

КУРС «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Москва • 2012

УДК 341.231.141.14:343.211.3(470+571)(075.9)
ББК 66.4(0)я77-1+67.412.1я77-1
К93

Составитель В. Карастелев
Отв. редактор Н. Костенко

Курс «Права человека» : учеб. пособие / [сост. В. Карастелев]. — М. :
К93 Моск. Хельсинк. группа, 2011. — 124 с. : ил. — ISBN 5-98440-059-6.
I. Карастелев, В., сост.

В брошюре изложена современная концепция прав и свобод человека и гражданина, представлены правовая (международная и национальная) регламентация основных прав человека и механизмы их защиты, особое внимание уделено механизму защиты прав и свобод человека в Европейском суде по правам человека. Кроме того, брошюра содержит описание правозащитных методов на примере мониторинга. Отдельный раздел посвящен международным и национальным механизмам защиты правозащитников.

Брошюра предназначена в первую очередь для слушателей школ по правам человека, а также для правозащитников и студентов по специальности юриспруденция.

УДК 341.231.141.14:343.211.3(470+571)(075.9)
ББК 66.4(0)я77-1+67.412.1я77-1

ISBN 978-5-98440-059-6

СОДЕРЖАНИЕ

Андрей Юров

Введение в концепцию прав человека

8

Нина Таганкина

Международно-правовая регламентация прав и свобод человека

44

Игорь Сажин, Вадим Карастелев

Действия в защиту общественных интересов

96

Константин Баранов, Дмитрий Макаров

Защита правозащитников

110

Предлагаемое читателям учебное пособие «Курс «Права человека» полезно прежде всего сотрудникам правозащитных организаций и гражданским активистам, а некоторым из них — просто необходимо. Ведь подавляющее большинство правозащитников во всем мире, в т. ч. и в нашей стране, стали правозащитниками не после какого-то специального обучения, а по зову сердца, будучи возмущенными морем несправедливостей, в котором приходится жить людям. Не все российские правозащитники отчетливо представляют, что такое права человека, да и не все наши дипломированные юристы могут внятно объяснить хотя бы самим себе, что это такое — права человека. Данный курс должен войти в библиотечку каждой правозащитной организации — ведь не все могут попасть на лекции авторов или в какую-то школу по правам человека. Этот курс рассчитан на таких читателей, которым нужны самые основы знаний в этой области, и изложены эти основы понятным и непосвященному языком, не перегружены специальной терминологией. Хорошо подобранные примеры облегчают понимание материала и оживляют его. Читается текст без скуки.

Мне хочется напомнить о том вкладе, который был сделан в развитие концепции прав человека активистами правозащитного движения в СССР. В свое время я писала об этом в «Истории инакомыслия в СССР. Новейший период»: «У нас есть давняя традиция сострадания «маленькому человеку» — ее создала великая русская литература. Однако «законнический» контекст правозащитного движения оригинален. Не потому, что этого вовсе не было в русской истории — была партия конституционных демократов (кадеты), и она тоже родилась не на пустом месте. Но традицию эту в советский период выкорчевали так основательно, что можно смело утверждать: зачинатели правозащитного движения мало что знали о ней и не ею вдохновлялись.

Как не было у правозащитников прямой преемственности с либерально-демократической традицией в русской истории, так не было и заимствований идей международного движения за права человека — опять-таки по причине плохой о нем осведомленности при зарождении правозащитного движения в СССР. Правозащитное движение родилось из опыта людей, проживших жизнь в условиях беззаконий, жестокости и попрания личности в «интересах коллектива» или ради «светлого будущего всего человечества»¹.

¹ Алексеева Л. История инакомыслия в СССР: новейший период. М.: МХГ, 2006. С. 205.

Идеология правозащитного движения в СССР не была заимствованной. Это невольное самостоятельное «изобретение велосипеда» породило немало трудностей, но имело то преимущество, что наша концепция, совпав по основным параметрам с общечеловеческой, сделала к ней весьма существенные оригинальные дополнения. В отличие от демократических стран, где политические и гражданские права воспринимали как данность, в Советском Союзе, где граждане этими правами не обладали, советские правозащитники рассматривали их как необходимое условие для решения глобальных проблем современного человечества — политической разобщенности, избавления от угрозы атомной войны, экологических катастроф. Впервые такой взгляд на роль прав человека в современном мире высказал Андрей Сахаров в своем эссе «Размышления о прогрессе, мирном сосуществовании и интеллектуальной свободе» (1968). Известный знаток истории диссидентского движения Александр Даниэль пишет об этом: «Сахаров только обозначил эти возможности; долгий и трудный путь их реализации был начат другим физиком, профессором Юрием Орловым; историком, публицистом и литератором Андреем Амальриком и другими, обсуждавшими зимой 1975—1976 года идею создания независимой группы, которая осуществляла бы общественный контроль за выполнением гуманитарных статей Хельсинкского акта. В мае 1976-го эти обсуждения вылились в создание Московской Хельсинкской группы»¹.

Создание МХГ Даниэль расценивает как «ключевое и переломное событие в истории советского правозащитного движения», как «начало нового этапа — этапа специализации и профессионализации этого движения».

А. Даниэль рассматривает также феномен МХГ в контексте общемирового развития идеи прав человека, поскольку из искры, зажженной в Москве профессором Орловым и его товарищами, разгорелось настоящее пламя. Действительно, аналогичные МХГ хельсинкские группы возникли в Украине, Литве, Армении и Грузии; «Хартия-77» в Чехословакии, КАС-Кор в Польше явно были одушевлены правозащитным пафосом МХГ; в США, Канаде и в странах Западной Европы появились хельсинкские группы, которые прямо заявляли, что будут действовать на платформе МХГ. Очевидно, под впечатлением этого общего порыва президент США Джими Картер выступил с новой доктриной внешней политики, провозгласившей, что соблюдение прав человека не должно быть внутренним делом какого бы то ни было государства, а должно быть заботой международного сообщества. Исходя из этого, Картер заявил, что США будут строить свои отношения с другими государствами в зависимости от того, как их руководство относится к правам своих граждан. Это напрямую связывалось с безопасностью в Европе и во всем мире — ведь втайне подготовиться к войне могут лишь те страны, где правительства не считаются с мнением граждан и сами решают вопрос о развязывании войны. Это было революцией в международной политике и в дипломатии. Прежде на протяжении многовековой истории дипломатические отношения между странами определялись только их внешней политикой. Дипломаты никогда не обращали внимания на взаимоотношения власти и граждан в партнерских странах. Вызванный Московской Хельсинкской группой общемировой процесс нового осмысления проблемы прав

¹ Даниэль А. Права человека как философия нового глобализма // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2007. № 3 (42). С. 74—82.

человека постепенно изменил подход руководителей демократических государств и их дипломатов, превратил эту проблему в существенный фактор взаимоотношений между странами. Этот переворот в дипломатии оказался необратимым — сейчас невозможно представить себе международные отношения, по крайней мере те, в которые вовлечены демократические страны, без обсуждения проблем, напрямую связанных с правами человека. Даже руководители государств, в которых права человека бесстыдно нарушаются, вынуждены клясться в уважении к правам человека и скрывать всеми возможными способами нарушения этих прав.

Таким образом, правозащитники нашей страны, где концепция прав человека стала предметом обдумывания и обсуждений гораздо позже, чем в странах с развитой демократией, именно благодаря творческой разработке этой концепции в тоталитарном государстве внесли «решающий вклад в модернизацию европейского политического мировоззрения» (А. Даниэль).

Правозащитное движение в России и в странах СНГ является прямым продолжением правозащитного движения в СССР и занимает почетное место в международном правозащитном сообществе.

В заключение я хотела бы прояснить позицию правозащитников по вопросам, которые для нас являются принципиальными.

Во-первых, у нас такое правило: мы очень редко выступаем в поддержку тех, кто не обращается к нам за помощью, потому что наши выступления, хотя, конечно, и показывают поддержку правозащитного сообщества, но не всегда расцениваются адвокатами и самими подсудимыми как поддержка, которая способствует более справедливому рассмотрению дела. Мы можем общаться с представителями власти насчет того или иного дела, привлекать к нему внимание, но опять же это всегда должно быть по просьбе либо самого человека либо его адвокатов или родственников. В противном случае нам совершенно справедливо могут сказать: «А, собственно, кто вас просил вмешиваться? Мы считаем, что вы ухудшили наше положение».

Именно действуя по этому принципу, мы заступились за молодых людей — защитников Химкинского леса после их обращения в МХГ за поддержкой. Наши юристы, изучив все детали, пришли к выводу, что обвиняемые не громили городскую администрацию Химок.

Во-вторых, мы защищаем только тех случаях, кто не участвовал в насильственных действиях.

Людмила Алексеева

ВВЕДЕНИЕ В КОНЦЕПЦИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Андрей Юров

О подходах к правам человека и их изучению

Прежде чем приступить к изучению права или принципов прав человека, хочется остановиться на самом подходе к тому, что и в какой последовательности здесь можно изучать. И с чем нам предстоит столкнуться на этом пути.

Сперва стоит упомянуть два важных момента.

1. Права человека как три проблемы

Тезис, который далее будет достаточно подробно рассмотрен, связан с тем, что в словосочетании «права человека» заложены три момента, которые, с одной стороны, вроде бы всем понятны, с другой стороны, очень противоречивы (проблема «человека», проблема «права» и проблема их соотношения). Именно из сложности понятий «право» и «человек» и их столкновения формируется идеологическая основа и, быть может, противоречие, которое заложено в словосочетании «права человека».

2. Права человека как взаимоотношение человека (единицы) и власти, меньшинств и большинства

Права человека — это всегда отношения человека и власти (меньшинства и большинства). Всегда. По большому счету это проблемы столкновения единицы и массы, которая нередко проявляется в виде огромной машины, называемой государством. Права человека всегда об этом. Что бы мы ни говорили. И это еще и весьма комплексный, философский, эмоциональный вопрос, а не просто разговор об обычных правовых нормах.

И каждый раз мы должны осознавать это драматическое столкновение единицы с огромной государственной машиной либо с массой, «большинством».

Права человека, если мы и вправду хотим ими заниматься

Начнем с базовых понятий. Что есть «нарушение прав человека»? Любая несправедливость, нарушение какого-то конкретного закона или что-то иное? И вообще что это такое — «права человека»? Философская концепция, добрые и несбыточные мечты или стройная правовая система? Только ответив на эти вопросы, можно будет вести разговор о том, как можно и нужно защищать права человека (принципы, механизмы и инструменты защиты).

Сейчас стало особенно трудно говорить о понятии «права человека». Особенно если нас интересует не только «история и философия», но и четкие механизмы защиты прав человека, а значит, способы защиты конкретных людей в конкретных обстоятельствах. И в первую очередь в бывших соцстранах, где долгие годы такого понятия не существовало, а к сегодняшнему дню так и не сложилась единая традиция понимания и реализации прав человека.

Дело осложняется еще и тем, что о правах человека говорить стало вдруг модно, как когда-то модно было говорить о демократии, гласности и правовом государстве, а сейчас — еще и о гражданском обществе. «Правами человека» стали называть все подряд — от «права на дешевое пиво» до «права чиновников на покой и сон посреди рабочего дня» (связанного с запретом всех мирных демонстраций под окнами отдыхающих чиновников). Стало модно называть себя «правозащитниками» и при возникновении любой проблемы заявлять о нарушении прав человека. И делают это зачастую те, кто ничего не понимает ни в общепринятом международном подходе к правам человека (**human rights**), ни в философии, принципах и этике правозащитного движения (и российского, и международного).

В связи с этим и в процессе обучения концепциям прав человека, и в применении механизмов защиты прав человека возникает целый ряд проблем:

1) непонимание того, что же такое на самом деле права человека, и того, что это имеет самое непосредственное отношение к повседневной жизни чуть ли не каждого человека;

2) путаница между четкими и общепринятыми нормами прав человека и более широкими общественными интересами, связанными с ощущением некоей несправедливости;

3) смешение понятий правозащитной и политической деятельности: правозащитников обвиняют в политической деятельности на основании внешней схожести некоторых форм протестных действий, а иногда и сами правозащитники не могут четко разделить эти две сферы и вторгаются в сферу политики;

4) определение роли и места международных стандартов прав человека в правовой системе наших государств;

5) выбор стратегии действий по изменению существующей системы в сторону уважения и соблюдения прав человека со стороны государства (власти).

В качестве одного из вариантов можно предложить простую схему, описывающую два разных подхода к правам человека.

Первый, важнейший, мировоззренческий подход рассматривает права человека как *убеждения, систему ценностей, философскую концепцию* (т. е. как защиту справедливости и человеческого достоинства). Он помогает ответить на вопросы, *что* такое человек и *почему* права человека должны быть защищены.

Это концепция. И она говорит о том, что люди рождаются равными, наделены достоинством и т. д. Одни в это верят, другие не верят. Некоторые считают, что люди совершенно не рождаются равными, многие не признают за другими никакого достоинства от рождения. Но теория прав человека все-таки основана на признании такого равенства и достоинства.

Кстати, есть очень интересный документ — Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 году. И среди многих чудесных статей, есть там первая статья. Почему-то мало кто обращает внимание, что в ней дано определение человека (!): «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». То есть если некто, пусть и прямоходящий, *не наделен* разумом или совестью либо и тем, и другим (лично я таких встречал), то он, с точки зрения Декларации, *человеком не является*; поэтому естественно, что весь свод прав и свобод на него не распространяется. Это, конечно, почти шутка. Но здесь есть о чем задуматься.

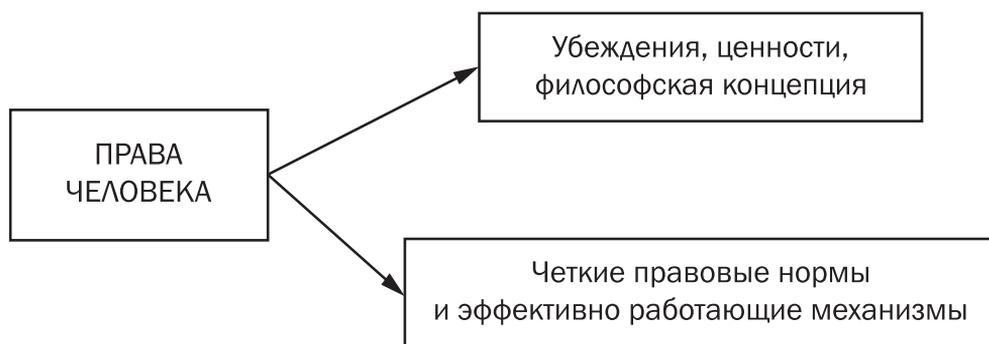


Схема 1

Второй подход, часто в идейном плане базирующийся на первом, определяет права человека как *четкие правовые нормы и эффективно работающие механизмы*: то, что в международной терминологии часто называют «международное право прав человека» (international law of human rights). Он помогает ответить на вопросы, *как* реализовать права человека, *кто* должен следить за соблюдением прав человека и *каким образом* человек может защитить себя, если его права человека нарушаются. Это прежде всего разговор о правах человека с точки зрения правовых норм.

И если мы с вами действительно хотим защищать права человека (свои или чужие), мы просто обязаны прежде всего руководствоваться вторым подходом, но иметь убеждения в соответствии с первым. Второй подход облегчит нам задачу, потому что мы можем оперировать не абстрактными понятиями справедливости и несправедливости, а четкими правовыми нормами. Может показаться, что многие

нормы, касающиеся именно прав человека, слишком «общие» (свобода слова, ассоциаций, собраний и т. п.) и имеют мало отношения к повседневной реальной жизни людей. Но это не так. Как раз права человека затрагивают жизнь каждого из нас напрямую.

Возьмем такое важное и записанное во всяческих документах по правам человека право, как «право на справедливое судебное разбирательство». (статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Признаки справедливого суда, с точки зрения Конвенции, — публичность, независимость, беспристрастность, ряд других и в т. ч. доступность. Проиллюстрируем это парой примеров.

Пример 1. Доступность.

Представьте, только на основании одного-единственного признака почти все суды в России (да и во многих других странах Восточной Европы и Азии) могут быть признаны недоступными, а именно из-за того, что здания судов не оборудованы пандусами. По этой причине для инвалидов-колясочников даже однократное посещение суда представляет значительную проблему. Таким образом, часть дееспособных граждан по сути ограничена в праве на судебную защиту. Наличие приспособлений для колясочников — международный стандарт, который очень легко выявляется *простым визуальным наблюдением*: пандус либо есть, либо нет; суды по этому признаку либо доступны, либо нет.

Пример 2. О справедливости судов. А еще о том, насколько права человека — про нас и про нашу жизнь.

В Воронежской области за нескольких лет накопилось около двухсот тысяч (200 000!) неисполненных решений судов, в основном по невыплаченным пенсиям, компенсациям и т. п.

Что это значит?

Люди не получали денег. Шли в суд. Суд признавал их правоту, выносил решения, но... решения не исполнялись! Иногда по много лет.

Просто сопоставьте: 2,5 млн жителей Воронежской области (что равно населению Латвии) и около двухсот тысяч не исполненных решений! Это полностью дискредитирует судебную власть. Ведь каждый десятый человек здесь знает, что в отношении него решение суда не исполнено.

Идея суда заключается в том, что суд — это универсальный арбитр в отношениях между людьми и во взаимоотношениях людей и государства. И суды вроде бы принимают справедливые решения, но добиться их исполнения они не могут. Но если решения судов не исполняются, то, выходит, судебная система не работает. Видимо, нужно обращаться не в суд, а к «браткам» либо еще к кому-нибудь.

В настоящее время, насколько мне известно, по числу жалоб в Европейский суд по правам человека Воронежская область чуть ли не лидирует среди всех российских регионов, включая Чечню, и именно в связи с неисполнением судебных решений, т. е. только по шестой статье Конвенции.

На этом примере можно увидеть два тонких момента.

Во-первых, все жалобы в Европейский суд подаются не по поводу самих пенсий. Хотя очень часто журналисты пишут, что в Европейском суде выиграно дело по поводу компенсации чернобыльцам или по поводу невыплаченных пенсий и т. д. В реальности, к сожалению, люди не могут обращаться в Европейский суд по поводу каких-либо социальных прав, включая пенсии и компенсации. В Европейский суд можно подать жалобу не на то, что пенсию не платят, а на то, что в отношении какого-либо человека решение суда не исполняется. Это действительно очень тонкий момент. Когда мы начинаем работать с международными правозащитными механизмами, мы должны понимать, что, например, в Европейский суд нельзя пожаловаться на невыплату пенсии, потому что в Европейской конвенции нет «права на пенсию». Но если по такому «социальному праву» мы выиграли дело в каком-либо местном суде, а оно не исполняется, то здесь уже речь пойдет именно о нарушении «права на справедливый суд», а значит — о нарушении 6-й статьи Конвенции.

Во-вторых, важным моментом является сам подход международных правозащитных структур. Так, решение Европейского суда невозможно ни оспорить, ни «не исполнить». Если европейское государство является членом Советом Европы, значит оно находится под юрисдикцией Европейского суда. И здесь есть еще одна интересная особенность. В большинстве европейских «континентальных» стран (включая СНГ) право не прецедентное. Но тем не менее все решения Европейского суда практически носят прецедентный характер, причем не только в отношении решений по этим странам, но по поводу любых новых толкований норм Европейской конвенции.

А это значит, что, по идее, *каждый* судья, даже самого «низового» уровня, должен знать *все* решения Европейского суда и *использовать* их в своих делах как прецеденты. Но при этом большинство судей стран Восточной Европы вообще никогда не обучали использовать прецеденты. Они постановления Верховного суда не всегда читают, хотя и обязаны (часто для них эти решения формально должны бы быть прямым руководством к действию). А уж заставить их читать решения Европейского суда — это из области фантастики.

В странах же Центральной Европы серьезные изменения в этом направлении уже произошли. У многих судей на столах лежат тома с комментированными решениями Европейского суда, и они их пытаются применять даже в местных, локальных делах, касающихся нарушений прав человека (в чем, собственно, и заключена идея Европейской конвенции — в применении ее именно на национальном уровне, а не только в исключительных случаях на уровне Европейского суда!). Есть множество подобных стандартов, касающихся повседневного общения граждан с полицией, или возможности получить важную информацию из государственного органа. И каждый раз, обратившись к уже закрепленным на международном уровне правовым стандартам, мы можем четко определить, есть ли «факт нарушения прав человека» или же речь идет просто о «проблеме» или «несправедливости».

И последнее. Несколько слов о популярной «теории естественного права». Можем ли мы считать права человека «естественными правами»? И да, и нет.

Мы должны понимать природу этого «естественного» (т. е. как бы «природного») права. Насколько эти права «встроены» в природу или являются результатом человеческой гуманитарной деятельности и заключенных соглашений?

Например, сила тяготения — естественна. Если же взглянуть внимательно, то никаких «изначальных естественных» прав мы не найдем. Надо понимать, что право — это договор между людьми. Нет людей — нет прав. На необитаемом острове никаких естественных прав нет. Крокодил не знает о «естественном праве человека на жизнь», поэтому вполне может захотеть позавтракать проходящим мимо человеком или хотя бы откусить большой кусочек... Местные гамадрилы тоже не знают о «естественном праве человека на личную неприкосновенность» — прибегают ночью и начинают прыгать или воровать последние припасы...

Иначе говоря, если бы права были действительно «естественными», то в природе это было бы непременно «встроено». Как сила тяготения. Но, к сожалению, ничего подобного не наблюдается...

Однако мы *договорились* считать их «естественными», т. е. присущими всем людям, исходя из общих гуманистических принципов и достоинства личности. А значит, это продукт нашей гуманитарной деятельности, нашего соглашения.

Если это хорошо понимать, то проблем нет, но если пытаться выводить права человека из «природы этого мира», такая концепция может быть не только неэффективной, но и немножко опасной.

Часть первая

Введение в концепцию прав человека

1. Генезис прав человека

Начиная серьезный разговор о правах и свободах, а тем более о *правах человека*, важно вернуться к определению «прав человека» и понять, о каких *правах* мы говорим: обо всех правах вообще, которыми обладают люди в данном государстве (или даже вне зависимости от того, на территории какой страны они находятся), о системе законов, о системе права в целом и т. п. А также — как бы это ни казалось поначалу удивительным — о правах какого *человека* идет речь (т. е. кто это — человек? Является ли им двухнедельный эмбрион, полностью парализованный старик или смертельно больной слепоглухонемой ребенок?). Все ли здесь так просто, как кажется на первый взгляд?

Анекдот из брежневских времен: «Возвращается делегат XXV съезда КПСС в свое родное далекое северное селение. Собираются жители в клубе, или в главной юрте, на собрание. Стол покрыт красным сукном. Все ждут самых главных новостей и руководящих указаний. А делегат и говорит: «Теперь я знаю: все во имя человека, все для блага человека! И я даже видел этого человека!»

Что касается «правовой стороны» прав человека, то в современном мире (например, если учитывать ооновскую и европейскую системы защиты прав человека) термин «права человека» обычно употребляется только в случае отношений человека (с одной стороны) и власти (с другой стороны) и только в связи с небольшим числом (20—30 пунктов) общепринятых так называемых фундаментальных прав. Но, чтобы действительно подробно рассмотреть это, а главное — понять, как это использовать на практике, нам придется попутно рассмотреть много других вопросов. И первый из них — генезис — возникновение и развитие понятия «права человека».

Нам кажется важным, не вдаваясь в теорию и философию права вообще, выделить несколько основных моментов, касающихся собственно прав человека.

Первое. *Каждый человек, каждая личность наделена некоторым набором фундаментальных прав просто в силу своего человеческого происхождения.* Или, если хотите, в силу человеческого достоинства, которым наделены все люди — от рождения и до смерти. И эти права никак не связаны с принадлежностью человека к какой-либо социальной группе или классу, а принадлежат ему персонально.

Нужно признать, что такое представление сложилось довольно поздно. Оно не было характерно не только для архаичного мира, но и для античной и раннесредневековой цивилизации.

В Древней Греции и в Древнем Риме права определялись принадлежностью человека к определенной социальной группе или классу. Если ты гражданин этого полиса или иностранец, гражданин другого полиса, даже раб, с тобой и твоими правами все ясно — статус определяет права. Но если ты не принадлежишь ни к какой социальной группе, то у тебя вообще нет никаких прав. Поэтому высшей мерой наказания во многих традиционных обществах является изгнание, что приравнивается к лишению права даже называться человеком. Изгнанника можно убить просто так, как животное, и никакого обряда похорон над телом произведено не будет.

Когда Платон дал определение, имевшее большой успех: «Человек есть животное о двух ногах, лишенное перьев», Диоген ощипал петуха и принес к нему в школу, объявив: «Вот платоновский человек!»

Так что даже в высокоинтеллектуальном античном мире человек, который не принадлежал ни к одной социальной группе или был изгнан, действительно мог считаться ощипанным петухом.

Момент, с которого эмбрион или плод признается человеком, очень сильно различается в разных культурах. Например, в Германии зародыш считается человеком с девятой недели беременности, когда заканчивается эмбриональный период, а в Нигерии и ряде других мусульманских стран — с момента зачатия. В России ребенок считается человеком даже не с момента появления на свет, а с момента перерезания пуповины. Если беременную женщину сильно избьют на улице и она потеряет ребенка, то в России преступников будут судить за нанесение тяжких телесных повреждений, а в Германии — за убийство.

Будут ли человеческие клоны признаваться людьми со всеми вытекающими отсюда последствиями? Пока этот вопрос представляется из области фантастики, но возможно, что уже довольно скоро нам придется на него отвечать.

Второе. Что это вообще такое — *права*? Не *право* (по-английски *Law*), а именно отдельные права? Вопрос, над которым полезно поразмышлять тем, кто собирается всерьез заниматься правами человека. Я не смогу здесь дать единого четкого определения, но можно сказать, что права — это наше интуитивное понимание собственных возможностей, которое появляется в тот момент, когда мы сталкиваемся с какими-либо ограничениями. Иными словами, права возникают только на границах. К примеру, покуда не стали запрещать собираться на улицах и площадях городов, нам и в голову не приходило, что у нас есть *право на собрания*, — мы просто свободно выходили куда нам вздумается. Если аккуратно проанализировать каждое из прав, станут ясны четкие его границы.

Рассуждая о правах человека, вроде бы очевидно, что в первую очередь нужно говорить об ограничении публичной власти. Но, как и с пониманием всеобщности прав человека, мысль, что всякая публичная власть должна быть ограничена, пришла к человечеству также довольно поздно. А, например, в странах бывшего СССР, она до сих пор как следует не прижилась. Мне кажется, большинство населения считает, что если властитель хороший, то власть у него может быть и неограниченной, ограничивать же нужно только плохую власть. Такой подход представляется весьма опасным.

Остановимся на трех принципиальных элементах:

- 1) ограничение публичной власти внутри государства;
- 2) ограничение власти государства (ограничение суверенитета государства);
- 3) возможность изменения ситуации и несогласия с властью.

1. Ограничение публичной власти внутри государства

И здесь снова есть три важных момента.

1) Ограничение исполнительной власти

Именно эта ветвь власти сперва представлялась как «единая и неделимая» и чуть ли не данная «высшими силами». Хороший пример ее ограничения — подписание в 1215 году королем Англии Иоанном Безземельным Великой хартии вольностей (*Carta Magna*, документ, который, кстати, отчасти действует в Великобритании до сих пор!).

Английский король Иоанн Безземельный (который, кстати, был младшим братом Ричарда Львиное Сердце и известен по ряду художественных произведений, например «Айвенго» Вальтера Скотта, под именем «принца Джона») был неумелым военачальником и слабым политиком и к 1206 году потерял все английские вла-

деня на континенте, за исключением Аквитании, а потом стал вводить самые разные налоги, в том числе весьма экзотичные и несправедливые. Это напрямую затронуло интересы баронов, ведь именно через них король собирал все налоги — не было еще «федеральных налоговых служб» и т. п.

Началась гражданская война. Король бежал из Лондона и заперся в одном из своих замков. И вот 15 июня 1215 года на лугу Раннимед близ города Виндзора Иоанн был вынужден встретиться с баронами и скрепить печатью Великую хартию вольностей. Впрочем, у него был выбор — подвергнуться ряду «медицинских экспериментов» (т. е. ему угрожали пытками, а значит, готовились нарушить статью 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

В самой Хартии есть много интересных и важных положений, например о правах городов и городского самоуправления, об организации судопроизводства. Но главное — был создан новый орган — Совет 25 баронов, прообраз парламента, — представительная власть, которая ограничила королевскую, сиречь исполнительную, власть, причем в самом принципиальном для баронов вопросе — отныне король не мог единолично вводить новые или увеличивать старые налоги.

2) Ограничение всех ветвей власти «общим универсальным законом, принятым народом»

Иллюстрацией может служить, например, конституционный процесс в США во второй половине XVIII века, когда не *король* или *король и парламент вместе*, а *народ* установил некие правила для всех ветвей власти. Да еще и сформировал особые органы, которые не позволяли бы отдельным ветвям власти вторгаться в компетенцию друг друга и тем более превышать те полномочия, которые им четко определены Конституцией (высший или конституционный суд). И это стало началом действия принципа «человек может все, что Конституцией прямо не запрещено, а власть — лишь то, что Конституцией для нее прямо разрешено», который произвел революционный переворот в сознании самих граждан и их роли в собственном государстве: народ — суверен, а органы власти — нанятый менеджер.

17 сентября 1787 года, вскоре после окончания войны за независимость Соединенных Штатов Америки, на Конституционном конгрессе в Филадельфии, принимается Конституция, в которой народ устанавливает «высшие правила» для всех ветвей власти. Американцы решили, что любая власть должна действовать по законам, установленным народом, и над любой властью должен быть некий всеобщий закон. Они назвали его Конституцией. Вы наверняка знаете, как она начинается: «Мы, народ Соединенных Штатов...» (Кстати, и Конституция Российской Федерации начинается подобным образом: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...» А если почитать дальше, то мы увидим, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Уж и не знаю, насколько точно это реализуется на практике...)

Кстати, идею о том, что органы власти не более чем менеджер, лежащую в основе конституционного строя, во многих странах пока не могут осознать и продолжают считать, что власть — некий всемогущий властелин, который по своему желанию наделяет людей кое-какими правами и в любой момент может их отобрать; власть владеет всеми природными богатствами, распоряжается всеми ресурсами и т. д., а люди должны радоваться и тому, что им перепадает, и униженно просить милостей.

Кем многие из нас пока себя ощущают? Людьями, которые приходят к чиновникам требовать исполнения закона, или бесправными просителями?

3) Ограничение «административной власти»

Главная идея этого этапа — ограничение власти конкретного чиновника или органа власти (речь идет все о той же исполнительной власти, но не уровня правительства, которое как раз ограничено парламентом и до которого далеко, как до Луны, а о «низовом уровне», где нужны быстрые и эффективные решения).

В некоторых странах, таких как Германия и Австрия, еще в конце XIX века начали появляться специализированные *административные суды*, где гражданин, в отношении которого принято несправедливое решение каким-либо чиновником, может не только опротестовать действия этого чиновника, но и «наказать» его. Во большинстве же стран подобные дела находятся в компетенции обычных гражданских судов, которые завалены огромным количеством самых разнообразных дел и не всегда готовы быстро и беспристрастно рассматривать такие дела.

2. Ограничение власти государства в целом (ограничение суверенитета государства)

XX век, а точнее 1945 год (Устав ООН) и 1948 год (Всеобщая декларация прав человека). Видимо, сказался чудовищный опыт Второй мировой войны, в значительной степени ставшей возможной вследствие культивируемого Лигой Наций принципа *невмешательства во внутренние дела* других стран (даже если там происходит настоящий геноцид, истребляются сотни тысяч и миллионы, права человека попораны и раздавлены). Именно то, что другие государства соблюдали этот принцип, позволило Гитлеру начать кровавый путь внутри Германии и продолжить его за ее пределами. Европа с лихвой заплатила за собственные ошибки.

Именно *потенциальной возможностью* вмешательства международного сообщества во внутренние дела отдельных государств в случае грубых и массовых нарушений прав человека и стала отличаться новая система ООН. Конечно, сам механизм так до конца и не отработан и часто дает сбой, но *принцип* утвержден.

Если посмотреть, с кого начал Гитлер в 1933—1934 годах массовое уничтожение, то окажется, что не с евреев, не с цыган и не со славян. Первыми жертвами нацизма стали «истинные арийцы» — объявленные «неполноценными» душевнобольные и геи. Европа на это не реагировала, потому что Германия была защище-

на принципе Лиги Наций о невмешательстве во внутренние дела и могла сколько угодно безнаказанно уничтожать геев, евреев, коммунистов, социал-демократов, интеллигенцию и пр. А если бы международное сообщество вмешалась? Вермахт был еще слабым... Недальновидность обернулась катастрофой.

После войны была придумана новая концепция, новая структура — Организация Объединенных Наций. И уже в Уставе этой международной организации появился термин «права человека». Определено, что каждое государство обязано содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека, и если какое-либо государство отказывается это делать, то международное сообщество имеет право вмешаться. Не только установить экономические санкции, но даже ввести войска. Но лишь по решению Совета Безопасности ООН. Он для этого и был создан.

Насколько этот принцип соблюдается? Насколько все честно? Вопрос открытый и во многом упирающийся в политику. Но если мы сами будем всерьез относиться к принципу приоритета прав человека над «государственным суверенитетом», то можем потребовать от государств его соблюдения.

Безусловно, есть примеры, как положительные, так и отрицательные, вмешательства ООН во внутренние дела стран, где массово нарушаются права человека. Но важно, что суверенитет отдельной страны стал ограниченным.

Кстати, еще один интересный момент. У меня был старый компьютерный переводчик. И в нем словосочетание «права человека» переводилось как «rights of man». И это правильно, точнее было правильно. Этот вариант использовался до 1945 года. Потому что «man» — это и мужчина, и человек. По-французски так до сих пор так и пишется (или по-украински). Однако подобное словоупотребление вызвало крайнее неприятие у Элеоноры Рузвельт, которая принимала участие в разработке документов ООН, и она настояла на новом термине — «human rights». Хотя в английском языке невозможно просто употребить «human» как существительное, можно — «human beings» (люди). Но термин появился...

