

НЕДОПУСТИМОСТЬ СНЯТИЯ САНКЦИЙ, НАЛОЖЕННЫХ СОВЕТОМ ЕВРОПЫ НА РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ В СВЯЗИ С НЕЗАКОННОЙ АННЕКСИЕЙ КРЫМА

Программный документ

Введение

С момента создания в 1949 году, Совет Европы (СЕ) являлся движущей силой в деле продвижения прав человека и демократических ценностей. Он был создан в рамках совместного процесса, проводимого Францией, Италией, Великобританией, Ирландией, странами Бенилюкса и Скандинавии, как часть региональных мер реагирования на Вторую Мировую войну. Целью Совета Европы названо «достижение большего единства между его Членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу». Эта цель достигается с помощью международных соглашений, в первую очередь Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), а также через совместные действия его государств-членов. Соблюдение верховенства закона и прав человека является основным условием членства в СЕ.

С началом XXI века Россия проявляет все большее пренебрежение к основным ценностям и институтам Совета Европы. Нежелание России отстаивать основные объединяющие Европу принципы иллюстрируется систематическим нарушением прав ее граждан и незаконным вторжением в соседние с ней Грузию и Украину, за которыми последовали широко распространенные и систематические нарушения прав человека на этих территориях. Вопиющее пренебрежение решениями Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и резолюциями Совета Европы свидетельствует об отсутствии заинтересованности в том, чтобы быть частью сообщества европейских государств.

Незаконная аннексия Россией Крымского полуострова и последовавшие действия на востоке Украине были изначально решительно и эффективно осуждены Советом Европы. Российская делегация лишена права голоса, пока не будут предприняты усилия для восстановления территориальной целостности Украины и защиты прав человека на территориях, находящихся под контролем России. Однако недавние заявления Комитета министров и докладчика Совета Европы по Правилам процедуры свидетельствуют о пересмотре позиции Советом Европы и его возможной готовностью снять санкции.

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) должна встретиться 24-27 июня 2019 года, чтобы рассмотреть свою позицию по России. Мы призываем делегатов не отменять санкции в отношении России. Россия не выполнила условия, установленные Советом Европы для отмены санкций, и продолжает нарушать основные ценности Совета Европы. Отмена санкций только узаконит действия России в отношении Украины и, в конечном итоге, может привести к потере роли Совета Европы в продвижении прав человека и верховенства закона в Европе и к его возможному разрушению.

Усиление игнорирования Совета Европы и его базовых ценностей со стороны России

После распада СССР, Совет Европы значительно увеличился за счет бывших советских стран в Восточной Европе и на Кавказе. 7 мая 1992 года, в связи с курсом нового руководства на модернизацию и демократизацию, Российская Федерация подала заявку на вступление в СЕ. В заключении ПАСЕ относительно заявки России¹ был отмечен прогресс в достижении общего понимания и уважении верховенства права и признано, что Россия готова выполнить требования к членству в СЕ, изложенные в статье 3 Устава Совета Европы. В том же документе России было предложено выполнить ряд условий, в том числе:

“[Р]азрешать международные и внутренние споры мирными средствами, решительно отказываясь от любых форм угрозы применения силы против своих соседей; урегулировать существующие пограничные споры с соседними странами в соответствии с принципами международного права при соблюдении действующих международных договоров; трого соблюдать положения международного гуманитарного права {..}”.²

Россия присоединилась к Совету Европы 28 февраля 1996 года и ратифицировала ЕКПЧ 5 мая 1998 года. Ратификация ЕКПЧ оказала глубокое влияние на развитие верховенства права в России. Страна провела серьезные реформы отправления правосудия на основе ключевых решений ЕСПЧ, прежде всего в отношении предоставления адекватных средств правовой защиты жертвам нарушений прав (Бурдов против России); ключевые реформы пенитенциарной системы (Калашников против России; Ананьев против России) и предприняла меры для улучшения ситуации с правами людей с ментальными инвалидностями (Штукатуров против России).

С середины 2000-х годов возрождается российская настойчивая позиция на международной арене, и Совет Европы все чаще пытается повлиять на соблюдение ею принципов Совета Европы и прав, перечисленных в ЕКПЧ. Систематические нарушения, связанные с незаконными действиями правоохранительных органов, неэффективными расследованиями, произвольными задержаниями и не соответствующим стандартам условиям содержания под стражей, неэффективной судебной системой, недостатками правовой базы, регулирующей тайное наблюдение и обыски жилищ, свободой собраний, избирательными правами и правами собственности, неоднократно выявлялись ЕСПЧ. Россия неоднократно оказывалась под наблюдением Комитета министров из-за систематической неспособности устранить подобные нарушения. Особо следует отметить укоренившуюся культуру безнаказанности за серьезные нарушения Европейской конвенции, происходившие во время Второй чеченской войны (с 1999 по 2009 год).

