

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

РЕАБИЛИТАЦИЯ ПОЛИТЗАКЛЮЧЕННЫХ

Краткий обзор

Действующий в России политический режим проводит масштабную репрессивную политику, которая достигла уровня государственного террора. Жертвами этого террора становятся не только открытые критики власти, но и люди, чьи действия не носили политического подтекста, вне зависимости от их гражданства. Совокупное число лиц, подвергнутых политически мотивированному уголовному преследованию и административным мерам, гражданских лиц, лишенных свободы вне процессуальных рамок, а также лиц, преследуемых за самовольное оставление части, дезертирство и иные преступления, связанные с полномасштабным вторжением России в Украину, исчисляется десятками тысяч. Карательное законодательство и практика его применения грубо и систематически нарушают права человека и являются препятствием для восстановления верховенства права и конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Мы разработали комплекс предложений, определяющих конкретные правовые механизмы для оперативной ликвидации репрессивной политики и всеобъемлющего восстановления прав пострадавших от нее. Гарантии полного возмещения понесенного ущерба пострадавшим и их реализация рассматриваются как необходимые условия для возвращения России на путь поступательного развития как демократического государства, а также для достижения примирения и согласия в российском обществе и нормализации отношений с Украиной и другими странами, пострадавшими от агрессивной внешней политики России.

Реализацию законодательных и организационных мер по немедленному прекращению политических репрессий и реабилитации пострадавших в переходный период предлагается проводить по двум параллельным направлениям — гуманитарному и структурному. Безусловным приоритетом гуманитарного вектора является немедленное освобождение лиц, подвергнутых ограничению свободы по политическим мотивам, и прекращение их преследования. В свою очередь, структурное направление нацелено на полное возмещение понесенного ущерба, включая признание нарушений прав человека со стороны государства, восстановление пострадавших лиц в правах, их юридическую реабилитацию, реституцию и выплату компенсаций нанесенного вреда, а также такое изменение законодательства и других правовых норм, которое бы минимизировало риски повторения репрессий в будущем.

Подчеркнем, что предлагаемые меры носят универсальный характер и применимы на практике вне зависимости от того, какие политические силы будут определять дальнейший курс страны. Какими бы ни оказались эти силы, мы предлагаем начать преобразования с политической декларации, включающей в себя признание государством ответственности за репрессивную политику и ущерб, понесенный всеми ее жертвами, и готовность государства сделать все необходимое для компенсации

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

этого ущерба и предотвращения репрессивного поворота в будущем. Практическое воплощение первоочередных гуманитарных мер и структурных правовых преобразований потребует политической воли и плотного взаимодействия всех ветвей власти новой России.

Гуманитарное направление

Военнопленные

Проблема: российские власти удерживают военнопленных в местах интернирования. Часть из них содержится в местах лишения свободы без предъявления каких-либо обвинений, зачастую в бесчеловечных условиях, подвергаясь пыткам и унижениям; часть преследуется за само участие в боевых действиях в нарушение международного гуманитарного права; часть также привлекается к ответственности по обвинению в военных преступлениях или общеуголовных деяниях, в частности убийстве и терроризме. Преследование второй категории из указанных выше является грубым нарушением Женевской конвенции (III) 1949 года (см. ст. 82, 87 и 99). Хотя международное право допускает уголовное преследование военнопленных за совершенные ими преступления в установленных Конвенцией пределах, судебные процессы в России проходят с грубыми нарушениями права на справедливое судебное разбирательство, в частности прав пользоваться услугами защитников и вызова свидетелей, а приговоры часто основаны на признательных показаниях, полученных под пытками.

Решение:

- Обеспечение полной и безусловной репатриации всех военнопленных в соответствии со ст. 118 Конвенции об обращении с военнопленными 1949 года, сопровождающееся надлежащей компенсацией понесенного ими ущерба в случае грубых нарушений их прав.

Жертвы произвольных задержаний

Проблема: в учреждениях уголовно-исполнительной системы и иных помещениях, используемых в целях организации принудительного содержания под стражей, удерживаются граждане Украины и иные лица, лишённые свободы вне процессуальных рамок или осуждённые по неправосудным обвинениям в рамках профилактики «противодействия СВО». Эта практика сама по себе является грубым нарушением норм международного права и преступлением как по международному, так и по российскому праву. Кроме того, данные лица зачастую подвергаются пыткам и жестокому обращению в местах заключения.