3. Возможность изменения ситуации и несогласия с властью

В любом современном государстве должны существовать механизмы изменения ситуации через изменение системы. То есть должны существовать процедуры мирного и конструктивного выступления людей *против* власти, если власть не собирается улучшать ситуацию, особенно — уважать права и свободы граждан. Здесь, конечно, речь *не* идет о мятежах, революциях, терроризме и т. п. — что попирает права и свободы людей нередко еще больше, чем сама власть, — а о праве на митинги, мирные собрания, независимые организации и т. п. Если же таких механизмов нет, если они не закреплены законодательно и не обеспечены *реально*, то права человека соблюдаться не будут. О них могут кричать демагоги, но существовать они будут только в декларациях. Ибо люди лишены возможности мирными и эффективными способами бороться с всесилием власти. И тогда государство начинает напоминать поставленный на огонь чайник с запаянными крышкой и носиком. Если нет

ни одной «дырки для пара», чайник обязательно взорвется — и для властителей, и для страны все закончится катастрофой.

Россия в 1917 году напоминала такой чайник: у оппозиционной интеллигенции не было реальной возможности действовать мирно, не через революцию (я не собираюсь высказывать политические предпочтения, восхвалять «белых» или «красных», я имею в виду гибель миллионов ни в чем не повинных мирных жителей — женщин, стариков, детей, сгинувших в топке Гражданской войны).

Любая власть, закручивая гайки, подкладывает под себя бомбу. Обязательно нужно, чтобы в крышке чайника была дырочка. В этом смысле любые права и свободы, наличие оппозиция, свободная печать — это своего рода клапан, предохранительный механизм, чтобы люди могли каким-то образом воздействовать на ситуацию и изменять ее мирно, а не доводить дело до бунта.

Третье. *Право как универсальный регулятор.*

Мы рассмотрели, с одной стороны, концепции, связанные с понятием человека и человеческого достоинства, с другой стороны, отношения между человеком и властью (те самые отношения, которые, собственно, и относятся к сфере прав человека). Теперь имеет смысл поговорить о Праве. Естественно, формат пособия не позволяет всерьез и подробно останавливаться на этой теме, но есть замечательные учебники по теории происхождения права. Здесь нам важно отметить, какую роль в концепции прав человека играет Право. Право как некий высший и справедливый Закон. И как он реализуется в принимаемых законодательных актах.

Отсутствие Права как универсального регулятора отношений означает всеислие сильного и беззащитность слабого. Если нет права или оно попирается, то нет никакого способа отстоять справедливость, нет способа установить справедливые «правила игры» в виде законов, нет способа защититься от диктатора или обнаглевшего чиновника.

Быть может, именно это отношение защитников прав человека к Праву и определило их наименование на русском языке — «правозащитники».

Краткие итоги

Итак, мы выделили три важных исторических момента в формировании современной концепции прав человека:

- 1) определение ценности и значимости отдельной человеческой личности;
- 2) понимание необходимости ограничения любой публичной власти и наличия возможности изменять ситуацию, в т. ч. не соглашаясь с властью;
- 3) наличие Права как универсального регулятора отношений.

Все, о чем мы говорили, с одной стороны, очень просто, но, с другой стороны, люди во многих странах до сих пор очень мало верят в то, что власть можно ограничить не только на словах, но и в реальности, что могут быть механизмы по мирному изменению ситуации, созданные самой властью (если она разумна). Тем не менее ряд стран показывает нам пример и дает надежду, было бы только активное желание самих граждан.

Проблема же еще и в том, что до тех пор пока люди *не поверят* в реализацию этих принципов, ничего хорошего и *не будет*. Так было, например, в сталинские времена. Люди во многих странах «соцлагеря» были уверены во всемогущести власти, и она таковой и стала.

Значит, задача — разорвать этот порочный круг. И это задача отнюдь не только для правозащитников. Это задача для самих граждан, если они действительно хотят пользоваться правами и свободами, жить под «защитой права» и не желают своей стране кровавых потрясений.

II. Права человека и демократия

Когда мы говорим о демократии, понятии, которое является базовым для современных государств, в частности входящих в Совет Европы, мы должны понимать, что это за форма правления и чем она отличается от других. Если отвлечься от прямого перевода с греческого (*демос* + *кратос* = власть народа) и вдуматься в механизм формирования власти, то монархия — власть одного человека или одной семьи, аристократия — власть некой группы, касты, социального слоя, а демократия — власть большинства (от имеющих право голоса). Более того, *исторически* она именно так и возникла!

Но здесь есть серьезный вопрос: если демократия — власть большинства, то хороша ли она в чистом виде, когда в ней нет других элементов? Еще 70 лет назад большинство в любой стране могло прийти к власти и установить любой порядок, который посчитало бы нужным, и при этом такое государство считалось бы совершенно демократическим! Можно вспомнить два исторических примера трагических последствий неограниченной власти большинства («неограниченной примитивной демократии»).

Античность. Философ Сократ был осужден на смерть абсолютно демократичным образом афинским ареопагом «за развращение молодежи», то есть за то, что обучал молодежь критически относиться к авторитетам, «сомневаться во всем» и мыслить самостоятельно (за то, что на современном языке называется «правозащитным образованием и гражданским просвещением» — чем занимается здесь и ваш покорный слуга). Имя Сократа известно всему миру, а имена тех, кто голосовал за его смерть (чуть ли не 90% ареопага!), мало кому известны.

XX век. В 1932 году в Германии дважды проводились досрочные парламентские выборы, и оба раза на них побеждала Национал-социалистическая рабочая партия. Все было абсолютно демократично — Гитлер не использовал какие-то особые политтехнологии, не было также и подтасовок, программа нацистов также была всем известна. Иными словами, формальные демократические процедуры были соблюдены. Да, конечно, последовавший в 1933 году захват власти нацистами к демократии отношения уже не имеет, но все началось с того, что они получили большинство мест в парламенте на свободных и демократических выборах.

Если демократия чревата подобного рода чудовищными последствиями, то возникает вопрос: можно ли что-то сделать с демократией, чтобы ее реализация

даже потенциально не могла бы привести к ним? Ведь получается, что большинство, придя к власти демократическим способом, может сделать с меньшинством все что захочет, вплоть до физического уничтожения.

Надо понимать, что все мы принадлежим к тем или иным меньшинствам. И не только к таким специфическим, как национальные, сексуальные или религиозные. Общество делится на меньшинства по огромному числу признаков. Например, студенты — меньшинство по отношению ко всей молодежи, молодежь — это безусловное меньшинство по отношению ко всему населению страны, жители России — это меньшинство по отношению к жителям стран Совета Европы. И так во всем. Наконец, в пределе самое маленькое меньшинство состоит из одного человека, ибо каждый человек уникален и неповторим.

Если бы демократия в чистом виде (исключительно как власть большинства) торжествовала сегодня, то, к примеру, был бы возможен референдум, по решению которого в каком-нибудь одном регионе РФ устроили бы свалку всех ядерных отходов, ввозимых в Россию (допустим, в Тамбовской области). Результаты подобного референдума (воли большинства) предсказать легко: жители всех остальных регионов (большинство) с радостью проголосуют «за», может быть, за исключением жителей соседних областей.

В условиях же *современной* демократии именно права человека являются сдерживающим фактором для любой власти, для любого большинства. Концепция прав человека была *встроена* в демократию как *щит*, который защищает меньшинства, включая самое маленькое меньшинство — отдельного человека, неповторимого в своей индивидуальности. И права человека дают шанс меньшинству выжить при любой власти, так как каждый понимает, что есть некие базовые принципы, которые нарушать нельзя. Есть некая граница, которая не может быть нарушена никакой властью, никаким большинством.

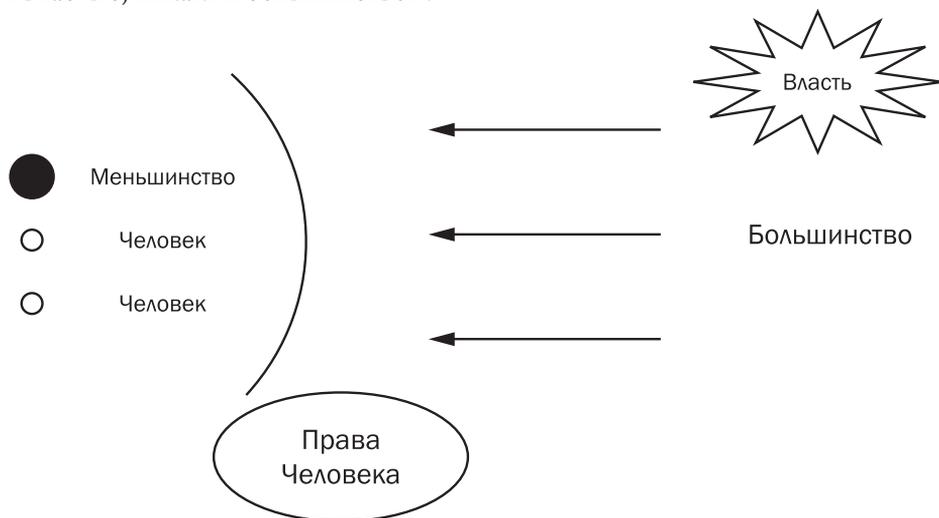


Схема 2

Итак, первый важный момент: прав человека — это то, что предотвращает фатальность конфликта между большинством и меньшинством, это щит, который защищает меньшинство, препятствует большинству совершать насилие над меньшинством.

Второй важный момент: права человека — это набор *фундаментальных прав*, которые закреплены на международном уровне. Да, большинство может устанавливать свою власть и порядки, но не может произвольно сажать в тюрьмы, отбирать собственность, отменить презумпцию невиновности. И это стало возможным только после Второй мировой войны, когда права человека стали международными нормами. В современном представлении права человека действуют как международный механизм, сдерживающий любое государство от грубых и массовых нарушений прав представителей меньшинств, потому что в противном случае международное сообщество имеет законные основания вмешаться в ситуацию. И если, например, кто-то на местном уровне попытается провести референдум по вопросу о передаче квартиры какого-нибудь правозащитника («агента влияния западных государств») под приют для бездомных собак, то, хоть и можно предсказать его печальный результат, сама такая попытка должна быть признана незаконной. Европейская конвенция по правам человека сразу покажет, какие именно статьи (международные стандарты) будут нарушены, то есть можно будет сказать, какие права человека (правовые нормы), признанные международным сообществом, нарушит власть, которая взяла на себя *ответственность* за их соблюдение и уважение на своей территории. И хотя права человека часто отражены в конституциях (то есть на национальном уровне), очень важно, что это международный стандарт.

Наверняка вам известно, что в иерархии российских законов сразу после Конституции идет *международное законодательство*, то есть конвенции ООН, Европейская конвенция по правам человека и все остальные соответствующие документы (более того, многие юристы считают эти международные документы даже *выше* Конституции, но это уже отдельный и очень интересный юридический спор, который для нашего вопроса непринципиален — в любом случае все признают верховенство международных норм прав человека перед любыми национальными законами). Они выше любых, даже федеральных и конституционных, законов и уж тем более выше указов президента, постановлений правительства и т. п. Более того, эти международные документы, как и Конституция, часто являются *документами прямого действия*, то есть для их исполнения не нужны никакие дополнительные разъясняющие законы и инструкции и можно в обращении в районный или мировой суд ссылаться непосредственно на статьи Конституции или Европейской конвенции — и ни один судья не имеет права отказать. К сожалению, далеко не все граждане России и даже не все судьи об этом помнят.

То есть в принципе Европейская конвенция (и решения Европейского суда) или Международный пакт о гражданских и политических правах для любого районного судьи должны быть более важными, чем, например, Гражданский кодекс. И судья обязан руководствоваться нормами Конвенции и решениями Европейского суда. И в случае противоречия между кодексами и международными нормами, действовать должны последние. Так записано в российской Конституции и принято во всем мире. У нас это пока фантастика, а в соседней Польше уже реальность.

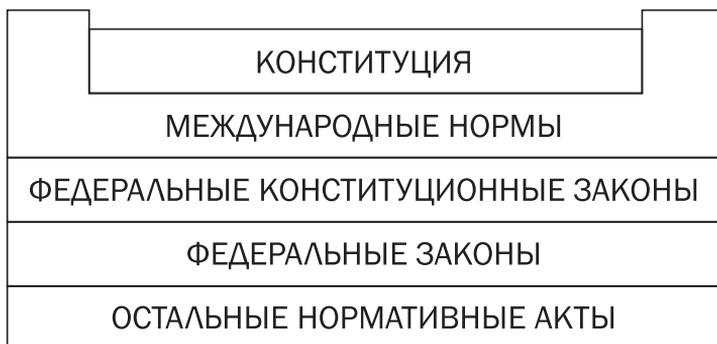


Схема 3

И если какая-либо власть захочет «убрать» принцип действия и приоритета международных норм из своего законодательства, это будет означать, что государство фактически заявляет, что оно *не признает права человека* именно в качестве международных стандартов. Такое государство, следовательно, должно автоматически выйти из международных структур (ООН, Совета Европы, ОБСЕ и др.). Наличие международных норм — это специальная мера, принятая для того, чтобы в любой стране власти не могли заявить, что у них более не действуют права человека в том виде, как их понимает международное сообщество.

Возвращаясь к демократии, следует отметить, что, кроме, собственно, «власти большинства» (что, конечно, является одним из ее составных частей) и накладываемых на нее ограничений в отношении применения ее к отдельному человеку и меньшинствам (права человека как барьер между большинством, властью, сообществом, группой и т. д. и отдельной личностью), для существования демократии нужно еще несколько элементов, например строгое разделение властей на три независимых друг от друга ветви — исполнительную, законодательную и судебную, их сменяемость посредством регулярных свободных выборов и существование хорошо отлаженных механизмов контроля над властью, в т. ч. системы *гражданского контроля*.

Что касается прав человека, на этом этапе мы можем попробовать сформулировать несколько тезисов.

Права человека — это не абстрактное понятие и не многотомный свод законов, а всего лишь набор 20–30 правил, ограничивающих власть [большинства] по отношению к отдельному человеку (который вообще-то является самым малым и самым естественным меньшинством, ибо каждый из нас уникальнй и неповторимый).

Права человека — это то, что препятствует власти большинства вмешиваться в жизнь меньшинств, включая предельное меньшинство — отдельно индивидуума.

Права человека — это международная система защиты индивидуума от государственных и местных властей, встроенная в национальное законодательство.

III. Права человека как права и свободы

1. «Вертикальность» прав человека

Мы уже несколько раз говорили о том, что права человека — это правила, регулирующие отношения между властью (в широком смысле слова) и человеком, что можно назвать *вертикальными отношениями*. Таким образом, убийство, совершенное в ходе *бытовой ссоры*, не может квалифицироваться как нарушение прав человека, потому что убийца совершил преступление не как представитель власти, пусть он даже и занимает какую-нибудь ответственную государственную должность. Частные взаимоотношения между людьми — *горизонтальные отношения* — к правам человека не относятся. Но если убийство совершено *при исполнении служебных обязанностей*, например полицейским, то это уже может рассматриваться как нарушение прав человека.

Объяснение «вертикальности» прав человека как особого типа прав — сложный и важный момент.

Ситуация первая. Предположим, человек вышел на улицу. На него напал хулиган, сильно избил. Есть ли здесь «факт нарушения прав человека»? Можем ли мы задействовать международный механизм защиты прав человека (ведь нас интересует именно это, а не некие философские определения)?!

Ситуация вторая. К человеку подбегает полицейский и тоже избивает его. А это нарушение прав человека или нет?

Ключевым моментом здесь выступает то, что полицейский — представитель власти, в отличие от «обычного хулигана». В обоих случаях можно говорить об уголовных преступлениях, но во втором — еще и о нарушении прав человека, причем, что принципиально важно, о нарушении прав человека не со стороны конкретного милиционера, а со стороны власти (государства) в целом. В Европейский суд по правам человека жалоба подается не на конкретного полицейского, а на государство. И оно должно не просто ответить за нарушение, но еще и предпринять меры, чтобы предотвратить его повторение.

Это действительно сложный момент для понимания. В «теории и практике» прав человека важно не только, какое именно право нарушено (то есть оно обязательно должно относиться именно к общепринятому перечню прав человека, иначе речь снова пойдет о каком-то другом нарушении). Важно еще и то, кто является субъектом нарушения. Когда мы говорим про права человека, это всегда именно вертикальные отношения. Вся система прав человека была придумана именно для защиты человека от власти (в том числе власти большинства), от того, что значительно сильнее и больше его. Поэтому в Европейском суде по правам человека возможны дела «Диккенс против Великобритании», «Лермонтов против Российской Федерации», но невозможно дело «Диккенс против Лермонтова». То есть ответчиком по любым нарушениям прав человека всегда и только является государство.

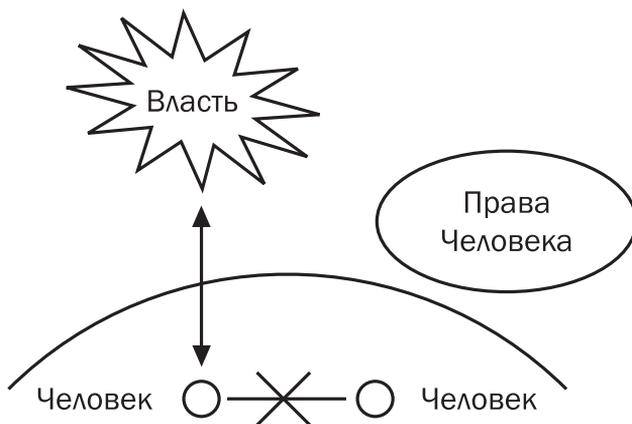
Если разбираться с обязанностями государства, то нужно прояснить еще несколько сложных моментов.

Мне часто приходится вести семинары для организаций, которые занимаются правами женщин и очень тяжелой и драматичной проблемой домашнего насилия. Часто их представители говорят, что домашнее насилие — это «проблема попрания прав человека». Они одновременно и правы, и нет.

Если муж избивает жену, или наоборот, то это обычная уголовщина.

А вот если жена идет в милицию и говорит: «Вот следы побоев. Муж бьет меня, ребенка. Примите меры», а ей отвечают: «Что делать, милочка, бьет — значит любит. Ты что, хочешь дело заводить? Ну заберем мы его в «обезьянник», побьем. Тебе легче станет? Он же вернется домой и избьет тебя в два раза сильнее... Пойди домой и сама разберись», в этот самый момент и происходит нарушение прав человека. Но не со стороны мужа-негодяя, а со стороны власти, потому что власть (в лице полиции) отказалась эффективно защищать женщину и ее ребенка и тем самым нарушила права человека, в частности 13-ю статью Европейской конвенции — «право на эффективную защиту».

Если есть угроза покушения на мою жизнь, неважно, от кого она исходит, и я обращаюсь к власти, а представители власти (полиция, прокуратура и т. п.) говорят, мол, иди и разбирайся сам, то это уже элемент нарушения прав человека. Когда человека лишают права на эффективную защиту, то это нарушение прав человека, но не со стороны, там, мужа, жены, тещи, соседа-алкоголика, а со стороны власти, которая отказывается предоставить защиту своим гражданам.



Часто возникает вопрос: почему важен именно *субъект*, нарушивший права, и почему при одном и том же с точки зрения жертвы событии в одном случае мы говорим о *правонарушении*, а в другом — о *нарушении прав человека*?

Ответ один — *по определению*. Права человека так определяются. Так записано в любом международном документе по правам человека. При их подписании именно *государства обязуются* соблюдать и уважать права своих граждан, а граждане на себя подобных обязательств не брали и ничего не подписывали. Например,

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 1: «Высокие договаривающиеся Стороны (то есть государства. — *Авт.*) обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции».

Во второй половине XX века было предложено признать правами человека (*human rights*) именно этот, особый вид, правоотношений с целью обеспечить дополнительную защиту отдельного человека перед лицом огромного и почти всевластного государства (власти), чтобы таким образом избежать массовых нарушений прав человека со стороны различных государств и создать дополнительные механизмы защиты каждому человеку. Ведь государства могут выступать в роли посредника в конфликтах между отдельными людьми, но кто-то обязательно должен стоять на страже человека, когда его права нарушает государство. И вся международная система защиты прав человека (как межгосударственная) была придумана и построена для того, чтобы ни один человек не чувствовал себя перед властью маленьким и беззащитным.

Именно по этой причине права человека — это *не все* права, какие есть на белом свете, а набор небольшого числа общепризнанных норм, которых всего-то штук 20—30, и они, как правило, повторяясь, упоминаются в самых разных документах. Это всего лишь стандарты! Самые важные. Самые фундаментальные. Без которых невозможно ни принять, ни защитить никакие другие права, в т. ч. и вовсе не относящиеся к сфере прав человека, но тоже важные для жизни и нормального существования людей.

Все, что не входит в эти стандарты, — это *задачи государства*, внутренне дело государства. Например, государства берут на себя обязательство выплачивать пособие по безработице, но в одном государстве это может быть 1000 долларов, а в другом — пять долларов — единого социального стандарта нет. Но в случае со стандартом свободы от пыток нельзя сказать, что в Англии пытать нельзя совсем, а на Украине можно пытать чуть-чуть. Стандарт *единый*: пытать нельзя никак и никогда. Пыткой и в Англии, и в Туркменистане является одно и то же.

В определении «вертикальности» прав человека как отношений власти и человека есть еще один сложный момент — что мы подразумеваем под понятием «власть»? Это требует долгого разговора, и здесь до сих пор нет единых стандартов (кроме «власти публичной — государственной и муниципальной»). Тем не менее несколько слов сказать необходимо.

Кроме такого «узкого» и понятного определения, некоторые современные теоретики и практики в области прав человека называют еще несколько типов власти.

Власть, говорят они, это:

во-первых, государственная власть (вплоть до самого низшего, муниципального, уровня);

во-вторых, власть работодателей над наемными работниками (поэтому нередко свободные профсоюзы относят к правозащитным организациям);

в-третьих, это власть родителей и педагогов (а также опекунов и т. п.) над детьми (или над ограниченно дееспособными людьми).

Такое расширенное понимание власти связано с тем, что нередко почти неограниченную власть работодатель имеет над наемным работником, а родитель — над ребенком, то есть здесь налицо отношения скорее вертикальные, чем горизонтальные.

Так, детская драка — это просто конфликт между детьми, а вот избивание ребенка, к примеру, директором школы можно отнести к нарушениям прав человека. Но это действительно непростой вопрос, потому что Европейский суд пока такие дела не рассматривает (он не считает родителя или директора предприятия надлежащей стороной для подачи на него жалобы с точки зрения Европейской конвенции).

2. Свободы, права и «задачи государства»

Существует много разных классификаций прав человека. У нас, к сожалению, нет возможности здесь подробно на них останавливаться. Но представляется важным обратить внимание на один из таких подходов: деление всех прав человека на *позитивные* и *негативные*. Эта классификация, во-первых, хорошо иллюстрирует суть прав человека, их природу, и во-вторых, помогает понять стратегию действий правозащитников: как те правозащитники, кто работает в гражданском и в государственном секторе, должны относиться к нарушениям разных типов прав человека.

Негативные права, или свободы, — это такие права, для реализации которых государство ничего (или почти ничего) *не должно делать*. И, например, право на жизнь как свобода означает, что государство не обязано поддерживать нашу жизнь «на достойном уровне» всеми средствами, оно просто не должно убивать нас, *лишать* нас жизни. Но это негативное право содержит в себе *позитивную компоненту*. Если так получилось, что государство в той или иной степени виновато в смерти человека, оно должно сделать две вещи: выплатить компенсацию родственникам и провести эффективное расследование (наказать виновных). Жизнь вернуть оно не может, но тем не менее оно должно осуществить некие *позитивные* действия. Свобода от пыток (3-я статья Европейской конвенции) означает, в частности, что полицейские не должны пытаться, бить и издеваться над задержанными. В целях обеспечения свободы переписки государство просто не должно читать наши письма и вскрывать конверты (если на то нет санкции, данной судом, например в случае если человек подозревается в совершении терактов). Многие свободы и права могут быть ограничены при определенных *жестко установленных* и *законных* условиях, но есть свободы, которые неприкосновенны ни при каких условиях, — свобода от пыток, свобода от рабства, свобода вероисповедания и некоторые другие.

Позитивные права, или просто права, — такие права, для реализации которых государство должно многое *сделать*, которые требуют серьезных материальных и административных ресурсов. Например, право на справедливый (а значит, независимый, компетентный и т. п.) суд (статья 6 Европейской конвенции) предполагает множество вещей — высокую зарплату судей (для их независимости), оборудование зданий судов, обеспечение всех судей правовой базой (например, всеми решениями Европейского суда), систему обучения и аттестации судей и т. п. Это — *позитивная обязанность* государства. Государство *должно сделать* так, чтобы суды существовали в достаточном количестве и эффективно работали. Ведь суд — важнейший механизм защиты любых прав, в т. ч. прав человека. Очевидно, что если нет *права на защиту* (например, в условиях отсутствия доверия к суду), то невозможно реализовать и *все остальные права*. И тогда права человека остаются всего лишь записанными

на бумаге благими пожеланиями. Суд — это главный, хоть и государственный, но в то же время *независимый* институт. Например, в англосаксонской системе судебная власть считается независимой настолько, что ни для кого не удивительны ее многочисленные решения, принимаемые в пользу отдельного человека, а не власти. И если говорить о позитивном праве на защиту в целом, то 13-я статья Европейской конвенции «Право на эффективные средства правовой защиты» предполагает эффективную работу иных правовых институтов: прокуратуры, которая должна защищать права человека, а не наоборот; омбудсмана, «защитника народа»; эффективных и компетентных правоохранительных органов, которые должны стоять на страже прав и свобод человека, а не корпоративных интересов, и т. д.

Позитивные права и свободы, перечисленные в большинстве международных документов и национальных конституциях, — это международные стандарты, а все остальное — *внутреннее дело государств*, или *задачи государств*. Надо четко различать права человека (позитивные и негативные) и задачи государства. Например, типичная задача государства — добиваться повышения благосостояния граждан. Право на хорошее жилье на самом деле тоже не право (в смысле прав человека), но задача государства. А вот право на неприкосновенность жилища — право, причем негативное право — свобода! Ни один международный суд, к сожалению, не признает в качестве нарушения прав человека отсутствие у гражданина жилья. Но если чиновники незаконно отобрали у него квартиру, то это — нарушение прав человека.

Еще один пример. Свобода вероисповедания — негативное право, государство не должно вмешиваться в эту сферу, но нельзя также требовать, чтобы оно для какой-либо конфессии строило храмы, — это уже возможная «задача государства», причем не факт, что государство захочет на себя такую задачу брать. Но и в этой свободе, как всегда, есть позитивная компонента. Так, даже в тюрьме государство обязано предоставить возможность отправлять религиозные обряды в соответствии с вероисповеданием человека.

Права человека защищены *международными документами* (конвенциями, пактами и т. п.), а реализация задач государства зависит от самого государства, то есть во многом от избранного правительства. И часто мы не можем подать в суд на государство за то, что оно не выполняет своих задач (тем более если такие задачи не отражены в национальном законодательстве). С такими ситуациями можно и нужно бороться либо с помощью общественных кампаний («действий в защиту общественных интересов»), либо политическими методами, а именно избирать на выборах другую власть, которая будет лучше справляться со своими задачами. Но эта работа лежит во многом уже вне сферы «чистой правозащиты».

Возвращаясь к негативным и позитивным правам, хочется обратить внимание на следующее: власть часто говорит, что в самих международных документах (или конституциях) права и свободы никак не различаются, они одинаково важны, одинаково обязательны к исполнению, а значит, «если мы не можем сейчас обеспечить всех доступным и качественным образованием, то и пытаться мы иногда тоже будем». Здесь и должна проявиться наша принципиальная позиция, наша правозащитная (гражданская) стратегия: несмотря на то что государство не всегда в состоянии обеспечить соблюдение позитивных прав, оно всегда обязано соблюдать наши негативные права, потому что для этого, как правило, нужна исключительно политическая воля, а вовсе не значительные материальные ресурсы. И здесь мы (как граждане)

готовы выдвигать самые жесткие требования. А что касается позитивных прав, то тут надо много работать, и здесь правозащитники (и граждане!) должны быть готовы эффективно с властью сотрудничать, помогая ей: мы понимаем, что это требует времени и ресурсов, и мы готовы работать и содействовать постепенному (но все-таки неуклонному и не слишком медленному!) улучшению ситуации.

В этом смысле мне кажется, что разумные правозащитники стоят на следующих принципах:

негативные права — это святое, и мы не терпим, когда власть их нарушает, то есть здесь мы жесткие и бескомпромиссные: негативные права должны всегда и везде соблюдаться;

по поводу позитивных прав мы понимаем, что с завтрашнего дня и в полном объеме осуществить их невозможно, поэтому мы готовы вести переговоры и, более того, помогать власти.

Здесь важно не то, что негативные и позитивные права различны «по статусу» (это не так, они юридически одинаковы), а то, что наше отношение к их нарушению различное.

3. Права человека как фундаментальные права. Стандарты прав человека. «Поколения» прав человека.

Мы уже не раз упоминали, что права человека — это не только и не столько национальные правовые нормы, сколько права и свободы, зафиксированные в международных документах. О международных стандартах прав человека мы говорили, когда рассматривали вопрос о защите человека от власти, защите меньшинства от большинства, о том, что права человека были «придуманы» именно как международный механизм защиты отдельной личности от несправедливого насилия со стороны власти (в т. ч. власти большинства). И еще мы рассматривали принципиально важный вопрос о том, что права человека в современном понимании — это прежде всего вопрос четких стандартов. Даже в сфере так называемых *социальных прав*, многие из которых сейчас признаны такими же правами человека, как и *политические и гражданские права*, есть тенденция к установлению подобных универсальных стандартов.

Мы все время говорим об *универсальных стандартах*. И это значит, что практически по каждому вопросу, связанному с правами человека, существуют не только статьи Европейской конвенции и, к примеру, Международного пакта о гражданских и политических правах, но и четко определенные *развернутые стандарты* — толкования, пояснения, уточнения, что эти положения означают. Для европейской системы защиты прав человека это резолюции, рекомендации и другие документы различных органов Совета Европы и прежде всего, безусловно, *решения Европейского суда по правам человека*, для ООН это рекомендации Комиссии по правам человека, рекомендации Комитета по правам человека и т. п. Например, уже есть довольно четкие стандарты, касающиеся позитивного права на эффективную защиту, того, что государству следует сделать. Или что означает право человека на

справедливый суд и как оно связано со сроками судебного разбирательства. Такие стандарты меняются, но они меняются универсально (то есть для всех стран). И если Европейским судом признано, что долгое разбирательство — это пять-семь лет, то в какой бы стране — члене Совета Европы ни происходила тяжба, будет применяться этот стандарт. Хотя многим известно, что в России, как и во многих других странах, право не *прецедентное* (судебное решение, принятое в одном суде, не обязательно для решения соседнего суда, более того, даже Верховный суд может вынести по сходным делам разные решения), *решения Европейского суда* в каком-то смысле носят *прецедентный* характер (то есть по следующему подобному делу, из какой бы страны оно ни было, решение будет сходным). В соответствии с Конвенцией, принятой и ратифицированной всеми странами — членами Совета Европы, решения Европейского суда подлежат немедленному применению и внедрению в каждой стране, причем комплексному внедрению — и с точки зрения изменения законов (если национальные законы противоречат новым стандартам, определенным Европейским судом), и с точки зрения применения этих законов. Если раньше, например, человек должен был хотя бы в минимальной степени доказывать, что он подвергся какому-то насильственному воздействию в полиции, то в последних делах Европейский суд установил, что, наоборот, органы власти обязаны доказывать, что человека *не* пытали. Таким образом, если власть не в состоянии доказать отсутствие факта пыток, то автоматически, даже если человек сам нанес себе ранения, это будет признано «пыткой в полиции». И отныне такой стандарт должен применяться во всех странах — участниках Совета Европы. Точно так же и другие стандарты потихоньку меняются, причем в сторону улучшения защиты прав людей (а не защиты интересов властей и государств!) — становятся жестче, понятнее, четче. Поэтому так важно, чтобы каждый судья, каждый сотрудник государственного органа по защите прав человека, прокуратуры, комиссий по правам человека, аппаратов омбудсманов имел полный классификатор решений Европейского суда.

Если говорить о «поколениях» прав человека, то это довольно сложная, отчасти философская тема, потому что, например, по-прежнему Европейский суд и Комитет ООН по правам человека работают прежде всего с так называемым *первым* поколением прав — гражданскими и политическими правами (многие из них как раз и называют *фундаментальными*). Но есть еще *второе* поколение прав — социальные, экономические и культурные права — и *третье* — экологические и коллективные права и ряд других прав. Многие общепризнанные международные инстанции стараются не работать со вторым и третьим поколением прав человека. И вовсе не потому, что считают их менее значимыми! Дело в том, что социальные права, как никакие другие, очень сильно зависят от благосостояния государства (а значит, у разных стран есть разные возможности для их реализации). Понятно, что, например, определение «достойного жилища» или «достойной зарплаты за равный труд» — очень непростой вопрос, поскольку *за одну и ту же работу* в Великобритании и в Венгрии (а тем более в Армении) люди получают *разную зарплату*.

Здесь-то и кроется самый сложный момент, подрывающий стандарты прав человека. Есть две потенциальных возможности:

1. Признать, что если для *социальных* прав нельзя установить стандартов, а так как они *такие же*, как и *фундаментальные*, гражданские и политические, то

стандартов вообще никаких не существует. В таком случае каждое государство может само устанавливать собственную норму того, что считать нарушением прав человека, подрывая тем самым принцип, что права человека — международный щит, инструмент, призванный защитить угнетаемое меньшинство или отдельного человека от всевластного большинства (государства).

2. Признать, что эти права, хоть и в каком-то смысле *одинаково важные*, но имеют *свои особенности*, и тогда — отказаться пока от «жестких стандартов» для них и подумать, как их постепенно унифицировать.

