴⁶ Ассамблея решительно осудила многочисленные нарушения прав человека в форме убийства, насильственных исчезновений, пыток, захвата заложников, изнасилования и произвольного задержания, совершенные представителями различных федеральных и пророссийских чеченских сил безопасности в ходе их "специальных" или "целевых" операций в Чеченской Республике, а также во все большей мере в соседних регионах¹⁴⁷. Распространение атмосферы безнаказанности на другие регионы (даже не прилегающие к Чечне) наглядно демонстрируют события в Благовещенске. По данным «Мемориала», который отслеживает ситуацию лишь на одной трети территории республики, 396 человек похитили в 2004 году, 24 из них позднее нашли мертвыми и 175 пропали без вести¹⁴⁸.

262. Переход федеральных сил от широкомасштабных "зачисток" к сравнительно небольшим "целевым операциям" характеризуется неправительственными организациями как псевдоулучшение. По их мнению, хотя такие операции затрагивают меньшее число людей, их можно сравнить с действиями "эскадронов смерти", которым придается видимость законности. Кроме того, из-за значительно меньшего числа потенциальных свидетелей родственники жертв боятся жаловаться, так как лиц, сообщивших информацию, гораздо легче выявить и подвергнуть репрессиям¹⁴⁹.

263. 24 февраля 2005 года Европейский суд по правам человека постановил в трех решениях¹⁵⁰,

¹⁴⁴ Принято Комитетом министров 12 мая 2004 года на его 114 сессии.

¹⁴⁵ Резолюция 1323 (2003) о положении в области прав человека в Чеченской Республике от 2 апреля 2003 г.

¹⁴⁶ Резолюция 1403 (2004) о положении в области прав человека в Чеченской Республике от 8 октября 2004 г.

¹⁴⁷ См. также резолюцию Генеральной ассамблеи МХФ "Кризисное положение в области прав человека в Чеченской Республике и его грозные последствия", Москва-Вена, 15 ноября 2004 г.

¹⁴⁸ Сложно дать точную статистику по случаям исчезновения. Официальные данные также отличаются, например, нынешний и.о. омбудсмена в Чечне г-н Хасуев заявил в октябре 2004 года, что более 2500 человек были похищены за последние 4 года. Федеральный омбудсмен г-н Лукин заявил, что только за первые 11 месяцев 2004 года исчезли 1700 человек (<http://www/hro.org/war/2005/02/17.php>). См. также доклады Международной Хельсинской Федерации в марте 2005 года и Human Rights Watch за февраль 2005 года.

¹⁴⁹ См. избранные дела о нарушении прав человека в Чечне, приложенные к Докладу о положении в области прав человека в Чеченской Республике, док.10283 от 20 сентября 2004 г.

¹⁵⁰ Постановления станут окончательными при условиях, изложенных в пункте 2 статьи 44 Конвенции.

что были нарушения права на жизнь и запрета пыток, а также права на эффективное средство правовой защиты и права беспрепятственного пользования имуществом (Статьи 2, 3 и 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свободах (ЕКПЧ) и Статья 1 Протокола 1 к ЕКПЧ) в шести делах из Чеченской республики. В деле «Хашиев и Акаева против России» Европейский суд постановил, что за гибель родственников истцов, которые были убиты военнослужащими, отвечает государство в масштабах, предусмотренных за нарушение права на жизнь (Статья 2). В постановлении по делу «Исаева, Юсупова и Базаева против России» и в отдельном постановлении по шестому делу, «Исаева против России», Европейский суд постановил, что российские власти не смогли защитить право на жизнь истцов и их родственников при планировании и осуществлении военных операций. Суд присудил финансовую компенсацию во всех шести случаях. В целом, более 150 индивидуальных жалоб из Чечни были поданы в Суд. В них также ставится вопрос о недоступности эффективных средств правовой защиты, так как в Чечне не существует ни судов, ни других функционирующих гражданских правоохранительных учреждений.

264. Следует напомнить, что Россия не заявила об использовании ею права на отступление от обязательств по Конвенции согласно Статье 15, которая предусматривает такую возможность «в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации». Кроме того, даже если бы такое заявление было сделано, пункт 2 Статьи 15 устанавливает, что это не может служить "основанием для какого бы то ни было отступления от положений Статьи 2 или от положений Статьи 3, пункта 1 Статьи 4 и Статьи 7". Это означает, что за исключением Статьи 5, в отношении которой Россия сделала заявление об отступлении от обязательств, все остальные положения Конвенции полностью применимы в Чечне.

265. Нас крайне беспокоят сообщения, что ряд чеченцев, обратившихся в Европейский Суд по правам человека, подвергаются репрессивным мерам. Диапазон таких мер включает запугивание и угрозы, а в двух случаях - убийство заявителя или его близких родственников. Создается впечатление, что чеченцы - жертвы нарушений прав человека не только имеют крайне ограниченные возможности обращения к правосудию в Российской Федерации, но и рискуют жизнью, когда они пытаются сделать это через международные механизмы¹⁵¹.

266. Новая пугающая тенденция состоит также в захвате в качестве заложников родственников лиц, подозреваемых в терроризме, чтобы заставить последних сдаться властям, угрожая их родственникам пытками и убийством. Такие методы являются совершенно неприемлемыми преступными действиями, которые должны быть искоренены федеральными и чеченскими властями. В этой связи мы были шокированы сообщением о недавнем заявлении, сделанном Генеральным прокурором Российской Федерации г-ном Устиновым на заседании Государственной Думы в ноябре 2004 года, в котором он высказал мнение, что захват заложников может быть одной

¹⁵¹ По сведениям "Международной амнистии" 10 апреля 2004 года Анзор Покаев, 24 года, отец которого Шарфудин Самбиев и девять других лиц из Старых Атагов в июле 2003 года подали жалобу в Европейский Суд по правам человека, исчез. На следующее утро тело Покаева с многочисленными огнестрельными ранениями было найдено примерно в 10 километрах от Старых Атагов. Согласно докладу Международной Хельсинской Федерации от 15 сентября 2004 г., другие заявители, как Заура Битиева (жалоба №57953/00), были убиты, другие – например, Марзет Имакаева (№7615/02) и Шарфудин Самбиев (№38693/04) – преследовались. Доклад также упоминает, что некоторые организации, которые представляют заявителей в ЕСПЧ, а именно «Мемориал», Европейский центр по защите прав человека (European Human Rights Advocacy Centre) и Правовая инициатива по Чечне (Chechnya Justice Initiative), информировали об инцидентах, направленных против их клиентов. В письмах к Страсбургскому Суду они упоминают 13 дел с общим количеством в 29 нарушений, когда разные заявители были преследуемы в связи с их поиском правосудия. В общем, случаи преследования заявителей в ЕСПЧ включают устные и письменные угрозы, иногда адресованные членам семьи. В одном случае заявитель потерял свою работу. В двух случаях военнослужащие незаконно провели обыск в доме заявителя. По крайней мере один заявитель был ограблен. В четырех случаях заявители были избиты. В одном случае заявитель был вынужден скрываться. По крайней мере, в двух случаях заявители раздумывают об отзыве своих жалоб. Двое уже формально отзывали свои жалобы. Большинство сообщенных угроз и избиений имели место в 2003 и 2004 гг. Считается, что во все эти случаи были вовлечены федеральные силы. Организации, представляющие заявителей, утверждают, что извещения о таких инцидентах, которые направлялись Судом российским властям, имели позитивный эффект и давление на отдельных заявителей и их семьи ослабевало.

из мер, направленных на борьбу с терроризмом¹⁵². Российские правозащитные неправительственные организации потребовали от Президента отправить в отставку Генерального прокурора за это предложение, которое представляет собой нарушение ряда международных документов в области прав человека.

267. Мы надеемся, что данное заявление Генерального прокурора не имеет отношения к похищению в декабре 2004 года, которое якобы было совершено сотрудниками силовых структур, контролируемых первым заместителем премьер-министра правительства Чечни Рамзаном Кадыровым (так называемыми «кадыровцами»), восьми родственников Аслана Масхадова.

268. Мы также с беспокойством узнали о серии нападений на активистов правозащитного движения в Ингушетии. Организация "Международная амнистия", изучив положение в Ингушетии, в том числе непосредственно на месте, пришла к выводу, что правозащитники и активисты, высказывающиеся по поводу ситуации в регионе, а также лица, ведущие расследование нарушений и обращающиеся в Европейский Суд по правам человека, сами все чаще становятся жертвами серьезных нарушений прав человека. Как подчеркивается в докладе организации, некоторые из них были убиты или "исчезли". Многие другие были подвергнуты пыткам, в том числе изнасилованию, а значительно большее число из них пострадали от жестокого обращения, преследования и запугивания¹⁵³.

269. Мы делаем вывод, что положение в области прав человека в Чечне до сих пор не улучшилось, и что Россия не обеспечила верховенства права и не добилась в пределах своей юрисдикции в Чечне соблюдения прав человека и основных свобод, как это предписано Статьей 3 Устава Совета Европы. Россия до сих пор не выполнила своего конкретного обязательства привлечь к судебной ответственности лиц, ответственных за нарушения прав человека в связи с событиями в Чечне (Заключение №193 (1996), п. 7.vii), и строго соблюдать положения международного гуманитарного права, в том числе в случае вооруженных конфликтов на ее территории (10.xiv.).

270. Поэтому мы решительно призываем российские власти положить конец сохраняющейся в Чечне ситуации, когда преступления остаются безнаказанными, провести беспристрастное и тщательное расследование нарушений прав человека, совершенных федеральными войсками и/или чеченскими правоохранительными органами, и прекратить практику запугивания и преследования активистов-правозащитников, работающих в этом регионе.

Другие дела

271. В различных районах страны имело место несколько убийств официальных лиц, некоторые из которых могли иметь политический характер, будучи связанными либо с продолжающимся конфликтом в Чечне либо с политической борьбой. 17 апреля 2003 года был застрелен известный депутат Думы, сопредседатель партии "Либеральная Россия" Сергей Юшенков. Он был известен своей критикой администрации Путина по ряду вопросов и был участником борьбы за лидерство в своей партии. Первое заседание суда по делу об убийстве Юшенкова состоялось 26 декабря. В марте 2004 г. присяжные Московского городского суда признали Михаила Коданева, являющегося

¹⁵² "Задержание родственников террористов во время теракта несомненно помогло бы нам спасти людей," - заявил Устинов в Государственной Думе. В своем выступлении он призвал депутатов рассмотреть этот вопрос при пересмотре закона о терроризме. В ответ спикер Думы Борис Грызлов заявил, что российский парламент готов рассмотреть поправку к существующему закону о борьбе с терроризмом, чтобы дать возможность федеральным силам брать заложников в случае террористических нападений (Moscow News, <http://moscownews.com>).

¹⁵³ Доклад "Международной амнистии" "Российская Федерация: Риск откровенного высказывания. Нападения на правозащитников в контексте вооруженного конфликта в Чечне", ноябрь 2004 г., www.amnesty.org. "Международная амнистия" задокументировала ряд случаев, когда несколько членов неправительственной организации Общество российско-чеченской дружбы были объектом нескольких нападений российских федеральных и чеченских вооруженных сил в Чечне. Глава информационного центра Общества на Северном Кавказе Имран Эжиев на протяжении последних пяти лет подвергался задержанию более десятка раз. Ряд других членов Общества российско-чеченской дружбы были убиты, как утверждает, российскими войсками, что может свидетельствовать о проведении преднамеренной кампании, направленной против активистов правозащитного движения. Уголовное расследование этих инцидентов не дало результатов, никто не был привлечен к ответственности. В августе 2004 г. расследование было прекращено.

сопредседателем партии "Либеральная Россия" и поддерживающего противника президента Путина Бориса Березовского, и трех соучастников виновными в организации убийства.

272. В июле 2003 года при загадочных обстоятельствах (причиной смерти была названа "острая аллергическая реакция") умер член Государственной Думы, главный редактор "Новой газеты" Юрий Щекочихин. Он был давно известен как специалист по журналистским расследованиям, разоблачавший коррупцию в Моссовете, Министерстве обороны, Генеральной прокуратуре и среди российских военных сил в Чечне. Он, как и Юшенков, к моменту своей гибели начал расследование утверждений об ответственности ФСБ за взрывы жилых домов в Москве в 1999 году¹⁵⁴. Согласно комментариям российской делегации, российский федеральный центр судебно-медицинской экспертизы Министерства юстиции не обнаружил свидетельств того, что смерть была вызвана насильственными действиями или отравлением химическими веществами. В связи с этим, московская городская прокуратура отказалась возбудить уголовное дело в августе 2003 года. Генеральная прокуратура поддержала данное решение.

273. 19 июня в своем доме в Санкт-Петербурге был застрелен известный правозащитник, профессор этнологии и эксперт по проблемам расизма и дискриминации в Российской Федерации Николай Гиренко. Он пользовался широкой известностью и уважением за свои работы и исследования расизма и дискриминации в Российской Федерации, являлся главой комиссии по правам меньшинств Санкт-Петербургского Союза ученых. По просьбе властей Москвы и Санкт-Петербурга он провел ряд исследований деятельности организаций неонацистов и скинхедов в Российской Федерации и неоднократно предупреждал, что эти организации расширяют свою деятельность. Николай Гиренко в качестве эксперта участвовал в ряде имевших большой резонанс расследований и судебных процессов и считался ведущим экспертом в стране по этой проблематике¹⁵⁵. Через несколько дней после убийства, на веб-сайте одной из экстремистских групп было опубликовано сообщение, что она берет на себя ответственность за него. Мы с огорчением узнали, что в расследовании этого убийства по состоянию на апрель 2005 года нет существенного продвижения. Мы призываем российские власти обеспечить тщательное и быстрое расследование и привлечь виновных к ответственности.

С. Отмена смертной казни

274. В соответствии с Заключением №193 (1996), пункт 10.ii., Россия взяла на себя обязательство подписать в течение года и ратифицировать в течение трех лет с момента своего вступления в Совет Протокол № 6 к Европейской Конвенции по правам человека, предусматривающий отмену смертной казни в мирное время, а также ввести, начиная со дня своего вступления, мораторий на смертную казнь. До настоящего времени это основополагающее обязательство в том, что касается ратификации Протокола №6, остается невыполненным.

275. После Указа Президента от 16 мая 1996 года "О поэтапном сокращении исполнения смертной казни в связи со вступлением Российской Федерации в Совет Европы" соблюдается официальный мораторий на исполнение смертных приговоров, введенный президентом Ельциным 2 августа 1996 года. 16 апреля 1997 года Россия подписала Протокол № 6, что в соответствии с Венской конвенцией является юридическим обязательством. Затем, 6 августа 1999 года, президент внес на рассмотрение Государственной Думы законопроект о ратификации, однако до настоящего времени законопроект не принят даже в первом чтении.

276. 2 февраля 1999 года Конституционный Суд постановил, что суды не могут выносить смертные

¹⁵⁴ Доклады Государственного департамента США о правах человека за 2003 и 2004 гг. (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/>).

¹⁵⁵ Коллеги-ученые и правозащитники считают, что убийство было связано с его правозащитной деятельностью, в частности с его борьбой против расизма и изучением движения "скинхедов". Согласно сообщению, заместитель прокурора Санкт-Петербурга заявил, что следствие также считает, что его исследовательская деятельность и экспертные заключения в ходе расследования и рассмотрения в суде дел о расизме являются наиболее вероятными мотивами убийства. В то же время сообщается, что прокурор также сказал, что убийство могло быть результатом хулиганских действий. Такое утверждение часто делается милицией в случаях нападения, возможно совершенных на почве расизма.

приговоры до тех пор, пока на всей территории страны не введена система судов присяжных. Принятый в декабре 2001 года Закон о введении в действие Уголовно-процессуального Кодекса Российской Федерации (с поправками, принятыми в 2002 году) предусматривает поэтапное введение в стране суда присяжных - с 1 июля 2002 в 9 субъектах Российской Федерации, с 1 января 2003 года в 60 субъектах, с 1 июля 2003 года в 13 субъектах, с 1 января 2004 года в 5 субъектах и с 1 января 2007 года в Чеченской Республике. Таким образом, даже если мораторий 1996 года будет отменен, решение Конституционного Суда от 1999 года воспрепятствует вынесению смертных приговоров, по крайней мере до 2007 года¹⁵⁶.

277. В своей Резолюции 1277 (2002) Ассамблея, признавая, что официальный мораторий на смертную казнь, введенный президентом Ельциным 2 августа 1996 года, соблюдался, тем не менее призвала российские власти отменить смертную казнь де-юре и завершить процесс ратификации Протокола № 6 к Европейской Конвенции о правах человека. До тех пор, пока смертная казнь не отменена законодательным путем, неисполнение смертных приговоров будет полностью зависеть от наличия политической воли сохранять мораторий де-факто, существующий в стране с 1996 года.

278. Мы хотим напомнить российским властям, что отмена смертной казни является для политиков шагом, требующим политического мужества, однако это одна из тех фундаментальных общественных ценностей, где политические лидеры должны вести за собой, а не подчиняться данным последних опросов общественного мнения. Это не означает, что следует игнорировать реальные тревоги людей, но это значит, что нужно набраться смелости признать, что смертная казнь не является панацеей в борьбе с преступностью, укреплении морального духа народа и обеспечении справедливости. Соблюдение прав человека никогда не должно зависеть от капризов общественного мнения. Так, пытки неприемлемы ни в коем случае, даже если бы существовала общественная поддержка их применения в отдельных случаях. Задача политиков и общественных деятелей в демократическом обществе состоит в том, чтобы вести за собой, а не идти на поводу у общественного мнения или прикрываться им. Когда на карту поставлены права человека, необходимо принимать политическое решение¹⁵⁷.

279. Срок, отведенный Ассамблеей для ратификации, истек в 1999 году, и Россия на сегодняшний день является единственной европейской страной, не отменившей смертную казнь де-юре¹⁵⁸.

280. Мы хотели бы напомнить российским властям о том, что Ассамблея всегда была непреклонна в том, что ратификация Протокола №6 имеет исключительную важность для каждого государства-члена Совета Европы и что государства, отказывающиеся его ратифицировать или неправомерным образом затягивающие ратификацию в нарушение формальных обязанностей, взятых на себя на момент вступления, вынуждены будут столкнуться с последствиями такого отношения. Делегация Украины¹⁵⁹ и делегация Армении¹⁶⁰ в Парламентской Ассамблее

¹⁵⁶ Согласно части второй статьи 20 Конституции смертная казнь вплоть до ее отмены может вводиться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни; при этом обвиняемый имеет право на рассмотрение своего дела судом присяжных. Согласно действующему Уголовному кодексу Российской Федерации смертная казнь включена в перечень возможных наказаний (Ст. 44); смертная казнь признается исключительной мерой наказания, которая может назначаться только за особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь (Ст. 59); смертная казнь предусматривается как возможное наказание по пяти статьям УК: убийство при отягчающих обстоятельствах; посягательство на жизнь общественного или государственного деятеля; посягательство на жизнь лица, отправляющего правосудие или проводящего расследование; посягательство на жизнь должностного лица правоохранительных органов; геноцид.

¹⁵⁷ «"Смерть неправомерна". Совет Европы и смертная казнь», октябрь 2001 г.

¹⁵⁸ После своего недавнего вступления в Совет Европы Монако подписала Протокол 5 октября 2004 г. и, как ожидается, вскоре ратифицирует его.

¹⁵⁹ См. Резолюцию 1179 (1999), принятую 27 января 1999 года, и Резолюцию 1194 (1999), принятую 24 июня 1999 года (Док. 8424, докладчики г-н Келам и г-жа Северинсен).

¹⁶⁰ См. Резолюцию 1304 (2002), принятую 26 сентября 2002 года (Док. 9542, докладчики г-жа Белогорска и г-н Яскерня).

столкнулись с тем, что в 1999 и 2002 годах соответственно, их полномочия могли быть аннулированы и, в случае Украины, была дана рекомендация Комитету министров приостановить ее право представительства в соответствии со статьей 8 Устава Совета Европы.

281. Учитывая данные прецеденты, мы настоятельно призываем руководство России воспользоваться абсолютным большинством, которым оно пользуются в парламенте, и ратифицировать Протокол №6 без дальнейших проволочек, самое позднее к декабрю 2005 года.

D. Пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение

282. Мы приветствуем принятые в декабре 2003 года поправки в Уголовный Кодекс Российской Федерации, которые вводят в уголовное законодательство определение термина "пытки"¹⁶¹. Мы надеемся, что это приведет к увеличению числа лиц, которым будет предъявляться обвинение в совершении пыток (статья 117 Уголовного Кодекса), а не в превышении должностных полномочий (статья 286) или в принуждении к даче свидетельских показаний (статья 302), по которым предусматриваются меньшие санкции.

283. 10 июля 2003 года Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания сделал Публичное заявление (CPT/Inf (2003) 33), в котором констатируется "продолжающееся использование представителями правоохранительных органов и федеральных сил, действующих в Чеченской Республике, пыток и других форм жестокого обращения" и отмечается, что "меры по привлечению к судебной ответственности лиц, совершивших такие действия, принимаются медленно и во многих случаях в конечном счете неэффективно". Сообщения о жестоком обращении, полученные Комитетом, касались правоохранительных органов (управлений внутренних дел и некоторых структур Федеральной службы безопасности) на всей территории Чеченской Республики и относились как к официальным, так и к неофициальным местам заключения. В ходе посещений Чеченской Республики в 2002 и 2003 годах Комитет собрал значительный объем информации, свидетельствующей о нарушении прав человека в ходе спецопераций и других целевых мероприятий, осуществляемых федеральными силовыми структурами, в том числе о жестоком обращении с задержанными и насильственном исчезновении людей.