Системные нарушения прав на уровне страны сопровождаются все более частыми нарушениями прав иностранных граждан за рубежом. С точки зрения масштаба и серьезности, основной удар испытали на себе государства-члены Совета Европы, граничащие с Россией, прежде всего Грузия и Украина. К наиболее распространенным

¹ Заключение 193 (1996) к Заявке России на членство в Совете Европы

² Параграфы 10.7. 10.8. и 10.24. Заключение 193

и систематическим нарушениям прав, предусмотренных Европейской конвенцией, которые совершаются Россией за рубежом, относятся:

- Массовая высылка тысяч этнических грузин после дипломатического скандала 2006 года³ между Россией и Грузией;
- Убийства, пытки и принудительное выдворение этнических грузин из Южной Осетии, происходившие во время вооруженного конфликта между Россией и Грузией в августе 2008 года. В результате конфликта погибли сотни мирных жителей, и более 22 000 этнических грузин стали перемещенными лицами;
- Убийства, пытки, насильственные исчезновения, произвольные задержания, уничтожение имущества и крупномасштабные насильственные перемещения, связанные с конфликтом на востоке Украины и незаконной аннексией Россией Крыма, происходят с 2014 года. Число погибших среди гражданского населения в настоящее время превысило 3300 человек, свыше 1,5 миллионов жителей Украины подверглись вынужденному перемещению, потеряли средства к существованию и имущество.

ЕСПЧ уже признал многие из этих нарушений. Однако российские власти продолжают систематически игнорировать пострадавших и не заинтересованы в выплате справедливой компенсации. В 2015 году, законом России было признано, что Конституционный суд имеет приоритет над решениями ЕСПЧ и ЕКПЧ.

Реакция СЕ на незаконную аннексию Крыма и действия на востоке Украины

Весной 2014 года полуостров Крым был незаконно оккупирован и аннексирован российскими войсками. В ответ ПАСЕ применила санкции против России, приостановив право голоса российской делегации⁴.

В жестко сформулированной резолюции ПАСЕ признает:

“[Д]ействия Российской Федерации, которые привели к аннексии Крыма, и прежде всего вооруженная оккупация украинской территории и угроза применения военной силы, признание результатов незаконно проведенного так называемого референдума и последовавшая за этим аннексия Российской Федерацией Крыма, несомненно являются грубым нарушением международного права, в том числе Устава Организации Объединенных Наций и Хельсинского заключительного акта Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)”.

В резолюции также говорится, что действия России:

“[Я]вно противоречат Уставу Совета Европы, в частности, Преамбуле к нему, а также обязательствам, вытекающим из Статьи 3, и обязательствам, взятым на себя Российской

³ См.: Дело “Грузия против России” (I) (Заявление #13255/07)

⁴ Заключение 1990 (2014), Пересмотр ранее утвержденных полномочий делегации РФ в связи с наличием существенных оснований

Федерацией при вступлении в Совет Европы и зафиксированным в Заключении 193 (1996).

В этой же резолюции, ПАСЕ заявила, что “нарушив суверенитет и территориальную целостность Украины, Россия создала угрозу стабильности и миру в Европе”.

В последующей резолюции (2034/2015) ПАСЕ выразила обеспокоенность в связи с “ухудшением ситуации с правами человека в Крыму, в том числе случаями гибели и исчезновения политических активистов, которые критически высказывались по поводу аннексии Крыма Россией. Она также обеспокоена угрозами и действиями в отношении независимых и критически настроенных средств массовой информации”, и призвала Российскую Федерацию “положить конец незаконной аннексии Крыма; провести полное и прозрачное расследование всех случаев гибели и исчезновения, а также сообщений о ненадлежащем обращении или нарушениях прав человека со стороны полиции и вооруженных сил (военизированных формирований), действующих в этом регионе; распустить все военизированные формирования в этом регионе; воздерживаться от любого давления на независимые средства массовой информации и угроз их закрытия”.

Резолюция также призвала Россию “воздерживаться от любого притеснения учреждений и организаций крымских татар или давления на них; вывести все свои войска, в том числе скрытые, с территории Украины; воздерживаться от поставок оружия ополченцам”.

В дальнейшей резолюции (2063/2015), Парламентская Ассамблея повторила свои призывы к России “незамедлительно отказаться от незаконной аннексии Крыма; вывести все свои войска с украинской территории {...}.”