Сейчас наблюдается либо тенденция к стандартизации социальных прав либо относительно социальных прав выносятся только общие рекомендации. Например, право на образование предполагает некое минимальное число классов, которые человек может бесплатно закончить в государственных образовательных учреждениях, — и здесь, если не говорить о качестве образования, стандарты понятны и естественны. Если же говорить о *трудовых правах*, то речь идет прежде всего не о зарплате, а о *праве создавать профсоюзы, вступать в коллективные переговоры, получать эффективную правовую защиту* и т. п., то есть снова о вещах, где можно определить четкие стандарты. Это очень понятные критерии, однозначные стандарты, и уже нет такой размытости, как в вопросах о «хорошей зарплате» или «достойной пенсии». Именно потому, что в сфере многих прав второго поколения нет (пока!) признанных международных стандартов, нет и предмета для правового рассмотрения (в Европейском суде или подобных международных инстанциях). Речь лишь может идти скорее о восстановлении справедливости, чем о четком правовом рассмотрении вопроса.

Если мы являемся практиками и хотим использовать *права человека* как механизм, нас в первую очередь интересуют *стандарты* прав человека и *первое поколение* прав (или *фундаментальные права*). Если мы философы и теоретики, то мы, конечно, можем рассуждать о том, что права человека должны дальше развиваться и распространяться как *всеобщая идея о справедливости*, идея о праве на защиту от любых несправедливостей, важная для каждого человека. Хотелось бы еще раз обратить внимание на то, почему права человека первого поколения считаются фундаментальными. Дело в том, что без прав первого поколения не могут существовать и остальные права.

В бывших социалистических странах постоянно речь шла о социальных правах и очень редко о политических и гражданских. Считалось, что социальные права — главное завоевание социалистического общества. Нужно признать, что это совершеннейший абсурд. Ведь для того чтобы человек, к примеру, мог защитить свое право на получение зарплаты (если он подписал контракт с работодателем) в суде, должны существовать независимые суды. Для того чтобы человек мог отстаивать свое право на высокие пенсии, он должен иметь возможность об этом *писать, говорить, выйти на митинг*, то есть обладать соответствующими правами — *свободой слова* и *свободой собраний*. Для того чтобы рабочий мог вступить в переговоры с работодателем, должна быть *свобода ассоциаций* и т. д.

Только опираясь на права первого поколения, можно эффективно и мирно отстаивать общественные интересы, которые мы называли задачами государства. Если в какой-то стране права первого поколения не действуют — мы выходим на

митинг, его разгоняют, всех сажают за решетку, кого-то избивают, — то никто не может себя защитить, нет правовых возможностей защищать свои права и права других людей (причем права всех поколений). Поэтому во многих подходах к правам человека на международном уровне важнейшая роль отводится проблеме соблюдения именно фундаментальных прав человека — прав первого поколения.

Часть вторая

Права человека и политика, или почему государство не может обходиться без правозащитников

I. Права человека и политика (мнимое сходство и базовые различия)

Мы каждый день занимаемся только политикой и больше ничем. И мы стараемся держаться как можно дальше от политики, никогда не участвуем в ней!

Из выступления современного правозащитника

1. Политика и права человека — подходы и проблемы

Начнем с вопросов. Тех, что в последнее время стали особенно часто возникать и в новых независимых государствах (в т. ч. в России), и даже в «старых демократиях». Видимо, есть какие-то очень принципиальные вещи, раз в последние годы тема соотношения прав человека и политики стала такой важной. Если само ее обсуждение приводит не только к идеологическим конфликтам, но к международным скандалам, изменению законов и влияет на гражданское общество во многих странах, а значит, отражается на жизни миллионов и миллионов людей (не очень-то интересующихся политикой и не слишком хорошо представляющих, что такое права человека)...

Почему правозащитников упрекают в том, что они «занимаются политикой»?

Почему многие правозащитники не знают, что на это отвечать?

Почему политики часто используют правозащитную риторику?

Почему многие общественные действия правозащитников и акции политических организаций так похожи?

Почему все-таки важно отделять «гражданские и правозащитные действия» от «политической борьбы»?

От слова «политика» многих уже давно тошнит. Это плохо. Плохо, когда граждане считают эту сферу помойкой, куда порядочным людям не следует соваться. Значит, еще не скоро сами граждане начнут участвовать в настоящей политике и действительно менять свои страны, не отдавая все на откуп узкой «политической элите». Впрочем, есть и примеры, когда люди, совсем не интересующиеся политикой, вдруг «просыпаются», говорят: «Хватит!» — и становятся активными участниками политических процессов.

Понятие «права человека» почему-то до сих пор (несмотря на все старания недоброжелателей) остается очень модным. И поэтому многие политические и околополитические силы (нередко оппозиционные) именуют свои действия «правозащитными». Иногда это просто дань моде и желание «примазаться» к сфере деятельности, завоевавшей бескорыстием и многолетним трудом тех, кто ею занимается, серьезный авторитет в обществе. Иногда — желание все извратить. Порой — недомыслие или откровенная глупость. Кто только ни называет себя правозащитниками или «гражданскими активистами» — от полунацистских групп до политических проходимцев, стремящихся ухватить кусок власти или деньги каких-нибудь фондов!

Однако и сами люди зачастую совершенно искренне не понимают, чем же они *на самом деле* хотят заниматься. Даже некоторые правозащитники (особенно работающих на региональном уровне) не всегда осознают, чем «гражданская деятельность» принципиально отличается от «политической борьбы».

Подход, который здесь представлен, основан на трех утверждениях:

1) оба жанра — и «политическая борьба», и «гражданские действия» (в т. ч. защита прав человека) — нужны и важны для современного (модернизированного) демократического государства, но именно как совершенно самостоятельные формы участия граждан в «овладении» государством («Нация — это народ, овладевший государством», — К. Дейч);

2) между ними есть принципиальное различие, прежде всего в целях и, соответственно, в стратегии и тактике работы; более того, эти жанры не только не близки, но во многом *противоположны*;

3) смешение этих двух жанров ведет к весьма печальным последствиям — мы получаем и плохую защиту прав людей, и не очень внятную политическую деятельность.

Конечно, это не единственный подход, но многие правозащитники придерживаются именно его. И именно он дает им возможность успешно действовать, защищая права человека и в своих странах, и на международном уровне.

2. Язык и права человека

Мой хороший друг, один из лидеров экологического движения ГРОЗА, любит повторять: «Язык — это фашизм». Я с этим афоризмом отчасти согласен, потому что действительно с помощью языка конструируется реальность, и если нас что-то в ней не устраивает и мы хотим это изменить, то просто необходимо воздействовать на язык, не просто вводить в него какие-то новые отдельные понятия, а изменять язык!

Может быть, вы заметили (и это стало особенно актуально в последние лет пять-семь), что правоохранные органы все чаще именуется «силовыми структурами». Между этими обозначениями есть фундаментальная семантическая разница. Силовая структура — структура, которая с помощью силы должна защищать власть. Правоохранные органы — органы, которые должны защищать право. Разница просто-таки принципиальная! Мне кажется, что чем чаще мы будем милицию называть силовой структурой, тем больше она будет именно ею. Чем чаще мы будем им говорить, что они правоохранители, тем чаще мы будем им напоминать о том, зачем они созданы и что они на самом деле должны делать.

Так язык СМИ и наш повседневный язык напрямую влияют на работу отдельных государственных институтов.

По поводу приспособленности отдельных языков именно к сфере права и прав человека. Есть в английском языке слово “privacy” («прайвеси»), которое в контексте прав человека на русский язык переводится как «право на неприкосновенность частной жизни» (многие правозащитники даже используют аббревиатуру ПНЧЖ). Ну не было на наших территориях по большому счету никогда такого права, не было института — нет и слова!

Почти о том же. Есть опять же в английском слово “advocacy” («эдвакаси»). Нам приходится переводить его как «действия в защиту общественных интересов». Длинно? Тяжело? Там — всего одно слово, а у нас — аж пять.

Говорят, что у финно-угорских народов есть 40 слов, которые дают определение снега, а у нас — снег и снег. Так же и с терминологией в сфере права, прав человека и защиты общественных интересов.

Рано или поздно нам придется приспособливать и наш язык, и международную терминологию под реалии, если мы хотим, чтобы гражданское общество стало сильным, общественные проблемы благодаря гражданским действиям решались быстро и эффективно, права человека союдались, а право на неприкосновенность частной жизни уважалось бы и властью, и людьми. Но «гражданский и правозащитный язык» — тема для специальных исследований, книг и многолетней работы. Что же касается политики, то и здесь мы сталкиваемся с языковой проблемой. Употребляя одно и то же слово, мы порой имеем в виду совершенно разные, а иногда чуть ли ни противоположные вещи.

3. Права человека и политика

Первое. Проблема терминологии

Начать стоит с того, о чем мы только что говорили. В русском языке (да и во многих других) одним словом «политика» называют очень разные вещи. В этом смысле английский язык точнее (видимо, он оказался более развит в общественно-политической сфере). В английском есть два термина: “policy” и “politics”.

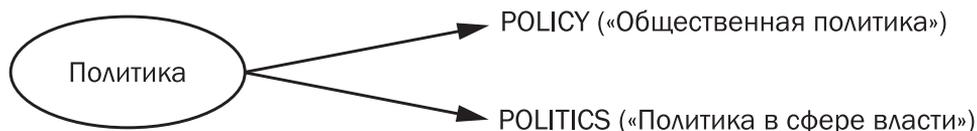


Схема 5

Policy («полиси») — то, что мы называем «общественной политикой». Это, если говорить точнее, не политика, а *стратегия* целенаправленных действий. Чем, собственно, и являются *молодежная политика, социальная политика, правовая политика* и т. п. В этом смысле права человека — тоже общественная политика. Как стратегическая последовательность действий и «политическая воля» в направлении качественного и своевременного исполнения обязательств государства по защите прав человека в отношении своих граждан. Естественно, правозащитники постоянно вовлечены в эту самую общественную политику.

Politics («политикс») — то, что называют сферой *борьбы за политическую власть* на каком-либо уровне. Вот как раз в подобного рода деятельности правозащитники не участвуют.

Например, защита права на свободные выборы и контроль за тем, чтобы выборы проходили честно, — это абсолютно правозащитная деятельность. Потому что это попытка заставить власть исполнять статьи о честных и прозрачных выборах, содержащиеся в Конституции и Европейской конвенции. Но это и общественная политика, направленная на восстановление доверия граждан к институту выборов и реализацию права на участие в принятии жизненно важных решений. Здесь правозащитники отстаивают не интересы кого-либо из кандидатов или партий, а право граждан участвовать в принятии решений, в т. ч. и при выборе власти.

Второе. Проблема целей

Когда правозащитники и гражданские активисты проводят кампании и митинги — «действия в защиту общественных интересов», — внешне это очень похоже на политические акции. Более того, во время акций может раздаваться очень жесткая критика власти. Но между гражданскими и политическими мероприятиями есть принципиальное различие. Цель правозащитников и гражданских активистов — решать общественные проблемы, защищать права людей. Правозащитники как щит и одновременно как посредник-модератор всегда находятся *между* человеком и властью. И при любых действиях, пусть даже жестко оппонирующих власти и критикующих ее, задача правозащитников и гражданских активистов — *не дискредитировать и не захватить власть, а защитит интересы людей и остаться на том же самом месте* в роли щита и посредника-модератора (в технике «модератор» — это регулятор силы, скорости, интенсивности цепной реакции в атомном реакторе и т. п.). А значит, для системного решения общественной проблемы и защиты прав им необходимо вступить с властью в *диалог*, начать с ней *взаимодействие*, и — именно вследствие такого взаимодействия — добиться установления новых правил, новой системы, решающей проблему и определяющей более высокий уровень защиты прав.

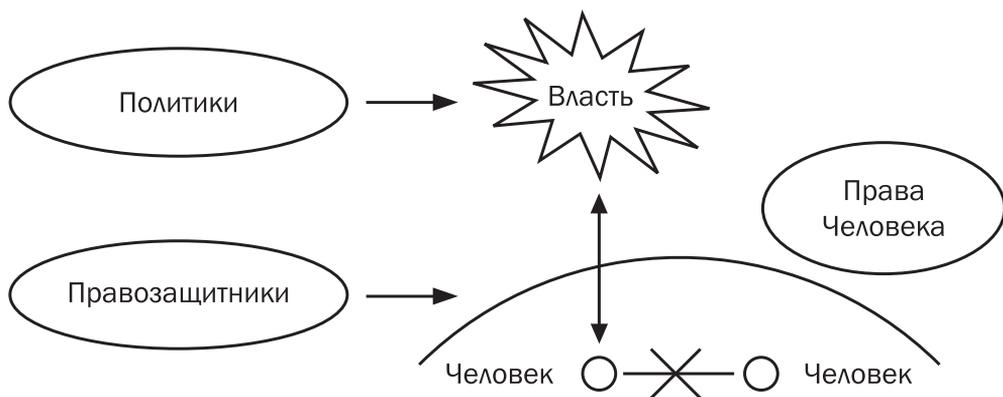


Схема 6

Цель же политической оппозиции — подчеркнуть негативные стороны существующей власти и *стать новой властью*, по большому счету стать новыми нарушителями прав человека, потому что не существует власти, которая никогда бы не нарушала прав человека (цель других политических сил — присоединиться к действующей власти, стать ее частью).

Каждый правозащитник должен четко понимать, что когда он выступает в защиту общественных интересов, нельзя представлять власть в образе врага, она только *оппонент* и *потенциальный партнер*. Потому что результатом любых действий в защиту общественных интересов должно быть решение конкретной важной для многих людей общественной проблемы. А любое «окончательное решение» (в виде нового закона, постановления или утверждения новой правоприменительной практики) все равно принимается властью (ведь именно от какого-то властного органа мы и добиваемся решения проблемы). И нужно добиться, чтобы власть *согласилась* решать проблему, причем в предложенном правозащитниками ключе, а значит, *в сотрудничестве* с ними! Любая наша общественная кампания будет бессмысленной тратой времени и сил или сведется к не совсем корректной саморекламе вместо помощи людям, если мы не будем готовы к такому взаимодействию. Именно поэтому гражданские активисты сначала видят во власти *оппонента*, а потом (обязательно!) — *партнера*.

Дискредитация власти и борьба с ней вредят правозащитной деятельности, потому что представление оппонента в образе врага подрывает саму возможность проведения эффективных переговоров (с противником возможны лишь временные перемирия с целью набраться сил и продолжить борьбу до победного конца). Поэтому и представители власти, и гражданские активисты должны четко различать акции и кампании в защиту общественных интересов (в т. ч. деятельность правозащитников, экологов, профсоюзных активистов и т. п.) и политические мероприятия. А правозащитникам не следует бездумно лезть в политические действия, чтобы не возникало путаницы (если же они участвуют в политических действиях *в личном качестве*, то это необходимо четко и публично *оговаривать*, хотя все равно непонятно, как такое возможно).

В 1989—1990 годах одна из известнейших в Польше организаций, Хельсинкский фонд по правам человека, оказалась перед серьезной дилеммой. После «бархатной революции», после того как участники «Солидарности» и других организаций, участвовавших в анти тоталитарном сопротивлении, получили возможность войти в правительство, многие члены Фонда могли занять высокие должности в новой власти. Но как же быть с их статусом правозащитников? И как они смогут защищать жертв уже нового, «хорошего», режима, которые все равно будут? Было принято решение: те люди, которые идут во власть, приостанавливают членство в Хельсинкском фонде. Они должны понимать, что отныне они на стороне власти (неважно, хорошей или плохой, но власти), а Хельсинкский фонд должен защищать людей теперь и от них, от представителей этой новой власти. Было принято принципиальное решение, что и в новых условиях Хельсинкский фонд должен остаться на том же самом месте — в качестве щита между человеком (любим, который стал жертвой нарушений прав человека, даже если раньше он сам сажал активистов Сопротивления в тюрьмы!) и властью. Правозащитники обязаны защищать не только «своих» и тех, кто нравится, но всех, защищать справедливость, даже если жертвы несправедливости не слишком приятные люди и у правозащитников могут быть к ним личные счеты.

Вацлав Гавел — диссидент, политзаключенный, писатель, один из творцов «бархатной революции» в Чехословакии. Когда он стал президентом Чехословакии, то честно обратился к бывшим соратникам и призвал их отныне активно критиковать его действия, если им дорого то, ради чего они боролись так долго, поскольку теперь он представляет власть, а значит, будет потенциальным нарушителем прав человека. Ибо если они не станут его критиковать (помня, что это «их друг-президент»), значит, все, за что боролись, зря; значит, боролись не за справедливость и не за изменение системы, а лишь за то, чтобы сменить одних, «дурных», властителей другими, «хорошими». Это пример замечательного понимания роли и места гражданского активиста, с одной стороны, и политика — с другой, понимания того, что в одночасье ни один, даже самый замечательный политик, не в силах сменить всех полицейский, тюремщиков, работников паспортных столов и т. п., а значит, они продолжают нарушать права человека. А он, как высшее должностное лицо, готов нести за это ответственность. Стремиться исправить ситуацию, но отвечать за нарушения прав от имени государства. Следовательно, ему просто необходима «обратная связь», критика со стороны гражданских активистов — бывших соратников, кто не пошел во власть, а остался между властью и людьми, чтобы защищать их права.

Эти два примера отражают понимание жесткого водораздела между политической деятельностью («политикой»), с одной стороны, и правозащитной работой («правами человека») — с другой. Каждый гражданский активист должен четко осознать, хочет ли он бороться за власть или готов остаться на правозащитных позициях, в самом сложном положении «между», в роли «щита и защиты для людей от власти», а также «посредника-модератора». Важно отдавать себе отчет, что

правозащитник, идущий во власть, перестает быть правозащитником и становится политиком. И важно, чтобы и власть, и общество научились понимать, с кем они имеют дело — с политиком или правозащитником, и выстраивать соответствующую стратегию взаимодействия. При этом, естественно, хорошо, когда политик разделяет принципы прав человека, осознает роль и обязанности (!) власти по их защите — и в этом, только в этом смысле является правозащитником.

Третье. Проблема асимметрии

Политики (особенно находящиеся во власти или собирающиеся во власть) должны признавать права человека и способствовать их эффективной защите. Именно как представители «сферы власти / сферы политики» они обязаны в той или иной мере заниматься правами человека!

Правозащитники, действуя в сфере «общественной политики», совершенно не обязаны хоть как-то участвовать в политической сфере борьбы за власть. Более того, им это противопоказано. Они могут заявлять о поддержке политических действий, политиков и партий, которые ведут к более эффективной защите прав человека. Более того, они должны занимать активную позицию по отношению к политическим силам, «поддерживая справедливость и выступая против неверных политических тенденций».

Несимметричная ситуация? Да. И это связано с природой власти и с природой правозащитной работы.

Власть обязана *соблюдать* права человека. По большому счету именно для обеспечения этих самых прав ее и выбирают. Для политиков это — обязанность. А гражданские активисты выступают в роли «защитников прав людей», для них это — общественное служение, которое они выбирают добровольно, исправляя то, с чем не может справиться власть. И именно в этой своей уникальной роли они особенно эффективны.

4. *Общественные проблемы и права человека*

Еще больше сужая сферу защиты прав человека, мы должны отделить теперь уже даже не политику как иную сферу, а очень близкое направление — гражданскую активность — от собственно правозащитной работы.

Зачем?

Дело не в том, что защита других общественных интересов менее важна. Но только разделяя виды проблем, можно научиться эффективно их решать, понимая, какие стратегии и тактики в каждом случае применимы и эффективны.

Не стану здесь всерьез останавливаться на том, что такое «*общественная проблема*» (это тоже отдельная большая тема). Интуитивно мы понимаем, что речь идет о какой-то серьезной *несправедливости*. Причем, как правило, в отношении значительного числа (иногда тысяч и даже миллионов) людей.

И когда мы говорим о *решении общественных проблем*, или, как это часто называют, *действиях в защиту общественных интересов*, мы чаще всего сталкиваемся не с нарушениями прав человека (в строгом смысле), а с какими-то другими *типами «несправедливостей»*.

Итак, к правозащитникам и гражданским активистам регулярно обращаются люди со своими проблемами. Обращаются, когда с ними, как им кажется, государство поступило несправедливо.

По моей оценке, есть три типа проблем, «несправедливостей». И принципиально важно понять, к какому из них относится ситуация, с которой к нам пришел конкретный человек. Понять — чтобы попытаться помочь!

Первый тип проблем — не только нарушение закона (права), а именно *нарушение прав человека*.

Как раз в таких случаях можно использовать *механизмы защиты прав человека* — и национальные (внутригосударственные), судебные и внесудебные, и международные, — чтобы добиться справедливости. Это все статьи, например, Европейской конвенции — право на жизнь, свобода от пыток и жестокого обращения, право на справедливый суд, свобода слова, свобода собраний, свобода ассоциаций и т. п.

О механизмах защиты прав человека написаны сотни книг, и поэтому можно, не изобретая велосипеда, использовать опыт других правозащитников.

Второй тип проблем — когда нарушен закон (право), но нарушение не затрагивает собственно права человека.

Если, например, грубо нарушен закон о защите прав потребителей, то это, конечно, явная несправедливость, но права потребителей не относятся к правам человека. Речь идет о национальных законах, поэтому пожаловаться в Европейский суд нельзя. Но и здесь тоже есть много эффективных методов борьбы с несправедливостью. В каком-то смысле этот тип проблем — расширенный вариант несправедливости первого типа.

Третий тип проблем — то, что мы называем общей несправедливостью.

Если в вашем городе плохие дороги, много пьяных (не хулиганов, а просто пьяных), высокие цены на проезд в городском транспорте и т. п., то для людей это очень важно. А вот закона, позволяющего на кого-то подать за это в суд, чаще всего нет. И мы должны понимать, что такие проблемы, конечно, относятся к сфере общественных интересов и, может быть, к задачам государства, но пока (до принятия соответствующих законов) не к области права и уж точно не к правам человека, как бы нам ни казалось это все несправедливым.

Таким образом, даже сфера гражданской активности (если хотите, *общественной политики*), или борьбы с несправедливостями, лишь в очень малой части касается собственно прав человека (всего лишь как первого типа несправедливостей). Даже здесь различия существенны. И даже здесь необходимо четко разграничивать формы и методы деятельности, не путая защиту прав человека с защитой общей справедливости.

Так что неудивительно, что, по мнению многих правозащитников, между сферой прав человека (всего лишь как части гражданских действий) и политикой лежит пропасть.

II. Роль правозащитников и правозащитных организаций в современном государстве

1. Правозащитники и государство

Очень часто правозащитников обвиняют в том, что они якобы разрушают государственность. Говорят, что они поднимают крик там, где не нужно, и тем самым опускают международный авторитет своей страны.

Вопрос в том, зачем настоящие правозащитники критикуют власть? Для того чтобы дискредитировать ее (как часто делает оппозиция) и сделать саморекламу? Или для того чтобы власть прислушалась к ним и начала позитивные изменения? Если посмотреть на работу правозащитников непредвзято, станет понятно, что правозащитники укрепляют государство. Сила государства в доверии к нему граждан. Если граждане не верят государству, то оно разваливается (так произошло с СССР). Правозащитники, «ругая» государство, добиваются позитивных сдвигов, заставляют государство идти навстречу человеку. Тем самым они укрепляют доверие, пытаются сблизить человека с государством. И, таким образом, служат государству и обществу.

Уместно будет привести популярный во многих странах образ гражданских активистов (в т. ч. правозащитников) как *сторожевых собак* (*watchdogs*) или, если хотите, как *стражи, дозора* (*watch*), или даже как «ночного дозора» (*watches of the night*). Роль «сторожевых собак» — возвысить голос, когда кто-то (например, представитель власти или бизнеса) идет нарушать права граждан, а уже дело всего общества (гражданского общества!) и даже власти (если это разумная власть!) — вовремя остановить нарушителей и тем самым защитить справедливость. Так что и здесь «ругань» — вовсе не негатив, а конструктивная форма защиты прав людей.

Когда западный человек говорит о государстве, он говорит «мы», он себя отождествляет с государством. Человек из Восточной Европы и Центральной Азии очень редко говорит «мы», имея в виду свое государство. Он всегда проводит четкую черту между «мы» (люди) и «они» (власть). Он себя жестко отделяет от власти, тогда как западный человек, как правило, этого не делает. Правозащитники же пытаются разрушить барьер между «они» и «мы». Они пытаются сказать, что государство — это тоже «мы». И те, кто нарушают права человека, — это мы же, потому что государство состоит из нас.

И что еще очень важно — именно правозащитники и правозащитные организации являются одним из трех типов «внесудебных механизмов защиты прав человека» (помимо государственных и «смешанных» институтов), признанных и на национальном, и на международном уровне. Среди документов ООН есть даже Декларация № 53/144 от 9 декабря 1998 года, которую иногда называют «Манифестом прав и обязанностей правозащитников». Именно правозащитники помогают государству выполнять одну из самых важных его функций — защиту прав и свобод человека и гражданина. Именно они напоминают государству, зачем оно нужно людям. И именно они сами делают то, что пока не успевает, не может или не умеет делать государство в сфере защиты прав каждого из нас.

2. Правозащитники и власть

Правозащитник всегда готов работать с властью, если она легитимна и не превратилась в диктатуру. Если для кого-то власть — это враг, то мы имеем дело уже не с правозащитником, а с революционером, бунтарем. Я как правозащитник критикую власть там, где ее нужно критиковать, и хвалю там, где ее нужно хвалить. Вне зависимости от своих личных чувств к тем или иным политическим фигурам...

*Из публичной лекции
известного европейского правозащитника*

Гражданские активисты — правозащитники, экологи, иные активисты — это те, кто на самом деле защищают власть от перерождения, а следовательно, от падения. Они делают власть более человеческой. В стране, где правозащитники сидят в тюрьмах, власть не слишком крепка, даже если это диктатура (она рано или поздно развалится). В стране, где много правозащитных организаций и они критикуют власть, а власть к ним прислушивается и взаимодействует с ними, — власть влиятельная и авторитетная, а значит, сильная, там не будет социального взрыва. Роль правозащитников и гражданских активистов — это еще и социальное посредничество-модерация, позволяющее избегать тяжелых конфликтов и революций. Это нужно очень четко осознавать.

Часто власть сама не понимает, что правозащитники ее укрепляют. И пытается с ними ссориться. Вместо того чтобы поддерживать их работу и конструктивно с ними взаимодействовать.

Правозащитные организации пронизывают своего рода социальными нитями пространство между властью и обществом, позволяя людям защищать свои права, решать проблемы и чувствовать «возможность справедливости», что важно для каждого человека. Они создают дополнительные социальные связи. И власть становится не далекой и бесчеловечной, а более понятной и близкой людям, потому что они видят не только несправедливость, но и торжество закона.

Правозащитники — это люди, которые сделали свой выбор быть всегда между властью и человеком, в роли щита и посредника. И при любой власти они будут на этом месте. А политики — это те, чьей целью всегда является власть. И каким бы замечательным человеком ни был политик, с момента его прихода к власти, хочет он того или нет, он непременно станет нарушителем прав человека. Такова двойственная природа власти: она не может не нарушать права человека, и она обязана их защищать. И поэтому для нас, правозащитников, работы всегда будет много.

3. Защита прав человека как способ изменить систему

Еще несколько слов о механизмах защиты прав человека.

Принципиально важно, чтобы в национальном законодательстве и на международном уровне существовали не только «записанные права» («материальные права», статьи конвенций и т. п.), но и «процедурные (процессуальные) пра-

ва» — разнообразие механизмов защиты прав человека (в т. ч. внесудебные и негосударственные формы: правозащитные организации, полугосударственные, полуообщественные комитеты, комиссии, круглые столы, переговорные площадки), чтобы с их помощью можно было решать вопросы не только в пользу одного человека, а для «неопределенного круга лиц» — через изменение закона или правоприменительной практики.

Защита прав человека — это не только бесконечные судебные процедуры и правовые консультации, это не только правовое просвещение, это еще и *изменение системы*. Правозащитник не тот, кто бесплатно помогает страждущим. Правозащитная организация не благотворительная богадельня для всех, у кого нет денег заплатить адвокату. Любая правозащитная организация (и государственная, и негосударственная) — прежде всего структура, которая думает о стратегических изменениях в законах или в правоприменительной практике, таких, которые в целом улучшают ситуацию с правами человека (благодаря чему выигрывает каждый отдельный человек!). Для правозащитников принципиально важно решение этих стратегических вопросов. Если будут эффективно работать правовые системы и действительно механизмы будут совершенно иными, тогда не нужны будут тысячи бесплатных адвокатов, которые сидят на приеме, бесконечно консультируют людей. С моей точки зрения, 90% нарушений прав человека происходят на самом низовом уровне (паспортные столы, общение человека с представителем милиции, вопросы доступа к простой информации в администрациях разного уровня и получение очень простых справок и документов, которые нужны человеку в повседневной жизни), эти нарушения можно очень быстро и эффективно решить, причем не для одного человека, а сразу для миллионов.

Решение *стратегических задач* и является *способом защиты прав человека*, механизмом улучшения ситуации с их соблюдением.

Что же со всем этим делать юным (и не очень) правозащитникам?

Все вышеизложенное ни в коей мере не претендует на то, чтобы быть всеобъемлющим пособием по всем аспектам теории прав человека (да он на это и не претендует). Моя задача скорее заключалась в том, чтобы наметить ряд «силовых линий» — важнейших аспектов дискуссии, размышления о правах человека, с тем чтобы в будущем каждый из вас смог двигаться дальше в правозащитной, гражданской, общественной или политической деятельности.

Этот текст — результат многих лет моей работы как тренера и действующего правозащитника, а также работы моих коллег и друзей в Московской Хельсинкской группе, международном Молодежном правозащитном движении и других правозащитных организациях.

Многие тезисы, изложенные здесь, являются довольно спорными и скорее вызывают новые вопросы, чем дают какие-то четкие и однозначные ответы. Если вы хотите в будущем серьезно заниматься правозащитной деятельностью (как активист, исследователь, тренер или преподаватель), то самое главное, что вам нужно помнить — что вообще вся идея, концепция прав человека и правозащитного движения очень молодая, ей от силы 50—60 лет (а вот разным гражданским и общественным движениям — намного больше). И именно нам (тем, кто выберет для себя правозащитный путь в том, или ином виде) предстоит во многом, продолжить создание и осмысление концепции прав человека, а также поиск ответов на вопросы, которые я выделил в этом тексте.

Если вам захочется узнать больше о правах человека и методах их продвижения и защиты, я и мои коллеги будем рады продолжить диалог.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Нина Таганкина

1. Международное право в области прав человека

На международно-правовом уровне до сравнительно недавнего времени не существовало гарантий (соблюдения) уважения прав человека.

Согласно концепции классического международного права, которая была распространена в период между подписанием Вестфальских договоров в 1648 г. и концом Первой мировой войны, индивид не имеет никакого намека на обладание международной правосубъектностью. Из господствовавшей в XIX и начале XX века философии международного права — юридического позитивизма — следовало, что международное право — это право только для государств.

В классическом трактате Оппенгейма о международном праве была сформулирована традиционная позитивистская доктрина: «Поскольку право наций — это главным образом право, действующее в отношениях между государствами, постольку государства являются единственными субъектами права наций... Но каково нормальное положение отдельных лиц в рамках международного права, если они не являются его обычными субъектами? Ответ может состоять в том, что, вообще говоря, они являются объектами права наций»¹.

Индивид имеет лишь права, проходящие опосредовано через государство, будь то нормы внутригосударственного права или соответствующим образом ратифицированные и опубликованные международные соглашения, учитывая разнообразие и сложность механизмов включения международного права во внутригосударственное. Связь, воплощенная в гражданстве, дает государству право защищать своих граждан от злоупотреблений других государств. Поэтому государство может заявить протест, например против изъятия имущества у гражданина иностранным

¹ Oppenheim L. 1 International Law. (Lauterpacht 8th ed., 1955). P. 636—639. Важно отметить, что классическое право наций XVIII века не настаивало на том, что единственными субъектами являются государства (Janis. Individuals as Subjects of International Law // 17 Cornell International Law Journal (1984). P. 61.).

государством, и предоставить средства правовой защиты. Постоянная палата международного правосудия в 1924 г. постановила, что «элементарный принцип международного права состоит в том, что государство уполномочено защищать своих подданных, когда они страдают от актов, противоречащих международному праву и совершенным другим государством; ... в глазах международного суда единственным истцом является государство»¹.

Таким образом, становится очевидной важность понятия гражданства, которое позволяет коренным жителям одной страны, находящимся на территории другой, пользоваться по инициативе родного государства дипломатической защитой, что вынудит государство, на чьей территории они находятся, к выполнению своих международных обязательств относительно иностранцев, например к выполнению международного договора о правовом положении иностранцев.

Однако с начала 20-х годов начинает распространяться более прогрессивная концепция, согласно которой преодолеваются рамки внутригосударственного сообщества, а за индивидом признается правосубъектность, имеющая отношение и к международному сообществу. Такова концепция французского юриста Ж. Селля, для которого государство является по сути фиктивным образованием, зависящим от юридической техники, все акты которой выполняются индивидами с целью защиты коллективных интересов. Селль вообще приходит к выводу: *лишь индивид является субъектом международного права*.

Согласно такому более или менее систематизированному представлению индивид становится хотя бы частично или дополнительно субъектом международной системы вслед за государствами, международными организациями и частными объединениями международного масштаба.

После окончания Первой мировой войны индивид начинает приобретать права, соотносимые с международным масштабом, будь то индивид — экономический субъект, индивид, принадлежащий к этническому меньшинству, или же индивид — выходец из государства-победителя в его отношениях с побежденными государствами.