284. Более недавно, в октябре 2004 года, Международная хельсинкская федерация за права человека опубликовала доклад о местах заключения в Российской Федерации¹⁶². Делегация МХФ посетила ряд мест заключения, подчиненных Министерству юстиции, условия содержания в которых были различными - от удовлетворительных до бесчеловечных. Она положительно оценила усилия Московского департамента исполнения наказаний по улучшению условий содержания в местах предварительного заключения для несовершеннолетних и женщин. Эти усилия привели за последние три года к существенному улучшению условий в этих учреждениях. В то же время делегация отметила, что для достижения полного соответствия международным стандартам обращения с заключенными российское законодательство и политика в этой области нуждаются в дальнейших существенных реформах. Условия содержания лиц, осужденных на пожизненное тюремное заключение, были охарактеризованы как бесчеловечные.

285. Российские правозащитные неправительственные организации и СМИ сообщают о многочисленных случаях пыток и жестокого обращения со стороны представителей российских правоохранительных органов. В их числе - применение физического и психологического насилия во

¹⁶¹ Согласно федеральному закону № 162-ФЗ от 8 декабря 2003 г. статья 117 Кодекса ("Истязание") была дополнена следующим пунктом: "Под пыткой в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса понимается причинение физических или нравственных страданий в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях".

¹⁶² "Места заключения в Российской Федерации", доклад о посещении делегации правозащитных НПО мест заключения в Российской Федерации 19-20 февраля 2004 г.

время ареста, содержания под стражей и допроса подозреваемых¹⁶³. Совсем недавно действующий в Москве Комитет по правам человека опубликовал доклад, в котором содержится перечень более 500 жалоб на жестокость полиции, поступивших за последние два года только из московского региона¹⁶⁴.

286. Одной из причин широкого использования пыток и жестокого обращения со стороны правоохранительных органов является, судя по всему, потребность в "хорошей" статистике раскрытия преступлений. Поэтому милиционеры и другие сотрудники правоохранительных органов обычно прибегают к насилию для того, чтобы добиться признаний или информации о сообщниках и т.п. Причины этой порочной практики коренятся в существующей системе оценки деятельности правоохранительных органов и их сотрудников, которая основана на количественных данных о доле раскрытых преступлений по отношению к зарегистрированным¹⁶⁵. Другой причиной является низкая правовая культура и недостаточная воспитательная работа среди сотрудников.

287. Согласно сведениям правозащитных неправительственных организаций¹⁶⁶, жестокому обращению со стороны полиции способствует слабая система контроля, как внутреннего, так и внешнего. Служба собственной безопасности Министерства внутренних дел, созданная в 1995 году, не имеет достаточных кадров и ресурсов. Кроме того, она подчинена тем же начальникам, что и милиция, а большая часть ее персонала набирается из числа сотрудников милиции.

288. Прокуратура, отвечающая за надзор за правоохранительными органами, как представляется, также недостаточно эффективна в борьбе с пытками и жестоким обращением. Тому есть несколько причин. Расследование жалоб о жестоким обращении проводится прокуратурой того же района, в котором имел место, по утверждению заявителя, факт жестокого обращения. В то же время сотрудники прокуратуры и органов внутренних дел одного района обычно тесно сотрудничают при расследовании преступлений, устанавливая таким образом тесные рабочие и личные отношения, что подрывает беспристрастность прокуроров. Кроме того, местные органы прокуратуры часто не обладают необходимыми техническими ресурсами и кадрами для расследования всех жалоб, в том числе обвинений в пытках. Поэтому прокуроры часто поручают расследование таких жалоб органам внутренних дел по месту возможного совершения нарушений.

Милицеские облавы в Благовещенске

289. Нас крайне встревожили жестокие события, которые произошли в Благовещенске (Башкортостан) с 10 по 14 декабря 2004 года. Тысяча человек, преимущественно мужчины, от 14 до 30 лет, были арестованы милицией, многих избили, также сообщалось о случаях пыток и изнасилованиях. Из более чем 400 человек, обратившихся в местные больницы, у большинства были тяжелые ушибы, у многих других сотрясения и переломы. По официальной версии, причина таких широкомасштабных операций заключалась в нападении, которое якобы было совершено на сотрудников милиции за несколько дней до облавы. Семь высокопоставленных сотрудников милиции получили выговор, а заместитель руководителя местного отделения милиции с членами отряда специального назначения (ОМОН), участвовавшим в облаве, были понижены в ранге. Позднее, 6 младшим сотрудникам милиции предъявили обвинение в «превышении должностных полномочий с применением силы». Федеральный омбудсмен и правозащитники призвали снять с

¹⁶³ Недавний пример жестокого обращения содержится в документе "Международной амнистии" "Срочно" от 18 ноября 2004 г. Согласно этому сообщению 15-летний Виктор Кнаус был избит и подвергся угрозам со стороны служащих российской полиции с целью вынудить его признаться в убийстве двух мальчиков. Показания, полученные, согласно этому сообщению, путем применения силы могут быть использованы против него в суде, который вероятно начнется через несколько недель.

¹⁶⁴ RFE/RL Newsline Vol. 8, No. 156, Part I, 17 August 2004.

¹⁶⁵ Например, официальный Интернет-сайт Министерства внутренних дел регулярно сообщает о количестве зарегистрированных и раскрытых преступлений. В январе - октябре 2004 года зарегистрировано 2 407 800 преступлений, раскрыто 1 305 100 (на 2% больше, чем за тот же период 2003 г.).

¹⁶⁶ См., например, доклад Исследовательского центра для гражданского общества ДЕМОС "Пытки и жестокое обращение в российской милиции: причины противозаконной практики" (<http://publicverdict.org>).

должности министра внутренних дел Башкирии, который лично подписал приказ о направлении ОМОНа в город.

290. Мы разделяем озабоченность, выраженную Подкомиссией по правам человека Комиссии по правовым вопросам и правам человека Ассамблеи в заявлении от 27 января 2005 года, в котором осуждаются события в городе Благовещенске 10-14 декабря 2004 года как «ужасающий пример распространения атмосферы безнаказанности в Чеченской республике на другие регионы Российской Федерации». Такой вывод основан на том факте, что облавы проводились местной милицией вместе с отрядом особого назначения (ОМОНОм) с города Уфа, который ранее базировался в Чечне.

291. Мы призываем поэтому российские власти обеспечить быстрое, беспристрастное и полное расследование всех сообщений о пытках и судебное преследование и наказание виновных в них лиц (в частности, касательно событий в Благовещенске), а также улучшить контроль за деятельностью правоохранительных органов.

292. Мы хотели бы также подтвердить наш призыв к России разрешить публикацию всех докладов о посещении страны Европейским Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и принять все необходимые меры по выполнению рекомендаций Комитета.

Е. Насилие над женщинами

293. В декабре 2004 года Специальный докладчик по вопросу насилия над женщинами, его причин и последствий Комиссии ООН по правам человека сделала заявление по результатам своего визита в Россию¹⁶⁷. Специальный докладчик приветствовала недавнюю ратификацию Россией Факультативного протокола к Конвенции об уничтожении всех форм дискриминации женщин, однако, она отметила, что насилие, особенно в семьях, по-прежнему наносит вред и ежегодно уносит жизни тысяч женщин. В связи с системой регистрации (пропиской) и недостаточностью финансовых средств многие женщины вынуждены жить под одной крышей с партнерами, осуществляющими насилие над ними, даже после официального развода. Ситуация усугубляется нехваткой приютов. Насилие над женщинами и половая дискриминация по-прежнему стоят в конце повестки дня государства. Проекты законов о насилии в семье, представленные в Государственную Думу в 1996 и 1999 гг., не были приняты. Комиссия по делам женщин, отвечающая за обеспечение гендерного компонента в государственной политике и программах, была распущена в 2004 году. В настоящее время департамент Министерства здравоохранения и социального развития является единственным национальным инструментом борьбы с гендерной дискриминацией¹⁶⁸.

294. В связи с этим мы призываем российское руководство обратить внимание на обеспокоенность, высказанную в докладах, и принять конкретные законы о борьбе с домашним насилием. Мы также настоятельно рекомендуем руководству России учесть рекомендации, сделанные по этой проблеме Комиссаром по правам человека Совета Европы в докладе по России от апреля 2005 года (пункты 482-488).

Ф. Жестокое обращение в вооруженных силах

295. Вступая в Совет Европы, Россия обязалась сократить и, в конечном счете, искоренить случаи жестокого обращения, а также гибели людей в вооруженных силах, незадействованных в вооруженных конфликтах (Закключение №193 (1996), § 10.xix.)

¹⁶⁷ <http://www.unhchr.ch/huricane.nsf/view01/F4314BAD6D4F1D3FC1256F75004E65FF?opendocument>.

¹⁶⁸ См. также доклад 2003 г. Всемирной организации против пыток (World Organisation against Torture), поданный в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

296. Жестокое обращение с молодыми призывниками (также иногда именуемое «дедовщиной» или неуставными отношениями¹⁶⁹) остается серьезной проблемой в области прав человека. В недавнем докладе¹⁷⁰, опубликованном в октябре 2004 года, «Хьюман Райтс Уотч» заявила, что в результате таких злоупотреблений ежегодно десятки военнослужащих срочной службы погибают, а тысячи получают серьезные физические и психические травмы – нередко на всю жизнь. Сотни совершают самоубийства или предпринимают попытки покончить с собой, тысячи дезертируют из своих частей.

297. Хотя международное право обязывает российское правительство принять безотлагательные меры по прекращению этих злоупотреблений, оно пока что не предпринимало соответствующих шагов. Вместо того, чтобы занять четкую и публичную позицию по отношению к таким правонарушениям, государственные должностные лица по большей части игнорировали наличие такой проблемы в своих многочисленных выступлениях, посвященных военной реформе. Органам власти еще предстоит выработать четкую и комплексную стратегию борьбы с этими злоупотреблениями. При этом вместо того, чтобы тщательно разобраться, почему призывники первого года службы бегут из своих частей, военные должностные лица из раза в раз угрожают беглецам уголовным преследованием за самовольное оставление своих частей. Командиры воинских частей и представители военной прокуратуры укрывают виновников от ответственности вместо того, чтобы расследовать сообщения о случаях злоупотреблений. Позиция правительства тем более непонятна, что *дедовщина*, и это совершенно очевидно, подрывает боеготовность российских вооруженных сил.

298. Дедовщина существует в воинских частях на всей территории Российской Федерации. Она предусматривает наличие неформальной иерархии военнослужащих срочной службы на основе уже отслуженного ими срока и определенного набора прав и обязанностей для каждой группы лиц, входящих в эту иерархию. Военнослужащие второго года срочной службы, которых называют «деды», имеют практически неограниченную власть над более молодыми призывниками. Если когда-то дедовщина, возможна, служила цели посвящения в солдаты, за последние двадцать лет она выродилась в систему, при которой военнослужащие второго года службы, сами ранее бывшие жертвами злоупотреблений и лишений, получают неограниченную власть для того, чтобы издеваться над более молодыми солдатами без каких либо правил, ограничений или боязни наказания. Результатом является не более высокий дух воинского единства, а беззаконие и широкомасштабные нарушения прав человека.

299. Страшные истории о дедовщине ежегодно заставляют десятки тысяч российских родителей пытаться уберечь своих сыновей от службы в вооруженных силах. Постольку, поскольку наиболее состоятельным семьям это удается¹⁷¹, вооруженные силы во все возрастающей степени набирают

¹⁶⁹ У термина «жестокое обращение» значение шире, чем у «дедовщины», поскольку последняя включает лишь помыкание призывниками-новобранцами со стороны солдат второго года службы. Таким образом, дедовщина не включает издевательства офицеров над солдатами срочной службы (на долю которых, по оценкам Комитета солдатских матерей, приходится около 30 процентов всех преступлений, совершаемых в вооруженных силах). Мы также обращаем внимание на то, что официальная статистика включает правонарушения, входящие по составу преступления в категорию «неуставных отношений» (статья 335 Уголовного кодекса – «Нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности»). Эта статистика также не отражает случаев жестокого обращения со стороны офицеров, поскольку в таких случаях имеют место отношения подчиненности.

¹⁷⁰ Доклад организации «Хьюман Райтс Уотч» «Беды прохождения: Бесчеловечное и унижающее достоинство обращение с призывниками-новобранцами в российских Вооруженных Силах», опубликованный 20 октября 2004 года. Доклад основан на результатах исследований, проводившихся в течение 2002 и 2003 годов в семи регионах России, включая Челябинск, Москву, Новокузнецк, Новосибирск, Санкт-Петербург, Владивосток и Волгоград. «Хьюман Райтс Уотч» проинтервьюировала более сотни военнослужащих срочной службы, их родителей, должностных лиц, юристов, экспертов НПО и бывших военнослужащих. Военнослужащие проходили службу в более чем 50 воинских частях на территории более чем 25 из 89 субъектов Федерации. «Хьюман Райтс Уотч» также тщательно изучила архивные материалы ряда организаций, защищающих права военнослужащих. В феврале 2004 года «Хьюман Райтс Уотч» провела встречу для обсуждения своих выводов с официальными лицами Министерства обороны в Москве.

¹⁷¹ По разным оценкам, около половины молодых людей, освобожденных от воинской службы, получили это освобождение путем дачи взяток (в некоторых регионах суммы взяток достигали 5 000 долларов США).

призывников из бедных слоев населения, причем многие призывники страдают от недоедания, проблем со здоровьем, алкоголизма и наркомании или других социальных зол еще до того, как они приступают к несению службы. Более того, как уже отмечалось выше, тысячи молодых людей, ежегодно призываемые для прохождения службы в рядах вооруженных сил, бегут из своих частей и сотни кончают жизнь самоубийством.

300. В своем ответе на доклад «Хьюман Райтс Уотч» Министерство обороны Российской Федерации отметило, что «меры, предпринимаемые в последние годы органами военного управления, командирами всех степеней и офицерами воспитательных структур, позволили закрепить тенденцию неуклонного сокращения количества преступлений и происшествий в воинских коллективах. В полной мере это относится и к проблеме нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими.» Согласно статистике министерства, в течение ряда лет уровень преступности в вооруженных силах оставался в 2-2,5 раза ниже общенационального. «90% воинских коллективов в 2002, 2003, 2004 годах жили без "дедовщины", а в 80% частей вообще не было совершено ни одного правонарушения. То, что казарменное хулиганство не имеет массового характера, подтверждается и результатами работы правозащитников "Хьюман Райтс Уотч", которые за три года смогли найти лишь 100 пострадавших от "дедовщины" военнослужащих, на свидетельства которых они ссылаются в своем докладе¹⁷²».

301. Главный военный прокурор Александр Савенков заявил, что за первую половину 2004 года 25 призывников погибли в результате злоупотреблений, связанных с неуставными отношениями. За это же время 109 военнослужащих срочной службы покончили жизнь самоубийством, что представляет собой рост на 38 процентов по сравнению с тем же периодом прошлого года. Савенков заявил, что 60 из этих военнослужащих были «доведены до самоубийства» неуставными отношениями. Соответственно, согласно официальным статистическим данным, за первые шесть месяцев 2004 года 85 военнослужащих погибли в вооруженных силах по причинам, не связанным с военными конфликтами¹⁷³. Учитывая то, что данная статистика включает лишь дела, доведенные до суда, реальные масштабы этой проблемы действительно вызывают тревогу. Тем не менее, в Министерстве обороны нам заявили, что в России число самоубийств на 100 000 населения значительно меньше, чем в некоторых европейских странах.

302. Военная прокуратура, которая ответственна за рассмотрение жалоб солдат и расследование правонарушений в вооруженных силах, также сообщила о том, что за первые девять месяцев 2004 года 3 200 военнослужащих, в том числе 400 офицеров, были осуждены за «неуставные отношения». Около 3 000 военнослужащих стали жертвами неуставных отношений и 31 военнослужащий погиб за тот же период. В 2003 году за неуставные отношения были осуждены 3 400 военнослужащих, в том числе 500 офицеров; 4 500 военнослужащих были признаны жертвами неуставных отношений и 38 военнослужащих погибли¹⁷⁴.

303. Министерство обороны и военная прокуратура утверждают, что рост числа обнародованных случаев жестокого обращения объясняется возросшей прозрачностью в отношении правонарушений в армии. По словам должностных лиц этих организаций, она привела к существенному снижению уровня так называемой латентной преступности в армии. В числе мер по борьбе с жестоким обращением в армии представители Министерства обороны называли постепенный переход при комплектовании вооруженных сил с призыва на добровольную контрактную систему, сокращение срока службы до одного года (вместо полутора), дополнительные образовательные и просветительские кампании.

¹⁷² http://www.mil.ru/releases/2004/10/221209_8456.shtml.

¹⁷³ В ходе нашего визита в Москву мы пытались проверить эту информацию в Министерстве обороны и военной прокуратуре. Представители министерства заявили, что эти статистические данные засекречены. Заместитель Главного военного прокурора г-н Арутюнян, в свою очередь, не подтвердил и не опроверг эти данные, приведенные его начальником, и пообещал предоставить содокладчикам точную статистику к концу нашего визита (к моменту написания настоящего доклада никакой информации получено не было).

¹⁷⁴ Интервью Главного военного прокурора г-на Савенкова журналу «Итоги», 26.10.2004, http://genproc.gov.ru/ru/news/news_current.shtml?2004/10/507.html.

304. Представители Комитета солдатских матерей в Свердловской области сообщили нам о том, что число случаев жестокого обращения не снижается, и что, как следствие, дезертирство из воинских частей все еще остается распространенным явлением. Тем не менее, налажено более успешное сотрудничество с военной прокуратурой и командирами воинских частей (например, были введены специальные должности заместителей командиров по учебно-воспитательной работе, которые отвечают за сотрудничество с неправительственными организациями и разбираются со случаями жестокого обращения). Кроме того, министерство обороны решило, что дезертиров не следует возвращать в те воинские части, откуда они бежали, поскольку там они могут подвергнуться преследованиям.

305. В апреле 2005 года Министр обороны Сергей Иванов пообещал наказать виновных, включая старших офицеров, после того, как двенадцать призывников сбежали с военной морской базы в Ломоносове и подали жалобы о неуставных отношениях, утверждая, что после их прибытия на базу, их избивали старшие моряки.

306. Одна из причин распространенности этого явления состоит в том, как рассматриваются жалобы на жестокое обращение, если они все-таки подаются. Похоже, что первоначальное дознание по такой жалобе (за исключением дел, где фигурирует убийство) производит командир соответствующей воинской части, который как раз и заинтересован в замалчивании подобных фактов. Безусловно, это отражается на количестве дел, попадающих в поле зрения военной прокуратуры.

307. Правозащитные НПО также сообщают, что жестокое обращение с призывниками начинается сразу же с момента призыва, когда призывники оказываются в так называемых призывных пунктах в ожидании отправки в свои воинские части. Никто не обращает особого внимания на плохие условия в этих пунктах, где призывников содержат в плохо отапливаемых помещениях без надлежащего питания. То же самое можно сказать об условиях, в которых призывники доставляются в воинские части. В декабре 2003 года после доставки призывников в пограничную воинскую часть в город Магадан на Дальнем Востоке 100 человек заболело пневмонией, а один призывник умер от переохлаждения¹⁷⁵.

308. Мы согласны с заключением «Хьюман Райтс Уотч» о том, что российскому правительству нельзя ждать, пока будут созданы профессиональные вооруженные силы, прежде чем оно начнет успешно бороться с нарушениями, связанными с жестоким обращением с призывниками, да в этом и нет никакой необходимости. Мы не можем не повторить нашего призыва к российскому правительству безотлагательно принять все необходимые эффективные меры, чтобы надлежащим образом разрешить эту эндемическую проблему и существенно сократить число случаев жестокого обращения.

309. Приветствуя тот факт, что неуставные отношения в армии в большей степени становятся достоянием гласности, мы, тем не менее, считаем, что эта проблема должна решаться на федеральном уровне как один из приоритетов военной реформы. На уровне высших руководителей государственной власти следует безотлагательно и недвусмысленно заявить о неприемлемости такой практики и о намерении правительства сделать все возможное для ее искоренения. Следует ввести политику абсолютной нетерпимости к такого рода злоупотреблениям, подкрепленную образовательными программами для офицеров, усиленными механизмами контроля, привлечением к ответственности лиц, виновных в таких правонарушениях, и т.д.

310. То же самое также можно сказать о практике «аренды военнотружущих» частным организациям, при которой вознаграждение выплачивается офицерам, командирам воинских частей (см. ниже).

¹⁷⁵ Действующий командир, отвечавший за перевозку, в августе 2004 года был приговорен к 3 годам лишения свободы условно с испытательным сроком на 2 года.