Решение:

- Незамедлительное освобождение всех лиц, удерживаемых вне процессуальных рамок, с оказанием всестороннего содействия в их возвращении к месту постоянного проживания;

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

- Возложение на государство ответственности по возвращению иностранных граждан в то место, где они проживали на момент интернирования (ст. 135 Женевской конвенции (IV) 1949 года о защите гражданского населения во время войны).
- Передача иностранных граждан, осужденных или обвиняемых в совершении преступлений, вместе с материалами уголовных дел (ст. 77 Женевской конвенции (IV) 1949 года о защите гражданского населения во время войны), вне зависимости от наличия у них гражданства РФ. Это включает репатриацию всех иностранцев, задержанных по подозрению в совершении преступлений на оккупированных территориях, а также тех, кто был осужден и отбывает наказание на территории России. Данная мера должна осуществляться исключительно при наличии документально подтвержденного согласия указанных лиц. Если человек предпочитает остаться в России, к нему применяются меры по освобождению и восстановлению в правах, перечисленные ниже.

Примечание: в постановлении по делу «Украина против России (в отношении Крыма)» (жалобы №№ 20958/14 и 38334/18) ЕСПЧ установил, что российская судебная система, созданная в оккупированном Крыму, не может считаться «учрежденной на основании закона», а следовательно, все приговоры, вынесенные на оккупированной территории, являются неправосудными. Вопрос о последствиях данного вывода выходит за рамки настоящего текста, но заслуживает детального внимания и проработки в будущем.

Отмена репрессивных норм

Проблема: действующее законодательство включает целые пакеты репрессивных и неправовых законов, сконструированные для обеспечения узурпации власти, подавления гражданского общества, контроля населения и насаждения политической цензуры. Существование этих антиконституционных норм делает независимую гражданскую и политическую активность нелегальной, криминализует протест и инакомыслие, закрепляет дискриминационные практики и обеспечивает инструменты фабрикация политически мотивированных уголовных дел.

Решение:

- Разработать и рекомендовать к принятию законопроект, посвященный декриминализации политической деятельности и ревизии репрессивного законодательства, включающий признание недействительными с момента принятия и утратившими силу следующих законов или норм:
 - О «военной цензуре»;
 - Об «иностранцах-агентах»;
 - О «нежелательных организациях»;
 - Всего «антиэкстремистского» законодательства, включая Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»;

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

- Отдельных статей Уголовного кодекса, таких как
 - ст. 148 («Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий»)
 - ст. 207 («Заведомо ложное сообщение об акте терроризма»)
 - ст. 207.1 («Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан»)
 - ст. 207.2 («Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия»)
 - ст. 212.1 («Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»)
 - ст. 239 («Создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан»)
 - ст. 352.1 («Добровольная сдача в плен»)
 - ст. 354.1 («Реабилитация нацизма»)
 - ст. 330.3 («Осуществление на территории РФ деятельности иностранной или международной неправительственной НКО, сведения о подразделениях которой отсутствуют в реестре представительств международных организаций и иностранных неправительственных НКО или которая не имеет зарегистрированного в РФ подразделения»)
- Рекомендовать внести изменения в Уголовный кодекс, такие как
 - Возврат отдельных статей, относящихся к главе 24 о преступлениях против общественной безопасности (ст. 205 – ст. 208, ст. 212, ст. 213), к формулировкам, актуальным на 20.12.2011, и признание утратившими силу введенных с этой даты новых норм этой главы;
 - Возврат статей, относящихся к главе 29 о преступлениях против основ конституционного строя и безопасности государства (ст. 275 – ст. 284), к формулировкам, актуальным на 20.12.2011, и признание утратившими силу введенных с этой даты новых норм этой главы;
 - Возврат статей, относящихся к главе о преступлениях против военной службы (ст. 331 – ст. 352), к формулировкам, актуальным на 20.12.2011, и признание утратившими силу введенных с этой даты новых норм этой главы;
- Рекомендовать к внесению в статью 205.2 Уголовного кодекса поправок об исключении понятий «публичное оправдание» и «пропаганда» терроризма с сохранением наказуемости только за прямые призывы к террористической деятельности;

Примечание: отмена репрессивного законодательства и декриминализация политической активности должны привести к немедленному прекращению многих сотен уголовных дел, а также к освобождению всех лиц, осужденных по декриминализуемым статьям УК. Отмена «антиэкстремистского» законодательства предполагает принятие новых норм, препятствующих призывам к насилию и дискриминации уязвимых групп.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

Амнистия

Проблема: отдельные нормы Уголовного кодекса, не являясь неправовыми по содержанию, систематически применяются как инструмент политического преследования.