Для защиты экономических интересов в Международную организацию труда (МОТ), создание которой было оговорено в части XIII Версальского договора, выделяются по четыре делегата от каждой страны-участницы: двое со стороны правительства и двое, представляющие, с одной стороны, работодателей, а с другой — работников. В такой системе каждый делегат наделен индивидуальным правом голоса. Трудящиеся также привлекаются к выработке международных норм труда. К тому же в статье 24 Конституции МОТ говорится: «*Всякая жалоба, направленная в Международное бюро труда профессиональной организацией работников или работодателей... может быть передана административным советом затронутому правительству, и это правительство может быть приглашено сделать по данному вопросу соответствующее заявление*». Содержание статьи 24 позволяет отнести МОТ к организациям, защищающим права человека.

Международная защита этнических меньшинств осуществляется в рамках Версальских соглашений 1919 г. Как и в случае с трудящимися, в этой системе, построенной на гарантии ряда прав, была выработана процедура контроля, к которой

¹ Mavrommatis Palestine Concessions Case. 1924. P. C. I. J. Reports. Ser. A. P. 2, 12.

индивиды имели прямой доступ. Совету Лиги Наций, отвечавшему за контроль, разрешалось даже принимать петиции со стороны членов защищаемых сообществ.

Остаются смешанные арбитражные суды, созданные в соответствии с мирными договорами 1919 г., так как в этих специальных юрисдикциях выходцы из союзных или присоединившихся держав могли возбуждать дела против бывших государств-противников по возмещению ущерба определенного вида.

После Второй мировой войны, приведшей к множеству проявлений дискриминации и жестокости по отношению к индивидам, процесс, разумеется, активизировался. Приговор, вынесенный в 1946 г. Нюрнбергским трибуналом, подтвердил позитивистскую норму о том, что как отдельные лица, так и государства являются обычными субъектами международного права, и что права отдельного человека следует защищать на международном уровне¹. Принятие в 1948 г. Генеральной ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека, значительная часть которой отведена перечислению традиционных норм о правах человека со ссылкой на содержание международного права, закрепила эту норму. Формирование международно-правовых норм о правах человека, начатое решением Нюрнбергского трибунала и Всеобщей декларацией прав человека, было определено как наиболее «радикальное событие за всю историю международного права», поскольку оно столь быстро сделало субъектами международного права не только государства, но и отдельных лиц². Международное гуманитарное право, получившее такой опыт, обогатилось 8 июня 1977 г. двумя протоколами, дополняющими Женевские соглашения от 12 августа 1949 г., целью которых была защита жертв международных и немеждународных вооруженных конфликтов. В итоге мы пришли к системе, задачей которой является защита человека, при определенных обстоятельствах и от собственного государства. Соблюдение прав человека стало даже своего рода международным критерием оценки политики государств.

В настоящее время действуют десятки различных международных документов в области прав и свобод человека. Они носят различные названия: декларация, хартия, пакт, конвенция, протокол, соглашение, рекомендации, принципы, кодексы поведения и т. д. и т. п.

Часто задаются вопросы: какой международный документ по правам человека является наиболее важным? какие договоры государства обязаны выполнять?

Можно ответить так: государства принимают на себя обязательства, имеющие законную обязательную силу при вступлении в Совет Европы, Организацию Объединенных Наций, Содружество Независимых Государств, и политические обязательства при вступлении в ОБСЕ. Среди прав нет иерархии или установленных приоритетов. Участие в жизни сообщества наций означает признание многочисленных стандартов прав человека и приведение их в исполнение в местных условиях. Эти стандарты могут рассматриваться как трехступенчатый процесс.

Первое. Содержание самих документов, которое определяет содержание современных законов по правам человека и их применение.

¹ Нюрнбергский процесс над главными нацистскими военными преступниками. Сб. материалов в 7 т. М. 1957—1961. Т. 1. С. 67—68, 72.

² Humphrey. The Revolution in the International Law of Human Rights // 4 Human Rights Law Journal (1974—1975).

Второе. Обладающие обязательной силой договоры, которые используются отдельными лицами через систему местных судов и судебных органов. Так, например, стандарты прав человека, установленные Европейской конвенцией, применимы как в местных судах, так и когда все местные возможности исчерпаны. Они могут использоваться через механизмы Европейского суда.

Третье. Существующие международные политические обязательства, содержащиеся в договорах ОБСЕ. Хотя в них не предусмотрена процедура подачи индивидуальных жалоб или судебного рассмотрения дел, эти договоры ежегодно используются на совещаниях по выполнению обязательств отдельными миссиями ОБСЕ и наблюдателями за выборами. Они определяют ориентиры, при помощи которых юристы, журналисты, работники сферы образования, парламентарии и международные миссии оценивают стандарты законности в государстве.

Полезно проследить полувековую эволюцию современных договоров по правам человека с исторической точки зрения.

По окончании Второй мировой войны появились два великих документа по правам человека: Всеобщая декларация прав человека ООН и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. На основе именно этих документов появились все остальные соглашения по правам человека. Положения Европейской конвенции по закону являются обязательными для выполнения государствами — участниками Совета Европы.

Донна Гомиен, старший научный сотрудник Норвежского института по правам человека, пишет: «Европейская конвенция стала первым международным инструментом по правам человека, направленным на защиту широкого круга гражданских и политических прав, который принял форму договора, обладающего обязательной силой для Высоких договаривающихся сторон, и установил систему контроля за осуществлением прав внутри государств. Ее самый революционный вклад заключен в положении статьи 25, согласно которому Высокие договаривающиеся стороны признают компетенцию Европейской комиссии по правам человека на получение петиций от отдельных лиц, а не от имени государств. Один из показателей успеха Конвенции — это признание ее компетенции на получение индивидуальных петиций всеми Высокими договаривающимися сторонами»¹.

Права человека стали заботой первостепенной важности для европейцев в послевоенную эру по двум причинам. Первая — это сама война. Многие из составителей Конвенции были активными участниками Сопrotивления, некоторые были заключены в тюрьмы, и каждый из них знал семьи, чьи жизни были затронуты войной. Робертсон и Меррилл, два ведущих авторитетных специалиста по правам человека из Великобритании, написали: «Они знали, что первые шаги в направлении диктатуры — это постепенное подавление индивидуальных прав, например нарушение права свободы прессы, запрет общественных собраний, судебные разбирательства за закрытыми дверями. После того как этот процесс начинается, его очень трудно остановить. Поэтому исключительно важно заранее определить и установить права и свободы, которые должны уважаться в демократическом обществе и создать органы контроля за их соблюдением. Если какое-либо государство-участник после этого начнет двигаться в направлении установления диктатуры, то будет

¹ Mavrommatis Palestine Concessions Case...

вовремя подан сигнал тревоги, и будут применены международные механизмы для восстановления законности»¹.

В последующие десятилетия число договоров по правам человека увеличивалось, они становились все более подробными. Например, ООН приняла несколько дополнительных пактов, являющихся составляющими частями Международного билля о правах человека², а также важный Пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказания за него и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1996 г. разрешает подачу индивидуальных петиций в Комитет по правам человека ООН, состоящий из 18 членов, когда все местные средства защиты исчерпаны. Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 1989 г. направлен на отмену смертной казни и служит еще одним примером расширения и углубления международной озабоченности вопросами прав человека.

Что касается Совета Европы, то Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. была дополнена Европейской социальной хартией 1961 г. с протоколами, Европейской конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г. и рамочной Конвенцией о защите национальных меньшинств 1995 г.

На основе этих основополагающих документов были разработаны другие договоры, например на такие темы как равноправие мужчин и женщин, права ребенка, роль адвокатов, прокуроров и судей и др. Таким образом, внимание международного сообщества к области прав человека с каждым новым десятилетием становится пристальнее, а понимание — глубже и точнее.



Рассмотрим более подробно международные документы по правам человека ООН, Совета Европы и ОБСЕ с точки зрения регламентации в них основных прав человека и отражения деятельности международных организаций в части контроля за соблюдением государствами-участниками условий международных договоров и соглашений и создания механизмов контроля за нарушениями прав человека.

1.2. Характеристика основных документов в области прав человека

Основные международные стандарты в области прав человека определяют перечень прав и свобод человека, их содержание, допустимые ограничения прав и свобод, а также механизм защиты прав и свобод (внутренний и международный).

¹ Humphrey. Ibid.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, а также Международный пакт о гражданских и политических правах и его два факультативных протокола в совокупности с Всеобщей декларацией прав человека составляют Международный билль о правах человека.

1.2.1. Международные документы по правам человека ООН

Организация Объединенных Наций, созданная в 1945 г., является единственной международной организацией всемирного масштаба, в которую не входит лишь незначительное число государств (например, Ватикан и Швейцария).

По окончании Второй мировой войны государства были полны решимости создать международную систему договоров с целью предотвращения повторения жестоких эксцессов недавнего прошлого. И уже в Уставе ООН 1946 г. упоминаются права человека.

В пункте 3 статье 1 Устава ООН говорится, что одной из целей организации является следующее: *«Добиться международного сотрудничества в решении международных проблем экономического, социального, культурного или гуманитарного характера, а также содействовать и поощрять уважение прав человека и основных свобод всех граждан независимо от их национальности, пола, языка или религии».*

В статьях 55 и 56 государства-участники обязуются поддерживать распространение прав человека *«независимо от расовых, половых, языковых или религиозных различий».* Таким образом, благодаря Уставу ООН права человека из внутренней проблемы превратились в международную.

Международный билль о правах человека

После Устава первым всеобъемлющим документом ООН о правах человека стала Всеобщая декларация прав человека, принятая и провозглашенная резолюцией 217 А (III) Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. Этот документ, не будучи договором, не имеет обязательной силы. Поэтому для придания силы законы в ней перечисленным правам в 1966 г. были приняты Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, а также Международный пакт о гражданских и политических правах и его два факультативных протокола, которые в совокупности с Всеобщей декларацией прав человека составляют Международный билль о правах человека.

Всеобщая декларация прав человека

Всеобщая декларация является одним из важнейших документов о свободе человека и занимает подобающее место наравне с английской Великой хартией вольности, французской Декларацией прав человека и гражданина и Декларацией независимости США. Ее Преамбула и 30 статей перечисляют гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права.

В Преамбуле отмечается: *«Принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей».* Необходимо, чтобы *«права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения».*

Права подразделены на *права человека* и *социальные права*. Подобная схема будет использоваться во многих последующих международных документах. К первым относятся права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, запрещение рабства, пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и такие должные положения о равной защите, как право не подвергаться произвольному аресту, задержанию или изгнанию, право на справедливое судебное рассмотрение в гражданском или уголовном судах, презумпция невиновности и право не быть осужденным за деяния, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Права на невмешательство в личную жизнь и на владение имуществом поддерживаются наравне с правами на свободу речи, мировоззренческого выбора, мирных собраний и свободу передвижения.

Статья 8 содержит особое положение о правовом процессе: *«Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом»*.

Свобода передвижения провозглашается в статье 13: *«1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. 2. Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»*.

Свобода мировоззренческого выбора — в статье 18: *«Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков»*.

Свобода выражения — в статье 19: *«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»*.

Участие граждан в управлении страной — в статье 21, наделяющей каждого человека правом *«принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей»*. Свободные и справедливые выборы при всеобщем и равном избирательном праве и тайном голосовании являются способами выражения «воли народа», которая «должна быть основой власти правительства».

Статьи 22—29 перечисляют экономические, социальные и культурные права, включая социальное обеспечение *«в соответствии... с ресурсами каждого государства»* (статья 22), право на труд, свободный выбор работы, разумное ограничение продолжительности рабочего дня, жизненный уровень, *«который необходим для поддержания здоровья и благосостояния самого человека и его семьи»* (статья 25), образование, участие в культурной жизни, а также *«каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществимы»* (статья 28).

Как уже говорилось, Всеобщая декларация прав человека не является договором не имеет обязательной силы. Для придания ее положениям силы законы в 1966 г. были приняты международные пакты.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Ратифицирован резолюцией Генеральной ассамблеи 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 23 марта 1976 г.

Перечень гражданских и политических прав, содержащихся в этом документе, является более обширным, чем во Всеобщей декларации. Например, государства не могут отказать этническим, религиозным или языковым меньшинствам в праве «совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» (статья 27). Эта статья является источником Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим и лингвистическим меньшинствам (1992).

В статье 1 говорится: «Все народы имеют право на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования».

В дополнение к изложению прав государствам-участникам поручается «принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательств или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте» (пункт 2 статьи 2).

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется «обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве» (пункт 3 статьи 2).

В соответствии со статьей 3 «участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте».

Хотя в статье 4 рассматриваются меры, применимые при чрезвычайном положении в государстве, статья 5 гласит: «Ничто в настоящем пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте».

Вопросу применения смертной казни посвящена статья 6.

Значительное место уделено положениям о праве на личную свободу и надлежащих правовых процедурах.

Статья 9 гласит: «1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом. 2. Каждому

арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявляемое ему обвинение. 3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий их явки в суд. 4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно. 5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающей исковой силой».

При этом согласно статье 10 «все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности»; обвиняемые должны помещаться отдельно от осуждённых и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу, не осуждённых лиц; несовершеннолетние обвиняемые должны отделяться от совершеннолетних, и их дела должны решаться судом в кратчайший срок.

Пакт, гарантируя, что «никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство» (статья 11), категоричнее Всеобщей декларации прав человека.

Статья 14 касается судебных процедур и их законного обеспечения: «Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Принцип презумпции невиновности утверждается в пункте 2 этой статьи: «Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону».

«Каждый имеет право как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства»: (a) «быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему обвинения», (b) «иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником», (c) «быть судимым без неоправданной задержки», (d) «быть судимым при личном присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника», (e) «допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, как существуют для свидетелей, показывающих против него», (f) «пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке», (g) «не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным» (пункт 3 статьи 14).

Два дополнительных положения обеспечивают компенсацию несправедливо осужденному за уголовное преступление, когда вынесенный приговор впоследствии отменен или когда «ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки» (пункт 6 статьи 14). Кроме того, «никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны» (пункт 7 статьи 14).

По статье 15 запрещается уголовное обвинение *ex post facto*: «Равным образом не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления».

Статья 16 гарантирует каждому человеку, где бы он ни находился, право на признание его правосубъективности.

Статья 17: «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Статья 18 : «1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений. 2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору. 3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц. 4. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями».

Статья 19: «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».

Статьи 20—22 устанавливают запрет на пропаганду войны, на подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; гарантируют право на мирное собрание; право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Статья 23 провозглашает, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Статья 24 обеспечивает защиту прав ребенка.

Статья 26 гласит: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом и закон должен гарантировать всем лицам равную и

эффективную защиту против дискриминации, по какому бы то ни было признаку, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В соответствии с Пактом образован Комитет по правам человека, состоящий из 18-ти членов, для проверки исполнения государствами-участниками принятых на себя обязательств. Для этого создана детальная система отчетов, возможность использовать межгосударственный механизм подачи жалоб и (после принятия Факультативного протокола) право подачи в Комитет индивидуальных петиций. Отчеты Комитета содержат тщательно разработанные руководства, в центре которых находятся возможные нарушения государствами в области прав человека. Постепенно серьезные нарушения представляются Генеральной ассамблее ООН в ежегодном отчете о работе Комитета, который также привлекает внимание международных средств массовой информации.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах

Хотя Факультативный протокол был принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной ассамблеи ООН, он вступал в силу лишь 23 марта 1976 г., после того как был ратифицирован необходимым числом государств. Основным его положением является то, что государства-участники *«признают компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте»* (статья 1).

Статья 2 гласит: *«Лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение»*.

Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах

Этот документ был принят резолюцией 44/128 Генеральной ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 г. Его целью является отмена смертной казни: *«1. Ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства — участника настоящего Протокола, не подвергается смертной казни. 2. Каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции»* (статья 1).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Этот документ (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.) вступил в силу после ратификации 3 января 1976 г.

Список экономических, социальных и культурных прав здесь длиннее и подробнее, чем в предшествующей ему Всеобщей декларации. Кроме того, перечислены конкретные меры для реализации этих прав.

Пакт утверждает право на труд, справедливые и благоприятные условия труда, включая справедливое вознаграждение *«без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд»* (статья 7).

Право организовывать профсоюзы и присоединяться к ним включает в себя *«право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым»* (пункт 1 статьи 8).

Право на забастовки подтверждается *«при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны»* (пункт 1 статьи 8).

Статья 10 говорит о том, что охрана и помощь должны предоставляться семье, матерям в течение разумного периода до и после родов, а также детям и подросткам без какой бы то ни было дискриминации. *«Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом».*

В статье 11 указывается на *«право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и непрерывное улучшение условий жизни».*

В статье 12 признается *«право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья».*

Статья 13 говорит о праве каждого человека на образование, включая обязательное и бесплатное для всех начальное образование. Среднее образование *«должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер, и в частности постепенного введения бесплатного образования».*

В статье 15 признается право каждого человека на участие в культурной жизни и *«пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любимыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является».*

Каждое участвующее в Пакте государство обязуется *«в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем пакте прав всеми надлежащими способами»* (пункт 1 статьи 2). Относительно сроков Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам дает следующее толкование: *«Меры, принимаемые заинтересованными государствами, <...> должны быть предприняты достаточно быстро после вступления в силу этого Пакта»*¹.

¹ Отчет Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пятая сессия, документ ООН, E/199/23. E/C. 12/1990/8 at 83 (1991). Цитирован в Thomas Buergenthal, *International Human Rights in a Nutshell*, second edition, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1955, p. 55.



Помимо двух пактов в данное время насчитывается более 60 международных документов по правам человека, принятых Генеральной ассамблеей ООН, которые позволяют государствам добиться максимального согласия путем «свободного выбора». Назовем некоторые из них:

◇ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹;

◇ Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений²;

◇ Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам³;

◇ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁴;

◇ Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами⁵;

◇ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания⁶;

◇ Конвенция о правах ребенка⁷.

Статья 13 Конвенции против пыток гласит: «Каждое государство-участник обеспечивает любому лицу, которое утверждает, что оно было подвергнуто пыткам на любой территории, находящейся под юрисдикцией этого Государства, право не предъявление жалобы компетентным властям этого государства и на быстрое и беспристрастное рассмотрение ими такой жалобы. Предпринимаются меры для обеспечения защиты истца и свидетелей от любых форм плохого обращения или запугивания в связи с его жалобой или любыми свидетельскими показаниями»⁸.

1.2.2. Международные документы по правам человека Совета Европы

Согласно статьям 52 и 53 Устава ООН создание региональных организаций должно преследовать цели мирного разрешения «местных споров», а также применения принудительных мер под руководством Совета Безопасности ООН. Почти сразу после принятия Устава ООН стали образовываться организации, целью которых стала защита прав человека на региональном уровне. Подобные организации

¹ Принята и открыта для ратификации резолюцией 2106 А (XX) Генеральной ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.; вступила в силу 4 января 1969 г.

² Резолюция 36/55 Генеральной ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.

³ Резолюция 47/135 Генеральной ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г.

⁴ Ратифицирована резолюцией 34/180 Генеральной ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г.

⁵ Одобрена резолюцией 317 (IV) Генеральной ассамблеи ООН от 2 декабря 1949 г.; вступила в силу 25 июля 1951 г.

⁶ Принята резолюцией 39/46 Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года; вступила в силу 26 июня 1987 года.

⁷ Принята резолюцией 44/25 Генеральной ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.; вступила в силу 2 сентября 1990 г.

⁸ Конвенция против пыток // Сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conventions/torture.shtml.

на сегодняшний день существуют во всех частях света, за исключением Азии. Как отмечает В. Карташкин, «региональное сотрудничество дополняет формы универсального сотрудничества, а в некоторых отношениях и более эффективно обеспечивает основные права и свободы человека»¹.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, поэтому у нас в стране одновременно действуют две международных системы защиты прав человека — универсальная (как правопреемник СССР Россия — участник ряда межгосударственных соглашений в области прав человека в рамках ООН, прежде всего описанных выше Международных пактов) и региональная, в рамках Совета Европы. Неизбежно возникают вопросы, связанные с их параллельным сосуществованием. Так как в Европейской конвенции получило закрепление только первое поколение прав человека, достаточно будет сравнить ее с Международным пактом о гражданских и политических правах.

Первое, что нужно отметить, это отличие по возможным участникам. В то время как Международный пакт «открыт для подписания любым государством-членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством-участником Статута Международного суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в... Пакте» (статья 48), участниками Европейской конвенции могут быть только государства — члены Совета Европы (статья 59 Конвенции). Таким образом, Пакт представляет собой международный договор универсального характера, а Конвенция — международный договор с ограниченным числом участников.

Как указывается в Преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель «сделать первые шаги на пути коллективного осуществления некоторых из прав, сформулированных во Всеобщей декларации прав человека». В докладе Комитета экспертов по правам человека Комитету министров Совета Европы² о проблемах, связанных с сосуществованием пактов ООН по правам человека и Европейской конвенции, был проведен сравнительный анализ прав и свобод, содержащихся в Международном пакте и Европейской конвенции. Вывод экспертов был однозначен: целый ряд прав и свобод, закрепленных в Пакте, накладывает дополнительные обязательства на государства — участников Европейской конвенции (в случае подписания и ратификации последними Пакта). В Европейской конвенции (без учета последующих дополнительных протоколов) в отличие от Пакта не были закреплены такие права и свободы, как право народов на самоопределение (статья 1 Пакта), обращение с лицами, лишенными свободы (статья 10), ограничения на высылку иностранцев, законно находящихся на территории государства — участника Пакта (статья 13), право на пересмотр вышестоящей судебной инстанцией осуждения или приговора (пункт 5 статьи 14), недопустимость вторичного осуждения или наказания (пункт 7 статьи 14), запрещение пропаганды войны, а также выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих со-

¹ Карташкин В. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 90; см. также: Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1996. С. 478.

² Problems Arising from the Co-existence of the United Nations Covenants on Human Rights and the European Convention on Human Rights. Differences as Regards the Rights Guaranteed. Strasbourg, 1970.

бой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (статья 20), права меньшинств (статья 27) и др.

Подобная ограниченность в круге подлежащих защите прав и свобод по Европейской конвенции в сравнении с Пактом объясняется тем, что авторы Конвенции руководствовались сугубо прагматическим подходом. По словам Пьера-Анри Тейтжана, докладчика Комитета по правовым вопросам Консультативной ассамблеи Совета Европы (позже — Парламентской ассамблеи Совета Европы), Комитет «считал, что на данный момент предпочтительно ограничить предоставление коллективной гарантии теми правами и основными свободами, которые на протяжении длительного времени практикуются во всех демократических странах». В то же время «они являются необходимыми условиями функционирования этих стран»¹. Связано это было также с тем, что страны Совета Европы не захотели идти по пути формального декларирования того, что они в тот исторический момент не смогли бы гарантировать. Их целью была выработка полновесного юридически обязывающего документа, по которому, кроме всего прочего, создавался бы и эффективный контрольный механизм.

Следует также иметь в виду, что Европейская конвенция изначально задумывалась как постоянно развивающийся документ. За время, прошедшее с 1950 г., было принято 14 протоколов к Конвенции, имевших целью как дополнение перечня закрепленных в ней прав и свобод, так и внесение изменений в функционирование созданного по договору контрольного механизма. Как пишет В. Карташкин, дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав, а также некоторые социально-экономические права². Постоянно развивающееся прецедентное право Европейской конвенции также привело к существенному обогащению того багажа прав и свобод, который изначально закладывался создателями системы.

Практика последних лет свидетельствует, что Европейский суд по правам человека уточнил подходы к содержанию некоторых стандартов, того, что следует считать бесчеловечным обращением или наказанием, правом на справедливое судебное разбирательство, частной и семейной жизнью, моральным ущербом.

Конвенция дополнена Европейской социальной хартией с протоколами (1961), Европейской конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987) и рамочной Конвенцией о защите национальных меньшинств (1995).

1.2.3. Международные документы СНГ по правам человека

8 декабря 1991 г. в Минске было подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ)³.

¹ Цит. по: Van Dijk P., Van Hoof G. J. H. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Deventer, 1990. P. 214.

² Карташкин В. Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Моск. журн. междунар. права. 1996. № 3. С. 22.

³ Содружество. Информ. вестн. Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. № 1. С. 6.

В Статье 2 Соглашения говорится, что «Стороны гарантируют своим гражданам независимо от их национальности или иных различий равные права и свободы. Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека».

Соглашение ратифицировано Российской Федерацией Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1.

24 сентября 1993 г. в Москве была принята Декларация глав государств — участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод¹. В ней государства — участники СНГ подтвердили свою приверженность целям и принципам, закрепленным в Уставе ООН и Всеобщей декларации по правам человека, и заявили что государства — участники СНГ: «1. Рассмотрят и примут соответствующие решения, связанные оформлением правопреимства в отношении договоров и соглашений по правам человека, упомянутых в приложении к настоящей Декларации, а также по отношению выполнения обязательств в области прав человека и основных свобод, вытекающих из международных договоров и соглашений, участником которых являлся Союз ССР; 2. Будут регулярно в ходе встреч глав государств — участников Содружества Независимых Государств обсуждать проблемы, связанные с выполнением международных договоров и соглашений по правам человека, с целью выявления и устранения препятствий для эффективного соблюдения прав человека и основных свобод; 3. Предпримут необходимые усилия для урегулирования в своих отношениях с другими государствами — участниками Содружества вопросов, касающихся соблюдения прав человека, в том числе путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений; 4. Выражают твердое намерение разработать и заключить в ближайшее время Конвенцию Содружества Независимых Государств по правам человека; 5. Предпримут необходимые меры с целью приведения своего национального законодательства в соответствие с обязательствами по действующим международным соглашениям в области прав человека и, в частности, с документами Советания по безопасности и сотрудничеству в Европе».

24 сентября 1993 г. принято Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов². В статье 6 Соглашения говорится: «Каждая Сторона примет все необходимые меры для пресечения любых действий, нарушающих международное гуманитарное право, включая применение эффективных мер судебного преследования и наказания к лицам, организовавшим, совершившим или приказавшим совершить деяние, квалифицируемое как военное преступление или преступление против человечества по международному праву и/или национальному законодательству».

21 октября 1994 г. принята Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Наблюдение за выполнением настоящей Конвенции возлагается на Комиссию по правам человека, учрежденную в соответствии со статьей 33 Устава СНГ.

¹ Содружество. 1993. № 4. С. 33.

² Там же. С. 40.

29 октября 1994 г. Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ принята Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств. Хартия основывается на принципах Всеобщей декларации прав человека, социальных пактов и других документов ООН, МОТ и иных признанных международно-правовых нормах.

В качестве основополагающего принципа рассматривается равенство социальных прав граждан всех государств независимо от их расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, религиозных и политических убеждений, социального происхождения, места и срока проживания на территории соответствующего государства, языка и иных характеристик.

26 мая 1995 г. в Минске принята Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека¹. Конвенция ратифицирована Россией Федеральным Законом от 4 ноября 1995 г. № 163-ФЗ.

В статье 34 Конвенции говорится, что *«наблюдение за выполнением настоящей Конвенции осуществляется Комиссией по правам человека Содружества Независимых Государств (КПЧ СНГ), Положение о которой является неотъемлемой частью настоящей Конвенции»*.

Согласно Положению о Комиссии по правам человека СНГ ее основной задачей является осуществление наблюдения за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя государствами-членами в рамках Содружества. Комиссия представляет Совету глав государств Содружества ежегодный доклад о своей деятельности.

1.2.4. Международные документы ОБСЕ по правам человека²

Процесс создания Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе начался в середине 1970-х годов с форума по установлению контактов между Востоком и Западом во время «холодной войны». В декабре 1994 г. Совещание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), став постоянным органом и приобретя стабильность и большой вес.

Одним из краеугольных событий в истории ОБСЕ стало подписание 1 августа 1975 г. в Хельсинки 35-ю государствами Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В этом документе наряду с ранее признаваемыми основными принципами международных отношений впервые был закреплён принцип уважения прав человека и основных свобод, и государства-участники приняли на себя обязательства прилагать усилия, совместно и самостоятельно, по всеобщему и эффективному претворению этого принципа в жизнь.

Подписание Акта Советским Союзом впервые дало общественности страны возможность легального сбора информации о нарушениях прав и свобод человека для осуществления контроля за выполнением СССР, взятых на себя в рамках Хельсинкских соглашений международных обязательств. Именно для этих целей 12 мая 1976 г. была создана Московская Хельсинкская группа.

¹ Содружество. 1995. № 2. С. 30.

² Полный список документов см. на сайте ОБСЕ www.ocse.org.

На основе Хельсинкских соглашений 1975 г. развивается деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которое отвечает за вопросы, связанные с правами личности, включая защиту прав человека, проведение свободных выборов, защиту прав меньшинств, а также поддержку законности и демократических учреждений.

Понятие прав человека уточнялось и расширялось на совещаниях СБСЕ в Париже, Копенгагене и Москве, а также на второй встрече на высшем уровне, проходившей в Хельсинки в 1992 г.

Из последних документов можно выделить резолюцию Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Поощрение прав человека и гражданских свобод в регионе ОБСЕ в XXI веке»¹. Документы ОБСЕ, которые касаются правозащитников см. в разделе «Защита правозащитников».

1.3. Реализация международных норм о правах человека в Конституции РФ

Конституция РФ предоставила особый статус общепризнанным нормам о правах человека: *«В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»* (часть 1 статьи 17). Обратите внимание, что международные нормы называются прежде Конституции.

При рассмотрении дел, связанных с правами человека, необходимо учитывать особый статус соответствующих норм в правовой системе России. По Конституции положения главы о правах и свободах человека и гражданина могут быть изменены лишь в особом порядке (статья 64). При этом основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (часть 2 статьи 17). А значит, никакими правовыми актами они не могут быть отменены или ограничены, что прямо подтверждается положением Конституции, согласно которому *«не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»* (часть 2 статьи 55).

Сказанное относится и к международным договорам, которые также не могут вести к ограничению прав и свобод человека. Россия может передавать межгосударственным объединениям часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, *«если это не влечет ограничений прав и свобод человека и гражданина»* (статья 79).

Особый статус прав и свобод человека в политико-правовой системе России подтверждает и положение Конституции, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех отраслей власти. При этом особая роль отводится судебной власти: права и свободы *«обеспечиваются правосудием»* (статья 18). Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, в т. ч. и тех, которые определяются международными нормами. В судебном порядке могут быть обжалованы нарушающие права человека решения и действия (или бездействие) органов государственной

¹ Поощрение прав человека и гражданских свобод в регионе ОБСЕ в XXI веке // Портал «Права человека в России». 2009. 2 июля. URL: <http://hro.org/node/5964>.

власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (части 1, 2 статьи 46).

Важным является положение Конституции, наделяющее каждого правом в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (часть 3 статьи 46). Заметим, что в международные *неправительственные* организации можно обращаться и без каких-либо дозволений.

Конституция РФ установила для граждан иностранных государств и лиц без гражданства (аполидов, апатридов) национальный режим. Это значит, что они обладают теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане России, за исключением тех, которыми могут быть лишь у последних. Права и обязанности граждан РФ указаны в Конституции. Предусмотрена возможность исключений из общего правила равенства прав и обязанностей на основе федерального закона или международного договора (часть 2 статьи 62).

В Конституции говорится: *«Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»* (часть 3 статьи 55).

При определении пространственной сферы применения прав и свобод человека Конституция использует выражение «в Российской Федерации». Для его понимания следует обратиться к международным пактам о правах человека, в которых сфера действия соответствующих норм четко определена. К примеру, в Международном пакте о гражданских и политических правах закреплена обязанность государства *«уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые»* Пактом (пункт 2 статьи 2).

1.4. Соотношение национальной и европейской правовых систем в области регламентации прав человека

28 февраля 1996 г. Россия была принята в Совет Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была ратифицирована Россией 30 марта 1998 г.¹ и вступила в силу на территории нашей страны 5 мая того же года. Согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ Конвенция стала частью правовой системы нашего государства.

Обязательства Российской Федерации по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод являются юридическим выражением того факта, что Россия, и об этом говорится в Преамбуле Конституции, является частью мирового сообщества и ее национальная правовая система тесно взаимодействует с международным правом. Кроме того, Российская Федерация признала обязательной *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека и право граждан на индивидуальное обращение.

¹ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».

Камнем преткновения до настоящего времени является лишь обязательство по отмене смертной казни. После ратификации Конвенции был введен мораторий на применение смертной казни. До сих пор Протокол № 6 к Конвенции об отмене смертной казни Россией не ратифицирован.

Сравнительный анализ стандартов прав и свобод человека, закрепленных в Конвенции и национальном законодательстве, показывает, что перечень прав и свобод в международных документах не отличается от того, что предусмотрено национальным законодательством. Содержание же европейских стандартов прав и основных свобод человека существенно отличается от содержания и смысла, который вкладывается национальным законодательством в понимание некоторых прав.

Европейская конвенция адресована прежде всего государствам — участникам Совета Европы. В соответствии со статьей 1 именно на государства возложена обязанность обеспечивать права и свободы, изложенные в Конвенции, *«каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией»*. Нет необходимости устанавливать между человеком и государством-участником такую юридическую связь, как гражданство, местожительство или местопребывание. Заявитель может и не быть гражданином государства-нарушителя или гражданином государства — члена Совета Европы либо находиться на территории государства-нарушителя. Конвенция защищает не только права граждан, но и иностранцев, лиц без гражданства.

Следует также отметить, что вопрос о законности пребывания на территории государства лица, чьи права данным государством были нарушены, значения не имеет. Заявитель не обязан находиться на территории государства-нарушителя, он может быть в пределах третьего государства и даже находиться на борту воздушного или морского судна под флагом (под юрисдикцией) государства — участника Конвенции. Достаточно того, что государство может осуществлять в отношении данного лица определенные властные полномочия.

Государства гарантируют права и свободы, изложенные в Конвенции и протоколах к ней.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Практическое значение имеет момент вступления в силу международного договора. Согласно статье 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. *«1. Договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами. 2. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора»*. Все обязательства России, вытекающие из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, действуют с 5 мая 1998 г., со дня передачи ратификационной грамоты генеральному секретарю Совета Европы. Эта дата имеет важное правовое значение для процедуры подачи жалобы в Европейский суд и решения вопроса о приемлемости. Нарушение прав должно относиться к событиям, имевшим место после вступления в силу Конвенции.