Г. Принудительный труд

311. Мы были обескуражены известиями о существовании принудительного труда в российской армии. Правозащитные НПО даже используют термин «рабство», характеризуя практику, которая, похоже, получила широкое распространение (были приведены сотни случаев). Командиры или офицеры воинских частей «сдают в аренду» военнослужащих срочной службы частным фирмам для выполнения различных видов работ или используют их в качестве рабочей силы на строительстве собственного жилья. Союз Комитетов солдатских матерей утверждает, что такие правонарушения следует квалифицировать и преследовать по статье 127.2 Уголовного кодекса Российской Федерации – «Использование рабского труда»¹⁷⁶. По словам представителей Союза, в Хабаровске офицер, осудивший такой принудительный труд, был уволен со службы и помещен в психиатрическую больницу; в Волгограде офицеры сняли на камеру вывод военнослужащих на обычные работы за пределы части.

312. Представители Министерства обороны отрицали, что такие нарушения носят массовый характер, признав, что лишь один такой случай имел место в Самаре и что по этому делу было проведено надлежащее расследование. Мы разделяем негодование, выраженное Комиссаром по правам человека Совета Европы в его недавнем докладе по России в связи таким «современным рабством».

Н. Произвольное или незаконное задержание

313. Согласно Уголовно-процессуальному кодексу, милиция имеет право задерживать граждан на срок не более 24 часов; до истечения этого срока материалы дела должны быть переданы прокурору, которому дается 24 часа для того, чтобы возбудить уголовное дело или отказать в его возбуждении. При этом он должен решить, следует ли ему просить суд избрать меру пресечения в виде заключения под стражу. Закон запрещает содержание под стражей до суда за преступления, влекущие за собой наказание в виде лишения свободы на срок менее трех лет, за исключением тех случаев, когда существует обоснованная опасность бегства обвиняемого; срок заключения под стражу в ходе судебного процесса ограничен шестью месяцами, за исключением дел, связанных с особо тяжкими преступлениями. Уголовно-процессуальный кодекс указывает, что милиция должна завершить следствие в течение двух месяцев с момента задержания подозреваемого и передать дело прокурору для предъявления обвинения.

314. До января 2002 года подозреваемый мог содержаться в СИЗО ожидая суда до трех лет. Сегодня в большинстве случаев содержание в следственном изоляторе ограничивается шестью месяцами. Лишь по незначительному числу дел, связанных с особо тяжкими преступлениями и сложными следственными действиями, прокуратура может ходатайствовать о продлении содержания под стражей еще на шесть месяцев, и только с личного разрешения Генерального прокурора может быть подано прошение в суд о продлении срока содержания под стражей до максимума – 18 месяцев. За первые шесть месяцев после вступления в силу новых процедур ходатайств о продлении срока содержания под стражей до 18 месяцев не было, и в большинстве случаев судебный процесс начинался в отведенные законом шесть месяцев. По словам председателя Верховного Суда Лебедева, с января по май 2003 года суды получили 37 000 ходатайств о продлении срока содержания под стражей до суда, из которых 35 000 были удовлетворены. Эти процессуальные нормы в целом соблюдались; однако некоторые судьи в ряде регионов следовали им все еще не в полной мере. Согласно информации, которую мы получили в ноябре 2004 года, в 2004 году суды рассмотрели в общей сложности 630 000 дел, связанных с заключением под стражу, включая 150 000 дел, связанных с ходатайствами об условном освобождении.

315. Большинство случаев произвольного или незаконного заключения под стражу, о которых сообщалось в последнее время, было связано с сохраняющимся климатом безнаказанности в

¹⁷⁶ «Использование труда человека, в отношении которого осуществляются полномочия, присущие праву собственности, в случае, если лицо по не зависящим от него причинам не может отказаться от выполнения работ (услуг)».

Чечне и прилегающих к ней территориях, а также прав национальных меньшинств (см. соответствующие разделы настоящего доклада).

316. В еще одном деле – «Гусинский против России» – Суд усмотрел нарушение Статьи 5 Конвенции, поскольку содержание заявителя под стражей не было «законным», так как в силу закона об амнистии он подпадал под освобождение от уголовного преследования. Суд также постановил, что арест Гусинского также представлял собой злоупотребление властью и что путем его содержания под стражей власти намеревались заставить его продать свой медийный бизнес Газпрому на невыгодных для него условиях. Таким образом, суд установил нарушение Статьи 18 Конвенции с сочетанием со Статьей 5¹⁷⁷.

317. В этой связи мы ссылаемся на Резолюцию Ассамблеи 1418 (2005), в которой говорится, что обстоятельства, окружающие арест и судебное преследование ведущих должностных лиц компании «ЮКОС», недвусмысленно указывают на очевидный случай несоответствия с верховенством права и на то, что эти должностные лица – в нарушение принципа равенства перед законом – были произвольно выбраны властями.

318. Мы также отмечаем, что в решении Европейского суда по правам человека по делу «Ракевич против России» в октябре 2003 года было установлено нарушение Статьи 5 § 1 (обращение о помещении в психиатрический стационар было рассмотрено окружным судом в сроки, выходящие за установленные законом рамки). Статья 5 § 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод была также признана нарушенной, поскольку Федеральный закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» не давал заявителю возможности непосредственно оспорить перед судьей законность ее обязательного помещения в психиатрический стационар.

319. Мы призываем российские власти осуществить реформу соответствующего законодательства (Гражданский процессуальный кодекс и Федеральный закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»), чтобы обеспечить соблюдение Статьи 5 Конвенции и Рекомендации (2004)10 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно защиты прав человека и достоинства лиц с психическими расстройствами. Мы с удовлетворением узнали, что в рамках проверки исполнения решения по делу Ракевич уже был подготовлен первый проект нового закона.

I. Справедливое судебное разбирательство и доступ к суду

Справедливое судебное разбирательство в уголовном судопроизводстве

320. Вероятно, еще слишком рано оценивать, разрешили ли недавние поправки к Уголовно-процессуальному кодексу все проблемы, связанные с правом на справедливое судебное разбирательство в уголовном судопроизводстве, особенно в том, что касается роли прокуратуры и принципа равенства сторон, установленного Статьей 6 Конвенции.

321. Однако мы с удовлетворением отмечаем, что в июне 2003 года были внесены новые поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, призванные позволить «свидетелям» приходить по вызову для беседы в милицию со своим адвокатом. Эта поправка направлена на преодоление милицейской практики, при которой подозреваемые допрашивались без присутствия адвокатов под предлогом

¹⁷⁷ По мнению Суда, не подобает использовать такие аспекты публичного права как уголовное судопроизводство и заключение под стражу до суда в рамках стратегий коммерческого торга. То, что Газпром попросил заявителя подписать «июльское соглашение» в тот момент, когда тот находился в тюрьме, что министр утвердил это соглашение своей подписью и что позже представитель государственных следственных органов исполнил это соглашение, отказавшись от обвинения, убедительно свидетельствует о том, что судебное преследование заявителя было использовано в целях его запугивания. В таких обстоятельствах Суд не может не заключить, что ограничение свободы заявителя, разрешенное по Статье 5 § 1 (с), было применено не только для того, чтобы он предстал перед компетентным правовым органом по обоснованному подозрению в совершении преступления, но и по другим причинам.

того, что они являются свидетелями, а после получения признательных показаний они объявлялись обвиняемыми. Это подвижка, достойная приветствия.

322. Кроме того, теперь Уголовно-процессуальный кодекс ограничивает срок содержания под стражей без доступа к адвокату или членам семьи, а также не дает возможности использовать в суде показания, полученные в отсутствие адвоката; однако имелись сообщения о том, что значение этих реформ подрывается практикой приглашения милицией «дружественных» адвокатов на такие беседы и неосведомленностью адвокатов в целом об этих положениях. Несмотря на эти положения Кодекса, суды по-прежнему не проявляют желания исключать из доказательной базы показания, полученные, по утверждениям, путем принуждения.

323. Судьи, как правило, освобождают подозреваемых, если их признания были получены без присутствия адвоката или если они находились под стражей дольше установленного законом срока. Верховный Суд отменил ряд приговоров, в которых суды низшей инстанции давали разрешение на задержание подозреваемых на основаниях, которые Верховный Суд счел недостаточными.

Дело «ЮКОСа»

324. Дело когда-то крупнейшей российской нефтяной компании «ЮКОС» и ее руководителей стало вехой в развитии верховенства права в России. Справедливость суда над Ходорковским, Лебедевым и Пичугиным вызвала серьезную обеспокоенность. В своей Резолюции 1418 (2005) Ассамблея отметила следующие недостатки: задержки в получении разрешения прокурора на контакт с клиентами, отказ в доступе адвокатам г-на Лебедева в зал суда во время слушаний по вопросу досудебного задержания, обыск и изъятие документов в офисах адвокатов, вызов адвокатов для допроса по делам их клиентов и предполагаемое прослушивание разговоров адвокатов, необоснованные ограничения публичности некоторых судебных заседаний, отказ в внесении залога, и т.д.

325. Мы сожалеем, что Резолюция Ассамблеи осталась без внимания и появляется информация о новых предполагаемых случаях нарушения принципа верховенства права. В частности, мы обеспокоены известием о том, что заместитель руководителя юридического отдела «ЮКОСа» г-жа Светлана Бахмина, которую арестовали в декабре 2004 года, по-прежнему находится в предварительном заключении¹⁷⁸.

Право прокуратуры и других должностных лиц на подачу протеста для пересмотра в надзорном порядке решений судов, как по гражданским, так и по уголовным делам

326. Согласно действующему законодательству, прокурор и другие должностные лица, включая членов Президиума Верховного Суда, имеют право требовать пересмотра в порядке судебного надзора любых окончательных и вступивших в силу решений, вынесенных судами, как по существенным, так и по формальным признакам. В деле «Рябых против России» Европейский суд по правам человека 24 июля 2003 года постановил, что судебная система, в которой существует риск неоднократного¹⁷⁹ пересмотра окончательных и вступивших в силу приговоров вышестоящим судом в результате обращения должностного лица государства, сама по себе является несовместимой как с принципом правовой определенности, так и с «правом на суд», установленным Статьей 6 § 1 Конвенции. Этот принцип правовой определенности, среди прочего, предусматривает, что после того, как суды вынесли свое окончательное мнение по определенному вопросу, их решение не должно ставиться под вопрос.

¹⁷⁸ В феврале 2005 года Международная ассоциация адвокатов отправила письмо в российскую Генеральную прокуратуру с просьбой об освобождении Светланы Бахминой из-под стражи. 9 марта 2005 года Мосгорсуд оставил в силе решение суда Басманного района г. Москвы о продлении срока предварительного задержания бывшего сотрудника «ЮКОСа» до 2 мая.

¹⁷⁹ В деле Рябых первоначальное решение отменялось пять раз.

327. После вступления в силу Гражданского процессуального кодекса 1 февраля 2003 года мы с удовлетворением отмечаем, что срок подачи протеста с требованием пересмотра в порядке судебного надзора¹⁸⁰ по гражданским делам теперь ограничен одним годом (статья 376) и что список государственных должностных лиц, уполномоченных подавать такой протест, существенно сократился (статья 377). Эти изменения недвусмысленно показывают серьезность усилий российских властей по приведению внутреннего законодательства и практики в соответствие со стандартами Конвенции. Тем не менее, необходимы дальнейшие меры, направленные на предотвращение новых нарушений подобного рода. Действительно, до сих пор сравнительно большое число государственных должностных лиц все еще может потребовать отмены вступивших в силу решений суда, в сущности, на тех же спорных основаниях¹⁸¹, что и прежде, т.е. при наличии «серьезного нарушения законодательства».

328. Что касается дальнейших требуемых реформ, они должны быть направлены на расширение возможностей судебной системы по высококачественному отправлению правосудия в рамках обычного судебного разбирательства, с тем, чтобы избежать применения чрезвычайных средств для достижения этого результата. В рамках реформ, возможно, также следует подумать о расширении возможностей Верховного Суда и апелляционных судов по обеспечению правильного и единообразного применения закона.

329. В области уголовного судопроизводства ситуация улучшилась в результате вступления в силу нового процессуального кодекса. Согласно Главе 48 Кодекса, прокурор может внести представление, а обвиняемый (подозреваемый, приговоренный, оправданный) или потерпевший – жалобу о пересмотре в порядке судебного надзора окончательного приговора (определения или постановления) суда без каких-либо временных ограничений и на чрезвычайно широких основаниях. Однако статья 405 гарантирует, что в результате пересмотра приговора в порядке судебного надзора ухудшение положения осужденного не допускается¹⁸².

330. Помимо пересмотра в порядке судебного надзора, Кодекс предусматривает возможность возобновления разбирательства в связи с возникновением новых или вновь обнаруженных обстоятельств в пределах одного года в случаях, по которым был вынесен оправдательный приговор или когда дело было закрыто (временных ограничений нет, если разбирательство возобновляется в интересах осужденного). Последняя процедура, в целом, соответствует Статье 4 Протокола №7 ЕКПЧ и Рекомендации Комитета министров № R (2000)2 по пересмотру или возобновлению определенных дел на национальном уровне в результате решения Европейского суда по правам человека.

Длительность судопроизводства

331. Во многих государствах-членах Совета Европы¹⁸³, чрезмерная длительность судебного производства является одним из главных предметов жалоб, подаваемых в Суд. Российская

¹⁸⁰ В ответ на другие постановления по аналогичным нарушениям правительства других государств-членов либо полностью отказались от возможности такого рода пересмотра (например, Румыния после решения по делу Брумареку от 28 октября 1999 – см., в частности, § 61), либо были призваны Комитетом Министров осуществить реформы с целью достижения этого результата (например, Украина – см. Временную резолюцию Res. DH(2004)14 относительно решения Европейского суда по правам человека от 25 июля 2002 по делу холдинга «Совтрансавто» против Украины, принятую Комитетом Министров 11 февраля 2004 – см., в частности, § 77).

¹⁸¹ В своем решении от 18 ноября 2004 года по делу «Праведная против России» Суд заявил, что «вышестоящие суды должны применять свои полномочия по пересмотру для исправления судебных ошибок и неправосудных решений, а не для того, чтобы подменять собой нижестоящие суды. Пересмотр нельзя рассматривать как замаскированную апелляцию, и одно лишь наличие двух разных взглядов по одному вопросу не дает оснований для пересмотра».

¹⁸² Однако, 11 мая 2005 года Конституционный Суд признал статью 405 частично не соответствующей Конституции и Статье 4 § 2 Протокола №7 к Европейской Конвенции о правах человека. Суд постановил, что это положение ограничивало права потерпевших и не позволяло исправлять существенные нарушения, совершенные во время предыдущего разбирательства.

¹⁸³ Например, Франция, Италия или Португалия.

Федерация – не исключение: в ряде постановлений Россия уже была признана нарушившей Статью 6 § 1 Конвенции в этой части¹⁸⁴, в частности, поскольку в соответствии с действующим законодательством, уже вступившее в силу решение может неоднократно отменяться в порядке судебного надзора (см. выше).

Исполнение судебных решений

332. Еще одна серьезная проблема, которую российским властям еще предстоит решить – это неисполнение решений российских судов, о чем шла речь, в частности, в делах Бурдова (май 2002 года) и Тимофеева (23 октября 2004 года). В своем постановлении по делу Тимофеева Суд подтвердил, что «Статья 6 § 1 обеспечивает каждому право на рассмотрение любого требования, связанного с его гражданскими правами или обязательствами, судом или трибуналом. Однако это право будет иллюзорным, если внутренняя правовая система договаривающейся стороны позволяет не исполнять окончательное и вступившее в силу решение суда в ущерб одной из сторон. Невозможно себе представить, чтобы в Статье 6 § 1 были детально описаны процедурные гарантии, предоставленные сторонам по делу, без обеспечения исполнения судебных решений; таким образом, исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как составная часть «судебного разбирательства» в целях Статьи 6».

J. Свобода передвижения и выбора места жительства, миграция и гражданство

333. Одним из обязательств, которые Россия приняла при вступлении, была гарантия эффективного осуществления прав, закрепленных в статье 27 Конституции¹⁸⁵ и в законе о праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (Заключение №193 (1996), § 7.viii.). В своей Резолюции 1277 (2002) Ассамблея, отметив, что федеральные власти России достигли заметного прогресса в деле отмены остатков старой системы прописки (внутренней регистрации), выразила сожаление в связи с продолжением применения ограничительных требований, зачастую на дискриминационной основе, в отношении национальных меньшинств. Поэтому Ассамблея повторила свое обращение, сделанное в Рекомендации 1544 (2001), призывая государства-члены, которых это касается, «провести тщательный обзор национальных законов и политических решений с целью устранения любых положений, которые могли бы воспрепятствовать реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах внутренних границ». В своей Рекомендации 1667 (2004)¹⁸⁶, Ассамблея также отметила, что, несмотря на то, что прописка была формально лишена законной силы, ее следы можно обнаружить в административных нормах и практике, что создает ненадлежащие трудности для перемещенного населения.

334. Федеральный Закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» был принят в 1993 году. Закон предусматривает обязательную регистрацию пребывания и жительства, а также требует пребывания и жительства по месту регистрации. Осуществление закона обеспечивается посредством административного (милицейского) контроля над регистрацией по месту жительства.

335. Закон 1993 года о праве на свободу передвижения гласит, что регистрация или ее отсутствие не могут служить основанием для ограничения прав и свобод граждан или для установления каких-либо условий для их реализации. Однако на практике это положение иногда не работает, поскольку система регистрации тесно связана с другими публичными реестрами: по налогообложению,

¹⁸⁴ См., например, дела Кормачевой (постановление от 29 января 2004 года), Плаксина (постановление от 29 апреля 2004 года) или Емановой (постановление от 23 сентября 2004 года).

¹⁸⁵ Статья 27 § 1: Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Исключения устанавливаются федеральным законом. § 2: Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

¹⁸⁶ Рекомендация 1667 (2004) о положении беженцев и перемещенных лиц в Российской Федерации и некоторых других странах СНГ, документ №10118, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик г-н Ивински.

всеобщей воинской повинности, данными милиции и т.д. Кроме того, для получения внутреннего паспорта необходимо подтвердить свою регистрацию.

336. Детальная процедура регистрации изложена в постановлении, утвержденном правительством¹⁸⁷. Граждане, прибывающие на временной основе (на срок более 10 дней) в жилище, не являющееся их постоянным местом жительства, обязаны зарегистрироваться в течение трех дней со дня прибытия¹⁸⁸. Они должны представить документ, дающий им юридические основания на временное пребывание по определенному адресу (договор найма или заявление владельца жилья). Аналогичные правила применяются в случае изменения места жительства.

337. Мы с удовлетворением отмечаем, что в августе 2004 года это постановление было изменено и положения о возможности отказа в регистрации были отменены. Однако в постановлении до сих пор не заявлено четко, что процедура регистрации носит уведомительный, а не разрешительный характер. Поэтому мы призываем российские власти проследить за тем, чтобы отсутствие регистрации не ограничивало пользование экономическими, социальными и культурными правами.

338. Федеральный омбудсмен г-н Лукин в своем ежегодном докладе за 2004 год говорит, что право граждан на смену места постоянного проживания в пределах страны по-прежнему нарушается. Новая процедура регистрации простым уведомлением носит, в основном, формальный характер и на практике не привела ни к какому существенному улучшению ситуации. Омбудсмен продолжает получать жалобы о злоупотреблениях, совершаемых правоохранительными органами, в особенности, в связи с взысканием штрафов за пребывание без регистрации. Существует также значительный риск коррупции и взяточничества в данной области. В некоторых субъектах Федерации, включая Москву, федеральное законодательство применяется некорректно при обработке жалоб касательно регистрации; иногда региональное и местное законодательство противоречит федеральному.

339. В своем докладе по России Комиссар по правам человека Совета Европы отметил, что прописка, наследие советской эры, была заменена новой формальностью, регистрацией, которая, на практике, по сути идентична. Он также сослался на информацию с указанием высокой степени коррупции в милиции в связи с процедурой регистрации.

340. Приветствуя тот факт, что органы власти России признают, что федеральный закон о свободе передвижения должен быть приведен в соответствие с российской конституцией и европейскими стандартами, мы отмечаем, что в Государственную Думу недавно был внесен ограничительный законопроект «О регистрации российских граждан», который *де-факто* восстанавливает систему прописки. Одно из предложений заключается в том, чтобы разрешить региональным властям вводить ограничения на въезд. Кроме того, многие региональные и местные власти (включая власти города Москвы) выдвинули предложения, направленные на существенное ужесточение правил регистрации. Мы встревожены этой тенденцией и призываем соответствующие российские власти обеспечить строгое соблюдение права на свободу передвижения и выбора места жительства.

Внутренние паспорта

341. По утверждениям НПО, внутренняя паспортная система в России носит репрессивный и ограничительный характер, и наиболее частыми ее жертвами являются мигранты и представители национальных меньшинств. Должностные лица администрации, особенно в жилищном и иммиграционном отделах, злоупотребляют предоставленными им в рамках паспортной системы

¹⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации № 713 от 17 июля 1995 года с поправками 1996, 1997, 2000 и 2002 гг.

¹⁸⁸ Недавно период регистрации был продлен до трех месяцев для всех граждан РФ, после того как изначально в декабре 2004 года такая привилегия была предоставлена только гражданам Украины.

полномочиями по принятию решений, осуществляя дискриминацию в отношении представителей определенных, специально выбранных меньшинств. По словам Александра Осипова, эксперта по национальным отношениям московского общества «Мемориал», «наиболее массовые и болезненные проблемы страны связаны с так называемой «паспортной системой». Она представляет собой классический пример институционализированного расизма с элементами организованной прямой дискриминации со стороны государства»¹⁸⁹.