Возникает коллизия: отменить эти статьи было бы неоправданно и нецелесообразно, однако на их основании многие незаконно лишены свободы. Пересмотр судебных актов даже в условиях независимости судебной системы означает, что неправомерно осужденные и обвиняемые лица будут ожидать освобождения недопустимо долго.

Решение:

- Разработать и рекомендовать к принятию Государственной Думой проект постановления об объявлении амнистии в связи с прекращением репрессивных практик, включающий амнистию обвиняемых и осужденных исключительно за высказывания. В частности, предлагается распространить амнистию на дела по:
 - ст. 205.2 («Призывы к террористической деятельности»);
 - ст. 275 («Государственная измена»)
 - ст. 276 («Шпионаж»)
 - ч. 1, ч. 2 ст. 281 («Диверсия»)
 - ст. 283 («Разглашение государственной тайны»)
 - ст. 284 («Утрата документов, содержащих государственную тайну»)
 - ст. 332 («Неисполнение приказа»)
 - ст. 333 («Сопrotивление начальнику или принуждение его к нарушению обязанностей военной службы»)
 - ст. 334 («Насильственные действия в отношении начальника»)
 - ст. 337 («Самовольное оставление части или места службы»)
 - ст. 338 («Дезертирство»)
 - ст. 339 («Уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иными способами»)
 - ст. 340 («Нарушение правил несения боевого дежурства»)
 - ст. 341 («Нарушение правил несения пограничной службы»)
 - ст. 342 («Нарушение уставных правил караульной службы»)
 - ст. 343 («Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности»)
 - ст. 344 («Нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне»)
 - ст. 346 («Умышленные уничтожение или повреждение военного имущества»)
 - ст. 347 («Уничтожение или повреждение военного имущества по неосторожности»)
 - ст. 348 («Утрата военного имущества»)

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

- Разработать и представить к рассмотрению список лиц, отбывающих наказание по приговорам, вынесенным в результате политически мотивированного преследования и подлежащих помилованию Президентом. Данный список будет составляться, дополняться и представляться компетентным органом (см. ниже) и/или реформированной Комиссией по вопросам помилования при Президенте на основе уже существующих списков, подготовленных авторитетными правозащитными организациями, а также иной достоверной публичной информации.
- Поскольку ни амнистия, ни помилование не являются реабилитирующими основаниями и не влекут автоматического погашения или снятия судимости, за лицами, освобожденными в результате применения данных процедур, сохраняется право на реабилитацию, которое может быть реализовано в установленном законом порядке.

Структурное направление

Правовые механизмы отмены или пересмотра политически мотивированных судебных актов

Проблема: преследование на основании репрессивных законов само по себе составляет грубое нарушение прав человека, а в случае совершения в рамках широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население может являться преступлением против человечности. Отмена репрессивного законодательства и признание его недействительным с момента принятия, предусмотренные выше, означают автоматическое возникновение права на реабилитацию и возмещение вреда (порядок возмещения описан ниже). В остальных случаях жертве потребуются пройти установленную юридическую процедуру для отмены или пересмотра политически мотивированных судебных актов. Приговоры по политически мотивированным делам, не охватываемые мерами, относимыми к гуманитарному направлению, подлежат пересмотру в индивидуальном порядке. Существующие правовые механизмы недостаточны для обеспечения доступа к правосудию жертвам политически мотивированных преследований: необходимы специальные основания и процедура пересмотра.

Решение:

- Разработать декларативный акт — к примеру, проект постановления Государственной Думы, указа Президента или акт иной правовой формы, посвященный осуждению репрессивной политики, государственного террора и восстановлению конституционного правопорядка в Российской Федерации;
- Разработать и рекомендовать к принятию законопроект, посвященный ликвидации последствий репрессивной политики, включающий:
 - Внесение изменений в отдельные положения Уголовно-процессуального кодекса, закрепляющих наличие политического мотива как основание для возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

- открывшихся обстоятельств. Поправки должны включать базовое определение политического мотива с учетом резолюции ПАСЕ, определения Amnesty International и практики ЕСПЧ.

Институциональные реформы

Проблема: существующая архитектура государственных органов не обладает ни должной степенью независимости, ни правовым инструментарием для быстрой ликвидации последствий репрессивной политики.