Государства при подписании или ратификации международного договора вправе сделать оговорку к его тексту. В соответствии с Венской конвенцией под оговоркой понимается одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в процессе заключения договора, имеющее целью изменить или исключить действие отдельных положений в отношении соответствующего государства и/или международной организации. Основное назначение оговорки заключается в том, чтобы исключить/изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству.

Россия при ратификации Конвенции сделала оговорку, согласно которой положения частей 3 и 4 статьи 5 Конвенции не могли препятствовать применению норм Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 г., регулирующих порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления. Вместе с тем Европейский суд в деле «Калашников против России», отметив, что оговорка касается процедуры применения меры пресечения в виде заключения под стражу, в то время как жалоба заявителя касается длительности задержания и не оспаривает его законность, установил, что эта оговорка в данном деле не применима.

Как видим, полномочия Суда не ограничены только толкованием текста Конвенции и протоколов к ней, но в них также входит и право толковать оговорки и иные заявления, сделанные государствами-участниками в отношении Конвенции и протоколов к ней.

Степень реализации Европейской конвенции в национальном праве государств-участников сильно различается. Эти различия отражают позицию государства относительно взаимодействия международного и национального права.

Практическое значение имеет вопрос: *могут ли нормы международного договора и иных международных актов применяться в сфере внутригосударственных отношений непосредственно, без провозглашения Конвенции источником национального права и без трансформации ее положений в национальные законы?*

Поскольку Европейская конвенция не предусматривает какого-то определенного ответа, Европейский суд не требует, чтобы государства придавали Конвенции силу в рамках своего национального права.

Во многих государствах Европейская конвенция имеет силу в рамках национального права и на нее непосредственно можно ссылаться в судах. В других государствах Конвенция не действует непосредственно в рамках национальной правовой системы.

Практика показывает, что в странах, где Конвенция не инкорпорирована в национальное право, суды осуществляют толкование законодательства таким образом, чтобы избежать несоответствия Конвенции. И хотя формально Конвенция не является частью правовой системы, она тем не менее служит основанием для устранения неопределенности.

Включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в правовую систему Российской Федерации предполагает непосредственное действие Конвенции во внутригосударственных отношениях.

В этой связи представляет интерес постановление пленума Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от

10 октября 2003 г. Согласно пункту 10 постановления поскольку Россия признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и протоколов к ней, постольку применение судами Европейской конвенции *«должно осуществляться с учетом практики Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод»*.

Применение стандартов, предусмотренных Европейской конвенцией, требует от национальных судей творческого и ответственного подхода к вынесению судебного решения, особенно в отношении вопросов толкования международных норм. На судей возложена ответственность за правильное толкование и применение международных норм. Согласно пункту 9 названного постановления неправильное применение международно-правовых норм *«может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного права может иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, или, напротив, суд применил норму международного права, которая не подлежала применению, либо когда судом было дано неправильное толкование нормы международного права»*. В постановлении от 19 декабря 2003 г. «О судебном решении» пленум Верховного суда РФ разъяснил судам, что при вынесении решения следует учитывать постановления Европейского суда по правам человека, в которых дано толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подлежащих применению в данном деле.

На практике суды все чаще выносят решения, содержащие ссылки не только на положения Европейской конвенции, но и на решения Европейского суда. Показательна в этом плане практика Конституционного суда РФ. К сожалению, Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» не содержит четкого предписания о применении международно-правовых норм при разрешении дел, тем не менее Конституционный суд РФ, руководствуясь частью 4 статьи 15 и статьей 17 Конституции РФ, использует международные (в т. ч. европейские) стандарты прав человека для аргументации своих решений. В ряде постановлений по делам о защите прав и свобод человека Европейская конвенция и решения Европейского суда используются Конституционным судом в качестве дополнительного аргумента, а в случае пробелов служат единственным основанием решения. Так, например, по делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 47 и части 2 статьи 51 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В. Маслова от 27 июня 2000 г. Конституционный суд рассмотрел практику применения Европейским судом статей 5 и 6 Конвенции¹.

Некоторый опыт применения Европейской конвенции наработан и судами общей юрисдикции.

Недавно в российское процессуальное законодательство были внесены нормы, расширяющие перечень новых обстоятельств для пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу. Так, например, новым основанием в Уголовно-процессуальном кодексе РФ является «установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела, связанное с:

¹ Российская газета. 2000. 4 июля. № 128.

а) применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

б) иными нарушениями положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод»¹.

Соответствующие нормы внесены также в Арбитражный процессуальный кодекс РФ² и в Гражданский процессуальный кодекс РФ³.

Таким образом, анализ законодательства и судебной практики позволяет сделать вывод, что в России заложены юридические основы для применения Европейской конвенции в сочетании с национальным законодательством.

Включаются ли в правовую систему иные международные акты? Представляется, что не подлежащие ратификации договоры также входят в правовую систему страны. В соответствии с пунктом 8 постановления пленума Верховного суда РФ от 10 октября 2003 г. *«правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор»* (часть 4 статьи 15, статьи 90, 113 Конституции РФ).

2. Основания и критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина на международном и национальном уровне. Роль Конституционного суда РФ

У каждого человека с момента рождения есть неотчуждаемые права и свободы, обусловленные природой человека, его социальностью, — право на жизнь, достоинство личности, свободу, собственность, общение с себе подобными, продолжение рода, нормальные условия человеческого существования и др. В совокупности эти права составляют естественное право.

«Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства», — говорится в статье 1 Всеобщей декларации прав человека.

¹ Пункт 2 части 4 статьи 413 УПК РФ.

² Пункт 4 части 3 статьи 311: «Установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека».

³ Пункт 4 части 4 статьи 392: «Установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека».

Объем прав и свобод, предоставляемых гражданину государством, значительно шире естественных прав, и далеко не все из них предоставляются с момента рождения. Некоторые права появляются по мере достижения гражданином определенного возраста, получения им образования и т. д.

Права и свободы гражданина государство закрепляет в юридических нормах, а совокупность прав и свобод называется правовым статусом гражданина. Устанавливая права и свободы гражданина и закрепляя их в правовых нормах, государство должно исходить из естественных прав человека, не нарушать их, а дополнять и конкретизировать.

Таким образом, когда речь идет о правах человека и гражданина, то имеются в виду естественные права человеческого индивида и права гражданина, которыми наделяет его государство.

Человек живет среди людей. Постоянное взаимодействие и сотрудничество людей порождает общественный порядок. И только в условиях общественного порядка возможна реализация прав и свобод человека и гражданина. Именно в целях поддержания общественного порядка, реализуя собственные права и свободы, человек не должен нарушать права и свободы других. И законы, помимо прочего, как раз обозначают границы допустимого поведения, пересечение которых влечет за собой наложение государством соответствующих санкций. В каждом национальном законодательстве установлены свои собственные ограничения прав и свобод. При этом сложившаяся после Второй мировой войны система международного права выводит проблему ограничения прав и свобод человека из сферы компетенции суверенных государств. Принципы введения ограничений, необходимых и допустимых в демократическом обществе, а также их пределы определены в основных международных документах по правам человека. Ограничения подразделяются на общие, перечисляющие условия, цели и обозначающие пределы ограничений, и специальные, сопровождающие конкретные права и свободы.

Всеобщая декларация прав человека (статья 29) и международные пакты указывают следующие основания и условия возможных ограничений:

- ◇ введение только на уровне закона;
- ◇ исключительно с целью соблюдения и уважения прав и свобод других и в той мере, в какой это совместимо с природой ограничиваемых прав;
- ◇ в интересах удовлетворения справедливых требований морали;
- ◇ обеспечения и охраны государственной безопасности, общественного благосостояния в демократическом обществе.

Некоторые аспекты ограничений в международных документах регулируются более подробно. Так, в пункте 2 статьи 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, где речь идет о свободе объединения в профсоюзы и праве на забастовки, специально указывается, что *«настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государств»*.

Перечень допустимых ограничений содержится в Международном пакте о гражданских и политических правах применительно к свободе передвижения и выбора места жительства, а равно к праву покидать любую страну (пункт 3 статьи 12), а также применительно к свободе мысли, совести и религии (пункт 3 статьи 18). К ним относятся ограничения, установленные законом и необходимые для охраны

общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, прав и свобод других лиц. Аналогичные критерии устанавливаются в отношении права на выражение своего мнения, свободу собраний, ассоциаций и некоторых других.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, устанавливая необходимый уровень гарантий прав и свобод человека, также допускает возможность их законных ограничений.

В соответствии со статьей 15 при наличии ряда строго определенных чрезвычайных обстоятельств государство вправе ограничить осуществление некоторых прав, предусмотренных Конвенцией, в соответствии с конкретными процедурами. Государство не вправе отступать от статьи 2 (право на жизнь), статьи 3 (пытки, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение и наказание), статьи 4 (рабство), статьи 7 (неприменение обратной силы уголовного законодательства).

В деле «Ирландия против Великобритании» Европейская комиссия закрепила *принцип соответствия*. Правительство не может ссылаться на существование чрезвычайной ситуации для оправдания любых возможных действий, которые оно может предпринять, а должно установить меры, соответствующие ситуации, которая требует контроля со стороны государства. Государство должно представить достаточные доказательства наличия чрезвычайной ситуации.

В деле «Греция против Великобритании» Европейская комиссия установила, что термин «чрезвычайная ситуация» содержит в себе понятие серьезной опасности. Лишь в том случае, когда опасность реальна или неминуема, а ее последствия угрожают всей нации и носят исключительный характер, обычные меры или ограничения, допускаемые Конвенцией для сохранения безопасности, здоровья и порядка, могут считаться недостаточными.

Государство, использующее право отступления по статье 15, должно исчерпывающим образом информировать генерального секретаря Совета Европы о введенных им мерах и причинах их принятия, а также о прекращении действия таких мер и возобновлении в полном объеме осуществления положений Конвенции.

Государства могут ограничить права и свободы человека на основании иных статей (8—11) Европейской конвенции. Для того чтобы государства не злоупотребляли своими полномочиями, в практике Европейского суда установилось правило *строгого толкования* положений указанных статей. В деле «Санди таймс» против Великобритании» Европейская комиссия констатировала: строгое толкование означает, что никакие другие критерии, помимо тех, что упомянуты в положении об оговорке, не могут быть основой для каких-либо ограничений, и эти критерии должны быть истолкованы таким образом, чтобы смысл слов не был расширен по сравнению с общепринятым смыслом.

При рассмотрении дела Европейский суд первоначально определяет, действовало ли государство в рамках, предусмотренных законом. Требование законности распространяется на конституционные, административные и иные акты, в т. ч. подзаконные. Суд установил несколько основополагающих требований к нормативным актам, соблюдение которых необходимо для того, чтобы действия считались предусмотренными законом: закон должен быть доступен, т. е. каждый должен иметь возможность получить сведения о применении соответствующих правовых норм; кроме того, правовая норма должна быть изложена с достаточной точностью.

Если устанавливается, что государство действовало вне рамок закона, Суд определяет нарушение Конвенции, и рассмотрение прекращается. Если действия государства отвечают нормам закона, Суд переходит к рассмотрению вопроса, могут ли действия государства считаться необходимыми в демократическом обществе. Суд анализирует, законна ли цель установленного ограничения, а также насколько примененные для ограничения прав и свобод средства *соразмерны преследуемой цели*. Например, в деле «Голдер против Великобритании» Суд признал надзор за перепиской заключенных законной целью, но констатировал, что власти не могли создавать препятствий для переписки заключенного со своим адвокатом. В делах «Мустаким против Бельгии», «Бельджуди против Франции» оспариваемые решения властей соответствовали иммиграционному законодательству, вмешательство государства преследовало цели, вполне совместимые с Конвенцией — защита публичного порядка и предотвращение преступлений, — однако высылка иностранцев была признана *мерой, не пропорциональной легитимной цели*.

В полном соответствии с этими установками российская Конституция дает в части 3 статьи 55 перечень допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина:

- ◇ права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом;
- ◇ права и свободы человека могут быть ограничены лишь в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- ◇ ограничение прав и свобод человека допустимо только в той мере, в какой это необходимо в указанных выше целях.

Все эти требования установлены Конституцией для того, чтобы не было неоправданных ограничений, произвола, возможности злоупотреблений со стороны властей и должностных лиц. Законодатель, соблюдая конституционные требования, должен исходить из принципа целесообразности, отыскивая оптимальную модель ограничения прав и свобод человека и гражданина. Ограничения не должны быть чрезмерными, не соответствующими конкретной ситуации, связанной с обеспечением основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обороны и безопасности государства, прав и законных интересов других лиц.

Основаниями таких ограничений могут быть:

а) *правонарушения, в особенности преступления*, которые всегда вредны для других людей, общества и государства. В качестве средств ограничения прав и свобод правонарушителей здесь выступают меры наказания;

б) *поведение*, хотя и не признаваемое правонарушением, но задевающее интересы других людей, общества и государства. В этом случае ограничения сводятся к сужению объема или даже к нейтрализации прав и свобод лиц с таким поведением. Например, лишение родительских прав (статья 69 Семейного кодекса РФ), невозможность расторжения брака во время беременности жены и в течение года после рождения ребенка (статья 17 Семейного кодекса РФ), ограничение дееспособности лица, признанного судом недееспособным, или дееспособности лиц, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотическими средствами (статьи 29, 30 Гражданского кодекса РФ);

в) *соглашения между людьми* (ограничение сделок по договорам или учредительным документам — статья 174 Гражданского кодекса РФ, ограничение прав и

обязанностей сроком или условиями в брачном контракте — статья 42 Семейного кодекса РФ и др.).

Ограничение прав и свобод возможно не только при защите интересов отдельной личности, но и в случаях, когда речь идет о безопасности граждан и защите конституционного строя при введении чрезвычайного положения (статья 56 Конституции РФ). Однако при этом не подлежат ограничению основные естественные права и юридические права (часть 3 статьи 56 Конституции РФ). Все возможные случаи ограничения прав и свобод должны быть зафиксированы в законе.

Практика показывает, что установление пределов действия прав и свобод является одной из наиболее сложных юридических проблем. Решая ее, законодатель должен руководствоваться принципами и нормами конституции. Исследование вводимых ограничений прав и свобод составляет важный аспект деятельности органов конституционного контроля. Исходя из той посылки, что конституционные ограничения выступают показателем, позволяющим определять степень свободы и защищенности личности, конституционные суды решают, насколько вводимые ограничения соответствуют принципам правового государства и демократии, конституции и общепризнанным принципам международного права.

В практике конституционных судов, а также международных органов по защите прав человека сложился ряд принципов и концептуальных установок для определения конституционности таких ограничений. К их числу относится *отсылка к закону*¹. Согласно данному принципу нормативная регламентация прав и свобод человека, а также их ограничения возможны только на уровне закона, соответствующего общим положениям конституции относительно допустимости объема вводимых ограничений.

Другим важным принципом является *соразмерность или запрет чрезмерных ограничений* прав и свобод. Смысл его в том, чтобы выяснить, действительно ли опасность для конституционного строя и правопорядка настолько велика и реальна, что законодатель обязан ограничить права и свободы человека, и соразмерны ли вводимые ограничения возникшей угрозе. Особые сложности и конфликты касаются тех прав и свобод, для которых конституция не устанавливает прямых оговорок, сужающих их содержание.

Выход из такой ситуации конституционные суды ряда зарубежных стран находят в принципе *сохранения сущности содержания прав и свобод*, смысл которого — дополнительные правозащитные гарантии против чрезмерных ограничений. Это требование призвано обеспечить сущностное содержание прав и свобод; оно используется как заслон против опасности «опустошения» этих прав, как панацея от многочисленных отсылок к закону, когда парламент может ввести такие ограничения, которые выхолостят содержание прав и свобод человека. Из этого следует, что ограничения должны быть сведены к необходимому минимуму, а чрезмерные ограничения — запрещены.

Практика Конституционного суда РФ свидетельствует о том, что законодатель нередко допускает нарушение требований части 3 статьи 55 Конституции РФ относительно допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина.

¹ В западной доктрине и практике используется термин, который переводится на русский язык буквально как «оговорка о законе».

Так, Конституционным судом РФ признан ряд положений постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» (выдворение за пределы Чеченской Республики лиц, представляющих угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан и не проживающих на территории данной республики, лишение аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта) не соответствующими требованиям части 3 статьи 55 Конституции, согласно которым подобного рода ограничения прав и свобод человека и гражданина должны устанавливаться лишь федеральным законом, а не подзаконными актами.

Не соответствующим части 3 статьи 55 Конституции РФ было признано положение статьи 124 Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» 1990 г. о приостановке выплаты трудовых пенсий на период лишения пенсионера свободы по приговору суда, так как для этого нет оснований в виде ценностей, которые подлежат защите при ограничении прав и свобод человека и гражданина.

В постановлении Конституционного суда РФ от 17 мая 1995 г. отмечалось, что установленный частью 1 статьи 12 Закона СССР «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» 1989 г. (в редакции от 20 мая 1991 г.) запрет забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации на основании лишь их принадлежности к определенной отрасли, без учета характера их деятельности, ограничивает право на забастовку значительно большего круга работников, чем это необходимо для достижения целей, указанных в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Постановлением Конституционного суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П признан не соответствующим Конституции РФ пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку органы прокуратуры, ссылаясь на эту норму, всегда отказывали гражданам в ознакомлении с материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и это препятствовало проведению судебной проверки обоснованности отказов.

Конституция РФ предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов. Однако согласно части 3 статьи 55 Конституции данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом. Причем законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения. Из этого требования вытекает, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту. Иное противоречило бы статье 45 Конституции РФ, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется, и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом.

По существу такие же правовые позиции были выражены в ряде ранее принятых Конституционным судом РФ постановлений. В постановлениях от 25 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР и от 16 марта 1998 г. по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР Конституционный суд пришел к выводу о недопустимости формулирования законодателем таких положений, которые в силу своей неопределенности и при отсутствии законных пределов усмотрения правоприменителя могут применяться произвольно. В постановлениях от 27 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона «О государственной тайне», от 13 июня 1996 г. по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР и от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» Конституционный суд указал, что законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями, государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод. В постановлении от 23 ноября 1999 г. по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» Конституционный суд подчеркнул недопустимость искажения в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы.

В постановлении Конституционного суда РФ от 3 июня 2004 г. № 11-П отмечается, что ряд положений Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», исключающих работников негосударственных учреждений для детей, учреждений здравоохранения, театров и театрально-зрелищных организаций из числа лиц, имеющих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, и устанавливающих тем самым для граждан, занимавшихся одной и той же профессиональной деятельностью, разный объем прав в сфере пенсионного обеспечения, порождает такое неравенство в сфере пенсионного обеспечения, которое ведет к *несоразмерному ограничению конституционного права этих лиц на социальное обеспечение* и тем самым нарушает Конституцию РФ.

Таким образом, основная проблема защиты прав и свобод человека состоит в том, чтобы не допустить злоупотреблений ограничениями. Возможность ограничения прав и свобод личности всегда таит в себе угрозу пусть и не злоупотреблений, то во всяком случае принятия несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер ¹.

¹ Мюллерсон Р. Права человека: идеи, нормы, реальность. М. 1991.

Решение этой проблемы во многом зависит от соблюдения принципа соразмерности и запрета чрезмерных ограничений в законодательной и правоприменительной деятельности, который означает, что допустимые по конституции и международным документам о правах человека ограничения должны по содержанию и объему соответствовать целям вводимых ограничений и могут применяться только в случае необходимости для защиты иных равнозначных правовых ценностей.

3. Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина

3.1. Международные механизмы защиты прав и свобод человека

3.1.1. Универсальная система защиты прав человека в рамках ООН

В организационную структуру ООН входят Совет по правам человека, а также девять договорных органов¹, контролирующих выполнение основных международных договоров в области прав человека. Надзор осуществляется через изучение докладов государств-членов, которые они подают в соответствии с условиями подписанных договоров, и в случае необходимости через привлечение государств к диалогу о выполнении обязательств по договорам. Вне договорных механизмов, специальный докладчик может быть назначен с целью рассмотрения конкретных или общих проблем какого-либо государства по правам человека.

Рассмотрим деятельность Совета по правам человека и Комитета по правам человека.

Совет по правам человека

был создан на основании резолюции Генеральной ассамблеи ООН/RES/60/251 от 15 марта 2006 г. Совет является вспомогательным органом Генеральной ассамблеи ООН. Он был создан вместо Комиссии по правам человека, которая, будучи вспомогательным органом Экономического и социального совета ООН, исполняла главные функции в области продвижения и защиты прав человека.

Необходимость изменений многократно обсуждалась в рамках дискуссий о генеральной реформе системы ООН. Комиссия подвергалась жесткой критике за вовлеченность в политические игры, что негативно отражалось на ее деятельности.

¹ Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам ребенка, Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов, Комитет по правам инвалидов, Комитет по насильственным исчезновениям (курсивом выделены комитеты, действующие в рамках конвенций, ратифицированных Россией).

Кроме того, членами Комиссии были государства, которые обвинялись в нарушении прав человека, что также снижало престиж этого органа.

В состав Совета входят 47 государств — членов ООН, каждое из которых выбирается на трехлетний срок голосованием на Генеральной ассамблее; каждый год сменяется 1/3 состава Совета. Выборы проводятся с учетом следующих квот:

- ◇ Африка — 13 мест;
- ◇ Азия — 13 мест;
- ◇ Латинская Америка и страны Карибского моря — 8 мест;
- ◇ Западная Европа и другие государства — 7 мест;
- ◇ Восточная Европа — 6 мест.

Государство может быть членом Совета только два срока подряд (не может быть выбрано третий раз непосредственно после окончания своего второго срока в Совете).

Выбирая кандидата, государства должны принимать во внимание его деятельность по продвижению и защите прав человека.

Если государство, будучи членом Совета, допустит серьезные и систематические нарушения прав человека, Генеральная ассамблея может приостановить его членство в Совете.

Первые выборы в Совет состоялись 9 мая 2006 г.

Штаб-квартира Совета находится в Женеве. Каждый год проводятся три сессии Совета, причем одна из сессий является главной (общая продолжительность сессий не может быть меньше десяти недель). Могут также созываться чрезвычайные сессии Совета, которые проводятся по предложению государства — члена Совета, поддержанному 1/3 его членов.

В принципе Совет должен принять компетенции Комиссии по прав человека в объеме ее основных инструментов по защите прав человека, все ее функции и мандаты. В связи с этим остались в силе три основных контрольных механизма: географические мандаты, тематические мандаты (так называемые специальные процедуры), а также процедура жалоб (процедура по резолюции 1503).

К отдельным заданиям Совета относятся, кроме прочего:

- ◇ вести деятельность с целью распространения знаний на тему прав человека;
- ◇ предлагать рекомендации Генеральной ассамблее, касающихся дальнейшего развития международного права в области прав человека;
- ◇ проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством обязательств в области прав человека; обзор — механизм сотрудничества, основанный на диалоге с соответствующей страной при ее активном участии в этом процессе; процедура должна дополнять, а не дублировать работу договорных органов;
- ◇ участвовать в предотвращении нарушений прав человека и в соответствующем реагировании на угрозы для прав человека;
- ◇ предлагать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека.

Совет предоставляет ежегодный доклад Генеральной ассамблее.

Участие в работе Совета и консультации с неправительственными организациями, а также государствами, не являющимися членами Совета, специализированными учреждениями, другими межправительственными организациями и национальными учреждениями по правам человека, проходят на основании соответствующих

процедур (в т. ч. в соответствии с резолюцией 1996/31 Экономического и социального совета от 25 июля 1996 г.) и практики, сложившейся в Комиссии по правам человека.

Универсальный периодический обзор — новая процедура оценки выполнения государствами своих международно-правовых обязательств в сфере прав человека, введенная ООН в 2005 году, начала действовать с 2008 года. Идея — заменить «политизированный, необъективный и конфронтационный» процесс принятия резолюций по отдельным странам, существовавший до того в Комиссии, на продуктивный диалог, направленный на помощь странам в реализации их обязательств. Через эту процедуру будут проходить все страны — члены ООН раз в четыре года. В рамках обзора оценивается выполнение страной обязательств по всему спектру прав человека.

Готовят материалы к разбору две стороны: государство представляет свой доклад, а офис Верховного комиссара ООН по правам человека готовит два документа — доклад по материалам договорных органов ООН (комитетов, контролирующих исполнение странами пактов и конвенций), доклады тематических спецдокладчиков ООН и второй доклад по «материалам заинтересованных сторон», в которые включены НПО, национальные институты по правам человека (омбудсмены и комиссии) и региональные межправительственные организации по правам человека. Формируется группа содокладчиков из представителей трех стран (содокладчики по обсуждаемой стране) и один главный докладчик, которые читают доклады государства и два доклада офиса ВКПЧ и готовят вопросы для рассмотрения на сессии Совета, на которой и проходит рассмотрение. По его итогам выпускается документ, содержащий в т. ч. рекомендации, причем особо выделяется те рекомендации, с которыми страна согласилась, и те, с которыми не согласилась.

4 февраля 2009 г. Россия впервые представила свой национальный доклад на сессии Совета.

Комитет по правам человека

Образован в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), вступившего в силу 23 марта 1976 г. В его состав входят 18 государств. Он имеет полномочия:

◇ осуществлять мониторинг по МПГПП и Первому факультативному протоколу к нему (ФП);

◇ получать и рассматривать отчеты государств-участников на публичных заседаниях, принимать замечания по каждому из отчетов; может тоже выносить общие замечания по конкретным правам;

◇ получать и рассматривать жалобы от государств — участников МПГПП и ФП на закрытых сессиях;

◇ получать и рассматривать жалобы одного государства на другое; если предпринятые меры не дадут результатов, Комитет может в экстренном порядке учредить комиссию с целью выработки мирного решения.

Кроме того, статья 2 ФП дает возможность лицам, которые утверждают, что какое-либо из прав, перечисленных в Пакте, было нарушено и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, представлять на рассмотрение

Комитета письменное обращение. При этом нужно принять во внимание следующие условия:

а) жалоба должна касаться нарушения одного или нескольких прав, изложенных в Пакте;

б) как правило, жалоба должна быть представлена или самой жертвой нарушений прав человека или ее представителем (т. е. лицом, уполномоченным жертвой действовать от ее имени); Комитет может принять решение о рассмотрении жалобы, представленной другими лицами, если существует предположение, что жертва не имеет возможности ни действовать самостоятельно, ни поручить кому-либо выступать от ее имени;

в) государство, против которого направляют жалобу, должно быть участником ФП;

г) жалоба может касаться только лица или лиц находящихся в юрисдикции государства, против которого жалоба направлена;

д) упрек в нарушении прав человека может касаться только тех фактов, которые имели место после даты вступления в силу ФП для данного государства; это правило не действует, если нарушение продолжается или вызывает последствия после вступления в силу Протокола;

е) необходимым является исчерпание всех доступных в национальном законодательстве средств обжалования; правило не действует, если применение таких средств неоправданно затягивается;

ж) Комитет не может рассмотреть жалобы, если этот же вопрос одновременно рассматривается другим международным органом.

Рассмотрение индивидуальной жалобы включает в себя три этапа:

- 1) регистрация жалобы;
- 2) исследование допустимости жалобы;
- 3) рассмотрение по существу.

По результатам рассмотрения жалобы по существу Комитет выносит заключение о том, действительно ли в данном случае произошло нарушение прав, гарантируемых МПГПП. Комитет объявляет о своей позиции в форме мнения, которое публикуется в ежегодных документах ООН. За исключением политического и дипломатического давления каких-либо санкций за неисполнение рекомендаций комитетов ООН не существует. Кстати, Россия имеет опыт невыполнения решений Комитета. В октябре 2003 года Российская Федерация сообщила Комитету по правам человека, что его решения по двум индивидуальным жалобам («Екатерина Ланцова против России» и «Дмитрий Гридин против России») были тщательно рассмотрены и обсуждены руководством правоохранительных органов РФ, однако выполняться не будут, так решения российских судебных органов по этим делам признаны верными. Комитет расценил эту ситуацию как скандальную и неприемлемую и принял решение ужесточить процедуру, однако ничего не смог сделать для восстановления прав жертв нарушений. В то же время заинтересованным сторонам, в т. ч. НПО, решения комитетов ООН дают довольно важный дополнительный инструмент влияния на выполнение государством его международных обязательств.

В Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин ситуация аналогична. 19 июня 2004 г. Россия ратифицировала Факультативный протокол

к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Протокол предусматривает создание институционального квазисудебного механизма защиты права на гендерное равноправие на международном уровне. Таким образом, Россия признала компетенцию Комитета принимать и рассматривать индивидуальные и коллективные сообщения жертв нарушений Конвенции. Комитет вправе направить государству-участнику свое мнение и рекомендации, а в случае подтверждения информации о серьезных или систематических нарушениях назначить проведение специального расследования.

Международный уголовный суд

Дипломатической конференцией полномочных представителей под эгидой ООН в г. Риме 17 июля 1998 г. принят Римский статут Международного уголовного суда. Международный уголовный суд является постоянным органом, уполномоченным осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества, перечисленные в Римском статуте, и дополняет национальные системы уголовного правосудия. В соответствии со статьей 5 Римского статута предусмотрена уголовная ответственность за преступление геноцида, преступления против человечности, военные преступления, преступление агрессии.

Российская Федерация подписала Римский статут (распоряжение Президента РФ от 8 сентября 2000 г. № 394-рп), но пока его не ратифицировала, а значит, государством — участником Международного уголовного суда не является.

Роль неправительственных организаций (НПО) в защите прав человека в системе ООН

Члены комитетов нуждаются в дополнительных материалах, помимо доклада государства-участника, не только по причине ненамеренных упущений в нем, но также и потому, что доклад, скорее всего, будет представлять ситуацию в государстве с соблюдением прав человека с не критической точки зрения. И поэтому НПО, как национальные, так и международные, играют очень важную роль, будучи голосом гражданского общества. Поскольку НПО целенаправленно занимаются защитой тех или иных конкретных прав человека, именно их мнение может быть более убедительным, чем точка зрения государства. Представляя альтернативную информацию о ситуации с правами человека, НПО не только восполняют пробелы, имеющиеся в официальном докладе, но и предоставляют членам комитетов средства проверки утверждений государств.

Национальные НПО могут представлять информацию двумя способами: либо в форме *тематических докладов* о специфических нарушениях прав человека, имевших место в рассматриваемый период, либо в форме *всестороннего доклад*, альтернативного официальному. И тот и другой доклад так и называются — *альтернативный доклад*. И хотя альтернативные доклады не входят в число инструментов и документов ООН, они включаются в составе более широкого определения: «*информация из различных источников (включая НПО)*». Российские НПО постоянно пользуются этой возможностью.

3.1.2. Региональные системы защиты прав человека в рамках Совета Европы и СНГ

А) Механизм обращения в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)¹

Европейский суд по правам человека с 1998 года является частью нашей судебной системы. Среди рассмотренных им дел можно назвать такие, как «Калашников против России», «Бурдов против России», «Ракевич против России», «Смирновы против России», «Гусинский против России» и целый ряд др.²

ЕСПЧ рассмотрел ряд наиболее острых проблем российской правовой системы, таких как условия содержания в следственных изоляторах, длительность и обоснованность содержания под стражей до вынесения приговора суда, условия законности состава суда с участием народных заседателей, разумный срок судебного разбирательства, вопросы исполнения судебных решений и ряд других.

Анализируя принятые Европейским судом решения, можно увидеть, что они не только способствуют восстановлению нарушенных прав заявителей, но и влияют на правовую ситуацию в России в целом. Так, после принятия решения по делу «Калашников против России», которое в т. ч. касалось и условий содержания в следственном изоляторе, многие следственные изоляторы на территории России были отремонтированы. Тем печальнее, что до настоящего времени ни практикующие юристы, ни подавляющее большинство юридических вузов не уделяют достаточного внимания системе защиты прав человека в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ЕСПЧ. Несмотря на постановление пленума Верховного суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в котором прямо указано, что «применение судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод», российские суды продолжают игнорировать и то и другое.

Раньше других в России практическую значимость ЕСПЧ оценили правозащитные организации, такие как Центр содействия международной защите, «Мемориал», Комитет против пыток, «Сутяжник» и другие. Основная причина такого внимания к механизму и практике ЕСПЧ со стороны правозащитников кроется в том, что, работая с большим числом обращений граждан, они могут выделить наиболее типичные проблемы российской правовой практики, а затем, обращаясь в ЕСПЧ от имени конкретного заявителя, поднять перед судом общие правовые проблемы.

ЕСПЧ начал свою деятельность в 1959 году. Выделяют три этапа в истории Суда.

¹ При написании раздела использованы материалы книги: Стандарты Европейского суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сб. аналитических статей / под ред. М. Р. Воскобитовой. М.: «Анахарсис», 2005. См. также: Применение Европейской конвенции по правам человека в судах / Обществ. об-ние «Сутяжник». URL: <http://sutyajnik.ru/files/16>.

² База данных решений ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc>.

На первом этапе (с момента создания до 1 октября 1994 г.) Европейский суд состоял из двух палат — Комиссии по правам человека и собственно Суда. В состав Комиссии и Суда входили по одному представителю от каждого государства. Функции принятия к рассмотрению индивидуальных жалоб принадлежали Комиссии, и только Комиссия или государства-участники могли передать дело на рассмотрение Суда.

Второй этап длился четыре года (с 1 октября 1994 г. по 1 ноября 1998 г.). В это время заявители получили доступ к Суду, реализуя свое право на обращение, но это было возможно только в случае, если усилия Комиссии признавались безрезультатными.

Сегодня ЕСПЧ работает в соответствии с процедурой, предусмотренной Протоколами № 11 и № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд радикально реформирован. Он стал однопалатным и постоянно действующим. Комиссия по правам человека упразднена, а ее полномочия по формированию «судебного досье» по принятым к рассмотрению делам и содействию процедуре дружественного урегулирования возложены на суд.