342. Российский гражданин, ни имеющий паспорта, ущемлен в правах в такой степени, что это граничит с вмешательством в его частную жизнь. Закон обязывает человека, желающего устроиться на работу, воспользоваться бесплатной медицинской помощью, получить почту, сочетаться браком, проголосовать, обратиться к нотариусу, установить телефон, приобрести иностранную валюту в качестве средства сбережения или купить билеты на поезд или самолет, представить внутренний паспорт. Более того, отсутствие паспорта само по себе является административным правонарушением¹⁹⁰.

343. В деле «Смирнова против России» Европейский Суд постановил 24 июля 2003 года, что невозвращение российскими властями внутреннего паспорта заявителю после ее освобождения из следственного изолятора явилось нарушением Статьи 8 Конвенции. Суд счел доказанным, что российские граждане в своей повседневной жизни обязаны необычайно часто удостоверять свою личность, даже при выполнении таких прозаических дел как обмен иностранной валюты или покупка билетов на поезд. Внутренний паспорт также требуется и для более серьезных потребностей, например, для устройства на работу или для получения медицинской помощи. Таким образом, лишение паспорта представляло собой длящееся вмешательство в частную жизнь заявителя, для которого в данном случае не было никаких правовых оснований во внутреннем законодательстве.

Ограничения на выезд за рубеж

344. В июле 2003 года Отдел виз и регистрации (ОВИР) Юго-восточного округа Москвы отказал в выдаче зарубежного паспорта Григорию Пасько¹⁹¹. Свой отказ в удовлетворении заявления г-на Пасько ОВИР объяснил «внутренними инструкциями ОВИР». Эта внутренняя инструкция, изданная в 1998 году и действовавшая только в Москве, запрещала выдачу паспортов лицам, получившим условно-досрочное освобождение, поскольку такое освобождение не означало «полного» погашения судимости¹⁹², т.е. лицо, освобожденное условно-досрочно, ограничивалось в правах на выезд за рубеж. Г-н Пасько безуспешно обжаловал это решение в судах и в конечном итоге получил заграничный паспорт лишь в июне 2004 года, подав новое заявление.

¹⁸⁹ Александр Осипов, «Европа, Россия, Дурбан», <http://www.hrights.ru/text/b15/Chapter7.htm>.

¹⁹⁰ Исторически, как в советские, так и в царские времена прописка использовалась как средство ограничения передвижения между селом и городом, а также в правоохранных целях. Начиная с 1932 года, каждый советский гражданин, достигший 16 лет, был обязан носить с собой внутренний паспорт, в котором должен был быть проставлен штамп с указанием места жительства (прописки). Однако, статья 27 Конституции 1993 года гарантировала любому законно проживающему в Российской Федерации лицу свободу передвижения и выбор своего места жительства. Таким образом, регистрация должна означать информирование милиции о своем адресе. Она не должна давать милиции возможности отказывать в регистрации лицам, имеющим на нее законное право. Однако на практике во многих местах, включая Москву и Санкт-Петербург, а также такие южные регионы как Ставропольский и Краснодарский края, процедура регистрации означает получение разрешения на проживание по определенному адресу, а не просто предоставление информации о месте жительства заявителя.

¹⁹¹ Пасько был арестован в 1997 и оправдан по обвинению в государственной измене, но признан виновным по менее серьезным обвинениям на своем первом судебном процессе в 1999 году. В декабре 2001 года он был признан виновным в государственной измене и приговорен к четырем годам лишения свободы. Он был освобожден условно 23 января 2003, отбыв 2/3 срока своего наказания.

¹⁹² Согласно статье 15 § 4 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» лицо может быть ограничено в своем праве на выезд из страны, если оно не отбыло своего наказания или не был освобожден от него. Согласно статье 79 Уголовного кодекса РФ, условно-досрочное освобождение является одним из видов освобождения от наказания.

345. 12 января 2005 года нижняя палата парламента, Государственная Дума, одобрила в первом чтении законопроект, который вводит ряд поправок к закону о въезде/выезде с территории России¹⁹³. Согласно законопроекту, любой иностранец, участвовавший в «неуважительных действиях по отношению к федеральным властям, государственным символам или основным духовным, культурным, общественным ценностям российского общества» или который нанес вред международному престижу России, может получить запрет на въезд в Россию. Решение о том, являлись ли действия иностранца неуважительным принимается Президентом, парламентом, правительством или судом. Мы приглашаем российские власти проверить данные поправки на предмет соответствия российским международным обязательствам и, в особенности, стандартам по свободе передвижения.

Отсутствие правового статуса

346. Нам также сообщили, что от 600 000 до 1,4 миллиона людей проживает на территории Российской Федерации без какого-либо правового статуса. Помимо незаконной миграции, эта проблема связана с лишением правового статуса значительного числа бывших советских граждан, которые ранее проживали в Российской Федерации на законных основаниях и стали считаться незаконными мигрантами после вступления в силу федеральных законов о российском гражданстве и о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации в 2002 году. Таким образом, граждане бывшего СССР, не получившие российского гражданства, сталкиваются с неразрешимыми проблемами, пытаясь получить разрешение на жительство, и могут быть депортированы. С 2005 года, когда советские паспорта перестанут действовать как документы, удостоверяющие личности, эти люди окажутся в полном правовом вакууме.

347. Многие бывшие советские граждане живут в стране по временной регистрации или даже вообще без регистрации. В этом нет их вины – они не могут по объективным причинам выполнить требования, предусмотренные паспортной системой, или им было произвольно отказано в регистрации.

Лица, обращающиеся за получением убежища¹⁹⁴

348. В своем заключении от 2002 года Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств выразил озабоченность в связи с продолжительными задержками в рассмотрении ходатайств о получении убежища, особенно в Москве и Московской области, где лицам, желающим получить убежище, иногда приходится ждать более двух лет, прежде чем они официально получают возможность начать процедуру обращения с просьбой о предоставлении им убежища. Комитет был также обеспокоен тем, что Миграционная служба в Москве, согласно сообщениям, не разрешала подавать прошения о предоставлении убежища детям без сопровождения лица, являющегося по закону их опекуном. Мы надеемся, что эта проблема будет надлежащим образом рассмотрена Федеральной миграционной службой и региональными властями и отмечаем, что, по словам российских властей, проект нового федерального закона о беженцах разрабатывается с 2002 года

К. Свобода совести и вероисповедания

349. Помимо вытекающей из Устава Совета Европы обязанности обеспечивать всем лицам, находящимся на ее территории, пользование правами человека и основными свободами, включая

¹⁹³ Законопроект №111764-4 «О поправках к Федеральному закону «О въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации» и Федеральному закону «О правовом статусе иностранцев в Российской Федерации», представленный депутатом Плигиным, председателем Комитета ГД по конституционному законодательству и государственному строительству. Второе чтение состоится весной 2005 года.

¹⁹⁴ Российская Федерация в 2004 году по-прежнему была основной страной происхождения лиц, ищущих убежище в промышленно развитых странах (30 100 заявителей). Считается, что большинство лиц из Российской Федерации, ищущих убежище, происходят из Чечни, заявило Бюро Верховного комиссара по делам беженцев ООН в докладе от 1 марта 2005 года.

свободу совести и вероисповедания (Статья 9 ЕКПЧ), Российская Федерация также приняла на себя следующие обязательства: а) принять новые законы в соответствии со стандартами Совета Европы: ... о свободе вероисповедания; б) безотлагательно возратить собственность религиозным институтам.

350. Либеральное законодательство о свободе вероисповедания, принятое в начале 1990-х годов, способствовало широкому плюрализму конфессий и религиозных организаций на всей территории Федерации¹⁹⁵. Однако Федеральный закон 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» несет в себе признаки неравенства различных конфессий – в нем признается «особая роль православия в истории России» и «выражается уважение христианству, исламу, буддизму, иудаизму и другим религиям, составляющим неотъемлемую часть исторического наследия народов России»¹⁹⁶. Будучи включенными в преамбулу закона и не имеющие прямой обязательной силы, эти положения, тем не менее, вдохновляют дискриминацию не указанных в законе религий. Таким образом, складывается впечатление, что федеральные и региональные власти ставят Русскую православную церковь в привилегированное положение. Мы слышали утверждения о том, что религиозным общинам, представляющим меньшинство, приходится получать согласие местных представителей Русской православной церкви, прежде чем им будет дано разрешение на строительство молельного дома, или местные власти обращаются за советом к Православной церкви, прежде чем иметь дело с такими религиозными группами.

351. В ходе наших поездок с целью сбора фактов мы были встревожены сообщениями о многочисленных случаях религиозно-мотивированного насилия – физического насилия, запугивания и нападков в других формах на «нетрадиционные» конфессии и их молитвенные дома¹⁹⁷. В большинстве случаев местные и региональные власти закрывали глаза на эти нападения и не привлекали к ответственности виновников.

352. Иностранные религиозные лидеры и миссионеры сталкиваются со сложностями в получении въездных виз или продолжении пребывания в России¹⁹⁸. С начала 2002 года епископ и ряд священников католической церкви были высланы из России, причем двое из них до этого годами проживали в России. В дополнение к отказу в выдаче или прекращению действия виз для католических священников, согласно сообщениям, имели место многочисленные другие случаи отказа в выдаче виз для въезда или возвращения в страну для иностранных религиозных работников, включая членов христианских протестантских, буддистской и мусульманской конфессий. В Краснодарском крае и Калининградской области священник и монахини могут получить визы сроком лишь на три месяца. В конце 2003 года суд в Татарстане отказал в выдаче нового разрешения на жительство баптистскому миссионеру со ссылкой на оценку его деятельности местными сотрудниками служб безопасности как «экстремистской». Буддистская

¹⁹⁵ Согласно данным Министерства юстиции (на 1 мая 2004 года), в Российской Федерации было зарегистрировано 21 674 религиозные организации и отделений иностранных религиозных организаций, представляющих более 63 различных конфессий.

¹⁹⁶ Российская Конституция провозглашает Российскую Федерацию светским государством, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (статья 14). Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 28).

¹⁹⁷ В том числе: насильственный разгон собрания правоохранительными органами и поджог молельного дома евангельских христиан-баптистов в городе Любучани, Московская область, в августе и сентябре 2004 года; многочисленные нападения на церковь евангельских христиан-баптистов «Ковчег» в городе Балашиха, Московская область; поджоги церквей пятидесятников в Подольске, Чехове, Туле, Липецке, Тюмени и Нижнем Тагиле; накануне общероссийской конференции в январе 2004 года была взорвана бомба в церкви баптистов-«инициативников» в Туле; нападение на церковь «Харе Кришна» в Ростове-на-Дону. Иудаистские религиозные здания становились объектами вандализма и поджогов (сообщалось о нападениях на синагоги в Костроме, Челябинске, Москве, Владивостоке и Калининграде). Ежегодный доклад Комиссии США по международной религиозной свободе, май 2004 г., <http://www.uscifr.gov/countries/publications/currentreport/index.html>.

¹⁹⁸ О проблемах с получением временных разрешений на жительство сообщалось, например, в Краснодарском крае и в Республике Татарстан.

община Калмыкии на протяжении ряда лет обращалась в МИД РФ с просьбой пересмотреть свои прежние решения об отказе в выдаче визы и разрешить ее духовному лидеру, Далай-ламе, посетить Россию. Мы приветствуем тот факт, что Далай-ламе было разрешено посетить Калмыкию в ноябре 2004 года.

353. Принятый в июле 2002 года закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому значительная часть ответственности за визовые вопросы была передана Министерством иностранных дел Министерству внутренних дел, похоже, осложнил визовой режим для религиозных и других иностранных работников, способствовал резкому сокращению числа выданных долгосрочных виз и вызвал сложности для множества организаций. ФСБ утвердила свою роль в вопросах виз и религии, особенно в отношении организаций, которые она считает «опасными культами и сектами». Например, сотрудник ФСБ, выступавший в качестве официального представителя страны на заседании Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 16 июня 2004 года по отношениям между расистской, ксенофобской и антисемитской пропагандой в Интернете и преступлениями на почве ненависти, представил официальное заявление, в котором он заклеймил организации «Свидетели Иеговы» и «Харе Кришна» как примеры ксенофобских культов, пропагандирующих «фанатическую преданность и отвержение других религий» на своих веб-сайтах¹⁹⁹.

354. В 2004 году средства массовой информации сообщали о многочисленных случаях незаконного сбора данных личного характера региональными департаментами Министерства юстиции. Например, в Челябинске, Самаре и Ярославле Министерство юстиции разослало религиозным организациям анкету, к которой по заполнению требовалось приложить список прихожан. Такая практика существовала в советское время, когда церкви, мечети и синагоги были обязаны представлять в компетентные органы информацию личного характера о своих прихожанах, но после распада СССР она прекратилась. Практика сбора данных личного характера о прихожанах в различных регионах России должна быть прекращена; центральный аппарат Министерства юстиции должен уведомить свои региональные отделения о недопустимости таких требований.

355. Еще одной часто упоминаемой серьезной проблемой, связанной с реализацией свободы вероисповедания, является выделение земли для строительства культовых сооружений для некоторых религиозных общин. Это особенно касается конфессий, находящихся в меньшинстве, в особенности «Свидетелей Иеговы», которые сталкивались с такими проблемами в Екатеринбурге, Казани, Дальнегорске, Адлере и Санкт-Петербурге. Еще об одном случае, связанном со сложностями при получении участка земли, сообщила иудейская община в Екатеринбурге. Ее представители утверждали, что ранее выделенный участок земли был впоследствии передан под строительство резиденции полномочного представителя президента (в ходе нашей встречи с полномочным представителем президента, г-н Латышев не подтвердил и не опроверг эти утверждения).

356. Нас встревожила недавняя тенденция к сегрегации нетрадиционных религиозных организаций, которые противопоставляются традиционным. Признавая тот факт, что федеральные власти пытаются обеспечить беспрепятственную реализацию свободы вероисповедания, мы должны заявить, что региональные и местные органы во многих случаях не проявляют желания защищать права религиозных общин и не занимаются должным образом случаями нарушений свободы вероисповедания.

357. В то же время Государственная Дума пока что не поддержала инициативы по официальному предоставлению особого статуса так называемым традиционным религиозным организациям²⁰⁰, несмотря на заявление президента от 26 марта 2004 года, в котором он высказался за разработку

¹⁹⁹ Доклад о международной религиозной свободе за 2004 год, опубликованный Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Государственного департамента США, <http://www.state.gov/drl/rls/irf/2004/35480.htm>.

²⁰⁰ Последний законопроект по этому вопросу был представлен в апреле 2004 года.

законопроекта о государственной поддержке «духовных лидеров традиционных религиозных конфессий», как сообщило информационное агентство ИТАР-ТАСС.

Дела Армии Спасения и «Свидетелей Иеговы»

358. В своей Резолюции 1277 (2002), Ассамблея выразила сожаление в связи с проблемами Армии Спасения²⁰¹ и «Свидетелей Иеговы» в Москве, но приветствовала решение российских властей добиваться того, чтобы проблеме дискриминации и преследования этих религиозных общин на местном уровне был положен конец. Однако мы вынуждены отметить, что обе организации продолжают сталкиваться с правовыми и/или практическими препятствиями при осуществлении своей деятельности в некоторых регионах Федерации.

359. В феврале 2003 года Таганский районный суд города Москвы отменил свое решение от сентября 2001 года о ликвидации московского отделения Армии Спасения после вынесения Конституционным Судом определения 7 февраля 2002 года²⁰². Поскольку определение Конституционного Суда касалось только процедуры ликвидации, решения об отказе в перерегистрации, принятые в 2000 году, остаются в силе. Московское отделение Армии Спасения на сегодняшний день *де-факто* лишено своего правового статуса, поскольку сроки перерегистрации уже прошли.

360. 18 мая 2001 года Московское отделение Армии Спасения подало жалобу в Европейский суд по правам человека, которая была сочтена приемлемой в июне 2004²⁰³. В своем заявлении Московское отделение Армии Спасения пожаловалось в соответствии со Статьями 9 и 11 Конвенции на то, что отказ в предоставлении ему статуса юридического лица резко ограничивает его способность проповедовать свою религию путем отправления религиозных обрядов, и на практике. Заявитель утверждает, что классификация Армии Спасения как полувоенной организации и убежденность в неизбежности нарушения российского законодательства ее членами не основываются ни на каких фактических доказательствах и представляют собой неприемлемое суждение относительно законности религии заявителя.

361. Свидетели Иеговы. 26 марта 2004 года Головинский районный суд города Москвы вынес решение о запрещении деятельности организации Свидетелей Иеговы в российской столице в соответствии с положениями закона 1997 года, который разрешает судам запрещать религиозные организации, которые, по мнению суда, проповедают ненависть или нетерпимость²⁰⁴. Это решение

²⁰¹ Армия Спасения была создана и зарегистрирована как религиозная организация со статусом юридического лица в августе 1992 года. В 1999 году ей было отказано в перерегистрации в соответствии с законом «О свободе совести и религиозных объединениях» 1997 года. В июле 2000 года Пресненский районный суд города Москвы счел законным решение управления юстиции города Москвы об отказе в перерегистрации московского отделения Армии Спасения. В постановлении Пресненского суда Армия Спасения была охарактеризована как «полувоенная организация». В ноябре 2000 года Московский городской суд согласился с этим судебным решением от 5 июля 2000 года. В сентябре 2001 года Таганский районный суд принял решение о ликвидации московского отделения Армии Спасения по требованию Министерства юстиции, обязанного обеспечить ликвидацию организаций, не прошедших перерегистрацию в соответствии с законом 1997 года. Московский городской суд оставил это судебное решение в силе в декабре 2001 года.

²⁰² Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что перерегистрация религиозной организации не может ставиться в зависимость от выполнения требований, введенных законом 1997 года, которые не были предусмотрены законодательством на момент основания организации. Суд может принять решение о ликвидации организации, которая не смогла привести свои документы в соответствие с законом, лишь в том случае, если было надлежащим образом установлено, что организация прекратила свое функционирование или осуществляет незаконную деятельность. Конституционный Суд также подчеркнул, что обоснование решения суда о ликвидации организации, не прошедшей перерегистрацию, не должно ограничиваться ссылкой на такие формальные признаки годности к ликвидации как отсутствие перерегистрации или непредставление информации о продолжении своего функционирования. Наконец, Конституционный Суд постановил, что дело московского отделения должно быть рассмотрено в суде повторно в той части, в которой истолкование закона судом отличалось от интерпретации Конституционного Суда.

²⁰³ «Московское отделение Армии Спасения против России», жалоба № 72881/01.

²⁰⁴ Судебное разбирательство по вопросу о запрете «Свидетелей Иеговы» началось в Москве в 1998 году. Прокуратура Северного округа города Москвы запретила деятельность местной организации «Свидетелей Иеговы» на том основании, что она представляла собой угрозу обществу (такое основание для запрета религиозной организации предусмотрено

было подтверждено при рассмотрении апелляционной жалобы Московским городским судом 16 июня 2004. Невзирая на то, что общероссийская организация «Свидетелей Иеговы» была зарегистрирована ранее, московские суды признали эту общину виновной в том, что она способствует распаду семей, нарушает права и свободы граждан, побуждает к самоубийству или отказу по религиозным соображениям от медицинской помощи больных в критическом состоянии, а также подталкивает граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей, предусмотренных законом. «Свидетели Иеговы» стали первой общероссийской религиозной организацией, чье местное отделение было запрещено в соответствии с законом 1997 года. Организация подала жалобу в Европейский суд по правам человека, рассмотрение которой еще предстоит.

362. Многие местные общины «Свидетелей Иеговы» по всей стране сообщают о том, что владельцы используемых ими помещений либо расторгают с ними договоры аренды, либо грозятся это сделать. Члены «Свидетелей Иеговы» сообщают о росте числа таких отказов после того, как решения о запрете всяческой религиозной деятельности этой организации в Москве стали постановлением гласности сначала 26 мая, а потом 16 июня. Некоторые арендодатели неверно поняли постановление суда, считая, что они по закону обязаны расторгнуть договоры аренды с этой организацией. В Сочи в июне членов «Свидетелей Иеговы» не допустили к месту проведения их собрания после того, как ФСБ оказала нажим на хозяина помещения, где оно должно было состояться; позже решение об отказе в допуске было пересмотрено и собрание состоялось.

363. Мы также с разочарованием узнали о том, что эта организация подвергается преследованиям не только в городе Москве, но и в ряде других регионов, которые мы посетили, в частности, в Екатеринбурге, где прошлым летом представители местных органов власти разогнали съезд «Свидетелей Иеговы». Местные собрания «Свидетелей Иеговы» также были разогнаны в Москве, Владимире,²⁰⁵ Хабаровске, Ставропольском крае, Нижнем Новгороде, Пятигорске, Сочи и Челябинске²⁰⁵.

364. Мы призываем российские власти на всех уровнях обеспечить равенство всех религиозных конфессий согласно закону. Мы ссылаемся на рекомендацию Ассамблеи российским властям в Резолюции 1278 (2002)²⁰⁶, относительно того, что закон о вероисповедании должен более единообразно применяться на всей территории Российской Федерации, чтобы положить конец неоправданной дискриминации в регионах и на местах в отношении определенных религиозных общин и предпочтительному отношению к Русской православной церкви со стороны местных должностных лиц, и, в частности, практике властей в некоторых регионах, где религиозные организации должны получить предварительное согласие Русской православной церкви на свою деятельность.