Решение:

- Внесение изменений в Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также в отдельные положения Уголовно-процессуального кодекса, предусматривающих введение института друзей суда (*amicus curiae*), позволяющего общественным организациям представлять независимые экспертные заключения для содействия данным судам во всестороннем рассмотрении дел;
- Наделение существующих институтов (например, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации или Комиссии по вопросам помилования при Президенте Российской Федерации) дополнительными полномочиями по преодолению последствий репрессивной политики и необходимыми ресурсами для решения данных задач.
- Рассмотреть вопрос об учреждении нового органа или института, наделенного широкими полномочиями в сфере координации правовых и организационных мер, а также оперативными компетенциями по реабилитации пострадавших от политических репрессий в России. Данный орган должен носить независимый экспертный характер, быть наделен достаточными ресурсами, находиться под общественным контролем и учреждаться на определенный временной промежуток с возможностью продления его мандата.

Основные функции института:

- Представление Президенту РФ предложений о помиловании отдельных лиц;
- Инициирование пересмотров уголовных дел в интересах жертв политически мотивированных преследований в том числе по инициативе самого органа, независимо от наличия заявления пострадавшего лица;
- Инициирование и поддержка исков о компенсации вреда в защиту прав, свобод и законных интересов пострадавших лиц;
- Прием и рассмотрение обращений пострадавших лиц, их законных представителей, а также третьих лиц;

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

- Проведение в инициативном порядке ревизии всего массива уголовной практики, относящейся к эпохе репрессивной политики, в целях выявления фактов наличия политического мотива;

Основные полномочия института:

- Право доступа к государственным архивам, ведомственным базам данных и служебной документации силовых структур, включая материалы, содержащие государственную тайну;
 - Право запрашивать и истребовать любую необходимую информацию из органов государственной власти;
 - Право процессуальной инициативы по пересмотру приговоров по уголовным делам в связи с новыми или вновь открывшимися обстоятельствами;
 - Право процессуальной инициативы по делам о возмещении имущественного и морального вреда в интересах реабилитированных лиц;
 - Право ходатайствовать о приостановлении исполнения приговора на период проведения ревизии уголовного дела и его судебного пересмотра;
 - Право посещать учреждения, исполняющие наказания, без специального разрешения.
- Разработать и рекомендовать к принятию проект изменений в Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» и иные корреспондирующие законодательные акты, предусматривающий:
 - Формирование Специальной судебной коллегии Верховного Суда;
 - Наделение Специальной судебной коллегии Верховного Суда исключительной компетенцией по установлению факта политического мотива в уголовном преследовании;
 - Наделение Специальной судебной коллегии Верховного Суда полномочиями направлять дела, в которых установлен политический мотив, на пересмотр, или самостоятельно отменять приговоры по этим делам;

Возмещение ущерба

Проблема: существующие механизмы возмещения ущерба накладывают на жертв бремя доказывания ущерба, вынуждают жертв репрессивной политики самостоятельно инициировать пересмотр дел, собирать доказательства своей невиновности и проходить через изнурительные судебные тяжбы. Это противоречит принципу эффективности возмещения ущерба, неизбежно приводит к вторичной виктимизации и перекладывает на самих пострадавших ответственность за восстановление нарушенных прав, которую должно нести государство.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

Решение:

- Реабилитация обвиняемых и осужденных в связи с исключением из Уголовного кодекса норм, служивших основанием для политически мотивированного преследования, с ретроактивным действием декриминализации;
- Реабилитация обвиняемых и осужденных вследствие восстановления редакции отдельных положений Уголовного кодекса к состоянию на 20.12.2011 года и декриминализации последующих законодательных новелл с ретроактивным механизмом действия;
- Официальное принесение Президентом, Верховным Судом, Следственным комитетом, Прокуратурой, МВД, ФСБ и иными органами, непосредственно причастными к осуществлению репрессивной политики, публичных извинений от лица государства, а также обязательное направление персонального письменного извинения каждому реабилитированному лицу.
- Каждое реабилитированное лицо будет иметь право на получение документа (справки или выписки) компетентным государственным органом, подтверждающего статус лица как пострадавшего от политически мотивированного преследования. Среди прочего, данный документ может впоследствии служить основанием для предоставления социальных льгот и пенсионных начислений;
- Внесение изменений в отдельные законодательные акты, закрепляющих отнесение всех судебных издержек по делам, пересматриваемым в связи с наличием политического мотива, за счет государства;
- Установление в рамках рекомендуемого к принятию перспективного законопроекта «О ликвидации последствий репрессивной политики» права реабилитированных лиц на получение базовой денежной компенсации в упрощенном административном порядке с опорой на принцип наиболее полного возмещения вреда, закрепленный в Резолюции ГА ООН 60/147 от 2005 года. Для реализации данного права утверждается фиксированная тарифная сетка возмещения вреда с дифференциацией по характеру репрессивных мер, виду и продолжительности ограничения свободы и иным обстоятельствам. При этом компенсационная практика ЕСПЧ будет приниматься за абсолютный минимум. Выплаты реализуются Министерством внутренних дел через Единый портал государственных услуг без возложения на реабилитируемых лиц обязанности по доказыванию нанесенного ущерба;
- Закрепление механизма индивидуального рассмотрения случаев, выходящих за рамки базовых выплат для реабилитированных лиц. Пострадавший вправе инициировать судебный иск, рассматриваемый в приоритетном порядке. Заявителя может представлять как новообразованный/реструктурированный институт, так и третьи лица, например, правозащитники;