Поддержав позицию Совета Европы, Европейский Союз (ЕС)⁵, Соединенные Штаты (США)⁶ и другие страны осудили незаконную аннексию Крыма и преднамеренную дестабилизацию ситуации в Украине, а также ввели секторальные и целевые санкции и ограничительные меры в отношении России и сотен российских граждан и юридических лиц.

Эти санкции воспринимаются как необходимые для де-легитимизации незаконных действий России на Украине, а также в качестве ключевого инструмента для сдерживания конфликта в регионе.

Реакция России на санкции Совета Европы

В 2017 году Россия предприняла ответные меры против санкций Совета Европы, приостановив выплату ежегодных взносов в размере 33 миллионов евро (что составляет

⁵ Об ограничительных мерах ЕС см.: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en

⁶ О санкциях США см.: <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/index.htm>

7 процентов годового бюджета организации), добиваясь полного восстановления прав российской делегации в ПАСЕ. Нижняя палата российского парламента (Думы) приняла резолюцию, в которой говорится, что страны, ответственные за неоднократные нарушения международного права, приведшие к тысячам жертв, не имеют морального права судить Россию или применять к ней санкции. Россия также отказалась приглашать наблюдателей ПАСЕ на парламентские выборы 2016 года. Российские официальные лица настаивают на том, что они добиваются равного отношения к России, такого же, как ко всем прочим членам Совета Европы.

Изменения политики Совета Европы

На встрече Комитета министров Совета Европы в Хельсинки 16-17 мая 2019 года было заявлено, что, хотя «каждое государство-член Совета Европы должно согласиться с принципами верховенства права и пользования всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, правами человека и основными свободами», Комитет министров считает, что «все государства-члены должны иметь право на равной основе участвовать в двух уставных органах Совета Европы». Комитет также призвал ПАСЕ унифицировать подход двух органов к странам, нарушающим основополагающие принципы Совета Европы.

3 июня 2019 года г-жа Петра Де Саттер, Докладчица Комитета по вопросам правил процедуры, иммунитета и институциональным делам, рекомендовала предложить «парламентам государств-членов Совета Европы, не представленных делегациями в Ассамблее, предоставить полномочия их представителям и заместителям на части сессии Ассамблеи в июне 2019 года путем отступления от Правил 6.1 (последнее предложение), [11.3] и 6.3 Правил процедуры». В своем докладе г-жа Де Саттер также рекомендует изменить правила, «чтобы прояснить сферу применения санкций в отношении членов делегаций, полномочия которых были ратифицированы, но чье осуществление определенных прав на участие или представительство в деятельности Ассамблеи было приостановлено или отозвано»⁷.

Майская декларация и последующий доклад представляют собой поворотный момент изменения позиции Совета Европы в отношении России. Очевидно, что эти заявления проложили путь к отмене санкций ПАСЕ против России и восстановлению ее права голоса. ПАСЕ будет голосовать по вопросу санкций в отношении России на частичной сессии, проведение которой намечено на 24 - 27 июня 2019 года.

Возможные последствия изменения политики Совета Европы в отношении России

Изменение политики Совета Европы в отношении России и процесс отмены санкций при продолжающемся игнорировании Россией основных принципов и институтов Совета

⁷ См. текст доклада:

<file:///Users/simonpapuashvili/Desktop/Council%20of%20Europe%20RUSSIA/Position%20Paper/Material/De%20Shcuter-decision-making-credentials-voting-EN.pdf>

Европы вызывает глубокое сожаление и может привести к дальнейшим конфликтам и нарушениям прав человека в регионе.

На сегодняшний день Россия не выполнила ни одного из условий, перечисленных ПАСЕ для отмены санкций. Напротив, все больше свидетельств действий России в Крыму, Грузии и Восточной Украине подтверждают ее пренебрежение правами человека и верховенством закона, как и решениями ЕСПЧ. Отмена санкций в нынешних обстоятельствах прямо противоречит принципам, закрепленным в Уставе Совета Европы. Важно отметить, что это также легитимизирует незаконные действия России на Украине и в Грузии и дает российским властям понять, что наиболее вопиющие нарушения международного права, основных принципов ЕСПЧ и Совета Европы, коллективно толерируются членами Совета Европы.

Планируемая легитимация незаконного вторжения и аннексии территории суверенного государства, сопровождающаяся грубыми нарушениями международного гуманитарного права и прав человека в отношении населения этой территории, создает серьезную угрозу миру и безопасности на всем европейском континенте. Принятие России, пренебрегающей институтами Совета Европы и базовыми правовыми обязательствами, в качестве полноправного члена организации, в конечном итоге подорвет ценности, сплоченность и авторитет Совета Европы. Непредвиденным последствием сохранения ее участия любой ценой в Совете Европы может стать потеря роли Совета в продвижении прав человека и верховенства права в Европе, а также его возможный распад.