Правовые основы свободы вероисповедания и религиозных объединений

365. Одним из обязательств Российской Федерации было принятие новых законов в соответствии со стандартами Совета Европы, в частности, закона о свободе вероисповедания (Заключение № 193 (1996), § 7.v.). Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» вступил в силу 1 октября 1997 года, заменив соответствующий закон 1990 года. Этот новый законодательный акт подвергался критике, как в России, так и за рубежом за то, что он не

законом 1997 года). В отличие от ликвидации, при которой теряется «лишь» статус юридического лица, запрет означает полное прекращение деятельности всей религиозной общины. В 2001 году московский суд отменил этот запрет, но вышестоящий суд впоследствии распорядился провести повторное слушание дела, и второй процесс начался в ноябре 2002 года. Прокуратура представила заключение экспертов по делам религий, в котором «Свидетели Иеговы» были охарактеризованы как «тоталитарная секта», «пытающаяся контролировать сознание людей».

²⁰⁵ В сентябре 2004 года Европейский суд по правам человека признал приемлемой для рассмотрения, не предпринимая заключения по существу дела, жалобу 102 заявителей о разгоне молитвенного собрания «Свидетелей Иеговы» и необъективного рассмотрения их жалобы в городе Челябинске в марте 2000 года: см. «Кузнецов и др. против России», жалоба № 184/02.

²⁰⁶ Резолюция Ассамблеи 1278 (2002), российский закон о вероисповедании, принята 23 апреля 2002 года, пункт 6., документ №9393, доклад Комитета по правовым вопросам и правам человека, докладчик г-н Макнамара.

принимает во внимание принцип равенства религий. В преамбуле закона конкретно упомянуты православие, христианство, ислам, буддизм и иудаизм. На практике административные органы и суды, трактуя закон в целом с точки зрения его преамбулы, весьма часто относятся к «нетрадиционным религиозным организациям» как к «тоталитарным сектам»²⁰⁷.

366. Далее в законе проводится различие между «религиозными организациями» в зависимости от того, существовали ли они до 1982 года или нет, а также вводится третья категория, именуемая «религиозными группами». Религиозные организации, существовавшие менее 15 лет, и религиозные группы находятся в менее благоприятном правовом и налоговом положении, а на их деятельность распространяются ограничения²⁰⁸.

367. Замысел, по-видимому, заключался в том, чтобы посредством дискриминации в отношении последователей иностранных и менее известных религий затруднить им создание религиозных организаций. Например, многие должностные лица в правоохранительных органах и представители законодательной власти говорят о необходимости защитить «духовную безопасность» страны путем воспрепятствования росту «сект» и «культиков», под которыми обычно понимаются протестантские и более новые религиозные движения. Закон 1997 года очень сложен, и многие из его положений носят неоднозначный характер; кроме того, он создает несколько категорий религиозных общин с различным правовым статусом и различными привилегиями. Что особенно важно, закон делит религиозные общины на религиозные «группы» и «организации». Религиозная «группа» не регистрируется и, как следствие, не имеет статуса юридического лица; она не имеет права открывать банковский счет, владеть собственностью, посылать приглашения иностранным гостям, печатать литературу или проводить богослужения в тюрьмах, государственных больницах и в вооруженных силах. Она не пользуется налоговыми льготами или правом на проповедь с целью обращения в свою веру. Отдельные члены такой группы могут приобретать собственность для пользования группой, приглашать гостей в личном качестве для проведения религиозных занятий, а также ввозить религиозные материалы из-за рубежа. Таким образом, группы в теории имеют право на аренду общественных помещений и на проведение служб; однако на практике члены незарегистрированных групп иногда сталкиваются с существенными сложностями, пытаясь воспользоваться этими правами.

368. Согласно закону 1997 года, группа, существующая не менее 15 лет и имеющая не менее 10 российских членов, может зарегистрироваться как «местная религиозная организация». Она получает статус юридического лица и определенные правовые преимущества. «Централизованные» религиозные организации могут формироваться лишь при наличии как минимум трех местных религиозных организаций одной и той же конфессии. Таким образом, закон 1997 года предусматривает очень сложную процедуру создания новой неместной религиозной организации, которая может действовать на более чем одной «территории» (закон также не дает четкого определения административных единиц, включаемых в такую «местную территорию»). Учитывая значительное несоответствие в правах между религиозными группами и организациями, это положение можно рассматривать как дискриминационное в отношении немногочисленных последователей или новых верований.

369. Более того, чтобы получить разрешение на включение в название слов «Россия», «Российский» и их производных структуры централизованной организации должны действовать на территории Российской Федерации на законной основе в течение как минимум пятидесяти лет на момент подачи в регистрационное ведомство заявления о государственной регистрации.

370. Некоторые из этих проблем были рассмотрены, в частности, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 23 ноября 1999 года, 13 апреля 2000 года и 7 февраля 2002 года.

²⁰⁷ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации «О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы», 20 мая 2002 г., <http://www.ombudsmanrf.ru/doc/spdoc/0102.shtml>.

²⁰⁸ Доклад 2002 г. Комитета по мониторингу Парламентской Ассамблеи о выполнении обязанностей и обязательств Российской Федерацией, документ №9396.

Хотя Суд уже ограничил применение так называемого правила «пятнадцати лет», которое первоначально резко ограничивало права религиозных групп, которые не могли доказать своего существования на российской территории в течение по крайней мере 15 лет до вступления в силу нового закона, полная отмена этого правила рассматривалась бы как важное улучшение законодательной базы²⁰⁹.

371. Хотя закон предусматривает, что иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации, пользуются правом свободы совести и свободы вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации (статья 3), там также говорится, что лишь граждане и другие лица, «постоянно и на законных основаниях проживающие на территории Российской Федерации», могут объединяться в религиозные организации (быть основателями или членами таких организаций). Это положение можно рассматривать как противоречащее статье 28 российской Конституции и статье 9 Европейской конвенции о правах человека, поскольку российское законодательство предусматривает особую процедуру получения постоянного места жительства.

372. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации в своем специальном докладе «О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы», опубликованном в мае 2002 года, также отметил, что статья 3 часть вторая закона предусматривает возможность, в случае необходимости, ограничения свободы вероисповедания в целях защиты государственной безопасности, тогда как статья 9 ЕКПЧ такого ограничения не содержит.

373. Закон «О противодействии экстремистской деятельности» был принят в июле 2002 года с целью снижения уровня религиозной и национальной нетерпимости и ограничения деятельности ультраправых организаций. Этот законодательный акт запрещает в публичных выступлениях пропаганду превосходства любой группы по религиозному, расовому, национальному, языковому или иным признакам. Критики утверждали, что этот законодательный акт может дать толчок опасному расширению правоохранных полномочий и что правительство уже продемонстрировало отсутствие политической воли при осуществлении действующего законодательства²¹⁰. Ряд обозревателей выражали особую тревогу в связи с воздействием этого закона на свободу вероисповедания. Впоследствии в 2003 году власти в Самаре воспользовались антиэкстремистским законодательством, чтобы отменить регистрацию буддистской общины и Церкви последнего завета и отказать в регистрации общинам сайентологов и церкви унификации. В то же время, в значительном большинстве преступлений против еврейских организаций и собственности власти, как правило, игнорировали антисемитскую мотивацию преступлений и привлекали виновников к ответственности по более мягкой статье «хулиганство».

374. Поэтому мы призываем российские власти пересмотреть закон 1997 года «О свободе совести и религиозных объединений», в частности, чтобы исключить дискриминационные положения, препятствующие регистрации новых религиозных организаций; упростить процедуру регистрации; предоставить более широкие права незарегистрированным религиозным группам; привести остальные положения закона в соответствие с Конституцией и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, как они интерпретируются в прецедентном праве Европейского суда по правам человека.

375. Россия также приняла на себя обязательство по незамедлительному возвращению собственности религиозным институтам (Заключение №193 (1996), § 10.xiii.). Мы отмечаем, что реституция религиозной собственности, захваченной советскими властями, все еще представляет проблему. Большая часть собственности, используемой для религиозных служб, включая церкви, синагоги и мечети, была возвращена. Но, например, еврейская община все еще добивается возвращения ряда синагог, религиозных манускриптов, а также культурных и религиозных

²⁰⁹ Резолюция Парламентской Ассамблеи 1278 (2002), пункт 2.

²¹⁰ Такие как статья 282 Уголовного кодекса, в которой говорится о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды.

памятников. В Казани бывший собор Римской католической церкви не был ей возвращен, поскольку сейчас там располагается лаборатория авиационного института.

376. Русской православной церкви, похоже, удалось добиться большего успеха в возвращении дореволюционной собственности по сравнению с другими конфессиями, хотя и у нее остаются неурегулированные вопросы собственности, несмотря на ее привилегированное положение. Староверческой общине Русской православной церкви в Санкт-Петербурге не удалось вернуть церковь, конфискованную советскими властями в 1922 году. Католики продолжают искать правовые пути возвращения Собора Св. Петра и Св. Павла в Москве. В настоящее время собор занят офисом нефтяной компании, и католический приход проводит встречи в бывшем зале дискотеки, не рассчитывая на то, что компания освободит здание.

377. В этой связи мы приветствуем принятие российским парламентом закона²¹¹, согласно которому религиозным организациям безвозмездно передается право собственности на участки государственной или муниципальной земли, занятой религиозными строениями (если соответствующее строение принадлежит организации), или бесплатного долгосрочного пользования. Мы надеемся, что этот закон будет выполнен без дискриминации в отношении каких-либо религиозных организаций и освободит их от необходимости платить за землю, на которой уже находятся их здания, или выкупать эти участки земли.

378. На основании вышесказанного мы призываем российские власти безотлагательно решить оставшиеся проблемы с возвращением собственности религиозным организациям.

L. Альтернативная гражданская служба

379. Еще одним обязательством Российской Федерации было принятие закона об альтернативной военной службе, как это предусмотрено статьей 59 Конституции (Заключение №193 (1996), § 10.xviii.). Этот закон был принят в июле 2002 года и вступил в силу 1 января 2004 года. Два дополнения к закону были приняты в марте 2004 года – в первом были перечислены 722 организации, куда призывники могут направляться для несения альтернативной службы, а во втором приведены 283 вида деятельности, которые разрешается выполнять призывникам. В мае 2004 года российское правительство одобрило подзаконный акт о реализации закона об альтернативной гражданской службе. В июле 2003 года президент издал указ, в котором были определены государственные органы, уполномоченные организовывать альтернативную гражданскую службу – Министерство труда и социального развития (в марте 2004 года эта функция была передана Федеральной службе труда и занятости) и Министерство обороны.

380. Ряд положений закона часто подвергается критике. Срок альтернативной гражданской службы в 1,75 раза дольше срока обычной военной службы (42 месяца или 21 месяц для призывников с высшим образованием). Но при несении службы в «организациях Вооруженных Сил» срок службы сокращается и превышает срок обычной военной службы уже лишь в 1,5 раза; призывники, выбирающие альтернативную службу, вынуждены нести ее за пределами того субъекта Российской Федерации, где они проживают на момент призыва, что ослабляет их семейные и социальные связи.

381. Мы считаем, что новый закон несовместим с европейскими стандартами и не может считаться эффективным. К сожалению, новый закон в большей части своих положений отражает позицию Министерства обороны Российской Федерации, которое официально выступило в поддержку введения альтернативной гражданской службы, но на деле ставило преграды на его пути²¹².

²¹¹ Федеральный закон №123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», подписанный президентом 3 октября 2004 года.

²¹² Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации «О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы», 20 мая 2002 г., <http://www.ombudsmanrf.ru/doc/spdoc/0102.shtml>.

382. Таким образом, на практике этот закон лишает права на альтернативную службу большинство молодых людей, желающих ее избрать. Альтернативная гражданская служба в том виде, в каком она предусмотрена законом, становится наказанием для тех, кто выбирает ее по религиозным или моральным убеждениям²¹³. Именно поэтому закон является запретительным и в значительной степени неэффективным – в 2004 году лишь незначительное число призывников (менее 1%) сделало выбор в пользу альтернативной службы²¹⁴.

383. На наш взгляд, необычным является и то, что молодые люди, выбирающие альтернативную гражданскую службу, зачастую для прохождения своих трех с половиной лет направляются на промышленные или иные предприятия в экономике страны. Цель альтернативной гражданской службы состоит не в том, чтобы предоставлять предприятиям, даже государственным, дешевую рабочую силу, а в том, чтобы дать людям, которые по своим убеждениям не могут исполнять военную службу, возможность послужить обществу в целом, исполняя работу в некоммерческом общественном секторе, например, в больницах, школах, домах престарелых и т.д.

384. В этом отношении мы должны отметить, что Россия не выполнила своего обязательства по закону об альтернативной гражданской службе, поскольку оно включает не только само принятие закона, но и его соответствие европейским стандартам, в том числе и при его выполнении. Закон, который фактически создает препятствия и отталкивает тех, кто отказывается брать в руки оружие по религиозным убеждениям или иным соображениям совести, от выбора невоенной службы, не может считаться удовлетворительным. Поэтому мы призываем российские власти пересмотреть этот закон в соответствии с европейскими стандартами в этой области.

М. Свобода выражения мнения²¹⁵

385. В последние годы Россия сталкивается с сужением свободы выражения. Ряд показательных закрытий или поглощений средств массовой информации (поглощение канала НТВ, закрытие канала ТВС, закрытие ряда независимых аналитических программ на общероссийском телевидении и т.д.) способствовал распространению атмосферы самоцензуры в журналистском сообществе.

Физическое насилие

386. Сообщается также о росте физического насилия в отношении журналистов. По данным Международной федерации журналистов, в Российской Федерации в 2003 году погибло 12 журналистов и работников средств информации, на три больше чем годом ранее²¹⁶. 9 июля 2004 года, выходя из здания своей редакции в Москве, был застрелен Пол Хлебников, главный редактор российского издания журнала «Форбс». В мае его журнал опубликовал список 100 самых богатых людей России, многие из которых, как говорили, были недовольны этой публикацией. Пока что существенного прогресса в расследовании этого убийства достигнуто не было.

²¹³ Это также подтверждается Заключительными замечаниями Комитета по правам человека ООН (6 ноября 2003 г., CCPR/CO/79/RUS), в котором выражается «обеспокоенность тем, что закон об альтернативной гражданской службе ... представляется карательным по своему характеру, предписывая гражданскую службу, превышающую срок обычной военной службы в 1,7 раз». Кроме того, «закон, как представляется, не гарантирует того, что задачи, поручаемые лицам, отказывающимся нести военную службу в силу своих убеждений, будут совместимы с их убеждениями».

²¹⁴ Из 176 393 человек, призванных в ряды Вооруженных Сил в соответствии с указом президента осенью 2004 года, лишь 1 530 молодых людей (0,8%) обратились с заявлением о предоставлении им альтернативной гражданской службы. Более того, почти 500 из них не удалось убедить призывные комиссии в том, что они выбрали альтернативную службу в силу своих убеждений. В Московской области к октябрю 2004 года заявления о предоставлении им альтернативной гражданской службы подали лишь 5 молодых людей.

²¹⁵ См. также раздел «Плюрализм СМИ» в главе «Функционирование плюралистической демократии» данного доклада.

²¹⁶ Из них шестеро погибло в результате аварий.

Преследование и запугивание

387. Представитель ОБСЕ по свободе средств массовой информации отметил в своем «Докладе об освещении бесланской трагедии в российских средствах информации» ряд вызывающих беспокойство случаев преследования журналистов: корреспондент «Новой газеты» Анна Политковская не смогла прибыть в Беслан – как утверждается, ее отравили на борту самолета, следовавшего в Ростов-на-Дону; 2 сентября корреспондент «Радио Свобода» Андрей Бабицкий был задержан и арестован²¹⁷ за «хулиганство» в московском аэропорту, откуда он собирался следовать к месту событий; корреспондент грузинского телевизионного канала «Рустави-2» Нана Лежава и ее оператор были задержаны 4 сентября за отсутствие надлежащих документов для работы в регионе. Они были доставлены в здание ФСБ в близлежащем Владикавказе, где, по словам Лежавы, она подверглась «насильственному гинекологическому осмотру».

388. Во время и после штурма здания школы 3 сентября пленки с записью штурма были конфискованы у телевизионных бригад ЦДФ (Германия), АРД (Германия), Эй-Пи-Ти-Ви (США), и «Рустави-2» (Грузия); 7 сентября силы безопасности Северной Осетии без объяснений выслали из Беслана бригаду журналистов грузинского телеканала «Мзе» (корреспондент Зураб Двали и его оператор). 6 сентября 2004 года главный редактор российской ежедневной газеты «Известия» Раф Шакиров был уволен владельцем издания после освещения газетой событий в Беслане²¹⁸.

Иски о защите чести и достоинства

389. Мы выражаем обеспокоенность действующими законодательными актами о диффамации и их применением российскими органами судебной и исполнительной власти. Журналистов часто преследуют посредством подачи исков о защите чести и достоинства (в год таких исков подается приблизительно 8-10 тысяч) и уголовных процессов. Как сообщил Центр экстремальной журналистики, по сравнению с 2000 годом количество судебных преследований журналистов существенно возросло. В 2002 году было возбуждено 49 уголовных дел, а в 2003-2004 в среднем против журналистов возбуждалось 30-35 уголовных дел.

390. В октябре 2004 года газете «Коммерсант», одному из немногих печатных СМИ, продолжающих высказывать критику в адрес российских властей, решением суда было предписано, среди прочего, выплатить более 8 миллионов евро в возмещение заявленного «Альфа-Банком» «репутационного ущерба», нанесенного деловой репутации банка статьей в «Коммерсante» о «серьезных проблемах», возникших у банка в результате финансового кризиса, разразившегося летом прошлого года. Ввиду того, что взыскиваемая по решению суда сумма составила 70 % активов газеты, для осуществления выплат ей пришлось брать банковский кредит²¹⁹. В декабре 2004 года Апелляционный арбитражный суд отклонил апелляцию по данному решению суда. Мы считаем, что следует препятствовать практике назначения завышенной и несоразмерной денежной компенсации ущерба ввиду того, что крупные денежные взыскания препятствуют свободному движению информации и оказывают «охлаждающее воздействие» на свободу выражения.

²¹⁷ Он был посажен в тюрьму на пять дней после того, как двое молодых людей завязали с ним драку в аэропорту. Эти двое впоследствии сообщили газете «Московский комсомолец», что они были наняты Федеральной службой безопасности (ФСБ) для того чтобы затеять эту драку.

²¹⁸ «Москоу ньюс», 06.09.2004, <http://mosnews.com/news/2004/09/06/daily.shtml>. Выступая на радио «Свободная Европа», Шакиров объяснил, что владелец газеты, компания «Проф-Медиа», была недовольна тем, как «Известия» освещали трагедию в Беслане. Инвесторы сочли субботний выпуск «слишком эмоциональным и плакатным», сказал он.

²¹⁹ В ноябре 2004 года Всемирная ассоциация газет (ВАГ) и Всемирный форум редакторов (ВФР) выразили российским властям протест в связи с чрезмерным наказанием за клевету. В письме расположенных в Париже ВАГ и ВФР Председателю Российского Верховного арбитражного суда говорится: «Мы хотели бы обратить ваше внимание на широко распространенное мнение представителей мировой прессы о том, что взыскание столь значительных сумм, которые почти в десять раз превышают выплаты, прежде назначавшиеся судом, может оказаться политически мотивированным и направленным на запугивание критически настроенной прессы».

391. Кроме того, в российском Уголовном кодексе клевета до сих пор трактуется как уголовное преступление²²⁰, что, по нашему мнению, противоречит практике, принятой в других европейских государствах и вызывает серьезные сомнения о соответствии такого положения Статье 10 Европейской конвенции о правах человека²²¹. На трехстороннем заседании высокопоставленных представителей Совета Европы/ОБСЕ/ООН, прошедшем 18 февраля 2005 года было отмечено, что отмена уголовного преследования за диффамацию рассматривается как эффективный способ развития свободы слова и информации, в том случае если одновременно осуществляется наблюдение за уровнем финансовых взысканий за диффамацию.

392. Кроме того, соответствующее законодательство не должно наделять чиновников особыми правами на защиту от критики²²². Однако, статья 298 Уголовного кодекса предполагает наиболее суровое из наказаний в том случае, если клевета касается судьи, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава, судебного исполнителя. Наконец, возможность подачи исковых заявлений против СМИ и журналистов органами государственной власти должна быть исключена, поскольку последние *per se* не могут обладать такими качествами как достоинство, честь или репутация.

393. Таким образом, мы настойчиво призываем российские власти реформировать законодательство по диффамации, в частности: исключить клевету из числа уголовно наказуемых деяний, отменить дополнительные меры защиты от диффамации для чиновников, ввести четкий запрет на подачу органами государственной власти гражданских исков с целью защиты их «репутации» (не нарушая при этом права каждого чиновника инициировать судебный процесс в личном качестве), однозначно установить, что никто по закону о диффамации не должен нести ответственности за выражение мнения («оценочные суждения»), отдавать предпочтение не денежным формам сатисфакции по сравнению с финансовыми средствами возмещения вреда и расширить защиту источников информации, используемых журналистами²²³.