Примечание: вопрос о механизмах массовой отмены политически мотивированных решений по неуголовным делам и полного восстановления в правах пострадавших от таких репрессивных актов лиц не являлся предметом обсуждения экспертов. Эксперты, однако, подчеркивают, что в тех случаях, когда такие решения и акты

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

преследования квалифицируются как политически мотивированные, возмещение вреда должно осуществляться в упрощенном административном порядке, аналогичном предусмотренному для уголовных дел данной категории. За рамками этого документа также остались предложения о ликвидации последствий применения государством иных форм давления, включая гражданское судопроизводство, дела о диффамации, политически мотивированные запреты на выезд и депортации иностранных граждан. Кроме того, не рассматривались вопросы восстановления нарушенных трудовых прав, включая возвращение на рабочие места и компенсацию утраченного заработка, а также социальной, психологической и медицинской реабилитации пострадавших, в том числе предоставление льгот. При этом эксперты подчеркивают, что эти вопросы имеют критическое значение для всеобъемлющего восстановления справедливости и требуют разработки отдельных правовых механизмов.

Исполнение решений ЕСПЧ и квазисудебных органов ООН

Проблема: вследствие выхода Российской Федерации из Совета Европы и, соответственно, юрисдикции ЕСПЧ, а также систематического неисполнения решений договорных органов ООН и Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям, преследуемые российскими правоохранительными органами лица фактически лишились доступа к наднациональным механизмам защиты прав человека.

Решение:

- Безусловное исполнение всех решений ЕСПЧ, вынесенных по жалобам против Российской Федерации. Государство гарантирует полное погашение задолженностей по всем ранее присужденным, но не выплаченным компенсациям, а также незамедлительное исполнение предписанных ЕСПЧ общих и индивидуальных мер, включая отмену незаконных приговоров.
- Безусловное исполнение решений договорных органов ООН и Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям, вынесенных по жалобам против Российской Федерации. Государство гарантирует незамедлительное исполнение предписанных мер по восстановлению прав, включая пересмотр дел и отмену незаконных приговоров, а также выплату справедливых компенсаций, размер которых рассчитывается на основе единых стандартов возмещения вреда.

Примечание: вопрос о восстановлении членства Российской Федерации в Совете Европы не являлся предметом обсуждения экспертов. При разработке предлагаемых механизмов мы исходили из презумпции, что Россия будет стремиться к реинтеграции в СЕ.

Злоупотребление антитеррористическими мерами

Проблема: государство использует антитеррористические нормы для подавления гражданской активности. Реестр террористических организаций наполняется произвольно: реальная террористическая угроза подменяется политической оппозицией, гражданскими инициативами и независимыми медиа. Это позволяет

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

применять к несогласным максимально жесткие репрессивные меры, несоразмерные тюремные сроки и механизмы финансового давления за действия, не связанные с насилием.

Решение:

- Проведение Специальной коллегией Верховного суда ревизии решений о признании организаций террористическими и последующая отмена неправосудных решений с момента их провозглашения с последующей ретроспективной отменой приговоров по уголовным делам, связанным с этими организациями, и реабилитацией осужденных;
- Исключение реабилитированных лиц из перечня террористов и экстремистов Федеральной службы по финансовому мониторингу с полной разблокировкой их активов;
- Приведение антитеррористического законодательства в строгое соответствие с обязательствами перед FATF для недопущения его злоупотребления в качестве инструмента политических репрессий.

НАД ДОКУМЕНТОМ РАБОТАЛИ:

Сергей Васильев, профессор международного права, Нидерланды

Валерия Ветошкина, адвокат

Вячеслав Гимади, руководитель юридического отдела ФБК

Сергей Давидис, руководитель Проекта «Поддержка политзаключенных. Мемориал»

Даниил Поспелов, координатор проекта «Каталог»

Наталия Секретарева, юристка

Алексей Табалов, юрист, директор «Школы призывника»