Целью реформы, проводимой в рамках Протокола № 11, было увеличение пропускной способности суда, то есть обеспечение возможности рассматривать большее число жалоб. Следует отметить, что в 1990-х годах оно многократно возросло, что объясняется не только возросшей популярностью Суда в странах Западной Европы, но и присоединением к Совету Европы стран Восточной и Центральной Европы. Суд действительно стал доступнее для заявителей, а порядок его работы — очевиднее. Но, к сожалению, проблемы возросшего числа обращений реформа не решила.

1 июня 2010 г. вступил в силу Протокол № 14 к Европейской конвенции¹, который предусматривает внесение изменений в порядка работы Суда, а также новый критерий приемлемости — незначительность ущерба. Предполагается, что будут решены две основных проблемы.

Во-первых, упростится процедура принятия решений по жалобам, аналогичным тем, по которым Суд решения уже принимал. Такие жалобы, как правило, хорошо обоснованы и не требуют много времени на рассмотрение, поэтому предполагается, что их рассмотрение будет отнесено к компетенции комитетов, состоящих из трех судей.

Во-вторых, уменьшится нагрузка на судей, которым раньше приходилось изучать даже явно неприемлемые жалобы (число которых доходит до 90% от всех жалоб), прежде чем вынести решение об их неприемлемости.

Кроме того, усилена ответственность государств — членов Совета Европы за исполнение решений ЕСПЧ. Статья 46 Конвенции изменена и дополнена следующими положениями: *«3. Если Комитет Министров считает, что надзору за исполнением окончательного постановления препятствует проблема толкования этого постановления, он вправе передать данный вопрос на рассмотрение Суда для вынесения им постановления относительно толкования. Решение о передаче вопроса на рассмотрение Суда требует большинства голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета.*

¹ Ратифицирован в Российской Федерации Федеральным законом от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ.

4. Если Комитет Министров считает, что Высокая Договаривающаяся Сторона отказывается подчиниться окончательному постановлению по делу, в котором она выступает стороной, он вправе после направления официального уведомления этой Стороне и принятия решения большинства голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона свое обязательство, установленное в соответствии с пунктом 1. 5. Если Суд устанавливает факт нарушения пункта 1, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, подлежащих принятию. Если Суд не устанавливает факт нарушения пункта 1, он передает дело в Комитет Министров, который закрывает рассмотрение дела»¹.

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ

Число судей, входящих в состав ЕСПЧ, равно числу государств — участников Конвенции (на сегодняшний день 47 судей). Следует отметить, что судья не является представителем государства, от которого он избран, и не может отстаивать его интересы. Все судьи представлены в личном качестве, и отвечают требованиям, предъявляемым к судьям: обладают высокими моральными качествами, профессионализмом в сфере юриспруденции своей страны, а также знанием как минимум одного из официальных языков Совета Европы. Как правило, судьями становятся либо судьи высших судебных инстанций, либо научные работники, либо сотрудники международных организаций. Судья избирается Парламентской ассамблеей Совета Европы из трех кандидатур, предложенных государством. Срок полномочий — девять лет без возможности переизбрания. Судья не может быть отозван государством, что наравне со значительным размером материального вознаграждения служит гарантией его независимости. Полномочия судьи могут быть прекращены по его собственному желанию, по достижении им 70-летнего возраста или в связи с отстранением от должности. Последнее является новшеством и пока еще не применялось.

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

Высшими рабочими органами суда являются пленарное заседание и председатель (президент) суда. Пленарное заседание полномочно решать основные вопросы внутренней организации деятельности Суда, а председатель помимо организационно-управленческой и собственно судейской функций выполняет еще и функцию представительства ЕСПЧ в органах Совета Европы.

Административно Суд разделен на пять секций. В рамках секций формируются палаты — юридические подразделения Суда. Каждая секция включает в свой состав президента, вице-президента и несколько судей. Каждая палата состоит из президента секции, в ведение которой передано дело, судьи, избранного от государства, против которого подана жалоба, и пяти судей, назначаемых президентом

¹ Текст Конвенции, измененной и дополненной Протоколами № 11 и № 14, см. на сайте ЕСПЧ: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/CONVENTION_RUS_WEB.pdf

секции в порядке очередности. Большая Палата состоит из президента Суда, вице-президентов, президентов секций, а также национального судьи и судей, выбранных согласно жребию. Судьи, принимавшие участие в заседании палаты, которая вынесла постановление, не могут заседать в Большой Палате, если она рассматривает дело по ходатайству сторон.

Суд может заседать в четырех основных составах.

Явно неприемлемые жалобы рассматриваются единоличным судьей. Комитет из трех судей единогласным решением может признать жалобу приемлемой и рассмотреть ее по существу в делах, в отношении которых уже существует хорошо установленная судебная практика. Жалоба может быть также передана на рассмотрение палаты из семи судей, которая выносит решение большинством голосов, главным образом в отношении приемлемости и по существу дела.

Наконец, Большая палата из 17 судей рассматривает дела, направленные ей одной из палат в порядке уступки юрисдикции, или в результате удовлетворения ходатайства сторон о передаче дела на рассмотрение Большой палатой.

После вынесения палатой постановления стороны могут попросить о передаче дела на рассмотрение Большой палатой. Такая передача может иметь место только в исключительных случаях. Решение о передаче дела в Большую палату на рассмотрение по ходатайству сторон принимается коллегией Большой палаты.

Дело может быть также передано в Большую палату в результате уступки юрисдикции одной из палат, что может также иметь место только в исключительных случаях. Если дело, находящееся на рассмотрении одной из палат, поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции, или если решение может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, палата может уступить юрисдикцию в пользу Большой палаты.

ПОДГОТОВКА И ПОДАЧА ЖАЛОБЫ В ЕСПЧ

Необходимо, во-первых, четко представлять, какое право (или права) заявителя, из перечисленных в Европейской конвенцией, нарушено и в чем это выразилось; во-вторых, соблюсти правила приемлемости; в-третьих, обосновать жалобу, используя фактические доказательства; в-четвертых, мотивировать жалобу на основе имеющейся практики Европейского суда.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ПРИЕМЛЕМОСТИ

Большинство критериев оценки приемлемости предусмотрено в статьях 34 и 35 Европейской конвенции, но некоторые из них следуют из Конвенции в целом. Эксперты выделяют десять условий приемлемости¹:

1) обращаться в ЕСПЧ можно только в случае нарушения прав, перечисленных в Европейской конвенцией;

2) жалоба может быть подана только тем лицом, чье право непосредственно было нарушено;

¹ Clements Luke, Mole Nuala, Simmons Alan. European Human Rights: Taking a Case under the Convention, London, 1999.

3) нарушение права должно иметь место на территории государства — участника Европейской конвенции;

4) нарушение права должно произойти после того, как Европейская конвенция в данном государстве вступила в силу, за исключением случаев дящихся нарушений (более подробно ниже);

5) заявитель обязан исчерпать внутренние средства правовой защиты (применительно к РФ это означает, что заявитель предварительно должен был подать жалобу о нарушении своих прав в соответствующие судебные инстанции, включая обязательное использование кассационной или апелляционной);

6) жалоба в ЕСПЧ должна быть направлена не позднее шести месяцев с момента принятия последнего судебного решения (за некоторыми исключениями, о которых ниже);

7) жалоба должна быть обоснованной — обязанность доказать нарушение государством его права возлагается на заявителя;

8) жалоба не может быть анонимной;

9) жалоба не должна содержать оскорбительных высказываний;

10) нельзя подавать жалобы по одному и тому же поводу одновременно в два (и более) международных органа, например в ЕСПЧ и Комитет по правам человека ООН.

Протокол № 14 ввел еще один критерий приемлемости, о котором упоминалось выше, — размер ущерба. Жалоба может быть признана неприемлемой, если заявитель не понес значительный ущерб, «если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу, а также при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом» (пункт «b» части 3 статьи 35 Европейской конвенции).

ЖЕРТВА НАРУШЕНИЯ

Европейская конвенция использует для обозначения заявителя термин «жертва нарушения прав человека». Понятие жертвы подразумевает, что в ЕСПЧ может обращаться только то лицо, в отношении которого были нарушены права человека и основные свободы. Жертва может быть прямой, косвенной или потенциальной. Заявитель является *прямой жертвой*, если нарушено непосредственно его право. *Косвенная жертва* — это родственник или близкий человек того, чьи права были нарушены. Родственник, направивший жалобу, будет в любом случае признан косвенной жертвой, если речь идет о нарушении права на жизнь. В остальных случаях, скорее всего, жалоба, поданная родственником, будет признана неприемлемой. *Потенциальной жертвой* может быть признан тот заявитель, который обжалует законодательный акт, как потенциально нарушающий его права.

Обращаться в ЕСПЧ вправе любые частные лица: граждане одного из государств — членов Совета Европы, иностранцы, лица с двойным гражданством либо без гражданства. Право на обращение в Суд не ограничивается критерием гражданской дееспособности, т. е. заявителем может быть любое физическое лицо, включая душевнобольных и несовершеннолетних.

Примером признания статуса жертвы за душевнобольным и несовершеннолетним заявителем может служить дело «Х и Y против Нидерландов»¹, где речь шла о несовершеннолетней душевнобольной девочке. Разумеется, жалоба была подана ее представителем, потому что, как правило, интересы несовершеннолетних и душевнобольных в ЕСПЧ защищают их представители, но заявителями тем не менее признаются лица, чьи права были нарушены и от имени которых действуют представители. В данном случае заявителем была признана несовершеннолетняя душевнобольная девочка.

В ЕСПЧ могут обращаться не только физические лица, но и группы граждан и юридические лица — коммерческие и некоммерческие, включая религиозные объединения.

Если заявитель по какой-то причине хочет скрыть свое имя, он может сообщить об этом, и ЕСПЧ учтет его пожелание, как это было сделано, например, в деле «ОВР против России» или в том же деле «Х и Y против Нидерландов», когда сам Суд предложил заявителям скрыть имена, хотя они об этом даже не просили.

ГОСУДАРСТВА-ОТВЕТЧИКИ

Заявитель может подать жалобу только на государство, входящее в Совет Европы, подписавшее и ратифицировавшее Европейскую конвенцию².

В некоторых случаях государство — член Совета Европы может нести ответственность за нарушение прав человека, произошедшее на территории государств, не состоящих в Совете Европы. Во-первых, может быть признана ответственность государства за действия его агентов (сотрудников дипломатических служб, военных), на которых, хотя они и находятся на территории другого государства, распространяется юрисдикция своего государства³. Государство не обязано использовать дипломатические инструменты для защиты прав человека на территории другой страны, особенно если она не является членом Совета Европы, но оно должно исполнять свои собственные обязательства по соблюдению прав человека⁴. Во-вторых, «вопрос об ответственности договаривающейся стороны может также возникнуть вследствие военной акции, законной или незаконной, в результате которой осуществляется эффективный контроль над территорией за пределами государства»⁵. Пример — дело «Лоизиду против Турции»⁶. Вопрос ответственности России за нарушения прав человека на территории другого государства (Приднестровье) поднимался в деле «Илие Илашку, Александр Лешко, Андрей Иванцок и Тудор Петров-Попа против Молдавии и Российской Федерации». В решении (от 8 июля 2004 г.) было признано, что Российская Федерация несет ответственность за ряд нарушений Европейской конвенции. В-третьих, некоторые государства — члены

¹ Решение от 26 марта 1985 г.

² Информацию о датах подписания и ратификации Европейской конвенции можно найти на сайте ЕСПЧ по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.

³ См., например, дело «Кипр против Турции».

⁴ См., например, дело «Фонд мира Бертрана Рассела против Великобритании».

⁵ Harris, D. J. *Law of the European Convention on Human Rights* / D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick // P. 643.

⁶ Решение от 18 декабря 1996 г.

Совета Европы имеют колонии, расположенные в других частях света. Согласно части 1 статьи 56 Европейской конвенции: «Любое государство при ратификации или впоследствии может заявить <...> о том, что настоящая Конвенция <...> распространяется на все территории или на любую из них, за внешние сношения которых оно несет ответственность». Для Российской Федерации это положение неактуально.

СРОКИ ОБРАЩЕНИЯ

Сроки подачи жалобы определяются следующими тремя условиями приемлемости:

1. *С какого момента граждане Российской Федерации и другие лица получили возможность обращаться в Европейский суд по правам человека?*

Российская Федерация несет ответственность за нарушения прав человека, допущенные после 5 мая 1998 г. Но следует отметить, что если нарушение началось до этой даты и продолжалось после нее, то Суд, вынося решение, может учесть период нарушения прав человека до даты вступления Европейской конвенции в силу. Так, при рассмотрении дела «Калашников против России»¹ ЕСПЧ учел весь срок содержания заявителя под стражей, включая ту его часть, которая пришлось на период до 5 мая 1998 г.

2. *В течение какого срока можно обращаться?*

Наиболее жесткое требование ЕСПЧ заключается в том, что заявитель должен обратиться в течение шести месяцев с момента:

◇ вынесения окончательного судебного решений (кассационного либо апелляционного определения);

◇ нарушения права, если невозможно обжаловать нарушение внутри РФ.

В некоторых случаях заявитель может обратиться в течение шести месяцев с того момента, когда он узнал о нарушении своего права.

Шестимесячный срок не может быть продлен или восстановлен ни по каким причинам. Если вы пропустите этот срок, то вы потеряете право на обращение в ЕСПЧ.

Чаще всего срок отсчитывается от даты вынесения окончательного судебного решения. При отсчете шестимесячного срока дата нарушения должна быть четко зафиксирована, т. е. заявитель должен сказать, в какой день произошло нарушение его прав. Более того, шестимесячный срок подачи жалобы отсчитывается от момента нарушения только в том случае, если заявитель не имеет возможности обратиться к средствам правовой защиты².

Вопрос о шестимесячном сроке очень тесно связан со следующим.

3. *Какие средства внутренней правовой защиты необходимо исчерпать для обращения?*

Условие исчерпания средств внутренней правовой защиты — одно из наиболее важных. Оно установлено в статье 35 Конвенции, вытекает из статьи 1 и развивается в статье 13.

¹ Решение от 15 июля 2002 г.

² «Сардин против России», решение от 12 февраля 2004 г.

Суд разрешает вопросы исчерпания средств внутренней правовой защиты, исходя из принципов субсидиарности конвенционных органов и эффективности средств внутренней защиты. Эти принципы означают, что основную роль в защите прав человека должны играть национальные органы, а не ЕСПЧ, который рассматривает вопросы нарушения прав человека только тогда, когда не удастся осуществить такую защиту с помощью национальных органов.

Средства защиты должны быть *адекватными* и *применимыми* к тому нарушению, которое обжалует заявитель¹. Однако «в соответствии с общепризнанными нормами международного права <...> не требуется, чтобы заявитель использовал внутреннее средство защиты, если ввиду сложившейся судебной практики национальных судов это средство не имеет разумных шансов на успех»².

В деле «Акдивар против Турции»³ указано, что средства правовой защиты должны иметь *достаточную степень надежности не только в теории, но и на практике*. При этом они должны быть непременно *эффективными* и *доступными*. Эффективность средств правовой защиты складывается из нескольких составляющих, таких как *возможность доступа к этим средствам для заявителя*⁴, а также *неизменность и предсказуемость* результатов исчерпания средств правовой защиты⁵.

По общему правилу эффективным средством защиты является судебное рассмотрение. Хотя и оно в некоторых случаях может быть признано неэффективным⁶.

Суд также признает, что принцип необходимости использования внутренних средств защиты не является абсолютным и не может применяться автоматически. При решении вопроса о том, был ли соблюден этот принцип, необходимо принимать во внимание специфические обстоятельства каждого отдельного дела.

Если заявитель может обратиться за защитой нарушенного права к нескольким различным правовым механизмам, предполагается, что он изберет наиболее эффективное и адекватное средство защиты. Так что нет необходимости исчерпывать *все возможные средства* правовой защиты, достаточно исчерпать наиболее эффективное⁷.

Правило исчерпания внутренних средств защиты имеет ряд исключений. Так, заявитель вправе не исчерпывать средства внутренней правовой защиты, когда, ссылаясь на существующую практику, он может утверждать, что они неэффективны. Можно также не прибегать к внутренним средствам правовой защиты, если это чревато ухудшением положения заявителя, когда, например, он находится под стражей⁸. Кроме того, «к числу таких обстоятельств относится полная пассивность национальных властей в случаях, когда должностные лица совершают ошибочные

¹ «Брозичер против Италии», решение от 19 декабря 1989 г.; «Катте де ла Гранде против Италии», решение от 27 октября 1994 г.

² «Де Вильде, Оомс и Ферсип против Бельгии», решение от 18 июня 1971 г., параграф 57.

³ Решение от 16 сентября 1996 г., параграф 66.

⁴ «Гольдер против Великобритании», решение от 21 февраля 1975 г.

⁵ «Греческие нефтеперерабатывающие заводы «Стрэн» и Стратис Андреадис против Греции», решение от 9 декабря 1994 г.

⁶ «Манусакис против Греции», решение от 26 сентября 1996 г.

⁷ «Леандер против Швеции», решение 26 марта 1987 г.

⁸ «Рид против Великобритании», «Хилтон против Великобритании».

или незаконные действия, например не начинают расследования или не оказывают заявителю какой-либо помощи»¹.

Следует отметить, что ошибки заявителя, незнание процедуры обжалования, использование неадекватного средства защиты не могут служить уважительной причиной отсутствия исчерпанности средств внутренней правовой защиты.

При обсуждении вопроса об исчерпании средств внутренней правовой защиты правительство обязано доказать наличие как в теории, так и на практике эффективных в понимании ЕСПЧ средств защиты. Заявитель должен показать, что он исчерпал все возможные для него средства защиты, а те, к которым он не прибегал, являясь либо неэффективными в силу существующей практики, либо их использование неоправданно в силу особых обстоятельств самого дела².

Применительно к России обязательным и эффективным средством защиты является рассмотрение дела в суде первой инстанции, в соответствии с правилами подведомственности и подсудности, и в кассационном (апелляционном) порядке. Надзорный порядок рассматривался в нескольких делах³ и был признан неэффективным.

Хотя ЕСПЧ и полагает, что эффективными средствами защиты могут быть не только судебные, но и некоторые административные правовые механизмы, на практике административные механизмы защиты, как правило, признаются неэффективными. В Российской Федерации к административным средствам защиты могут быть отнесены обращения в органы прокуратуры в порядке общего надзора, подразделения министерств и ведомств, фонды обязательного страхования и т. д. Все эти органы, как правило, являются предварительными инстанциями и не входят в список внутренних средств правовой защиты, исчерпание которых необходимо для обращения в ЕСПЧ⁴.

Обращение в Конституционный суд РФ можно рассматривать как эффективное средство защиты в редких и достаточно специфических случаях, когда речь идет не только о нарушении прав человека в правоприменительной практике, но и о неконституционности закона, в рамках которого это произошло.

ОСОБЕННОСТИ ОФОРМЛЕНИЯ ЖАЛОБЫ в Европейский суд по правам человека

ЕСПЧ принимает любые обращения, поэтому заявитель может изложить свою ситуацию так, как она ему представляется. Секретариат Суда регистрирует обращение как «досье» и присваивает ему номер. Такая предварительная регистрация не означает, что жалоба принята к рассмотрению, но подача предварительной жалобы прерывает течение шестимесячного срока, если Суд не решит иначе. Как правило, после получения предварительного обращения секретариат Суда высылает заявителю формуляр обращения, текст Европейской конвенции, пояснительную записку и инструкцию, как заполнять формуляр. При этом секретариат уведомляет

¹ «Акдивар против Турции».

² Там же.

³ «АО «Уралмаш» против России», решение от 4 сентября 2003 г.; «Бердзенишвили против России», решение от 29 января 2003 г.; «Денисов против России», решение от 6 мая 2004 г.

⁴ «Леандер против Швеции».

заявителя, что если в течение года формуляр не будет заполнен и отправлен по почте в ЕСПЧ, то досье и предварительная жалоба будут уничтожены.

Формуляр обращения — это форма представления жалобы, разработанная ЕСПЧ. Формуляр включает разделы о персональных данных заявителя, государстве, против которого обращается заявитель, описание фактических обстоятельств дела, перечисление нарушений Европейской конвенции и их обоснование, требования заявителя и ряд других.

Практика показывает, что наибольшие сложности возникают при заполнении графы «Описание фактов». В этом разделе необходимо повествовательно в хронологическом порядке описать все события, которые произошли в жизни заявителя в связи с нарушением его прав. Именно эта часть является наиболее важной при заполнении формуляра, так как юристы секретариата и судьи будут прежде всего знакомиться с ней и на основе изложенных фактов решать вопрос о том, есть ли в данном случае «вопросы права» или же их нет.

Изложение фактов должно быть четким, последовательным, однозначным, относящимся к сути нарушения и эмоционально нейтральным, факты должны подтверждаться доказательствами. ЕСПЧ не имеет каких-либо формальных требований к доказательствам. Это могут быть судебные документы, справки, жалобы, письменные свидетельские показания, статьи, фотографии, видеокассеты и т. д. Суд принимает фотокопии документов, их не нужно заверять нотариально.

Следует отметить, что, мотивируя жалобу, нужно знать не только Европейскую конвенцию, но и практику ЕСПЧ.

Суд не связан квалификацией нарушенного права, данной заявителем, и может поднять вопрос о нарушении права, гарантированного другой статьей Конвенции.

В прописительной части формуляра следует указать, что заявитель просит признать нарушенным одно (или несколько) прав, гарантированных Европейской конвенцией, о нарушении которого (которых) заявитель написал непосредственно в жалобе. Кроме того, можно указать, что заявитель просит выплатить ему справедливую компенсацию за вред, причиненный нарушением его прав. Конкретную сумму компенсации назвать можно, но о размере компенсации ЕСПЧ будет запрашивать на более поздних этапах рассмотрения, поэтому в формуляре достаточно будет указать, что заявитель просит о взыскании справедливой компенсации, не приводя ее точного размера.

Официальными языками Совета Европы являются английский и французский, однако жалобу следует подавать на русском языке.

ПРОЦЕДУРА РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБЫ

Регистрация жалобы

Жалобу нужно направить заказным письмом с уведомлением по адресу:

Au Secrétaire de la Cour
Européenne des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
FL67075 Strasbourg Cedex

После поступления жалоба регистрируется секретариатом Суда, и с этого момента она считается поданной. Заявителя письменно уведомляют о том, что жалоба зарегистрирована под таким-то номером, который нужно обязательно указывать в дальнейшей переписке с ЕСПЧ.

Решение о неприемлемости принимается, как правило, через два-три года после регистрации жалобы. Заявитель об этом письменно уведомляется. К сожалению, Суд не указывает конкретных причин признания жалобы неприемлемой. Это решение обжаловать невозможно.

Коммуникация

Если принято решение, что на предмет приемлемости жалоба будет рассматриваться Палатой с вынесением мотивированного решения, она передается правительству страны для ответа на те обвинения, которые в ней изложены. Заявитель имеет право ответа на возражения правительства. Этот этап представления взаимных возражений называется стадией *коммуникации*. Стадия коммуникации включает в себя два этапа: представление возражений перед решением вопроса о приемлемости жалобы и представление возражений перед принятием решения по существу.

Секретариат Суда одновременно с направлением жалобы и приложений представителю государства уведомляет заявителя о том, что жалоба передана на рассмотрение правительства, и указывает срок, в течение которого будут представлены возражения. Кроме того, заявителю также направляется описание фактических обстоятельств на английском (французском) языке, как они были суммированы юристами Секретариата, и вопросы, которые Суд предложил сторонам осветить для разрешения вопроса о приемлемости и по существу. Меморандум, подготовленный представителем государства, секретариат Суда направляет заявителю или его представителю для ответа.

Следует отметить, что при направлении заявителю уведомления о том, что жалоба передана правительству для представления возражений, секретариат просит заявителя выбрать своего представителя, если заявитель обращался самостоятельно. В соответствии с правилом 36 Регламента ЕСПЧ представителем может быть любой адвокат, имеющий право практиковать в одной из стран — участниц Совета Европы, а также любое другое лицо с разрешения президента Палаты. Как правило, разрешение может быть дано лицу, имеющему достаточные знания в области защиты прав человека в ЕСПЧ, а также определенный уровень понимания одного из официальных языков Совета Европы — английского или французского. Секретариат сообщает заявителю, что он имеет право на получение небольшой суммы денег для оплаты юридических услуг, если он самостоятельно не может оплатить услуги адвоката, так называемый *legal aid* — около 600—700 евро. Если заявитель захочет воспользоваться этим правом, то он должен сообщить об этом в Суд в письменном виде.

В случае признания жалобы приемлемой начинается второй этап коммуникации. Суд просит стороны ответить на дополнительные вопросы по существу жалобы, если они не были полностью прояснены.

Мнение третьей стороны

В соответствии со статьей 36 Европейской конвенции и с правилом 61 Регламента ЕСПЧ государство — участник Европейской конвенции, гражданин

которого обратился против другого государства в ЕСПЧ, вправе представлять свои письменные объяснения или принимать участие в устном рассмотрении дела. Например, Российская Федерация воспользовалась этим правом при рассмотрении дела «Сливенко против Латвии»¹.

Но право предоставлять свои объяснения «в целях надлежащего отправления правосудия» может быть предоставлено президентом Суда и любому другому лицу, которое не является стороной в деле. Так, например, в качестве третьей стороны выступали международные организации «Международная амнистия», «Артикул 19», «Хьюман райтс вотч».

Третья сторона привлекается для участия в деле либо после коммуникации жалобы, либо уже после принятия решения о приемлемости, но заявитель может прилагать справки, отчеты, результаты исследований различных общественных организаций в качестве доказательства своей позиции как при направлении жалобы, так и при направлении возражений на меморандум правительства.

Мировое соглашение

После признания жалобы приемлемой возможен вариант разрешения дела без вынесения решения по существу. Статья 39 Конвенции предусматривает возможность заключения мирового соглашения. Эта процедура носит конфиденциальный характер, т. е. само мировое соглашение не публикуется, а в информационной системе ЕСПЧ говорится лишь, что стороны заключили мировое соглашение.

Решение суда

Как уже говорилось выше, дело может рассматриваться комитетом или палатой, в некоторых случаях Большой палатой. Решение, вынесенное палатой, становится окончательным, если в соответствии со статьей 44 Конвенции:

«(а) стороны не заявляют, что они будут просить о передаче дела в Большую палату; или

(b) по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращения о передаче дела в Большую палату; или

(с) коллегия Большой палаты отклоняет обращение о передаче дела <...>».

Окончательное решение подлежит публикации.

Решение Суда по существу, как правило, включает только главный вывод: имело место нарушение той или иной статьи Конвенции или нет. Если оно имело место, то Суд может сделать вывод о выплате денежной компенсации. В некоторых случаях Суд считает, что само признание нарушения является достаточной компенсацией и никакой дополнительной денежной компенсации не назначает.

Исполнение решения ЕСПЧ

Контроль за исполнением решения осуществляет Комитет министров — политический орган Совета Европы, в который входят представители правительств — министры иностранных дел. Министры регулярно собираются в Страсбурге и принимают резолюции относительно исполнения государствами решений суда.

Контроль ведется за принятием мер как индивидуального, так и общего характера. Мера индивидуального характера — чаще всего это выплата денежных компенсаций, но это может быть и мера фактическая, как, например, в деле «Осонидзе против Грузии», когда ЕСПЧ предписал освободить заявителя из мест лишения

¹ Решение от 9 октября 2003 г.

свободы. Вопреки распространенному мнению, суд не присуждает огромных сумм, за исключением случаев, когда речь идет о возмещении причиненного материального ущерба, исчисляемого значительным размером.

Меры общего характера — это меры, направленные на исправление ситуации, которая породила допущенное государством нарушение взятых на себя обязательств. Подобные меры, как правило, требуют либо принятия новых законов, либо исправления действующих, изменения правоприменительной практики, поэтому их реализация растягивается на долгие годы, и представители государств периодически отчитываются на заседании Комитета министров о проделанной работе. Так, например, в отношении контроля за исполнением решения по делу «Калашников против России» Комитетом министров была принята предварительная резолюция, в которой отмечалось, что прогресс Российской Федерацией достигнут, в частности существенно снизилось наличие переполненных помещений в следственных изоляторах и обеспечено улучшение санитарных условий. Но там же указано, что «требуется принятие дальнейших мер», и Комитет министров «призывает российские власти продолжить и усилить предстоящую реформу в целях улучшения условий во всех пенитенциарных учреждениях в соответствии с требованиями Конвенции <...> для предотвращения новых подобных нарушений»¹.

Б) Механизм обращения в Комиссию по правам человека СНГ

26 мая 1995 г. в Минске была принята Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека².

В статье 34 Конвенции говорится, что «наблюдение за выполнением настоящей Конвенции осуществляется Комиссией по правам человека Содружества Независимых Государств (КПЧ СНГ), Положение о которой является неотъемлемой частью настоящей Конвенции».

Конвенция ратифицирована Россией Федеральным законом от 4 ноября 1995 г. № 163-ФЗ. Вступила в силу для Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Беларусь 11 августа 1998 г.

Согласно Положению о Комиссии по правам человека СНГ ее основной задачей является осуществление наблюдения за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя государствами-членами (далее — Сторонами) в рамках Содружества. Комиссия представляет Совету глав государств Содружества ежегодный доклад о своей деятельности.

Комиссия может рассматривать как обращения Сторон, так и индивидуальные и коллективные обращения любых лиц и неправительственных организаций по вопросам, связанным с нарушениями прав человека любой из Сторон и входящим в компетенцию Комиссии.

¹ Предварительная резолюция Комитета министров Совета Европы от 4 июня 2003 г. Res DH (2003)123 относительно постановления Европейского суда по правам человека от 15 июля 2002 г. (окончательное решение от 15 октября 2002 г.) по делу «Калашников против России».

² Содружество. 1995. № 2. С. 30; Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. 29 марта. № 13. Ст. 1489; Бюллетень международных договоров. 1999. № 6.

Комиссия не рассматривает никаких обращений по существу, пока не удостоверится в том, что:

- а) поставленный в обращении вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;
- б) заявитель исчерпал все доступные внутригосударственные средства правовой защиты, и с этого момента прошло не более шести месяцев;
- в) обращение не является анонимным.

При рассмотрении какого-либо вопроса Комиссия может заслушивать на своих сессиях заявителей, обращения которых рассматриваются, или их представителей.

Решения Комиссии фиксируются в виде *договоренностей, заключений и рекомендаций* в соответствующих документах на русском языке, заверенные копии которых передаются Исполнительным секретариатом Содружества каждой из Сторон. Место пребывания Комиссии — город Минск.

Как видно из положения Комиссии, решения ее носят для Сторон рекомендательный характер, что роднит ее с Комитетом по правам человека ООН. Анализируя тексты международных договоров СНГ, касающихся прав человека, также напрашивается вывод, что за основу при их разработке взяты нормы и принципы Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Факультативных протоколов к нему и Пакта об экономических, социальных и культурных правах ООН. Это, с одной стороны, объясняется тем, что участниками СНГ являются республики бывшего СССР, который в свою очередь являлся государством — участником международных договоров ООН в области прав человека. С другой стороны, в период разработки и принятия всех перечисленных выше международных договоров СНГ в области прав человека, Стороны этих договоров, в т. ч. и Россия, не являлись членами Совета Европы, и поэтому европейские стандарты в области прав человека не были для них приоритетными.

Поскольку европейская система защиты прав человека является более эффективной по сравнению с системой ООН, хочется надеяться, что совершенствование региональной системы в рамках СНГ в будущем будет применяться с учетом европейских стандартов.

Хотелось бы также отметить, что граждане России сегодня знают, что можно обратиться за защитой в ЕСПЧ, в ООН, но даже и не слышали о системе защиты прав в рамках СНГ. Это говорит о том, что государство, провозглашая на международном и национальном уровне приоритет прав человека, реально не особенно старается предпринимать меры по их соблюдению и защите.

В аналитическом докладе «Итоги деятельности СНГ за 20 лет и задачи на перспективу»¹, утвержденном Советом глав государств СНГ 3 сентября 2011 г., нет даже упоминания о Комиссии, что позволяет сделать вывод об отсутствии стремления в налаживании работы этого договорного органа.

Фактически россияне сегодня могут в случае исчерпания всех национальных средств защиты и в случае, если нарушение их прав подпадает под действие международных договоров, воспользоваться лишь двумя международными системами защиты прав: универсальной системой в рамках ООН и региональной — в рамках Совета Европы.

¹ Интернет-портал СНГ <http://www.e-cis.info/index.php?id=662>

3.2. Национальные механизмы защиты прав и свобод человека

Действующая Конституция РФ определяет Российскую Федерацию как правовое государство (часть 1 статьи 1). Права и свободы человека и гражданина, их признание, защита и гарантии утверждаются как основной и определяющий критерий правового характера законодательства и практики его применения.

Элементами российского механизма защиты прав и свобод человека и гражданина являются:

1) национальное законодательство, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (статья 15 Конституции РФ);

2) судебные органы (Конституционный суд РФ, суды общей юрисдикции, мировые судьи, арбитражные суды);

3) административно-правовые способы защиты прав человека органами исполнительной власти.

4) иные органы, к которым можно отнести институт уполномоченных по правам человека в РФ и в субъектах РФ; комиссии (советы) по правам человека при главах исполнительной власти; неправительственные правозащитные организации (НПО).

Коротко остановимся на некоторых из них.

Национальное законодательство

В Российской Федерации законодательную основу соблюдения прав и свобод человека и гражданина составляют Конституция РФ, конституции или уставы субъектов РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. В некоторых случаях продолжают действовать и законы СССР или их отдельные нормы в части, не противоречащей Конституции РФ и международным договорам Российской Федерации.

Судебная защита прав человека

Суд — это основной механизм защиты прав человека. В соответствии со статьей 118 Конституции РФ «*правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом*», «*судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства*». Судьи независимы в своей деятельности и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону¹, несменяемы² и неприкосновенны³. Никто не вправе осуществлять воздействие на судей. Эти принципы призваны обеспечить беспристрастность суда. К сожалению, на практике судьи не всегда ими руководствуются.

¹ Статья 120 Конституции РФ.

² Статья 121 Конституции РФ.

³ Статья 122 Конституции РФ.