«Шпиономания»

394. На протяжении последних восьми лет Федеральная служба безопасности (ФСБ) выдвигала зачастую весьма сомнительные обвинения в шпионаже в отношении почти десятка ученых, журналистов и экологов²²⁴. Каждый из обвиняемых имел контакты с иностранцами по вопросам,

²²⁰ В августе 2003 года постановлением Челябинского окружного суда Герман Галкин, главный редактор ежедневной газеты «Вечерний Челябинск» и директор одноименного издательского дома, был приговорен к одному году в колонии строго режима, что стало результатом иска о защите чести и достоинства поданного в 2002 двумя вице-губернаторами Челябинской области. По информации Фонда защиты гласности, Галкин стал первым журналистом постсоветской эпохи, осужденным за клевету. В ноябре 2003 года Челябинский областной суд утвердил данное судебное решение, но приостановил его действие, а Галкин был отпущен на свободу после трех месяцев содержания под стражей. Тот же суд 30 марта 2004 отклонил апелляцию Галкина о полном оправдании.

²²¹ См. помимо многих других постановлений Суда в делах «Кастеллс против Испании» и «Коломбани и другие против Франции». Ведущая организация по свободе выражения Статья 19 также поддерживает отмену уголовного преследования за клевету, заменяя его, в случае необходимости, гражданско-правовыми нормами, поскольку во многих странах происходит «злоупотребление властью имущими законами о криминальном наказании за диффамацию для того, чтобы ограничить критицизм и подавлять выражение общественного мнения».

²²² См., *inter alia*, «Обершлик против Австрии».

²²³ В соответствии с Рекомендацией № R (2000) 7 Комитета Министров Совета Европы о праве журналистов не раскрывать их источники информации и прецедентным правом ЕСПЧ (напр. «Гудвин против Соединенного королевства», «Де Хаас и Гийселс против Бельгии»).

²²⁴ В мае 1998 года ФСБ арестовала Валентина Данилова, директора исследовательского центра Красноярского государственного технического университета, и предъявила ему обвинение в шпионаже. Спустя два месяца последовал арест, также по обвинению в шпионаже, российского дипломата и эксперта по Корее Валентина Моисеева. В июле 1999 года в ходе обыска квартиры Владимира Стиффера, ученого, который на протяжении сорока лет занимался проблемами ядерного загрязнения Японского моря, ФСБ обнаружила секретную карту базы подводных лодок и обвинила его в намерении передать ее иностранной организации. В августе 2000 года сотрудники ФСБ обвинили в незаконном экспорте военной технологии Валерия Ковальчука. В августе 2003 года владивостокский суд признал Владимира Щурова виновным в разглашении государственных тайн. Суд приговорил Щурова к двум годам лишения свободы условно и сразу же освободил

которые в советские времена находились в ведении предшественника ФСБ – КГБ – включая захоронение ядерных отходов, ухудшение окружающей среды, боеготовность российских вооруженных сил, военные технологии и т.д. – но которые стали темой более широкого публичного обсуждения в эпоху гласности. Ведущие правозащитники, пустившие в ход термин «шпиономания» для обозначения серии дел о шпионаже, считают, что ФСБ намеренно выдвигала ложные обвинения против этих людей, чтобы восстановить свои исключительные полномочия в тех областях, которые она считает своими, и ввести новые ограничения на свободу выражения по этим вопросам²²⁵.

395. Дело Григория Пасько. В своей Резолюции 1354 (2003)²²⁶ Парламентская Ассамблея напомнила о том, что демократия основывается на свободе печати и свободе слова. Эти свободы нельзя ограничивать путем запугивания и преследования критически настроенных журналистов, таких как г-н Пасько. Ассамблея сочла, что важнейший урок, который следует извлечь из дела г-на Пасько, состоит в необходимости уточнения и, прежде всего, предания гласности определения того, что составляет государственную тайну. Неприемлемым является то, говорится в Резолюции, что хотя в (опубликованном) Федеральном законе «О государственной тайне» содержится около трех десятков сформулированных в общем виде вопросов, составляющих государственную тайну, детальные формулировки содержатся в секретном распоряжении Министра обороны (Распоряжение № 55:96), где перечисляется около 700 вопросов, которые могут представлять государственную тайну.

396. Это дает широкую свободу действий службам безопасности в преследовании дел об измене, являясь, таким образом, мощным средством запугивания таких журналистов как г-н Пасько и таких исследователей как г-н Никитин, который был в итоге оправдан в сентябре 2000 года после того, как на протяжении более четырех лет он подвергался судебному преследованию на основании Распоряжения № 55:96²²⁷.

397. 23 января 2003 года г-н Пасько было освобожден условно-досрочно, отбыв 2/3 своего четырехлетнего срока²²⁸. В декабре 2002 года он подал жалобу в Европейский суд по правам человека на то, что в ходе судебного разбирательства по его делу российские власти нарушили ряд его прав, предусмотренных Европейской конвенцией по правам человека. Рассмотрение этой жалобы судом предстоит. Вдобавок к продолжавшимся более пяти лет разбирательствам в системе военных судов, московский Отдел виз и регистрации (ОВИР) отказал г-ну Пасько в выдаче заграничного паспорта в июне 2003 года, лишив его возможности выезда за рубеж²²⁹.

его в связи с всеобщей амнистией. В феврале 2003 года Московский городской суд признал виновным Анатолия Бабкина и приговорил его к восьми годам лишения свободы условно с испытательным сроком в пять лет.

²²⁵ «Шпиономания» в России: Исследование дела Игоря Сутягина», информационное сообщение «Хьюман Райтс Уотч», октябрь 2003 г. В ноябре 2003 года Комитет ООН по правам человека в своих Заключительных замечаниях по докладу о Российской Федерации, представленному в соответствии со Статьей 40 Международного пакта о гражданских и политических правах, также выразил свое беспокойство в связи с тем, что журналисты, исследователи и активисты экологических организаций привлекаются к суду и осуждаются по обвинению в государственной измене, в сущности, за распространение информации, вызывающей законный общественный интерес, и что в некоторых случаях, когда обвинения не были доказаны, суды возвращали дела в прокуратуру на доследование вместо того, чтобы их прекратить.

²²⁶ Резолюция 1354 (2003) «Осуждение Григория Пасько», документ №9926, доклад Комитета по правовым вопросам и правам человека, докладчик г-н. Биндиг.

²²⁷ Резолюция Парламентской Ассамблеи 1354 (2003) от 25 ноября 2003 г.

²²⁸ Г-н Пасько работал военным журналистом и опубликовал ряд чрезвычайно критических статей о загрязнении окружающей среды. Его арестовали по обвинениям в шпионаже 20 ноября 1997 года. В 1999 году «Международная амнистия» заключила, что г-н Пасько содержался под стражей исключительно за мирную попытку воспользоваться своим правом на свободу слова, и признала его узником совести.

²²⁹ Дополнительные подробности в разделе, посвященном свободе передвижения.

398. Дело Игоря Сутягина. Игорь Сутягин был арестован 29 октября 1999 года и впоследствии обвинен в государственной измене по 38 пунктам. Федеральная служба безопасности РФ обвинила его в сборе материалов по различным темам, связанным с российскими системами оружия и другими военными вопросами, и передаче этих сведений сотрудникам военной разведки США.

399. В декабре 2001 года Калужский областной суд вернул дело в ФСБ на доследование. В ходе доследования ФСБ провела новую экспертизу всех 38 пунктов, по которым ранее были предъявлены обвинения. В июле 2002 года эксперты из различных управлений Министерства обороны заключили, что лишь пять из 38 материалов действительно содержат засекреченную информацию, которую нельзя было получить из проанализированных ими открытых документальных источников. На основании этой экспертизы ФСБ предъявила Игорю Сутягину новое обвинение в государственной измене по пяти пунктам согласно статье 275 Уголовного кодекса. В сентябре 2003 года дело было возвращено в Московский городской суд. После начала слушаний в ноябре 2003 года в суде присяжных, которого потребовал Сутягин, в феврале 2004 года старого судью заменил новый – Марина Комарова, судья без опыта работы в суде присяжных, которая уже признала дипломата Валентина Моисеева виновным в государственной измене на процессе, не отвечавшем международным стандартам²³⁰.

400. Новый процесс под председательством судьи Комаровой начался 15 марта 2004 года. Прежний состав присяжных был отведен и сформирован новый. 5 апреля 2004 года Московский городской суд признал Игоря Сутягина виновным в государственной измене на закрытом заседании. Два дня спустя суд вынес ему самый суровый с советских времен приговор по обвинению в государственной измене – лишение свободы сроком на пятнадцать лет с отбытием в колонии строгого режима. Адвокаты утверждают, что в состав присяжных были включены представители ФСБ²³¹. Верховный Суд Российской Федерации признал законность этого приговора 17 августа 2004.

401. В феврале 2004 года в Парламентскую Ассамблею было подано предложение о принятии резолюции по делу Игоря Сутягина, в котором отмечается, что судебное разбирательство по его делу изобилует многими из тех же нарушений, которые отмечались в деле Пасько, включая использование секретных распоряжений и неспособность Федеральной службы безопасности опровергнуть утверждение обвиняемого о том, что в своей работе он пользовался только открытыми источниками информации. Обсуждение дела Сутягина на Парламентской Ассамблее намечено на 2005 год.

402. Дело Валентина Данилова. В 2000 году Федеральная служба безопасности обвинила Данилова в продаже китайской компании результатов его исследований о влиянии электромагнитных волн на спутники. В 2001 году университет, где Данилов проводил свои исследования, предъявил ему новые обвинения, обвинив его в растрате средств, которые университет получил от китайцев на осуществление проекта под его руководством. Данилов был арестован 16 февраля 2001 года, провел полтора года под арестом и был освобожден под подписку о невыезде. В ходе первого процесса суд дважды возвращал дело в прокуратуру для корректировки обвинительного заключения. Процесс завершился в декабре 2003 года оправданием Данилова судом присяжных. Однако в июне 2004 года Верховный Суд отменил оправдательный приговор, сославшись на процессуальные ошибки, допущенные защитой Данилова, и вернул дело на повторное судебное разбирательство в Красноярск с другим составом присяжных.

²³⁰ В своем Всемирном докладе за 2002 год «Хьюман Райтс Уотч» заявила: «Осуждение дипломата Валентина Моисеева по обвинению в шпионаже также вызвало беспокойство относительно справедливого судебного разбирательства. Московский городской суд признал Моисеева виновным после беспорядочного судебного разбирательства, в котором три разных судьи начинали рассматривать дело, но отстранялись от него без четких объяснений причин. Четвертый судья в конечном итоге приговорил Моисеева к лишению свободы на срок четыре с половиной года в августе 2001 года».

²³¹ Одним из присяжных в процессе над Сутягиным был г-н Григорий Якимишин, который был также включен в список кандидатов в присяжные заседатели военного суда Московского военного округа. Г-н Якимишин был пресс-секретарем Посольства РФ в Польше и был замешан в «шпионском» скандале с польским премьер-министром Юзефом Олексой в 1996 году. Тогда польская пресса писала о том, что г-н Якимишин был агентом Службы внешней разведки РФ («Москоу ньюс», 27 октября – 2 ноября 2004 г., с. 4).

403. Второй процесс начался 14 сентября 2004 года и был закрытым для средств массовой информации. 5 ноября присяжные признали Данилова виновным в растрате и в передаче Китаю информации о его исследованиях (присяжные не принимали решения о характере информации, переданной китайской компании, оставив этот вопрос на усмотрение единственного судьи). 10 ноября судья постановил взять физика под стражу в зале суда. В тот же день начался отдельный процесс, в ходе которого судья должен был принять решение о том, была ли секретной информация, переданная Даниловым китайской стороне, на момент ее передачи.

404. 24 ноября 2004 года Красноярский краевой суд приговорил Данилова к 14 годам лишения свободы в колонии особого режима за государственную измену и растрату средств в крупных размерах²³². Адвокаты заявили, что они подадут апелляцию в Верховный Суд РФ и жалобу в Европейский суд по правам человека.

405. Мы также выражаем обеспокоенность возможностью возникновения еще одного «шпионского» дела – 66-летнего физика Оскара Кайбышева, главы Института сверхпластичности металлов Академии наук, обвиненного в феврале 2005 года в незаконном экспорте в Южную Корею технологий двойного назначения, которые могут быть использованы как в гражданских, так и военных целях. Ученый и его американские партнеры утверждают, что технология не является секретной. В случае признания его виновным по наиболее серьезным пунктам обвинения, Кайбышев может быть приговорен как минимум к 10 годам лишения свободы. Поэтому мы настойчиво призываем российские власти обеспечить непредвзятое расследование данного дела и провести справедливый и открытый судебный процесс.

Антитеррористический закон

406. Мы выражаем озабоченность принятием 17 декабря 2004 года в первом чтении проекта закона о противодействии терроризму. Данный проект закона предполагает введения режима террористической опасности в дополнение к режиму чрезвычайного положения и режиму контртеррористической операции, предусмотренным действующим антитеррористическим законодательством. Проект закона наделяет российские власти правом вводить 60-дневный режим повышенных мер безопасности на основе лишь неподтвержденных доказательствами подозрений в подготовке террористического акта. В этот период власти могут вводить в действие чрезвычайные меры, включая запрет на проведение массовых мероприятий, контроль телефонных переговоров, проведение проверок документов на улицах, ограничение передвижения людей и т.д. В проекте закона также предлагается ввести меры ограничения деятельности СМИ, которые позволят блокировать фото и видео съемку сцен насилия и ограничат журналистские репортажи с мест террористических актов. Кроме того, в случае принятия закона, в определение понятия «террористическая деятельность» будет включено: «информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористической акции», «пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности». Таким образом, журналисты, информирующие о террористических актах, сами могут быть обвинены в террористической деятельности²³³.

407. Мы таким образом настойчиво призываем российские власти пересмотреть проект данного закона до его окончательного принятия и сверить его положения на предмет соответствия стандартам Совета Европы в области свободы слова²³⁴, прецедентным правом Европейского суда

²³² По состоянию на 1 марта 2005 года, три месяца спустя после оглашения приговора, Суд не представил защите приговор в письменной форме и протокол судебного заседания, сославшись на их секретность.

²³³ Недавно газета «Коммерсант» получила предупреждение от федеральных властей за публикацию интервью с лидером чеченских повстанцев Асланом Масхадовым (три подобных предупреждения приводят к закрытию газеты).

²³⁴ слова и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом, от 2 марта 2005 года, Руководство по правам человека и борьбе с терроризмом, принятое 11 июля 2002 года и т.д. В своей недавней Декларации о свободе слова и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом Совет министров Совета Европы призвал власти государств-членов *помимо*

по правам человека по статье 10 Конвенции и статьей 56 Конституции Российской Федерации, которая разрешает введение ограничений прав и свобод человека только в условиях чрезвычайного положения.

N. Свобода собраний и объединений

408. 19 июня 2004 года был принят Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Обсерватория по защите защитников прав человека²³⁵ выразила свою озабоченность в связи с этим законом, который «существенно ограничивает права гражданского общества на мирные публичные демонстрации». «Закон создает существенные препятствия для планирования и проведения мирных, законных демонстраций. Требования для получения разрешения на демонстрацию сейчас, в частности, предусматривают необходимость уведомления местных органов власти о мероприятии, в том числе о его почасовой программе, за десять дней до его проведения, причем организаторы должны продемонстрировать, что они берут на себя ответственность за обеспечение общей безопасности всего мероприятия.

409. Кроме того, действуют ограничения в отношении допустимого времени и места проведения демонстраций. Никакие публичные собрания не могут продолжаться позже 11:00 вечера, что означает запрет любых долгосрочных демонстраций. Перечислен ряд мест, где такие мероприятия не разрешаются, включая места, находящиеся «вблизи от резиденции президента, залов суда и тюрем». У местных должностных лиц есть юридические полномочия для того, чтобы определять и/или изменять место проведения демонстраций, уведомляя об этом организаторов всего за три дня до этого. Хотя по сравнению с первоначальным вариантом закон претерпел существенные изменения – из него был изъят запрет на проведение демонстраций, если их «цель и форма противоречат общепринятым нравственным нормам», в своем нынешнем виде он все еще существенно ограничивает право на мирные собрания.

410. Нас беспокоят многочисленные сообщения о препятствиях осуществлению прав религиозных организаций на свободное проведение мирных собраний и объединение в общественные организации (см. соответствующий раздел настоящего доклада).

O. Защита меньшинств, ксенофобия и расовая нетерпимость

Правовая база защиты национальных меньшинств

411. Вступая в Совет Европы, Россия, в частности, взяла на себя обязательство принять новые законы в соответствии со стандартами Совета Европы ... о защите национальных меньшинств (Заключение №193 (1996), § 7.v.); подписать и ратифицировать в течение года с момента вступления Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств; проводить политику в отношении меньшинств на основе принципов, изложенных в Рекомендации 1201 (1993) Парламентской Ассамблеи, и включить эти принципы в правовую и административную системы и практику страны (10.iv.); подписать и ратифицировать в течение года с момента вступления ... Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (10.v.).

412. Россия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 21 августа 1998 года²³⁶ и подписала Европейскую хартию региональных языков или

прочего не вводить новых ограничений на свободу слова и информации в СМИ за исключением случаев, необходимых и соразмерных для демократического общества, а также после тщательной проверки того, что существующие законы или другие меры уже не являются достаточными; воздерживаться от приравнивания сообщений в СМИ о терроризме к поддержке терроризма.

²³⁵ Обсерватория по защите защитников прав человека - это совместная программа Международной федерации по правам человека (МФПЧ) и Всемирной организации против пыток (ВОПП) <http://www.omct.org>.

²³⁶ Российские власти представили свой первый доклад Консультативному комитету Рамочной конвенции в 2000 году; второй доклад должен был быть представлен 1 декабря 2004 года и был представлен 26 апреля 2005 года.

языков меньшинств 10 мая 2001 года; однако ее ратификация еще предстоит и должна быть завершена безотлагательно.

413. В 1996 году Россия приняла Федеральный закон «О национально-культурной автономии». В своем Заключении по Российской Федерации (ACFC/INF/OP/I(2003)005) от сентября 2002 года Консультативный комитет Рамочной конвенции отметил, что закон 1996 года в своей статье 1 ограничивает понятие национально-культурной автономии лишь гражданами Российской Федерации. Учитывая, что данный закон рассматривается властями Российской Федерации как центральный нормативный элемент в осуществлении Рамочной конвенции, Консультативный комитет счел важным привести его сферы действия в части лиц, на которых распространяется регулирование, в соответствии с инклюзивным (включающим) подходом Рамочной конвенции, чтобы этим законом могли пользоваться и неграждане, относящиеся к соответствующим меньшинствам.

414. В этом отношении мы вынуждены отметить, что российские власти не последовали этому заключению, поскольку действующий закон «О национально-культурной автономии» (с поправками от 10 ноября 2003, 29 июля и 22 августа 2004 года) все еще сохраняет узкую область применения.

415. Консультативный комитет также указал на отсутствие детальных и комплексных положений гражданского и/или административного права относительно дискриминации в ряде соответствующих областей, таких как образование и жилищное хозяйство. Консультативный комитет считает, что было бы желательным подготовить такое законодательство, чтобы комплексно защитить физических лиц от дискриминации со стороны, как государственных властей, так и частных предприятий.

416. Еще одно беспокойство в отношении правовой базы, высказанное Консультативным комитетом и пока что не повлекшее за собой ответных мер – это положение статьи 20 закона «О языках народов Российской Федерации», где говорится, что передачи «всероссийских» программ телевидения и радио ведутся только на русском языке. Эта статья представляется чрезмерно ограничительной, поскольку она предполагает исключение в целом использования языков национальных меньшинств в общероссийском радио- и телевидении. Консультативный комитет заключил, что такое априорное исключение несовместимо со Статьей 9 Рамочной конвенции, учитывая, *в частности*, численность соответствующего населения и тот факт, что значительное число лиц, относящихся к национальным меньшинствам, рассеяны по разным субъектам Федерации.

417. Более того, в декабре 2002 года в закон «О языках народов Российской Федерации» было внесено дополнение (часть шестая статьи 3), требующее использования графики, основанной на кириллице, для государственных языков Российской Федерации и ее республик, если только соответствующие исключения не будут предусмотрены федеральным законодательством. Это, вопреки мнению Консультативного комитета²³⁷, означает, что право республик на введение государственного языка, который должен использоваться наравне с русским языком, как это предусмотрено частью второй статьи 68 Конституции РФ, не включает право на выбор алфавита для соответствующего языка.

²³⁷ Консультативный комитет отметил, что статья 10 Рамочной конвенции не касается вопроса выбора алфавита отдельно от права на использование языка меньшинства. Действительно, по мнению Консультативного комитета, сложно провести четкое различие между этими двумя взаимосвязанными концепциями и разработать для них различные правовые режимы. Признавая, что среди соответствующих меньшинств – таких как татары – не всегда существовало единодушие относительно того, какую графику следует использовать для своего языка меньшинства, Консультативный комитет считает, что в принципе этот вопрос должен решаться теми, кого он непосредственно затрагивает, и что федеральные власти должны воздержаться от навязывания любых искусственных решений. Более того, Консультативный комитет полагает, что в случаях, когда использование языка не касается отношений с государственными властями, выбор алфавита должен, как правило, быть оставлен на усмотрение заинтересованного населения, а не полагаться каким либо нормативным ограничениям.

418. 16 ноября 2004 года Конституционный суд РФ постановил, что обязательное использование кириллической графики соответствует Конституции, поскольку это отвечает установленным принципам федеральной организации, прежде всего, принципу государственного единства, а также конституционным положениям относительно того, что основы федеральной политики в области культурного и национального развития, в частности, политики в отношении государственных языков, защиты прав и свобод человека, регулируются федеральными законами.

419. В этой связи мы призываем российские власти принять во внимание вышеупомянутые замечания и привести соответствующее законодательство в соответствие со стандартами Совета Европы.

420. 13 сентября 2004 указом президента было создано новое Министерство регионального развития. «Межнациональные отношения» и «защита прав национальных меньшинств» относятся, среди прочего, к сфере ведения нового министерства²³⁸. Мы приветствуем факт воссоздания специального федерального исполнительного органа, занимающегося национальными меньшинствами²³⁹, и выражаем надежду на то, что его деятельность будет способствовать улучшению ситуации в том, что касается защиты прав меньшинств в Российской Федерации.

Коренные народы

421. Оценивая первый российский доклад, представленный в соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, Консультативный комитет отметил с глубоким сожалением, что полное и действенное равенство было особенно сложно обеспечить для лиц, относящихся ко многим из малочисленных коренных народов Севера, которые продолжают сталкиваться со столь масштабными проблемами в экономической, социальной, политической и культурной жизни, что их ситуация не соответствует статье 4 Рамочной конвенции. Консультативный комитет отметил, что продолжающаяся маргинализация этих меньшинств привела к чрезвычайно тревожной ситуации в области их здоровья. Более того, в целом низкий образовательный уровень среди представителей этой группы в сочетании с ухудшением доступа к традиционным средствам существования привел к непропорционально высокому уровню безработицы.

422. Мы также ссылаемся на предложение о принятии резолюции, внесенное в Ассамблею в октябре 2004 года, о *Положении финно-угорских и самоедских народов*, в котором выражается глубокая озабоченность в связи с существенным уменьшением за последние годы численности населения финно-угорских и самоедских народов и сужением использования их языков в Российской Федерации. В соответствии с данными федеральной переписи 2002 года, общая численность финно-угорского населения резко сократилась по сравнению с переписью 1989 года - с 3,3 миллионов до 2,7 миллионов. Число людей, говорящих на уральских языках, снизилось до менее чем 2 миллионов.

423. 22 февраля 2005 года группа американских, британских, шведских, финских, эстонских и венгерских политиков и общественных деятелей обратились к российским властям с призывом прекратить ограничение политических и культурных прав марийцев, 600 тысячной нации. Они призвали российское правительство немедленно остановить растущую волну дискриминации и преследований марийской нации в Республике Мари Эл, а также начать расследование случая нападения на лидера марийцев г-на Владимира Козлова, который был до полусмерти избит в начале февраля. Озабоченность по поводу сообщений о репрессиях, направленных на оппозиционеров, журналистов и должностных лиц – представителей коренных народов в

²³⁸ Как говорится в Постановлении Правительства Российской Федерации № 501 от 28 сентября 2004 г.

²³⁹ В 2002 году Консультативный комитет Рамочной конвенции отметил, что Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики являлось главным федеральным органом, оказывающим государственную поддержку в создании и функционировании культурных автономий, и что после упразднения указанного министерства указом президента от 16 октября 2001 года было неясно, какой из федеральных органов возьмет на себя исполнение этих задач.

Республике Мари Эл, субъекте Российской Федерации, высказывалась также и Европейской Комиссией в марте 2005 года²⁴⁰.

424. Нам хотелось бы повторить мнение Консультативного комитета о том, что российские власти должны уделять все большее внимание положению коренных народов, в том числе путем принятия более эффективных мер по обеспечению выполнения нового законодательства, касающегося их прав²⁴¹.

Насилие и нетерпимость на расовой почве

425. Наряду с проблемами в правовой базе правозащитные НПО также сообщают о частых нарушениях прав национальных меньшинств правоохранными органами и о высоком уровне нетерпимости в обществе²⁴². Частым явлением стала проверка документов милицией по признаку расовой принадлежности – самыми популярными мишенями являются ромы и приезжие с Кавказа. Дискриминация по расовому и национальному признаку получила широкое распространение во многих областях жизни, включая доступ к образованию, здравоохранению и государственному жилью, регистрации в месте проживания, получению документов, удостоверяющих личность, и связанных с ними льгот, а также гражданства. Нас беспокоит частота нападения с применением насилия на представителей национальных и религиозных меньшинств и иностранцев, в особенности со стороны «скинхедов» и неонацистов²⁴³.

426. После событий в Беслане появились сообщения о росте числа нападения на чеченцев и представителей других народов Северного Кавказа со стороны «скинхедов» и членов других экстремистских группировок. «Скинхеды» неоднократно нападали на выходцев с Кавказа в московском метро. В Москве и Екатеринбурге были сожжены кафе, владельцами которых были выходцы с Кавказа; один из владельцев кафе был убит. Во Владивостоке неизвестный с криком «это за Беслан» напал на женщину с лицом закрытым платком. 26 октября 2004 года группа молодых людей в Москве напала на двух выходцев с Кавказа, которые были избиты и ограблены, получили ножевые ранения и впоследствии были госпитализированы. В течение 24 часов 14 октября 2004 Россия пережила серию нападения на иностранцев (в Московской области, Чите и Санкт-Петербурге), в результате которой трое (узбек, китаец и вьетнамец) были убиты и один человек ранен. Начальник Управления уголовного розыска Владимир Гордиенко сообщил, что российские граждане чаще становятся жертвами иностранцев, и что национальная принадлежность ни имеет значения для тех, кто нападает на нерусских. Большая часть этих нападения не была должным образом расследована правоохранными органами²⁴⁴.

²⁴⁰ Эмма Удвин, пресс-секретарь комиссии, 4 марта 2005 года сообщила RFE/RL, что этот вопрос поднимался делегацией ЕС во время прошедших в Люксембурге 1 марта консультаций между ЕС и Россией по вопросам прав человека. ЕС представил Москве официальный запрос о разъяснении ситуации с двумя малыми народностями – финно-угорским населением и турками-месхетинцами, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/03/19336ee3-aa3b-4e45-8850-0ce0854090ac.html>.

²⁴¹ Федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (принят 30 апреля 1999 года), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (20 июля 2000 года).

²⁴² 16 ноября 2004 года Всероссийский центр исследований общественного мнения (ВЦИОМ) опубликовал результаты опроса общественного мнения (с участием 1 601 респондентов в 39 регионах), согласно которым 34% респондентов считают, что русские должны иметь больше прав, чем представители других народов России, 49% заявили, что, по их мнению, у всех в России должны быть равные права, и 11% считают, что Россия должна быть государством, в котором проживают русские.

²⁴³ Радиостанция «Эхо Москвы» сообщила, что, по данным Центра новой социологии, в России насчитывается более 55 000 «скинхедов». По данным Московского бюро по правам человека, ежемесячно «скинхеды» устраивают 30-40 погромов; за последние 3-4 года число нападения, совершенных на расовой почве, ежегодно возрастает на 30%. Уровень нетерпимости особенно высок в таких городах как Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Волгоград и Владимир.

²⁴⁴ Правозащитные НПО утверждают, что ультраправые и неонацистские группировки даже составили список «врагов российского государства», который был опубликован в Интернете; этот список содержит личные данные почти на 50 активистов антирасистского движения, один из которых, г-н Гиренко, был убит в Санкт-Петербурге (см. раздел «Право на жизнь»). Похоже, что Генеральная прокуратура не реагирует на такие факты.

427. К сожалению, все еще применяется ярлык «лицо кавказской национальности», включающий целый ряд народов, таких как чеченцы, ингуши, осетины, дагестанцы, грузины, азербайджанцы и т.д.. Помимо «лиц кавказской национальности» и «цыган» мишенями расистских оскорблений и выходок также являются евреи, таджики и некоторые другие выходцы из Центральной Азии. Хотя в большинстве районов Российской Федерации сложились свои наборы негативных стереотипов в отношении той или иной группы, и эти клише со временем меняются, вышеупомянутые группы находятся в неблагоприятном положении на всей территории страны, и расистское отношение к ним носит давний и глубоко укоренившийся характер. Этот вызывающий беспокойство феномен отмечается также в последнем докладе по России, подготовленном Комиссаром ЕС по правам человека, в котором говорится о «чувстве подозрительности, если не неприкрытой ненависти или презрения к выходцам с Кавказа».

428. Председатель Комиссии по правам человека при Президенте РФ Элла Памфилова сказала, что с точки зрения «терпимости» со стороны федеральных властей положение никогда не было лучше, но что касается «бытовой ксенофобии», то здесь положение «очень тяжелое». «Это проблема безответственного общества, в котором нет отвращения к таким проявлениям,» - сказала она. «Бытовой экстремизм широко распространен, особенно на уровне мелких государственных чиновников». Памфилова призвала сотрудников правоохранительных органов – и прежде всего, работников прокуратуры – занять более жесткую и более «принципиальную» позицию в отношении экстремизма²⁴⁵.

429. Председатель Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева высказывает противоположную точку зрения: по ее словам, экстремизм поднимает голову не потому, что среди обычных россиян распространена «какая-то ужасная ксенофобия», а потому, что он «поощряется и насаждается сверху, если не со стороны президента, то в результате безответственных заявлений многих должностных лиц по национальному вопросу». Алексеева привела в качестве примера губернатора Краснодарского края Александра Ткачева, который ранее в этом году пообещал изгнать из своего региона «инородцев и инакомыслящих» («*New Moscow Times*», сентябрь 2004).

Отношение к ромам

430. Недавние исследования Европейского центра по правам ромов выявили широкое распространение насилия в отношении ромов со стороны милиции, хотя власти редко получают информацию о фактах такого насилия. Хотя жестокость милиции и злоупотребления со стороны сил национальной безопасности стали в последние годы общей проблемой российских правоохранительных органов и вызывают наибольшую обеспокоенность у международных и российских правозащитных организаций, ромы наряду с рядом других национальных меньшинств находятся в особенно уязвимом положении. Проверка милицией документов у ромов по расовому признаку, проведение органами внутренних дел изобилующих злоупотреблениями операций в поселениях ромов и устойчивые стереотипы, разделяемые сотрудниками правоохранительных органов, в которых ромы предстают уголовниками и наркоторговцами, демонстрируют расовую предвзятость в отношении к ромам со стороны государственных чиновников. Подозреваемые из числа ромов подвергаются пыткам и жестокому обращению, находясь под стражей в милиции, а в некоторых случаях физическое насилие приводило к смерти жертв. Милиция и специальные отряды, уполномоченные вести борьбу с незаконным оборотом наркотиков, совершают рейды в поселения ромов в любое время дня и ночи. Широкое распространение получила противоправная практика похищения членов семей ромов и вымогательство денег в обмен на их освобождение²⁴⁶.

²⁴⁵ Eurasia Daily Monitor, The Jamestown Foundation, 27 октября 2004 года.

²⁴⁶ См. 36-страничное заявление Европейского центра по правам цыган (ЕЦПЦ) «Нарушения прав цыган в Российской Федерации», 23 сентября 2004 г., <http://www.errc.org>. В октябре 2004 г. к заявлению ЕЦПЦ присоединилась Международная Хельсинкская федерация по правам человека.

431. Поэтому мы обращаемся к российским властям с призывом принять срочные меры по борьбе с насилием на расовой почве, обеспечить эффективную защиту меньшинств от любых форм преследования и дискриминации, а также обеспечить судебное преследование виновных в таких злоупотреблениях, невзирая на их общественное положение. Мы глубоко обеспокоены тем, что правоохранительные органы часто отказываются квалифицировать расистские нападения как действия на расовой почве и относят их к категории «хулиганства». От этой практики необходимо отказаться, поскольку она способствует формированию климата безнаказанности в отношении расовой нетерпимости и насилия²⁴⁷.

Турки-мехетинцы

432. Мехетинцы – это преимущественно мусульманская народность, которая была насильственно переселена бывшим советским режимом с юго-запада Грузии в республики Центральной Азии в 1944 году. В 1989-1990 годах после столкновений на национальной почве многие турки-мехетинцы были вынуждены покинуть Узбекистан и искать убежища в различных районах России. Значительное большинство из более чем 15 тысяч турков-мехетинцев, проживающих в Краснодарском крае, лишено юридических прав, включая право на гражданство, ввиду дискриминационных законодательства и практических мер в Краснодарском крае, которые противоречат федеральному законодательству²⁴⁸. Лишь 4 000 человек получили российское гражданство (но не в Краснодарском крае) и только 1 000 человек были зарегистрированы в Краснодарском крае и, таким образом, обрели правовой статус²⁴⁹.

433. В Резолюции 1428 (2005)²⁵⁰ Ассамблея отметила, что положение дел с несолькими тысячами турок-мехетинцев проживающих сейчас на территории Краснодарского края вызывает серьезную озабоченность. Поскольку туркам-мехетинцам отказано в регистрации по месту пребывания и их не признают гражданами РФ, они лишены основных гражданских, политических, экономических и социальных прав. «Такая ситуация, продолжающаяся по сей день, неприемлема. Она вызывает особую обеспокоенность, так как региональная администрация намеренно применяет практику дискриминации в отношении турок-мехетинцев».

434. Правительство США утвердило миграционную программу для мехетинского населения. 3 528 мехетинских семей (около 10 250 чел.) подали заявки на переезд в США²⁵¹, 1 690 семей (около 4 950 чел.) получили статус беженцев, 189 человек уже переехали в США.

435. С сентября 2004 года судебные исполнители и должностные лица Красноярского края начали требовать уплаты всех административных штрафов, наложенных за последние годы на турков-мехетинцев за нарушение паспортного режима. Местные власти продолжают отказывать туркам-мехетинцам в регистрации в Краснодарском крае, в то же самое время, когда милиция проверяет регистрацию и взымает штрафы за ее отсутствие.

²⁴⁷ Статья 282 Уголовного кодекса РФ предусматривает ответственность за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды. Но, согласно данным Генеральной прокуратуры, ежегодно по этой статье в среднем возбуждается только около 70 уголовных дел, из которых лишь 10 доходят до суда и 2-3 завершаются вынесением обвинительного заключения. Остальные обвиняемые либо оправдываются, либо амнистируются.

²⁴⁸ Губернатор Краснодарского края Александр Ткачев неоднократно высказывался в краевой и общероссийской печати об опасностях, которые представляют неславянские меньшинства в Краснодарском крае, и о необходимости побуждать такие группы к отъезду. Он часто особо выделял мехетинцев.

²⁴⁹ Заявление российских правозащитных организаций, 26 января 2004 года.

²⁵⁰ Резолюция 1428 (2005) Положение депортированного мехетинского населения, документ №10451, доклад Комитета по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик г-жа Вермонт-Манголд.

²⁵¹ Доклад НПО «Новороссийский комитет по правам человека», «Систематические нарушения прав человека в Краснодарском крае подрывают международную репутацию России», январь 2005 года.

436. Ранним утром 7 октября 2004 года в Краснодарском крае произошло нападение на семью турков-месхетинцев, участвующих в американской миграционной программе. В их дом вторглись двое вооруженных мужчин, которые избили мать и ранили отца семейства из огнестрельного оружия; детям удалось спастись через окно. У нападавших на руках были повязки с надписью «Казачий патруль»²⁵². По данным Новороссийского комитета по правам человека, за последние 15 лет ни одно из дел о нападениях на турков-месхетинцев не дошло до суда. Жалобы, направляемые федеральным властям, возвращаются для рассмотрения в краевые правоохранительные органы.

437. В некоторых школах региона месхетинских детей подвергают сегрегации по этническому признаку путем распределения по отдельным классам (напр. в Крымском районе, как заявляет Новороссийский комитет по правам человека).

438. Совместно с комиссаром Совета Европы по правам человека Хилем Роблесом мы полагаем, что настоящее положение месхетинцев, вызванное тем фактом, что власти Краснодарского края продолжают своевольно и незаконно отказывать в предоставлении туркам-месхетинцам российского гражданства, может привести к катастрофе. В этой связи мы призываем российские власти предоставить месхетинцам, желающим получить российское гражданство и остаться на своем нынешнем месте жительства, такую возможность; усилить сотрудничество с грузинскими властями с целью обеспечения переезда в Грузию того месхетинского населения, которое грузинские власти смогут принять²⁵³; прекратить практику этнической дискриминации и расследовать все случаи злоупотреблений в отношении месхетинцев, и привлечь виновников к ответственности. Также к вниманию следует в полном объеме принять рекомендации, содержащиеся в Резолюции Ассамблеи 1428 (2005).

439. Мы также призываем российские власти безотлагательно ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве (CETS № 186), которую Россия подписала 6 ноября 1997 года. В своей Рекомендации 1667 (2004) Ассамблея высказала сожаление в связи с тем, что Россия не ратифицировала Европейскую конвенцию о гражданстве, несмотря на то, что в ней содержатся конкретные положения о недискриминации и предотвращении безгражданства.

²⁵² Комитет ООН по искоренению расовой дискриминации в своих Заключительных наблюдениях по докладу Российской Федерации (март 2003 года) выразил озабоченность сообщениями о некоторых казачьих организациях замешанных в запугивание и насилие над этническими группами. В соответствии с информацией, полученной Комитетом, такие организации, функционирующие как военизированные отряды, используемые местными властями для правоохранительной деятельности, наделены особыми привилегиями, включая государственное финансирование. В связи с этим, Комитет рекомендовал России обеспечить, чтобы не оказывалась поддержка организациям, пропагандирующим расовую дискриминацию, а казачьи военизированные отряды не осуществляли правоохранительные действия против этнических групп.

²⁵³ Грузинские власти готовы принять всех турок-месхетинцев, желающих выехать в Грузию, но ввиду сложных экономических условий они не могут обеспечить компактное проживание для всех иммигрантов и предлагают расселить их по всей территории страны.

Приложение III²⁵⁴. Список конвенций, стороной которых является Российская Федерация



Россия

Соглашения, подписанные и ратифицированные или бывшие предметом вступления на
10/5/2005

№	Название			Открыт с	Вступил в силу	Е.	Н.	С.
001	<u>Устав Совета Европы</u>			5/5/1949	3/8/1949			
		Ратификация или вступление : 28/2/1996	Вступление в силу : 28/2/1996					
002	<u>Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы</u>			2/9/1949	10/9/1952			
		Ратификация или вступление : 28/2/1996	Вступление в силу : 28/2/1996					
005	<u>Конвенция о защите прав человека и основных свобод</u>			4/11/1950	3/9/1953			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
009	<u>Протокол к Конвенции о защите прав человека и свобод</u>			20/3/1952	18/5/1954			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
010	<u>Протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы</u>			6/11/1952	11/7/1956			
		Ратификация или вступление : 28/2/1996	Вступление в силу : 28/2/1996					
015	<u>Европейская конвенция о эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты</u>			11/12/1953	20/4/1954	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 17/9/1999	Вступление в силу : 17/9/1999					
018	<u>Европейская культурная конвенция</u>			19/12/1954	5/5/1955	X		
		Ратификация или вступление : 21/2/1991	Вступление в силу : 21/2/1991					
021	<u>Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования</u>			15/12/1956	18/9/1957	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 17/9/1999	Вступление в силу : 17/9/1999					
022	<u>Второй дополнительный протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы</u>			15/12/1956	15/12/1956			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 28/2/1996	Вступление в силу : 28/2/1996					
024	<u>Европейская конвенция о выдаче</u>			13/12/1957	18/4/1960	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 10/12/1999	Вступление в силу : 9/3/2000					
030	<u>Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам</u>			20/4/1959	12/6/1962	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 10/12/1999	Вступление в силу : 9/3/2000					
032	<u>Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций</u>			14/12/1959	27/11/1961	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 17/9/1999	Вступление в силу : 18/10/1999					

²⁵⁴ Приложения I и II прилагаются только к оригинальным, английской и французской, версиям доклада.