Наибольшее число обращений в НПО связано с несправедливыми судебными решениями. Об этом же свидетельствует и практика Европейского суда по правам человека: больше половины вынесенных решений касается нарушения Россией пункта 1 статьи 6 Европейской конвенции (право на справедливый суд).

Право на обращение в суд (правосубъектность) есть у каждого, и это право относится к числу естественных и неотчуждаемых. Но прибегать к судебной защите нарушенных прав — дело сугубо личное.

Судебную систему России составляют:

1) федеральные суды: Конституционный суд РФ, арбитражные суды во главе с Высшим арбитражным судом РФ, суды общей юрисдикции и военные суды во главе с Верховным судом РФ;

2) местные суды: конституционные или уставные суды субъектов РФ, мировые суды (относятся к судьям общей юрисдикции).

Обязанность рассматривать обращения граждан возложена на каждый суд (и мировых судей¹), входящий в судебную систему страны.

В иерархии судебных органов ведущее место занимает Конституционный суд РФ. Особая значимость этого института состоит в правомочии рассмотрения индивидуальных заявлений граждан о нарушении прав и свобод человека и гражданина. Порядок обращения в Конституционный суд РФ прописан в главе V Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации».

Наиболее востребованными в части восстановления нарушенных прав являются суды общей юрисдикции, которые осуществляют защиту прав потерпевших в порядке уголовного, гражданского и административного судопроизводства. Порядок обращения в суд регулируется, соответственно, Уголовно-процессуальным кодексом (УПК), Гражданским процессуальным кодексом (ГПК), Арбитражным процессуальным кодексом (АПК) и Кодексом об административных правонарушениях (КоАП).

Механизм обжалования в суд неправомερных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и должностных лиц регулируется Законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и подразделом III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» ГПК РФ.

К категории публичных дел в соответствии со статьей 245 ГПК РФ относятся: оспаривание нормативно-правовых актов полностью или частично (глава 24 ГПК РФ); оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 25); о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ (глава 26); иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

Гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы. Гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган

¹ Законодательно термин «мировой суд» в России не закреплен.

государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему (пункт 1 статьи 254 ГПК РФ).

Административные способы защиты

Согласно статье 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные или коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Основным документом, регулирующим право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению (статья 9) в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (пункт 1 статьи 12), но в исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение (пункт 2 статьи 12). Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (статья 15).

Роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина

К административным формам защиты прав человека и гражданина также относятся и прокурорский надзор.

Деятельность органов прокуратуры России регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», другими федеральными законами и международными договорами России.

Закон четко определяет прокуратуру как единую федеральную централизованную систему Российской Федерации, осуществляющую надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории, а также осуществляющую уголовное преследование и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокуратура в соответствии с процессуальным законодательством участвует в рассмотрении дел судами.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет свои надзорные и иные функции в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Все направления деятельности органов прокуратуры без исключения напрямую замыкаются на положения статьи 2 Конституции РФ, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту — обязанностью государства.

Одним из важнейших направлений надзорной деятельности прокуратуры является надзор за исполнением законов и законностью издаваемых правовых актов.

Сфера этой деятельности чрезвычайно широка. Прокуратура надзирает как за исполнением разнообразных законов, так и за субъектами, исполняющими законы и издающими нормативно-правовые акты. К числу таких субъектов закон относит федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностных лиц, органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Прокурорский надзор осуществляется также за исполнением законов органами, ведущими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также за соблюдением законности в органах, исполняющих наказание, и в местах содержания под стражей.

Отдельный раздел в законе посвящен обязанностям органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (раздел III). Данное направление деятельности регулируется Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом генерального прокурора от 17 декабря 2007 г. № 200.

Инструкция устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в системе прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

В отличие от суда в прокуратуру можно обратиться и в случае нарушения прав других лиц, не только своих собственных.

Иные способы защиты

Защита прав человека также осуществляется через институт уполномоченных по правам человека, комиссии (советы) по правам человека, общественные организации.

Порядок обращения к уполномоченным по правам человека прописан в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и в законах субъектов Федерации, где этот институт функционирует.

Порядок обращения в комиссии по правам человека установлен, как правило, соответствующими положениями, утверждаемыми главами исполнительной власти субъектов Федерации.

ДЕЙСТВИЯ В ЗАЩИТУ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

Игорь Сажин
Вадим Карастелев

Этот раздел очень технологичный, о том, как преодолевать сложившуюся систему нарушения прав человека. Для ее восприятия надо понять простую мысль, что мир довольно не справедлив и опасен для маленького человека (представитель уязвимой социальной группы), не наделенного ресурсами и не находящегося под защитой некоего сообщества. А из этого следует вывод, что с проблемами, с которыми маленький человек сталкивается в жизни и которые могут быть отнесены к проблемам нарушения прав человека, можно бороться только обретая некоторые ресурсы. Данная глава посвящена наработке так называемого гражданского ресурса, общедоступного и легко приобретаемого. Его приобретение обусловлено только желанием и активностью любого маленького человека и более ничем.

Справка

Действия в защиту общественных интересов, или *advocacy* (адвокатирование)¹, рассматриваются как процесс мобилизации участия граждан с целью осуществления изменений в политике, программах или способах действия государственной власти или любого другого сектора общества. Это определение более широкое, чем понимание адвокатирования как лоббирования. Мы делаем акцент на действиях граждан и организаций, которые они создают, с целью оказания воздействия на любые общественные или частные институты, принимаемые в которых решения влияют на нашу жизнь. Адвокатирование не только предоставляет возможность гражданским общественным организациям и гражданам оказать влияние на лиц, ответственных за формирование политических принципов и законодательных норм, но также играет огромную роль, объединяя граждан в их борьбе за коллективные интересы, независимые от государства. Можно выделить четыре вида действий в защиту общественных интересов: общественные, правовые, политические и просветительские².

¹ См. англоязычные ресурсы www.midwestacademy.com, www.trainingforchange.org, ctb.ku.edu, www.netaction.org.

² Более подробно см. В защиту общественных интересов : руководство для юристов и правозащитников / Под ред. Э. Рекоша, К. Бучко, В. Терзиевой, Д. Шабельникова; Пер. с англ. Д. Шабельников; Науч. ред. пер. Н. Кипнис. М.: Юристь, 2004.

АДВОКАТИРОВАНИЕ — это:

- ◇ выступления, привлекающие внимание к важной проблеме и предлагающие ее решение;
- ◇ разъяснение сути проблемы широкой публике и лицам, ответственным за принятие решений, процесс привлечения граждан, развитие в гражданах осознания имеющегося у них права выбора своей власти; побуждение людей к действию;
- ◇ оказание влияния на процесс принятия решений на всех уровнях с целью достижения желаемого результата;
- ◇ содействие повышению прозрачности и открытости процессам выработки, принятия и реализации решений путем разъяснения того, каким образом и какие решения принимаются;
- ◇ обеспечение отчетности ответственных лиц перед людьми, на которых повлияют принимаемые ими решения.

Общественно значимая проблема

Вторжение государства в частный интерес человека — это всегда общественная проблема. Таких проблем может быть очень много. И неважно, затрагивает ли проблема общество в целом, узкий круг людей или только одного человека. Общественную значимость ей придает прежде всего то, что в той или иной ситуации от ее наличия может пострадать (зачастую несправедливо) любой человек. Таким образом, пытаясь решить проблему, один человек не только защищает себя и свой частный интерес, но становится защитником и других людей.

С чего начинать решать общественно-значимую проблему?

Итак, вы столкнулись с проблемой. Что делать? Как восстановить справедливость?

Для начала надо разобраться в ситуации и подготовиться к решению проблемы, которая приводит к нарушению прав человека.

Проблемы из сферы прав человека — это всегда несправедливые действия государства, а значит, при ее решении непременно придется противостоять институтам власти. Но опускать руки не стоит. Все огромное можно попытаться раздробить на небольшие части. Именно в этом и состоит тактика противостояния сильным и, казалось бы, неприступным. Но сначала надо понять проблему во всей ее целостности, во всех проявлениях.

Первый шаг

Расчленив проблему на составляющие довольно просто. Нужно только хорошенько покопаться в ее причинах. Чем больше вы найдете причин, тем лучше, поскольку они и составляют корень, из которого вырастает ствол проблемы.

Прежде чем приступить к решению проблемы, надо составить список причин ее возникновения, после чего выбрать одну или несколько причин, которые вам бы казались наиболее актуальными в соотношении с имеющимися у вас ресурсами. Каждая из причин большой проблемы по сути тоже проблема, но уже меньшая по своим масштабам. Теперь нужно заняться поиском причин уже этой, меньшей, проблемы. Подобный анализ можно продолжать и далее в разумных пределах, дойдя до маленькой, но реально поддающейся решению проблемы. Если же в поиске причин вы вдруг обнаружили, что бегаете по кругу или что причины становятся значительнее самой проблемы, значит, вы не разобрались в технологии выделения «кирпичиков» для дальнейшей борьбы.

Есть еще один важный момент: людям свойственно путать причины со следствием. Например, безработица может быть как причиной алкоголизма, так и его следствием — все зависит от конкретной ситуации.

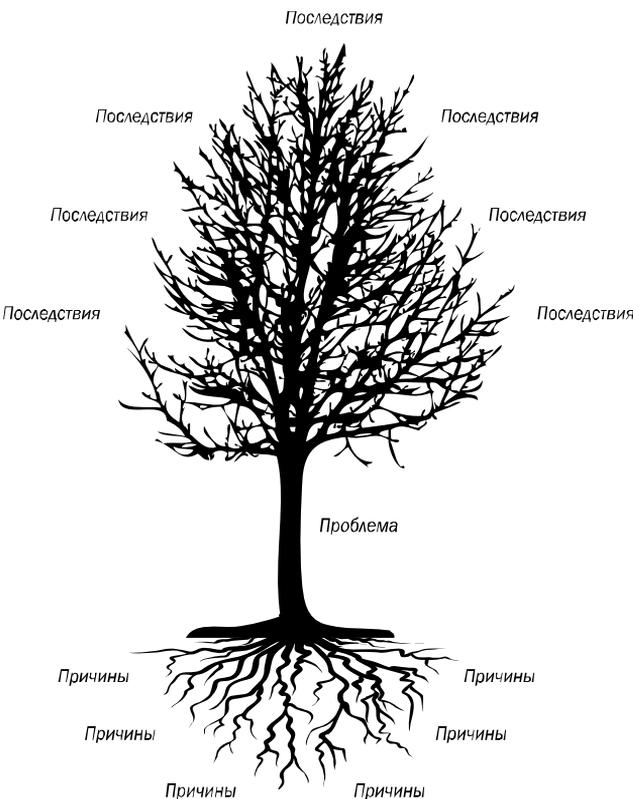


Рисунок 1. «Древо проблемы»

Человечество наработало много технологий, которые бы помогли осознать проблему в совокупности причин и следствий. Одна из них — это рисование схемы «Древо проблемы», где ствол — сама проблема, ветви — последствия ее наличия, а корни — причины, питающие проблему, причем каждая веточка — последствие последствия, каждый отросток корня — причина причины.

Образное представление проблемы помогает вырваться из порочного круга.

Есть одно большое «но». Составление подобной схемы требует серьезного изучения проблемы. Надо копаться, читать, беседовать, наблюдать. То есть если вы хотите что-то менять, нужно узнать о предмете как можно больше.

Спустить проблему на землю

Итак, мы выделили причину второго, третьего или даже четвертого уровня и объявили ее той самой проблемой, с которой мы будем бороться, — она и актуальна, и доступна нашему воздействию. Что же дальше? Теперь попробуем опустить проблему на землю. Что для этого нужно? Зададим три вопроса: где, кто, когда.

Давайте уясним, где мы собираемся решать проблему. Чем локальней будет участок нашей деятельности, тем для нас проще. В городе, в районе или в одном доме решать проблему — большая разница. А самое главное, что с осознанием особенностей и нюансов, свойственных конкретному участку, мы более уверенно подойдем к решению проблемы.

Давайте определим круг людей, которые соприкасаются или могут соприкоснуться на нашем локальном участке с данной проблемой. Почему именно их касается проблема? Они жертвы наличия проблемы или ее источники? И чем более полным и структурированным будет список, тем лучше для нашей дальнейшей работы. Мы не можем сказать, что проблема взяток касается всех студентов данного факультета. Скорее от взяток более всего страдает какая-то часть учащихся, и есть падкие на взятки отдельные преподаватели. Все это надо четко осознавать. Лица людей должны стоять у вас перед глазами. Но если вы не столь уж и досконально знаете проблему, то хотя бы перед вами должен стоять более менее обобщенный и ясный образ жертвы и нарушителя. «Жильцы дома» — плохая формулировка, но «жильцы дома, квартиры которых выходят на шумную улицу» — уже более конкретно.

Давайте поймем, в какой временной отрезок возникают факторы, природные или социальные, актуализирующие проблему, которую мы собрались решать. Если вы боритесь с тем, что главы семей пропивают зарплату, то наверняка это будет касаться только дня и первой недели после выдачи зарплаты.

Только после того, как вы все эти три фактора — территории, людей и времени — хорошенько проработаете, проблема обретет четкие очертания, а значит, станет понятно, какие методы можно применить для ее решения. И вы буквально почувствуете, с кем и о чем вам надо говорить, какие ресурсы и на что потратить, и множество других интересных моментов, которые помогут сделать окружающую действительность лучше.

Исследование, исследование, еще раз исследование

Весь этот путь, от огромной проблемы к маленькому, хорошо понимаемому вами кирпичику, — путь постоянного исследования. То есть для того чтобы кирпичик был выбран верно, вам придется перелопатить массу материалов, а самое

главное — превратиться в довольно вьедливую канцелярскую крысу, обращающую внимание на всякие мелочи и нюансы. Но это единственная возможность претворить ваши мечты об изменении мира в жизнь, иначе говоря, стать человеком, который реально меняет мир. Так что исследуйте, исследуйте, исследуйте! И напоминаем, что любое исследование базируется на трех основных источниках: (1) документах, (2) экспертах, (3) очевидцах или участниках событий.

Правозащитная технология

Правозащитная технология — только лишь работа с информацией в защиту прав человека и людьми. Никакими полномочиями и ресурсами, с помощью которых можно было бы решить проблему, правозащитник не располагает. Мы просто сообщаем информацию тем, кто обладает полномочиями и ресурсами, — властям, населению, бизнесу, элите, организованным группам, экспертам и т. д. Но главными адресатами, акторами, которые, по нашему мнению, должны совершить те или иные действия после получения от нас информации, являются представители власти. Дело в том, что права человека — это обязательства государства (его представителей) перед человеком. И правозащитники содействуют в том, чтобы государство выполняло взятые на себя обязательства.

Одним из самых наглядных примеров средств достижения справедливости являются законы. Ведь изначально в законах находили нормативное закрепление именно неписанные правила справедливого поведения. Да, в исторической перспективе менялись и понимание справедливости, и понимание закона, что приводило к появлению несправедливых законов. Но шаг за шагом человечество все четче вырабатывает те принципы, которые возвращают законам первоначальный смысл.

Чаще всего несправедливость, с которой мы сталкиваемся в области прав человека, это те или иные действия или бездействия представителя власти — дяденьки милиционера (теперь — полицейского), тетеньки из собеса, тетеньки судьи, дяденьки пристава и т. п. Мы можем и не знать закон, но несправедливость в действиях чиновников очень даже отчетливо осознаем.

То есть мы хотим изменить поведение чиновника! В этом чаще всего и заключается смысл технологии действий в защиту общественных интересов. Мы хотим, чтобы судьи выносили истинно справедливые решения, наказывая виновных и оправдывая невинных. Мы хотим, чтобы полицейский отпустил невиновного и обратил внимание на виноватого. Мы хотим, чтобы муниципальный чиновник решал проблему сироты и поддерживал инвалида.

Изменение поведения чиновника, обусловленного или не обусловленного нормами закона, — это, пожалуй, основная цель технологий по защите прав человека. Наша деятельность может быть самой разной, но результат должен быть всегда один: человек, от которого зависит ситуация, принимает наиболее справедливое в глазах общества решение.

Как же этого добиться?

Технологий много, и они часто дополняют друг друга — вы не встретите никакой из них в чистом виде. Мы расскажем лишь о двух, которые нами постоянно используются и мы считаем их одними из самых результативных и эффективных. Это технологии мониторинга и участия в судебных заседаниях!

1. Правозащитный мониторинг

Технология правозащитного мониторинга заключается в том, что гражданские активисты собирают информацию, обрабатывают и передают ее чиновнику, принимающему решения и имеющему реальную возможность изменить ситуацию. Есть масса объяснений того, что такое правозащитный мониторинг, но все они вращаются вокруг этой идеи¹.

Казалось бы, как просто: собрал информацию, обработал и передал. Но, увы, хотя многое и удается сделать довольно быстро, усилия всегда надо прилагать довольно значительные и действовать весьма дотошно.

Правозащитный мониторинг включает в себя подготовительную часть, сбор информации, ее обработку, процедуру передачи обработанной информации чиновнику, а также контроль за принятием решения.

Однако прежде чем начать мониторинг, нужно четко представлять, как воспользоваться его результатами. В зависимости от ситуации, целей и задач можно использовать собранные данные как во время мониторинга, так и по его окончании. В любом случае мониторинговый доклад должен служить изменению ситуации к лучшему, а не пылиться на полке или удовлетворять сугубо научный интерес. Можно ориентироваться на международные механизмы в плане воздействия на Россию с целью добиться следования международным стандартам в области прав человека. А значит, их надо хорошо знать. Так, если вы занимаетесь защитой прав этнических меньшинств, то необходимо ознакомиться с рекомендациями международных органов (Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Совет Европы). Таким образом, у вас появится адресат, сроки, формат сообщения, и вы сможете найти партнеров для реализации своих идей.

Сбор информации

Итак, есть проблема, и мы готовы с ней побороться. Мы выбрали технологию мониторинга и надеемся с ее помощью помочь конкретным людям, страдающим от наличия данной проблемы.

Для начала сформулируем проблему с учетом трех вопросов — кто, где, когда, — а также принимая во внимание более крупную проблему, на которую мы хотим воздействовать посредством решения данной маленькой проблемы (кирпичика).

Теперь сформулируем проблему в виде вопроса.

¹ <http://hro-uz.narod.ru> (если пройти по всем курсам, то можно найти много интересных материалов по правозащитному мониторингу); Новицкий М., Филова З. Мониторинг прав человека. Варшава, 2001; Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство для НПО. Женева, 2003; Гузман М., Верстаппен Б. Что такое мониторинг: в 2-х т.

Проблема: «Пьянство рабочих котельной в деревне Пипуныровка сразу после получения зарплаты».

Вопрос: «Почему пьянствуют рабочие котельной в деревне Пипуныровка сразу после получения зарплаты?»

Проблема: «Увеличение числа умерших заключенных-инвалидов в колонии ИК-81 в январе 2011 года».

Вопрос: «Почему увеличилось число умерших заключенных-инвалидов в колонии ИК-81 в январе 2011 года?»

Теперь у нас есть реальный вопрос, на который мы должны искать ответ. Если ответственность за высокую смертность несет учреждение, а это нужно будет аргументированно доказать, то дальнейшие усилия необходимо потратить на то, чтобы правовыми и общественными действиями убедить (заставить в конце концов) лиц принимающих решения изменить ситуацию.

Разобьем основной вопрос на несколько подвопросов, которые должны помочь нам взглянуть на основной вопрос как можно с большего числа сторон.

Основной вопрос: «Почему заболевают пневмонией солдаты-срочники в воинской части города Сиротска весной и осенью?»

Подвопросы:

Какова средняя температура воздуха в районе города Сиротска?

Как часто в окрестностях города Сиротска идут дожди?

Какова сила ветра?

Какую одежду носят солдаты-срочники?

Кто отдает приказы о смене формы одежды?

Где хранится одежда?

Есть ли доступ у солдат к медобслуживанию?

Как быстро солдаты могут получить медпомощь?

В каких помещениях спят солдаты?

Каково состояние окон в помещениях, где спят солдаты?

Каково состояние дверей в помещениях, где спят солдаты?

Каково состояние кровли в помещениях, где спят солдаты?

Сколько солдаты-срочники в течении дня находятся на улице?

При несении постовой службы есть ли на постах укрытия от дождя и ветра?

И т. д., и т. п.

Чем шире вопросы будут охватывать ситуацию, тем лучше. Вообще нужно хорошо понимать условия возникновения проблемы, чтобы список вопросов был исчерпывающим.

Разобраться в этом несложно. Есть три категории экспертов, которые могут рассказать вам об условиях возникновения проблемы. Пригласите их на «мозговой штурм», и они формулируют вопросы вместе с вами. Первая категория — те, кто своими действиями проблему создает (источник проблемы). Вторая — те, кто от наличия проблемы пострадал (жертвы). И, наконец, третья — свидетели проявления проблемы (журналисты, случайные свидетели, исследователи и т. п.).

Итак, мы сформулировали основной вопрос, потом — множество подвопросов. Что дальше? Теперь надо попытаться понять, где вы можете найти ответы. В первую очередь нас интересуют источники, доступ к которым не потребует приложения значительных усилий, причем источники должны быть достоверными, знакомыми с проблемой не понаслышке. Всего есть три вида источников: люди, тексты, непосредственное наблюдение за событиями.

Нас интересует прежде всего те люди, которые могут поделиться собственными наблюдениями или ощущениями от проблемы. Оценки же нам следует получать от экспертов и тех, кто долго занимался изучением той области, к которой относится наша проблема.

Тексты должны принадлежать очевидцам или тем, кто брал у них интервью. Кроме того, в круг нашего внимания должны быть включены нормативно-правовые акты, относящиеся к проблеме, а также заключения экспертов, подготовленные по следам событий, связанных с исследуемой проблемой.

При непосредственном наблюдении за событиями важно не поддаваться эмоциям и держать голову холодной. Во всяком случае важно четко различать факты и мнения. Людям свойственно привность в фактологию собственные эмоции и оценки, домыслы выдавать за факты. Наша цель — убедить чиновника, лицо, принимающее решение, прислушаться именно к нашему мнению, поверить именно нашему прогнозу развития событий в случае, если проблема не будет решена. Как этого добиться? Только одним способом: изложение должно быть максимально нейтральным, с упором на факты и минимумом оценочных суждений. А сделать это можно только, подвергнув весь массив пришедшей к нам информации серьезной критике, отделив домыслы, эмоции и оценки от фактов и убедительных экспертных заключений, неразрывно связанных с фактами.

Мы поставили главный вопрос, разложили его на множество подвопросов, а также очертили круг источников, в которых будем искать ответы. Теперь нужно определиться с инструментарием, с помощью которого мы собираемся добывать информацию. Это может быть опрос, анкетирование, интервьюирование, сопоставление письменных источников на предмет разночтений, поиска и уточнения фактов, изучения на соответствие подзаконных актов федеральному и региональному законодательству и т. д. Обращаем внимание на то, что работа с источниками требует однообразного подхода. То есть если мы, к примеру, планируем провести опрос, то всем респондентам нужно задавать одни и те же вопросы и в одном и том же порядке. И, конечно, люди, привлекаемые нами к исследованию, должны уметь работать с источниками и действовать сообща, в одной команде.

Таким образом, у нас на столе образовалась целая гора материалов — карт наблюдения, карт работы с текстом, анкет, или опросных листов. Пора приступать к их обработке.

Работа с информацией

Собранные материалы должны быть подготовлены к анализу, проанализированы, а затем уложены в удобочитаемый текст.

Как готовить информацию к анализу? Факты и мнения анализируются по-разному. Факты — это реально имевшие место события и действия, описываемые

совокупностью признаков и деталей. Подготовка к анализу фактов начинается с определения групп признаков и деталей.

Информацию об условиях содержания заключенных в разных камерах мы группируем по рубрикам: состояние потолка, стен, пола; санузел; освещение камеры естественным и искусственным светом; наличие и состояние спальных мест; вентиляция и т. п.

Подготовка к анализу мнений — это группирование оценок признаков или деталей, из которых складываются факты.

Условия содержания заключенных в камерах могут оцениваться в диапазоне от плохих до хороших. Оценка питания заключенных также может варьироваться от несъедобной до вполне сносной. По оценкам мнения и группируются.

Надо понимать, что оценки всегда сугубо субъективны, но в то же время если большинство оценок совпадает, то в таком случае субъективное восприятие может раскрывать объективную реальность. Например, если большинство опрошенных говорит, что каша невкусная, то, видимо, так оно и есть. Но тем не менее классификация той же каши по цвету и составу всегда будет более конкретной и точной. Иначе говоря, факты более однозначны, чем оценки.

Обычно для подготовки к анализу мы сортируем собранную информацию по блокам, составляющим определенное событие, явление, описание, помещение, территорию и т. д., и т. п. Нагляднее всего делать это в таблице, как это показано в примерах. Факты надо излагать так же четко и просто, как они отражены в информационном источнике: «каша из перловки», «стулья деревянные», «в помещении нет перегородки» и т. п. А мнения — именно так, как они записаны: «каша отвратительна», «охранники вели себя по-хамски», «одеяла были теплые» и т. п.

Камера № 1	Спальные места		Санитарный узел	
Семенов Семен Семенович	<мнение>	<факт>	<мнение>	<факт>
Камера № 2	Спальные места		Санитарный узел	
Иванов Иван Иванович	<мнение>	<факт>	<мнение>	<факт>
Камера № 3	Спальные места		Санитарный узел	
Петров Петр Петрович	<мнение>	<факт>	<мнение>	<факт>

Анализ

Информация разложена по полчкам. Теперь можно приступить к анализу. Смотрите, читайте, сравнивайте, подсчитывайте, непременно записывайте напрашивающиеся обобщения и выводы, ищите им дальнейшие подтверждения. В этом, собственно, и заключается анализ. К неким выводам вы начнете приходить еще на стадии классификации и раскладывания собранного материала.

Важно осознавать, что в процессе анализа у вас будут складываться оценочные суждения и формироваться собственное мнение. И здесь главное — удержаться от излишней субъективности. А сделать это можно только, обосновывая выводы, суждения и оценки на множестве фактов и мнениях, почерпнутых из разных источников. К примеру, нельзя делать вывод о пыточных условиях содержания в камере на основании мнения одного человека, который сказал, что ему было плохо и он все время страдал. Но если несколько человек заявили, что их не кормили, было душно, не было света и бегали крысы, то соответствующий вывод будет выглядеть вполне правомерным и убедительным.

И не забудем, что лица, принимающие решения, как правило, не располагают временем для чтения длинных текстов. Поэтому общую массу сформулированных вами выводов нужно расположить по степени значимости, поместив сначала те, на которые бы вы хотели обратить внимание в первую очередь.

Подготовка анализа к передаче лицу, принимающему решение

Вы, наконец, готовы к созданию итогового документа, бумаги, которую вы передадите лицу, принимающему решение. Лучше всего было бы уместиться в три абзаца:

1. Кто и как проводил исследование (делаем упор на авторитет и экспертный потенциал).
2. Основные выводы исследования (обращаем внимание на недопустимость и общественную опасность, исходящую от наличия проблемы).
3. Рекомендации по исправлению ситуации (указываем на краткосрочные позитивные преимущества, которые могут быть получены при выполнении рекомендаций).

Рекомендации — прямо вытекают из ваших выводов. Чем меньше усилий потребует следование рекомендации и чем быстрее и эффективнее будет результат, тем рекомендация ценнее. Естественно, рекомендации должны быть не общего характера, а, наоборот, как можно более конкретными и реалистичными. И вы, безусловно, должны четко понимать возможности и пределы компетенции тех, кому рекомендации адресованы.

Куда и как несем результаты исследования?

А теперь самое интересное: вам надо придумать такой способ передать подготовленную бумагу лицу, принимающему решение, чтобы чиновник не только не отправил ее в долгий ящик, а, наоборот, посчитал бы знакомство с ней своей первоочередной задачей.

Здесь мы едва ли сможем дать вам «золотые» рекомендации, потому что документ можно заносить в сопровождении хора имени Пятницкого или ансамбля песни и пляски, можно собрать тысячу демонстрантов, организовать театрализованное представление и т. д., и т. п. Все зависит только от вашей фантазии и способностей.

Опять же надо четко понимать, кому передать выслушанный вами доклад. Если он попадет не в те руки, то ни хор, ни танцы с плясками вам не помогут. У нужного вам чиновника должны быть: (а) компетенция, (б) воля, (в) мотив, (г) ресурс.

Допустим, вам удалось передать бумагу именно тому чиновнику, кому она и адресована. Предположим также, что он не просто ее прочитал, но даже пообещал принять меры в соответствии с вашими рекомендациями. Теперь начинается этап, требующий терпения и упорства: нужно следить за тем, как реализуются договоренности и меняется ситуация, и при необходимости напоминать чиновникам о себе.

2. Участие в судебных заседаниях¹

К наиболее распространенным нарушениям прав человека в России относится нарушение права на справедливое судебное разбирательство.

По делам, имеющим общественный резонанс, либо если процесс проходит с явно обвинительным уклоном, когда суд фактически берет на себя роль обвинения, МХГ может направить своих сотрудников в качестве наблюдателей. Юристы МХГ присутствовали на трех судебных процессах по уголовным делам: в Тверском районном суде г. Морсквы и в Московском областном суде. Так, они совместно с председателем правления фонда «Социальное партнерство», членом МХГ В. Борщевым и президентом фонда Л. Волковой более пяти месяцев наблюдали за судебным процессом по обвинению Игоря Гершковича в совершении преступления, предусмотренного частью 4 статьи 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть потерпевшего). Наблюдение было организовано по просьбе матери обвиняемого, которая заявляла о явной фальсификации дела.

Анализ результатов наблюдения дал основания полагать, что в ходе судебных слушаний грубо нарушалось право И. Гершковича на справедливое судебное разбирательство, гарантированное как российским законодательством, так и статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, — практически все ходатайства защиты судом игнорировались, в то время как доводы прокуратуры поддерживались коллегией судей единодушно, все попытки защиты призвать суд к соблюдению норм Уголовно-процессуального кодекса РФ не имели успеха. Следует отметить также нарушение принципа презумпции невиновности, которое выражается в том, что все показания свидетелей, указывающие на невиновность обвиняемого, судом учтены не были.

Выводы наблюдения были представлены председателю Московского городского суда в виде заключения наблюдателей (см. далее). При кассационном рассмотрении жалобы на приговор, он был отменен, дело направлено на новое рассмотрение.

¹ Материалы предоставлены юристом МХГ И. Сергеевой.

Другой процесс проходил в Московском областном суде с участием присяжных заседателей. После того как представители МХГ вошли в процесс, по заявлению адвокатов одного из подсудимых, на первом же заседании с присутствием наблюдателей течение процесса резко изменилось — судья перестала повышать голос на защитников, оказывать на них давление, впервые удовлетворила ходатайство одного из подсудимых сделать перерыв в заседаниях, чтобы дать ему возможность нанять адвоката, так как адвокат по назначению фактически не выполняет свои должностные обязанности.

Адвокаты подсудимых Анна Полозова и Светлана Давыдова уверены, что именно присутствие наблюдателей дало им надежду на то, что суд начнет хотя бы иногда придерживаться требований УПК РФ.

Пример заключения группы наблюдателей

Председателю Московского городского суда
О. А. Егоровой
107076, г. Москва, Богородский вал, д. 8

25 августа 2011 г.

Заключение наблюдателей за судебным процессом по делу Игоря Георгиевича Гершковича

Уважаемая Ольга Александровна!

В рабочей группе по проблемам избрания меры пресечения в виде заключения под стражу и продления срока содержания под стражей Общественной комиссии по взаимодействию с судебским сообществом г. Москвы сейчас идет изучение проблем судопроизводства в столице.

Сотрудники офиса Московской Хельсинкской группы, И. Сергеева и Н. Зборошенко, председатель правления фонда «Социальное партнерство», член МХГ В. Борщев, а также президент фонда «Социальное партнерство» Л. Волкова более двух месяцев наблюдали за судебным процессом по обвинению Игоря Георгиевича Гершковича в совершении преступления, предусмотренного частью 4 статьи 111 УК РФ. Наблюдение было организовано по просьбе матери обвиняемого, Людмилы Алексеевны Овсянниковой, которая заявила о явной ангажированности процесса.

Каждый из наблюдателей подготовил результаты наблюдения за процессом, которые после завершения суда первой инстанции были обобщены (см. Приложение № 1). Члены Общественной комиссии по взаимодействию с судебским сообществом г. Москвы при Мосгорсуде проанализировали результаты наблюдений. Анализ дает нам основания полагать, что в ходе судебных слушаний грубо нарушалось право Гершковича на справедливое судебное разбирательство, гарантированное как российским законодательством, так и статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В первую очередь следует отметить, что практически все ходатайства защиты судом игнорировались, в то время как доводы прокуратуры поддерживались коллегией судей единодушно. Несмотря на то что защита Гершковича осуществлялась грамотными и квалифицированными адвокатами, все их попытки призвать суд к соблюдению норм Уголовно-процессуального кодекса РФ не имели успеха.

Так, например, защите было отказано в приобщении к материалам дела результатов независимой медицинской экспертизы, в заключении которой указано, что по данному делу необходимо проведение комплексной судебно-медицинской экспертизы в связи с тем, что при проведении первичной экспертизы было грубо нарушено действующее законодательство, не установлена причинно-следственная связь между причиненным вредом и наступлением смерти потерпевшего. При этом судом были приняты во внимание результаты экспертизы № 51/10, при проведении которой была нарушена методика определения сроков давности нанесения телесных повреждений.

Суд отказал защите в вызове тех свидетелей по делу, чьи показания в материалах уголовного дела были явно противоречивыми, тем самым суд не счел необходимым уточнить эти показания.

Следует отметить также и нарушения принципа презумпции невиновности.

В частности, это выражается в том, что все показания свидетелей, указывающие на невиновность обвиняемого, судом учтены не были. Также были проигнорированы показания медицинских экспертов – врачей следственных изоляторов ФКУ ИЗ-77/1 ГУФСИН России по г. Москве («Матросская Тишина») и ФКУ ИЗ-77/2 ГУФСИН России по г. Москве («Бутырка»), которые подтверждают непричастность Гершковича к совершенному преступлению.