036	<u>Четвертый дополнительный протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы</u>			16/12/1961	16/12/1961			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 28/2/1996	Вступление в силу : 28/2/1996					
044	<u>Протокол № 2 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о наделении Европейского суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения</u>			6/5/1963	21/9/1970			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
045	<u>Протокол № 3 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод во изменение статей 29, 30 и 34 Конвенции</u>			6/5/1963	21/9/1970			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
046	<u>Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней</u>			16/9/1963	2/5/1968			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
049	<u>Протокол к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты</u>			3/6/1964	4/7/1964	X	X	
	Подпись : 19/2/1998	Ратификация или вступление : 17/9/1999	Вступление в силу : 18/10/1999					
055	<u>Протокол № 5 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, во изменение статей 22 и 40 Конвенции</u>			20/1/1966	20/12/1971			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
062	<u>Европейская конвенция об информации относительно иностранного законодательства</u>			7/6/1968	17/12/1969	X	X	
		Ратификация или вступление : 12/2/1991	Вступление в силу : 13/5/1991					
065	<u>Европейская конвенция о защите животных при международной перевозке</u>			13/12/1968	20/2/1971	X	X	X
		Ратификация или вступление : 13/11/1990	Вступление в силу : 14/5/1991					
066	<u>Европейская конвенция об охране археологического наследия</u>			6/5/1969	20/11/1970	X	X	
		Ратификация или вступление : 13/11/1990	Вступление в силу : 14/2/1991					
086	<u>Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче</u>			15/10/1975	20/8/1979	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 10/12/1999	Вступление в силу : 9/3/2000					
090	<u>Европейская конвенция о пресечении терроризма</u>			27/1/1977	4/8/1978			
	Подпись : 7/5/1999	Ратификация или вступление : 4/11/2000	Вступление в силу : 5/2/2001					
098	<u>Второй Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче</u>			17/3/1978	5/6/1983	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 10/12/1999	Вступление в силу : 9/3/2000					
099	<u>Дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам</u>			17/3/1978	12/4/1982	X	X	
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 10/12/1999	Вступление в силу : 9/3/2000					
103	<u>Дополнительный протокол к Европейской конвенции о защите животных при международной перевозке</u>			10/5/1979	7/11/1989	X	X	X
		Ратификация или вступление : 13/11/1990	Вступление в силу : 14/5/1991					
106	<u>Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей</u>			21/5/1980	22/12/1981	X		
	Подпись : 3/11/1999	Ратификация или вступление : 4/10/2002	Вступление в силу : 5/1/2003					
117	<u>Протокол № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод</u>			22/11/1984	1/11/1988			

	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/8/1998					
118	<u>Протокол № 8 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод</u>			19/3/1985	1/1/1990			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 5/5/1998					
120	<u>Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности футбольных матчей</u>			19/8/1985	1/11/1985	X	X	
		Ратификация или вступление : 12/2/1991	Вступление в силу : 1/4/1991					
121	<u>Конвенция об охране архитектурного наследия Европы</u>			3/10/1985	1/12/1987	X	X	X
		Ратификация или вступление : 13/11/1990	Вступление в силу : 1/3/1991					
122	<u>Европейская хартия местного самоуправления</u>			15/10/1985	1/9/1988			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/9/1998					
126	<u>Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания</u>			26/11/1987	1/2/1989	X	X	
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/9/1998					
135	<u>Конвенция против применения допинга</u>			16/11/1989	1/3/1990	X	X	
		Ратификация или вступление : 12/2/1991	Вступление в силу : 1/4/1991					
137	<u>Пятый дополнительный протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы</u>			18/6/1990	1/11/1991			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 28/2/1996	Вступление в силу : 1/6/1996					
138	<u>Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского обучения</u>			6/11/1990	1/1/1991	X	X	X
	Подпись : 7/11/1996	Ратификация или вступление : 7/11/1996	Вступление в силу : 1/1/1997					
140	<u>Протокол № 9 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод</u>			6/11/1990	1/10/1994			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/9/1998					
141	<u>Комиссия об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности</u>			8/11/1990	1/9/1993	X	X	
	Подпись : 7/5/1999	Ратификация или вступление : 2/8/2001	Вступление в силу : 1/12/2001					
146	<u>Протокол № 10 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод</u>			25/3/1992				
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998						
147	<u>Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве</u>			2/10/1992	1/4/1994	X		X
	Подпись : 30/3/1994	Ратификация или вступление : 30/3/1994	Вступление в силу : 1/7/1994					
151	<u>Протокол № 1 к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания</u>			4/11/1993	1/3/2002			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/3/2002					
152	<u>Протокол № 2 к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания</u>			4/11/1993	1/3/2002			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/3/2002					
155	<u>Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод о реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией</u>			11/5/1994	1/11/1998			
	Подпись : 28/2/1996	Ратификация или вступление : 5/5/1998	Вступление в силу : 1/11/1998					
157	<u>Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств</u>			1/2/1995	1/2/1998	X	X	
	Подпись	Ратификация или	Вступление в силу					

	: 28/2/1996	вступление : 21/8/1998	: 1/12/1998					
162	<u>Шестой дополнительный протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы</u>			5/3/1996	1/11/1998			
	Подпись : 7/5/1999	Ратификация или вступление : 10/5/2001	Вступление в силу : 11/6/2001					
165	<u>Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе</u>			11/4/1997	1/2/1999	X	X	X
	Подпись : 7/5/1999	Ратификация или вступление : 25/5/2000	Вступление в силу : 1/7/2000					

Найдено 46 договоров.

Заметки: Конвенции и Соглашения, открытые для присоединения странами-членами Совета Европы, и, в отдельных случаях:

Е.: открытые для Европейских государств, которые не являются членами;

Н.: открытые для не Европейских государств, которые не являются членами;

С.: открытые для Европейского Сообщества.

См. окончательные положения каждого договора.

Источник: Бюро Договоров на <http://conventions.coe.int>

Приложение IV. Окончательные комментарии российской делегации

**ДЕЛЕГАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ СОВЕТА ЕВРОПЫ
DELEGATION OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION
TO THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE
DELEGATION DE L'ASSEMBLEE FEDERALE DE LA RUSSIE A L'ASSEMBLEE
PARLEMENTAIRE DU CONCEIL DE L'EUROPE**

Россия, Москва, 103265, ул. Охотный ряд, 1	tel. +7095 692 25 20/48 87
1, Okhotny Ryad, Moscow, 103265, Russia	fax +7095 692 35 13/48 87

Членам Комиссии ПАСЕ по мониторингу,
Докладчикам по России
г-ну Дэвиду АТКИНСОНУ
г-ну Рудольфу БИНДИГУ

18 мая 2005 года

Уважаемые господа!

В дополнение к ранее направленному Комментарию российской делегации к докладу о выполнении Российской Федерацией обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы, хотели бы еще раз обратить ваше внимание на следующую информацию, поскольку в пересмотренном проекте доклада по России от 10 мая с.г. (AS/Mon (2005) 14 Rev.) не был учтен комментарий к пунктам, касающимся реформы прокуратуры, ратификации некоторых конвенций СЕ, а также судебных разбирательств по делам о государственной измене и шпионаже и др.

I. По вопросу о ратификации **Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств** в Администрации Президента РФ было проведено совещание с участием МИД РФ, МЮ РФ и Министерства регионального развития РФ. Достигнута договоренность по формированию Межведомственной рабочей группы по координации работ, связанных с процессом ратификации Хартии. По итогам работы Межведомственной рабочей группы будут выработаны рекомендации и предложения для представления в Правительство РФ.

II. В плане подготовки к ратификации **Европейской Социальной Хартии** (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. в 2005 г. вновь образована Межведомственная комиссия, которая должна в апреле-мае завершить работу по обсуждению материалов сравнительного анализа соответствия национального законодательства положениям Хартии с учетом проводимых в стране реформ. Подготовленный пакет проектов документов в мае с.г. должен быть направлен на согласование заинтересованным министерствам и ведомствам, а затем представлен на рассмотрение Правительства РФ (Поручение от 12 февраля 2005 г. № АЖ-П12-589) в соответствии с установленным порядком.

При подготовке документов Межведомственная комиссия исходит из понимания, что уровень реально представленных государством гарантий для соответствующих групп населения определяется экономическими возможностями государства. Повышение этого уровня до стандартов, установленных Хартией, связан с дальнейшим экономическим развитием страны.

Межведомственная комиссия осуществила отбор необходимого минимума статей и пунктов Хартии и вносит предложение взять на себя обязательства в отношении положений Части I и статей 1,2

(пп. 1, 3-7), 3, 4 (пп. 2-5), 5-11, 12 (п. 1), 14, 15 (пп. 1-2), 16, 17, 18 (п. 4), 19 (пп. 5 и 9), 20-22, 24, 26 (п. 2), 27-29 Части II Европейской Социальной Хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. Предусматривается внести на ратификацию 19 статей (68 пунктов) из 31 статьи (98 пунктов) Хартии, в том числе 6 статей (1, 5, 6, 7, 16 и 20) из 9 обязательных (1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 и 20).

Министерство здравоохранения и социального развития планирует завершить процесс ратификации Хартии во второй половине 2005 года.

III. Европейская конвенция о гражданстве будет ратифицирована Государственной Думой в ходе осенней сессии 2005 года.

IV. Что касается обеспечения прав граждан на объективную информацию, а также принятия мер по сохранению и **укреплению плюрализма и независимости СМИ** в РФ, то в Послании Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию РФ 25 апреля с.г., в частности, было заявлено следующее:

"Что надо сделать, чтобы на национальном телевидении были в полной мере учтены самые актуальные потребности российского гражданского общества и обеспечены его интересы? Мы должны создать гарантии, при которых государственное телерадиовещание будет максимально объективным, свободным от влияния каких-либо отдельных групп и отражать весь спектр общественно-политических сил в стране.

Предлагаю усилить полномочия Общественной палаты в части обеспечения гражданского контроля за соблюдением телеканалами принципов свободы слова. Для этого в составе Палаты может быть создана Комиссия из числа уважаемых профессиональным сообществом людей, которые будут обеспечивать независимость вещательной политики, привлекать для работы квалифицированные кадры. С этой целью планирую внести в Государственную Думу соответствующие поправки в законодательство. Кроме того, доступ к СМИ необходимо обеспечить и всем парламентским фракциям".

Идея, выраженная в Послании, взята в проработку Государственной Думой.

V. Хотели бы обратить внимание докладчиков на следующие положения доклада, посвященные **реформе прокуратуры (пп. 169-194 - проект доклада от 10 мая 2005 года)**.

1. Закон РФ № 2202-1 от 17 января 1992 г. "О прокуратуре Российской Федерации", на который делаются ссылки в проекте доклада, действовал только до 1995 года, и уже в течение 10 лет в России не действует ни одной нормы указанного закона. Принципиально изменился весь текст закона. Полная переработка законодательного акта по существу, изменение всех его структурных единиц не позволяет считать Федеральный закон 1995 года лишь измененной версией старого закона 1992 г.

2. Генеральный прокурор РФ и назначается на должность, и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Эта норма полностью соответствует части 2 статьи 129 Конституции РФ и является именно той "независимой и беспристрастной процедурой", которая обеспечивает соблюдение принципа независимости деятельности прокуратуры. Указанное в полной мере соответствует подпункту "а" пункта 5 **Рекомендаций R (2000) 19 Комитета министров СЕ**.

3. Что касается **участия Генерального прокурора в правотворческой деятельности** (см. п. 156 проекта доклада), то ошибочность суждений и надуманность опасений докладчиков связана, в частности, с изучением недействующего уже закона от 1992 года. Вместе с тем, игнорируются российские правовые традиции комплексного формирования законодательной базы, исследуется один закон в отрыве от других правовых актов, в частности, Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК) и Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК). Не учитываются также и нормы Конституции РФ, имеющие верховенство на всей территории страны.

В соответствии со статьей 104 Конституции РФ Генеральному прокурору РФ не принадлежит право законодательной инициативы, что исключает его непосредственное участие в принятии закона, т.е. в т.н. "парламентских дебатах". В соответствии со статьей 9 Федерального закона 1995 "О прокуратуре Российской Федерации" прокурор "вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных правовых актов." В силу установления Конституции РФ эти предложения не носят обязательного характера. Необязательный характер инициативных предложений исключает возможность для прокурора "*противопоставлять свою власть другим органам*".

Роль прокуратуры в правотворческой деятельности вполне согласуется с пунктом 6 **Рекомендаций R (2000) 19 КМСЕ**, в соответствии с которым прокуроры "должны обладать правом принимать участие в обсуждении вопросов, связанных с правом, отправлением правосудия, содействием в развитии и защите прав человека ...", что не может нанести ущерб их профессиональному статусу, так как они совершают законные действия".

4. В соответствии со статьями 45 ГПК РФ и 52 АПК РФ законом строго регламентированы и ограничены **права прокурора на участие в гражданском и арбитражном процессе** (только в защиту прав граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд, а также в интересах государства) - (см. п. 174 проекта доклада).

5. Что касается **надзорных функций прокуратуры** (см. пп. 176-181 проекта доклада), то хотели бы обратить внимание докладчиков на то, что термин "**общий надзор прокуратуры**" фактически отсутствует в нормах Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и в иных законодательных актах РФ. В действующем российском законодательстве закреплены функции прокуратуры, в том числе связанные с осуществлением прокурорского надзора вне рамок уголовного преследования.

Аналогичные достаточно широкие функции присущи прокуратурам и других европейских стран, например, Португалии, Испании, Франции, Бельгии и др. Современные официальные материалы прокуратур различных стран Европы свидетельствуют о том, что эти прокуратуры отнюдь не сводят свою деятельность только к уголовному преследованию. Об этом, в частности, свидетельствуют и официальные материалы **III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы 22-23 сентября 2004 г.** Так, эксперт А. Вандорен, председатель Комиссии по надзору за органами полиции в Брюсселе (Бельгия), в своем выступлении подчеркнул, что Совет Королевских прокуроров одобрил существующие функции прокуратуры, в том числе "наблюдение за судебной властью и выполнением судебных функций; контроль за нотариусами и полицией, а также прочими служащими органов правопорядка, и что имеется тенденция увеличить влияние прокурорской деятельности в жизни страны".

На настоящий момент не существует ни одного европейского правового акта, даже рекомендательного, в котором бы прямо указывалось на необходимость или желательность исключения таких функций из правовых систем европейских государств, поскольку прокурорский надзор служит прежде всего защите прав и свобод человека.

6. В плане оценки результатов надзорной работы прокуратуры хотели бы обратить внимание докладчиков на следующее. За период 2002-2004 гг. (включительно) прокурорами было выявлено и опротестовано более 14,5 тыс. нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и около 163 тыс. - органов местного самоуправления. Среди актов последних свыше 11,5 тыс. - это уставы муниципальных образований. После вмешательства прокуратуры большинство нормативных документов приведены в соответствие с законом или отменены.

7. Из содержания пп. 178-179 следует, что остались непонятными следующие моменты.

Прокуратура РФ **не осуществляет** надзор за Правительством и Парламентом Российской Федерации.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры, в соответствии со статьями 21 и 26 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" **не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.**

Прокурорская проверка возможна только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором (пункт 2 статья 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Для реализации принципа разделения властей и обеспечения надежной системы защиты прав человека важно то, что прокуратура не вправе принимать какие-то окончательные решения. Прокуратура сегодня выступает в качестве органа, побуждающего к восстановлению нарушенных прав, возбуждающего производство, но не выносящего, в отличие от суда, решения в уголовной, административной или гражданской сферах правоотношений.

8. Также не ясно, на чем основан необъективный вывод докладчиков о том, что *"широкий объем полномочий противоречит п. 12 Рекомендаций R (2000) 19 КМСЕ (см. п. 179 проекта доклада).*

Во-первых, указанные Рекомендации посвящены **"исключительно роли прокуратуры в системе уголовного правосудия ..."** **Во-вторых**, в Пояснительной записке к указанным рекомендациям подчеркивается, что "... Рекомендации не являются юридически обязательными, любые формулировки ... должны пониматься в том смысле, что только само государство может осуществлять принцип, о котором идет речь".

Конституционность норм закона, наделяющего прокурора полномочиями по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов неоднократно подтверждена в решениях Конституционного Суда РФ (Постановления Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П; от 18.02.2000 № 3-П; от 18.07.2003 № 13-П).

9. В соответствии с разделом 3 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" на прокурора возлагается обязанность следить за соблюдением прав граждан федеральными министерствами и ведомствами, органами власти субъектов Федерации, должностными лицами и руководителями различных организаций.

Защита прав и свобод граждан - ключевое направление деятельности органов прокуратуры всех уровней. Только в 2004 г. прокурорами выявлено более 650 тыс. нарушений закона в социальной сфере, в том числе 462,9 тыс. нарушений трудовых прав граждан, 40,9 тыс. нарушений жилищных прав граждан. По поступившим 37 тыс. жалоб граждан приняты меры для восстановления нарушенных прав в связи с неисполнением судебных решений. В этот же период выявлено 300 тыс. фактов нарушений законодательства об оплате труда. В целях их устранения опротестовано свыше 11 тыс. незаконных правовых актов, внесено почти 34 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 6,5 тыс. виновных должностных лиц привлечено их руководителями к дисциплинарной ответственности. В суды направлено свыше 155 тыс. заявлений в защиту конституционных прав граждан на получение вознаграждения за труд. В 2004 г. возбуждено 1448 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы (статья 145-1 УК РФ).

Приведенные статистические данные свидетельствуют о востребованности обществом такой публичной функции прокуратуры как надзор за исполнением законов.

10. Что касается указаний докладчиков на "требования европейских стандартов", то десятилетие работы в рамках Совета Европы убедило российских специалистов, что **в Европе не**

существует какой-либо единой стандартной схемы, определяющей контуры задач и полномочий прокуратуры.

Было бы неправильным пытаться переделать прокурорскую систему одной страны по принципу другой. Каждая система должна быть совместима с культурой и историей страны, а также приниматься тем обществом, в котором она функционирует. (см. *Итоговый документ Пан-Европейской конференции Совета Европы - май 1993 г., Австрия*).

Органы прокуратуры должны быть организованы с учетом социальной и политической ситуации в стране, а также демократических правовых традиций государства, при условии приоритета законности и демократии (см. *Заключительные выводы Международной конференции Совета Европы - 1994 г., Венгрия (Будапешт)*).

В Заключительном документе международного семинара Совета Европы "Прокуратура в правовом государстве" (январь 1997 г., Москва) в рамках многосторонней встречи экспертов СЕ и представителей прокуратур Франции, Германии, Италии, Испании, Бельгии, Швейцарии, Нидерландов и России вновь было констатировано, что "если конституционный статус и компетенция института прокуратуры могут различаться в зависимости от страны, ее истории, правовой культуры ..., то главным является то, что этот институт находит свое место в демократическом обществе, основанном на принципе разделения властей и верховенстве права".

Комитет министров Совета Европы в феврале 2004 г. в отзыве на Рекомендацию 1604 (2003) ПАСЕ относительно роли прокуратуры в демократическом обществе специально отметил "разнообразие моделей органов прокуратуры в различных странах, происходящее из правовых традиций и различной организации систем уголовного правосудия". В этом же документе, в частности, сказано, что "Комитет министров не видит оснований требовать, чтобы те юрисдикции, где применяется принцип законности, отказались от него или чтобы прокуроры были освобождены от выполнения некоторых функций, не имеющих отношение к системе уголовной юстиции, как это происходит во многих правовых системах".

11. Особенности деятельности прокуратуры в условиях современного демократического государства состоят в том, что любое решение и действие органов государственной власти, в том числе и органов прокуратуры, могут быть обжалованы в суде. Такая система способна обеспечить реальную защиту прав и свобод граждан.

Изменение статуса, структуры, задач и форм работы прокуратуры должно осуществляться гармонично, в соответствии с изменениями судебных и правовых систем, частью которых она является. До тех пор, пока не будет отлажена четкая система государственного контроля, пока не окрепнет судебная власть, нетрадиционная по некоторым западноевропейским представлениями российская прокуратура объективно обусловлена и востребована обществом.

Таким образом, определенные в Российской Федерации правовой статус, функции и полномочия прокуратуры РФ не противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина, соответствуют современному национальному законодательству, рекомендациям Совета Европы и принятым Российской Федерацией обязательствам.

VI. По вопросу о правах обвиняемых по уголовным делам о государственной измене и шпионаже, сообщаем, что Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за такие деяния, как государственная измена (статья 275 УК РФ) и шпионаж (статья 276 УК РФ), признавая их уголовно наказуемыми. Предварительное расследование по данным категориям дел осуществляется в общем порядке на основании положений раздела VIII Уголовно-процессуального кодекса РФ (УПК РФ). Рассмотрение дел о государственной измене и шпионаже осуществляется судами с участием присяжных заседателей (статьи 30 и 31 УПК РФ). В то же время в таких

развитых государствах, как Франция, Швейцария Норвегия и других судопроизводство по делам данной категории осуществляется исключительно профессиональными судьями.

Следует обратить внимание на то, что законодательство РФ предусматривает возможность проводить экспертизу об относимости сведений к государственной тайне не по формальному признаку, исходя из наличия на документе определенного грифа секретности, а на основании действительного характера содержащихся в нем сведений. При этом судебная экспертиза производится не только государственными судебными экспертами, но и иными экспертами из числа лиц, обладающих специальными знаниями (статья 195 УПК РФ), что говорит о возможности привлечения независимых экспертов со стороны защиты. В качестве сравнения следует отметить, что, **например, в таких странах, как Великобритания, Швеция, Австрия, вышеназванный вид экспертизы проводится исключительно компетентными государственными ведомствами.**

В качестве показателя эффективности работы уголовно-процессуальных норм можно привести уголовное дело по обвинению гражданина РФ **Никитина А.К.** в совершении преступления, предусмотренного статьей 64 УК РСФСР ("измена родине"). **Несмотря на обращение данного гражданина в Европейский Суд по правам человека с жалобой (№ 50178/99 "Никитин против Российской Федерации"), суд пришел к выводу, что нарушений законодательства со стороны Российской Федерации в отношении Никитина А. К. допущено не было.**

VII. В отношении **следственного изолятора ФСБ "Лефортово"** сообщаем, что принято принципиальное решение о передаче этого следственного изолятора в ведение Министерства юстиции РФ. В настоящее время идет подготовка юридических документов. Вопрос будет решен в ближайшее время.

С уважением,

К.И. Косачев

руководитель делегации
Федерального Собрания РФ в ПАСЕ