В результате 18 июля 2011 г. приговором Тверского районного суда г. Москвы Гершкович был приговорен к шести годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима. На основании статьи 70 УК РФ к назначенному наказанию частично присоединили наказание, не отбытое Гершковичем по приговору Пресненского районного суда г. Москвы от 14 апреля 2008 г., и окончательно назначили наказание в виде лишения свободы сроком на девять лет с отбыванием наказания в колонии строгого режима. Приговор был обжалован в Московский городской суд.

На процессе присутствовала журналистка Зоя Светова. Отражением ее наблюдений стала статья «Цена жизни – ноль» в журнале «The New Times», № 25 от 15 августа 2011 г. (см. Приложение № 2).

Мы считаем необходимым ознакомить Вас как председателя Московского городского суда и члена Общественной комиссии по взаимодействию с судебским сообществом г. Москвы с результатами наблюдения за судебным процессом и их анализом.

С уважением,

Заместитель председателя Общественной комиссии
по взаимодействию с судебским сообществом г. Москвы,
исполнительный директор МХГ Н. А. Таганкина

Члены Общественной комиссии:
председатель МХГ, председатель правления фонда
«В защиту прав заключенных» Л. М. Алексева
исполнительный директор ООД «За права человека»,
член МХГ Л. А. Пономарев

Наблюдатели:
председатель правления фонда «Социальное партнерство» В. В. Борщев
президент фонда «Социальное партнерство» Л. В. Волкова

Заключение

Разумеется, технологии правозащитной работы не исчерпываются приведенными нами примерами по защите общественных интересов, но они показывают ее содержание и способ ведения, который позволяет мирными и законными методами содействовать защите прав человека как в целом (правозащитный мониторинг), так и в конкретном случае (участие в судебных заседаниях).

ЗАЩИТА ПРАВозащитников

*Константин Баранов
Дмитрий Макаров*

В последние годы в мире, в т. ч. в России и других новых независимых государствах (ННГ), обсуждаются вопросы, связанные с темой защиты правозащитников. В результате был создан целый ряд специализированных международных институтов (например, спецдокладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, контактный пункт ОБСЕ для правозащитников) и несколько НПО и коалиций НПО (например, Обсерватория по защите прав правозащитников, международный фонд «Фронтлайн» и др.), которые рассматривают защиту правозащитников как основную свою деятельность. Как следствие, появилось несколько механизмов, к которым правозащитники могут обращаться за самой разной помощью в случаях давления и угроз, воспрепятствования их деятельности: от предоставления убежища и непосредственной физической защиты до правовой помощи, кампаний информационного давления и общественной солидарности и т. п.

С 2011 года в России при поддержке ведущих правозащитных организаций (МХГ, правозащитный центр «Мемориал», Молодежное правозащитное движение, Независимый экспертно-правовой совет, ассоциация «АГОРА») действует Центр оперативного реагирования по защите правозащитников, который был создан для координации усилий правозащитного сообщества России и других стран (в первую очередь входящих в ННГ) в помощь своим коллегам, работающим в условиях риска, и куда можно обращаться, если организация или человек подвергаются угрозам за свою деятельность по защите прав человека.

Почему мы говорим о защите правозащитников как об отдельной проблеме?

В 2009 году Россию потрясли сообщения об убийствах в январе в центре Москвы адвоката-правозащитника Станислава Маркелова, а в июле — Натальи Эстемировой, сотрудницы правозащитного центра «Мемориал», занимавшейся проблемой внесудебных казней и насильственных исчезновений в Чечне. К сожалению, нападения, угрозы, избиения и убийства тех, кто систематически занимается защитой прав других лиц не новое явление. Мы постоянно продолжаем получать новости об осуждении под разными предлогами людей, чья деятельность связана с защитой прав человека, — Алеся Беяцкого (Белоруссия), Азимжана Аскарлова (Киргизия), Евгения Жовтиса (Казахстан), нескольких десятков активистов правозащитных инициатив в Узбекистане и т. д. Правозащитные организации также продолжают сталкиваться с различными ограничениями в своей деятельности на всем пространстве бывшего Советского Союза. Проблема преследований за правозащитную деятельность стоит и в других странах, в т. ч. и тех, которые принято

считать демократическими (см., к примеру, доклады о положении правозащитников во всем мире фонда «Фронтлайн»¹ и Обсерватории по защите прав правозащитников²).

Правозащитники представляют собой особую группу общественных активистов, деятельность которых направлена на защиту прав других и поддержание пространства политической и гражданской свободы, в котором могла бы развиваться гражданская активность самого разного рода (в т. ч. различные социальные, экологические, антидискриминационные и прочие гражданские инициативы). Защищая это пространство свободы (собраний, ассоциаций, выражения мнения и т. д.), а также выстраивая заслон перед злоупотреблениями и дискриминацией, правозащитники рискуют столкнуться с интересами власть имущих либо с теми, кто не считает, что другие люди обладают равными с ними правами. Продвигая и защищая Право, правозащитники противостоят произволу и грубой силе и уже по этой причине находятся в зоне повышенной опасности. Правозащитники и правозащитные организации — один из трех видов «внесудебных механизмов защиты прав человека» (помимо государственных и «смешанных» институтов), признанных как на национальном, так и на международном уровне³. Защищая и продвигая общепризнанные права человека, правозащитники способствуют исполнению тех обязательств, которые государства взяли на себя в рамках многих международных соглашений.

Таким образом, если правозащитники должным образом не защищены, они не будут в состоянии эффективно защищать права других, а значит, вся система защиты прав человека окажется под угрозой и станет неэффективной. Поэтому действия по защите правозащитников не только обязанность государства, закрепленная и в международных соглашениях, и в национальных документах, но и задача гражданских организаций, даже если непосредственно защита прав человека не входит в направления их деятельности.

Какие нормы гарантируют деятельность правозащитников?

Еще в 1980 году Комиссия по правам человека ООН призывала «все правительства поощрять и поддерживать как отдельных лиц, так и общественные организации, применяющие свои права и обязанности для содействия эффективного соблюдения прав человека, в соответствии со статьями 29 и 30 Всеобщей декларации прав человека». Однако споры о том, как закрепить эти обязательства, продолжались еще долгие годы, пока в 1998 году, когда отмечалось 50-летие принятия Всеобщей декларации прав человека, не завершились принятием Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята резолюцией 53/144 Генеральной ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г.), которую иногда называют Декларацией о правозащитниках.

¹ Доклад за 2011 год доступен по адресу: <http://frontlinedefenders.org/node/17264>.

² Доклад, выпущенный в 2011 году, доступен по адресу: <http://www.fidh.org/Steadfast-in-Protest-2011-Report>.

³ См. Юров А. Тайны Прав Человека и политики, или почему нормальное государство не может жить без правозащитников. М.: МХГ, 2010. URL: <http://www.mhg.ru/files/010/tpr.pdf>.

И хотя в Декларации нигде не встречается слово «правозащитник», она провозглашает право каждого индивидуально и совместно с другими осуществлять деятельность, направленную на поощрение и защиту прав человека и основных свобод, закрепленных во Всеобщей декларации, любыми мирными средствами. Декларация не дает правозащитникам каких-либо особых прав, а объясняет, как зафиксированные в других международных документах основные права человека должны толковаться и применяться в отношении тех, кто осуществляет правозащитную деятельность.

Впоследствии в развитие положений Декларации в рамках ООН были приняты и иные документы. Так, например, 18 декабря 2009 г. Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию 64/163¹, развивающую положения Декларации о правозащитниках, а созданный в 2006 году Совет ООН по правам человека 25 марта 2010 г. принял резолюцию «Защита правозащитников»², в которой призвал государства принять конкретные меры для эффективной реализации положений Декларации.

Целый ряд документов, посвященных защите правозащитников, был принят и на уровне региональных международных организаций. Так, высший политический орган Совета Европы, Комитет министров, 6 февраля 2008 г. принял Декларацию о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, в которой подчеркнул, что осуждает любые нападения на правозащитников и нарушения их прав в любых государствах, призывает государства — членов Совета Европы создавать условия, способствующие работе правозащитников (в т. ч. и через принятие соответствующих системных мер в сфере законодательства и правоприменительной практики) и поручает всем органам и учреждениям Совета Европы, в особенности комиссару по правам человека Совета Европы, уделять особое внимание вопросам, касающимся правозащитников в их соответствующей работе³.

Парламентская ассамблея Совета Европы также обращает внимание на положение правозащитников в государствах — членах Совета Европы (для этого создан специальный пост докладчика по этой тематике), в т. ч. принимает соответствующие резолюции⁴ и выдает сопутствующие рекомендации государственным и межгосударственным органам⁵.

Положению правозащитников, в частности в Российской Федерации, были посвящены резолюции еще одного относительно недавно созданного органа Совета Европы — Конференции международных неправительственных организаций⁶. Первая из них, принятая в 2009 году, была реакцией на убийство С. Маркелова и

¹ См., на сайте ООН в базе документов: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/471/63/PDF/N0947163.pdf?OpenElement>.

² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/129/02/PDF/G1012902.pdf?OpenElement>.

³ См. на сайте Совета Европы: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(06.02.2008\)&Language=lanRussian.1](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(06.02.2008)&Language=lanRussian.1).

⁴ Резолюция ПАСЕ 1660(2009) ([http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2009\]/\[Apr2009\]/Res1660_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2009]/[Apr2009]/Res1660_rus.asp)).

⁵ Рекомендация ПАСЕ 866(2009) ([http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2009\]/\[Apr2009\]/Rec1866_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2009]/[Apr2009]/Rec1866_rus.asp)).

⁶ http://www.coe.int/T/NGO/default_en.asp.

А. Бабуровой¹, вторая, принятая в 2012 году, обращает внимание на случаи давления на правозащитников, противостоящих атмосфере безнаказанности на Северном Кавказе². Этой теме также были посвящены отдельные мероприятия, проводимые при поддержке Конференции, например круглый стол «Развитие национальных институтов по защите прав человека в России — укрепление сотрудничества государства и правозащитников», проведенный в Воронеже 7—8 апреля 2011 г. в рамках Трехлетней программы сотрудничества России и Совета Европы по укреплению гражданского общества³. Следуя рекомендациями круглого стола, тема защиты правозащитников была признана одной из приоритетных для Конференции и была создана Группа по правозащитникам, призванная не только реагировать на случаи давления, но продвигать и совершенствовать существующие стандарты в сфере защиты правозащитников, разрабатывать новые нормы и институты и формировать предложения для других органов Совета Европы, взаимодействующих с правозащитниками.

Стоит упомянуть также документы ОБСЕ (Копенгагенский, Московский, Венский документы, Декларации Будапештской встречи, Астанинского саммита и т. д.), которые так или иначе подчеркивают важность роли правозащитников и международного гражданского общества, в частности в обеспечении системы международного контроля за соблюдением обязательств в сфере человеческого измерения ОБСЕ. Краеугольным камнем в этой системе является принцип, в очередной раз подкрепленный на последнем саммите ОБСЕ в Астане 1—2 декабря 2010 г., что права человека являются предметом прямой и законной озабоченности всех государств — участников ОБСЕ и международного гражданского общества и не относятся исключительно к внутренним делам какого-либо государства.

В нормах ОБСЕ, закрепляющих, к примеру, обязанность государств содействовать деятельности НПО по наблюдению за соблюдением обязательств в области «человеческого измерения» (в т. ч. путем посещения соответствующих стран и регионов организациями из любого государства-участника), заложены основы возможного появления в будущем статуса, о необходимости которого уже сейчас говорят многие правозащитные организации, — статуса «международного правозащитника», схожего по природе с совершенно особым мандатом представителей Международного Красного Креста.

Европейский союз, хотя и не является в отличие от Совета Европы и ОБСЕ организацией, созданной для укрепления общих стандартов в области прав человека, сделал поддержку правозащитников одним из важных направлений своей внешней политики, приняв в 2008 году Руководящие принципы по защите правозащитников (Руководство Европейского союза по проблеме защитников прав человека)⁴. Данный документ является обязательным для всех дипломатических миссий стран Европейского союза в третьих странах и предписывает целый набор действий, направленных на поддержку правозащитников — от внутренней координации и

¹ http://www.coe.int/t/ngo/Articles/CONF_PLE_2009_REC5_protectionHRdefenders_en.asp.

² http://www.coe.int/t/ngo/Articles/CONF_PLE_2012_REC2_HRdefenders_en.asp.

³ Защиты прав человека много не бывает / Международная сеть — Молодежное правозащитное движение. URL: http://yhrm.org/news/network/zashchity_prav_cheloveka_mnogo_ne_byvaet/

⁴ Официальный перевод на русский язык: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st16332-re01.ru08.pdf>.

обмена информацией между дипломатиями до демаршей, мониторинга судебных процессов и посещения правозащитников в местах лишения свободы. Практика исполнения положений этого документа пока еще остается далекой от того, что закреплено на бумаге, и это признается отдельными структурами Евросоюза (см., к примеру, резолюцию Европарламента от 17 июня 2010 г. о политике Евросоюза в отношении правозащитников)¹, однако само по себе оно явилось уникальным началом, закрепившим важные принципы внешнеполитических действий.

Схожие документы постепенно принимаются и в странах, не входящих в Евросоюз, в частности в Норвегии². Американская правозащитная организация «Хьюман райтс фест» в настоящее время совместно с партнерами предпринимает усилия для того, чтобы добиться принятия подобных руководящих принципов для внешнеполитических представительств США³.

На национальном уровне также есть документы, провозглашающие важность правозащитной деятельности, в частности два президентских указа: «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 864 и «О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» от 25 сентября 2004 г. № 1237. В обоих актах поддержка правозащитного движения названа прямой обязанностью государства. В числе прочего органам исполнительной власти субъектов Федерации рекомендуется предоставлять (сдавать в аренду) правозащитным организациям помещения на льготных условиях, учитывать их рекомендации при формировании совещательных и консультативных органов и оказывать правозащитным организациям помощь в их деятельности, а полномочным представителям Президента РФ напрямую предписывается налаживать взаимодействие с правозащитными организациями и привлекать к участию в работе совещательных и консультативных органов представителей правозащитных организаций, действующих на территории соответствующего федерального округа. 17 ноября 2002 г. было принято указание Генеральной прокуратуры РФ № 74 «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями», которое предписывает органам прокуратуры тщательно, полно и объективно проверять сведения, поступившие из правозащитных и иных общественных организаций о неправомерных действиях органов власти, при необходимости принимать участие в мероприятиях правозащитных организаций, а работу по взаимодействию с ними отражать в годовом докладе отдельным разделом.

Отдельно стоит отметить особую роль уполномоченного по правам человека Российской Федерации, который взаимодействует с правозащитниками через созданный при нем Экспертный совет, а также в рамках своей деятельности по рассмотрению жалоб и реагированию на случаи массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение, к

¹ Резолюция 2009/2199(INI) / Европарламент. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0226+0+DOC+PDF+V0//EN>

² См. на сайте МИДа Норвегии: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/human-rights/human-rights-defenders.html?id=506850>.

³ U.S. Should Institutionalize its Commitment to Human Rights Defenders / Human Rights First. 2011. June 30. URL: <http://www.humanrightsfirst.org/2011/06/30/usg-should-institutionalize-its-commitment-to-human-rights-defenders/>

которым, безусловно, относятся и нападения, убийства правозащитников, давление на правозащитные организации.

Внимание этой проблеме уделяет и Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, в состав которого входят ведущие представители российского правозащитного движения — Людмила Алексеева, Светлана Ганнушкина, Валентин Гефтер и др.¹

С текстами упомянутых и иных документов по защите правозащитников можно ознакомиться в сборниках, в разное время подготовленных командой по защите правозащитников Молодежного правозащитного движения совместно с МХГ².

Какие механизмы существуют для того, чтобы обеспечить защиту правозащитников?

Международные межгосударственные организации

Наряду с закреплением норм по защите правозащитников в различных международных документах возникают и сопутствующие институты, в мандат которых входит надзор за их соблюдением. Остановимся подробнее на основных из них, прежде всего на тех, в рамках которых предусмотрен механизм для обращений по конкретным случаям преследований.

1. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников

Мандат специального докладчика по вопросу о положении правозащитников (прежде — специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников) был учрежден как механизм специальных процедур в 2000 г. резолюцией 2000/61 Комиссии ООН по правам человека.

Деятельность специального докладчика включает в себя и защиту правозащитников, и защиту самих прав на защиту прав человека. Его основная роль в этом случае состоит в следующем:

◇ поиск, получение, рассмотрение информации о положении и правах всех лиц, которые индивидуально или совместно с другими занимаются поощрением и защитой прав человека и основных свобод;

◇ налаживание сотрудничества и ведение диалога с правительствами и другими заинтересованными сторонами относительно поощрения и эффективного осуществления Декларации ООН о правозащитниках;

◇ подготовка рекомендаций по повышению эффективности защиты правозащитников и принятие последующих мер в соответствии с рекомендациями.

Ключевая роль специального докладчика состоит в том, что он должен сообщать о положении правозащитников во всех частях мира и о возможных средствах усиления их защиты при полном соблюдении Декларации.

¹ Подробнее см. на сайте Совета: <http://www.president-sovet.ru/structure>.

² См., к примеру: Защита правозащитников: сб. нормативных актов. М.: МХГ, 2011. URL: <http://www.mhg.ru/files/011/zpr1.pdf>.

Связаться со специальным докладчиком можно по следующему адресу (вся корреспонденция должна строго относиться к его мандату):

Special Rapporteur on the situation
of human rights defenders
Office of the United Nations High Commissioner or Human Rights
Palais des Nations
8-14, avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10

Адрес электронной почты для жалоб: urgent-action@ohchr.org (в теме сообщения должно быть указано, что оно относится к мандату специального докладчика по положению правозащитников). Адрес для связи по другим вопросам: defenders@ohchr.org, факс: +41(0)22-917-9006, тел.: +41(0)22-917-1234 — коммутатор ООН в Женеве.

Звонящие должны сказать, что хотят поговорить с сотрудниками Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, оказывающими поддержку специальному докладчику по вопросу о положении правозащитников.

2. Комиссар Совета Европы по правам человека

Основные цели деятельности комиссара, включенные в его мандат:

- ◇ поощрение эффективного соблюдения прав человека и содействие государствам-членам в реализации стандартов Совета Европы в области прав человека;
- ◇ продвижение образования и просвещения в области прав человека в государствах — членах Совета Европы;
- ◇ определение недостатков в законодательстве и правоприменительной практике, связанных с правами человека;
- ◇ поддержка деятельности национальных правозащитных институтов;
- ◇ предоставление консультаций и информации в отношении защиты прав человека в регионе.

Комиссар не может принимать меры по индивидуальным жалобам, но может делать заключения и предпринимать более широкие инициативы на основании надежной информации о нарушениях прав человека.

Роль комиссара в вопросах защиты правозащитников и развития благоприятной среды для их деятельности подкреплена в упоминавшейся выше Декларации Комитета министров от 6 февраля 2008 г. Декларация призывает комиссара по правам человека укрепить роль и потенциал своего офиса для обеспечения сильной и эффективной защиты правозащитников через:

- ◇ продолжение действий на основании информации, получаемой от правозащитников и из других соответствующих источников, включая омбудсменов, или национальных организаций по защите прав человека;
- ◇ обращение в той форме, которую сочтет целесообразной сам комиссар, к компетентным органам власти для оказания им содействия в поиске решений, соответствующих обязательствам, проблем, с которыми могут сталкиваться право-

защитники, особенно в таких серьезных ситуациях, когда необходимы срочные действия;

◇ продолжение встреч с широким кругом правозащитников во время посещения стран и при подготовке публичных докладов о положении правозащитников;

◇ работу в тесном сотрудничестве с другими межправительственными организациями и учреждениями, в частности с координационным центром БДИПЧ ОБСЕ для правозащитников, с Европейским союзом, специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников.

Информацию о положении правозащитников и их работе, включая сообщения об угрозах и нарушениях их прав человека, можно предоставлять по адресу:

Office of the Commissioner
for Human Rights
Human Rights' Defenders Programme
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex, FRANCE

Адрес электронной почты: commissioner@coe.int (пожалуйста, в теме сообщения укажите: «Human Rights' Defenders Programme»), тел.: + 33(0)390-21-5053.

Более подробная информация на сайте комиссара по правам человека: www.coe.int/t/commissioner/Activities/HRD/default_en.asp.

3. Контактный пункт для правозащитников и национальных институтов по правам человека БДИПЧ ОБСЕ

Основываясь на своем опыте работы с правозащитниками и национальными учреждениями по правам человека и следуя рекомендациям Дополнительного совещания по человеческому измерению «Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты» 2006 года, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в 2007 году создало Контактный пункт для правозащитников и национальных институтов по правам человека и открыло соответствующую программу его поддержки.

Контактный пункт осуществляет мониторинг положения правозащитников, выявляет возникающие перед ними проблемы и содействует реализации их интересов. Контактный пункт поддерживает работу правозащитников через тренинги, образовательные программы и консультации, осуществляемые во взаимодействии с другими межправительственными структурами по поддержке и защите правозащитников, национальными и международными НПО.

В числе конкретных видов деятельности Контактного пункта:

◇ *Подготовка сотрудников национальных правозащитных учреждений*

БДИПЧ поддерживает региональные образовательные программы, направленные на повышение независимости национальных правозащитных учреждений и наращивание их потенциала по работе с индивидуальными жалобами на нарушения прав человека.

◇ *Деятельность по свободе ассоциаций и собраний*

БДИПЧ организует региональные круглые столы по вопросам, связанным со свободой ассоциаций и собраний, таким как регистрация НПО, оплата регистрационного сбора, налогообложение НПО, финансирование НПО из зарубежных источников и статус местных отделений международных НПО. Следом за публикацией Руководящих принципов по свободе мирных собраний разрабатываются Руководящие принципы для законодателей и лиц, принимающих решения по практическим вопросам, касающимся свободы ассоциаций. Эти руководящие принципы должны продвигать условия, благоприятствующие свободному функционированию НПО и работе правозащитников.

◇ *Наращивание потенциала НПО*

Планируется серия обучающих мероприятий с целью расширения знаний правозащитников о стандартах прав человека и развития умений по осуществлению мониторинга и ведению действий по защите общественных интересов (например, по обучению ведению мониторинга прав на мирные собрания).

Контакты:

OSCE Office for Democratic Institutions
and Human Rights
Human Rights Department
Al. Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw, Poland

Адрес электронной почты: humanrights@odihhr.pl, тел.: +48-22-520-0600, факс: +48-22-520-0605.

Более подробная информация на сайте: <http://www.osce.org/odihhr/44936>.

Международные и иностранные НПО

Помимо международных межгосударственных институтов, свои механизмы защиты создают и неправительственные организации и их коалиции, часть из которых выделили защиту правозащитников в самостоятельное направление деятельности.

1. Обсерватория по защите прав правозащитников

Обсерватория по защите прав правозащитников создана в 1997 году как совместная программа Международной федерации прав человека и Всемирной организации против пыток.

Цель этой программы — работать с конкретными случаями для предупреждения репрессий в отношении правозащитников или их отмены. Программа является попыткой ответа НПО и международного сообщества на систематические притеснения правозащитников и базируется на том убеждении, что усиление сотрудничества и солидарности с правозащитниками и их организациями помогает провать изоляцию, в которой они находятся, и повысить их защиту и безопасность.

Обсерватория поставила перед собой цели:

1) создать механизм эффективного оповещения международного сообщества о случаях притеснения защитников прав и фундаментальных свобод человека, особенно если требуется срочное вмешательство;

2) вести наблюдение за судебными процессами и в случае необходимости оказывать юридическую поддержку пострадавшим;

3) организовывать международные миссии для проведения расследований и выражения солидарности;

4) оказывать индивидуальную помощь правозащитникам, в т. ч. материальную, с целью обеспечения безопасности в случае противоправных действий против них;

5) готовить, публиковать и распространять по всему миру отчеты о нарушениях прав и свобод лиц и организаций, занимающихся защитой прав человека в разных странах;

6) проводить акции по мобилизации, в частности, специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, а также по мере необходимости других специальных механизмов;

7) работать над мобилизацией других региональных и международных межправительственных организаций.

Координаты «горячей линии»: appeals@fidh-omct.org, тел.: +33(0)143-55-5505, факс: +33(0)143-55-1880 (FIDH); тел.: +41-22-809-4939, факс: +41-22-809-4929 (ОМСТ).

Более подробная информация: <http://www.fidh.org/-Pravozaschitniki->, <http://fidh-omct.org/human-rights-defenders>.

2. Международный фонд по защите правозащитников «Фронтлайн»

Международный фонд «Фронтлайн» был основан в Дублине (Ирландия) в 2001 году с целью защиты правозащитников. Работа «Фронтлайн» направлена на решение задач, поставленных самими правозащитниками, включая практическую защиту, сетевое взаимодействие, обучение, а также доступ к международным структурам, действующим от имени и в интересах правозащитников. Задачей «Фронтлайн» является оказание срочной практической поддержки правозащитникам в ситуации риска, в т. ч. посредством круглосуточной телефонной линии экстренной помощи, а также содействие в привлечении внимания к деятельности правозащитников и в признании угрожающих им опасностей. Фонд предлагает малые гранты, предназначенные для обеспечения безопасности правозащитников, и занимается проведением кампаний и лоббированием интересов правозащитников, действующих в условиях повышенного риска. В чрезвычайных ситуациях Фонд помогает правозащитникам временно переехать в безопасное место. «Фронтлайн» также проводит исследования и публикует доклады о положении правозащитников в отдельных странах, разрабатывает справочные материалы и учебно-методические пособия для правозащитников, помогает организовать сетевое взаимодействие и обмены опытом правозащитников разных стран мира. «Фронтлайн» содействует укреплению международных и региональных механизмов по защите правозащитников.

Координаты «горячей линии»: тел.: +353-121-00-489 (круглосуточно, на арабском, английском, французском, русском или испанском языках).

Электронная форма: <https://www.frontlinedefenders.org/secure/comment.ru.html>.
Скайп: front-line-emergency.
Более подробная информация: <http://www.frontlinedefenders.org/ru>.

3. Фонд содействия НПО под угрозой

Инициатива целого международного консорциума организаций, занимающихся защитой прав человека и содействием правозащитникам, объявлена 1 июля 2011 г. Фонд создает глобальную сеть для оказания помощи организациям гражданского общества, которые сталкиваются с ситуациями риска и угрозы.

В состав консорциума вошли следующие организации: «Фридом хаус», Международный центр некоммерческого права (США), «Фронтлайн» (Ирландия), СИВИКУС — Всемирный альянс за гражданское участие (ЮАР), Азиатский форум по правам человека и развитию (Таиланд), «Человек в беде» (Чехия) и Шведский международный либеральный центр. Правительства Австралии, Бенина, Канады, Чили, Чехии, Дании, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Швеции, Великобритании и США заявили о поддержке фонда.

Для получения дополнительной информации о возможностях фонда можно связываться с любой из организаций, входящих в консорциум, а также писать на адрес «Фридом хаус» как ведущей организации: info@freedomhouse.org, тел. +1-202-296-5101, факс +1-202-293-2840.

4. Другие организации

«Международная Амнистия»: <http://amnesty.org/en/human-rights-defenders>.

«Хьюман райтс вотч»: <http://www.hrw.org/en/our-work/defenders>.

Международная служба по правам человека (Швейцария): <http://www.ishr.ch/human-rights-defenders>.

Международный фонд Домов прав человека (Норвегия): <http://humanrightshouse.org>.

«Хьюман райтс фёст» (США): <http://www.humanrightsfirst.org/our-work/human-rights-defenders>.

«Сивил райтс дефендерс» (Швеция): <http://www.civilrightsdefenders.org>.

«Человек в беде» (Чехия): <http://www.clovekvtisni.cz>.

Национальные НПО

На национальном уровне также создаются координационные механизмы по обеспечению совместного реагирования на случаи преследования и выстраивания систем защиты правозащитников.

1. Центр оперативного реагирования по защите правозащитников в России

Представляет собой общий механизм реагирования на случаи угроз и давления в отношении правозащитников, созданный при участии крупнейших

российских организаций, специализирующихся на данной тематике: МХГ, Ассоциации «АГОРА», правозащитного центра «Мемориал», Молодежного правозащитного движения, межрегиональной группы «Правозащитная сеть», Независимого экспертно-правового совета.

Центр занимается вопросами обеспечения защиты правозащитников — активистов и организаций, занимающихся систематической деятельностью по защите прав человека в России.

Задачи Центра:

◇ оперативный сбор и распространение информации о случаях давления на правозащитников;

◇ обеспечение диспетчерского и координационного сопровождения в действиях гражданских и правозащитных организаций по конкретным случаям, связанным с давлением на правозащитников и правозащитные организации;

◇ взаимодействие с органами власти, в т. ч. с правоохранительными органами по вопросам защиты правозащитников.

Центр призван стать площадкой для правозащитных организаций с целью разработки стратегии и тактики действий по конкретным случаям давления на правозащитников.

Компоненты работы Центра:

а) «горячая линия» по защите правозащитников: включает в себя телефонный номер, форму для отправки сообщений на сайте, а также электронный адрес, по которым будет возможно сообщать о случаях давления на правозащитников, физических угроз и иных случаях, связанных с их безопасностью;

б) сбор, обобщение и распространение информации о случаях давления: определение круга лиц, на которых оказывается давление и будет собираться информация; помимо информации, поступающей непосредственно на горячую линию, будет проводиться мониторинг информационного пространства для отслеживания иных случаев давления и преследования;

в) разработка классификатора угроз в отношении правозащитников и типовых алгоритмов реагирования на возникающие вызовы: разработка типового алгоритма первичных, а также долгосрочных действий в ответ на те или иные типы угроз; ознакомление с опытом подобной работы в других странах;

г) Организация сетей и сообществ вокруг Центра: включение в защиту правозащитников большого числа людей, общественных организаций;

д) взаимодействие с правоохранительными и иными государственными органами: отслеживание хода расследования резонансных дел по защите правозащитников, подготовка и продвижение рекомендаций в адрес органов власти на национальном и региональном уровне.

Электронный адрес: contact@sos-hrd.org, тел.: +7(915)460-1036.

Какие действия возможны в случае угроз и рисков для деятельности правозащитников?

Реагирование на отдельные случаи преследования в значительной степени зависит от каждой конкретной ситуации. Это могут быть как меры, направленные на обеспечение физической защиты (перемещение, охрана, оборудование офиса и

жилища камерами и специальным оборудованием), оказание юридической помощи (привлечение адвоката), так и меры, направленные на привлечение общественного и политического внимания (информационные действия, заявления, обращения в политические органы как на национальном, так и на международном уровне), демонстрацию солидарности (различные общественные действия, акции, кампании), укрепление репутации отдельного правозащитника или организации.

Однако наряду с мерами индивидуального характера необходимы и усилия по выстраиванию системы защиты, которая складывается из нескольких компонентов:

1) нормы, гарантирующие свободу правозащитной деятельности и создающие для нее условия;

2) национальные и международные институты, специализирующиеся на защите правозащитников, эффективно и оперативно реагирующие на разных уровнях;

3) алгоритмы координации и реагирования в условиях риска и угроз, позволяющие обеспечить оперативную мобилизацию, информирование заинтересованных акторов и избежать дублирования;

4) сети солидарности и взаимной поддержки внутри правозащитного сообщества;

5) система общественной поддержки правозащитников: когда в правозащитной деятельности участвует большое число граждан, а правозащитники пользуются значимой поддержкой со стороны общества, тогда и все остальные меры по их защите будут эффективны.



Таким образом, на данный момент существует довольно много возможностей для правозащитников получить поддержку от коллег и разных специализированных институтов. Тем не менее актуальность темы защиты правозащитников не ослабевает. Призываем коллег как из негосударственных, так и из государственных структур по защите прав человека присоединяться к конкретным инициативам.

Рекомендуемый список публикаций, которые доступны на сайте МХГ ¹

- Боннэр Е. Постскрипtum. Книга о горьковской ссылке
Сахаров А. Размышления о прогрессе, мирном сосуществовании и интеллектуальной свободе
Буковский В. Ворчание последнего диссидента
Синявский А. Диссидентство как личный опыт
Решетовская Н. В споре со временем
Старовойтова Р. Воспоминания. Записи конца 2002 — начала 2003 года
Крыловский В. ГЛЫБА (о Евдокимове Борисе Дмитриевиче)
Власть и диссиденты. Из документов КГБ и ЦК КПСС
Орлов Ю. Опасные мысли
Голдберг П. Заключительный акт
Документы Московской Хельсинкской группы (1976—1982)
Крыловский В. Валерий Марченко: Хроника убийства
Моисеев В. Как я был «южнокорейским шпионом»
Черный Э. «Шпионы» рождаются на Лубянке
Просветительские семинары Московской Хельсинкской группы 1991–1996 гг. (под руководством Л. И. Богораз)
Алексеева Л. История инакомыслия в СССР
Каминская Д. Записки адвоката
Ковалев С. Прагматика политического идеализма
Терновский А. Мне без вас одиноко
Щаранский Н. Не убоюсь зла
Григоренко П. В подполье можно встретить только крыс
Марченко А. Мои показания; От Тарусы до Чуны; Живи как все
Буковский В. Московский процесс
Даниэль Ю. Искупление

¹ См. <http://www.mhg.ru/publications/7109F51>. Рекомендуем также ресурс «Музыка социально-го и гражданского действия»: <http://music-action.livejournal.com/537722.html>.

КУРС «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»
учебное пособие

Редактор, верстка Н. Костенко

Бум. офсетная. Формат 70×100/16. Тираж 1000 экз.
Московская Хельсинкская группа. 107045, Москва, Б. Головин пер., д. 22, стр. 1.
Тел./факс (495) 607-6069. E-mail: mhg-main@mail.ru. Адрес в Интернете: www.mhg.ru.
Отпечатано типографии «Микропринт» по заказу Московской Хельсинкской группы.
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д.3.
Распространяется бесплатно.