

Глава пятая

Защита общественных интересов в международных межправительственных организациях

После завершения Второй мировой войны защита прав человека стала предметом серьезной озабоченности во всем мире. Международное сообщество, действуя как на региональном, так и на глобальном уровне, создало сложную систему международных и региональных соглашений и других механизмов, призванных расширять и защищать права людей, находящихся под юрисдикцией отдельных государств. В 1945 г. 51 государство создало Организацию Объединенных Наций (ООН) с целью поддержания мира посредством международного сотрудничества и коллективной безопасности. Объединяя 189 государств, ООН сегодня — самая большая международная организация, способствующая международному сотрудничеству и защите прав человека. Совет Европы (СЕ), созданный в 1949 г. одиннадцатью западноевропейскими государствами, стремится к достижению большего единства между своими членами, защищая их общие идеалы и принципы. Способствуя экономическому и общественному прогрессу, СЕ в то же время является наиболее эффективной региональной организацией по защите прав человека. Объединяя 45 государств, включая почти все страны Центральной и Восточной Европы, СЕ стал важнейшим катализатором улучшения ситуации с соблюдением прав человека в этих странах в период политических, экономических и социальных преобразований.

Никогда не были столь велики возможности участия и политического влияния НПО для защиты общественных интересов в региональных и международных органах. Деятельность этих организаций продолжает расширяться, и им важно хорошо понимать те возможно-

сти, которые предоставляют ООН и СЕ для участия НПО в защите прав человека в своих странах и во всем регионе. Для использования многих из механизмов, созданных в рамках этих органов, частные лица и НПО должны исчерпать все эффективные внутренние средства правовой защиты, прежде чем направлять жалобу или иным образом искать защиты на международной арене. Об этом не следует забывать — и тем не менее, для НПО, заинтересованных в такой деятельности и подготовленных к ней, существуют огромные возможности. При хорошем знании различных хартий, соглашений, конвенций и соответствующих обязательств государств НПО могут играть важнейшую роль в осуществлении контроля за соблюдением государствами соглашений о защите прав человека и иных международных норм и выполнении ими своих обязательств.

Первый раздел настоящей главы посвящен Совету Европы. В нем дается общий обзор структуры СЕ и политических и судебных механизмов, существующих в его рамках для защиты прав человека. Кратко описывается каждый из этих механизмов, включая обсуждение роли НПО в их использовании. Второй раздел главы посвящен Организации Объединенных Наций и включает в себя обзор важнейших механизмов системы защиты прав человека ООН (основанных на Уставе ООН либо на отдельных соглашениях). В этом разделе также обсуждаются возможности участия НПО и даются полезные рекомендации с использованием конкретных примеров защиты НПО общественных интересов в различных организациях под эгидой ООН.

Разумеется, между региональными и универсальными организациями есть важные сходства и различия — так же как и между механизмами, существующими в рамках этих организаций. НПО следует взвешивать относительные преимущества и недостатки каждого механизма или международного соглашения, чтобы определить, какой именно путь наиболее соответствует их целям. Где только возможно, НПО должны тщательно проанализировать, где и как эти механизмы уже использовались, и изучить опыт других НПО или частных лиц, которые уже прибегали к таким механизмам или принимали участие в процессе защиты общественных интересов. Настоящая глава также содержит информацию о тех факторах, которые необходимо учитывать при определении оптимального механизма для конкретного дела или конкретной проблемы.

НПО и европейская система защиты прав человека

В настоящем разделе разъясняется:

- какие правовые и политические механизмы защиты прав человека существуют в рамках СЕ;
- как НПО могут использовать такие механизмы для содействия защите прав человека;
- каковы процедуры принятия в состав СЕ и осуществления СЕ контроля за соблюдением прав человека;
- в чем состоит роль НПО в расширении защиты прав человека посредством механизмов СЕ, информировании и обучении.

1. Механизмы защиты прав человека в рамках Совета Европы

Совет Европы играет важнейшую, центральную роль в защите и расширении прав человека во всей Европе. Организация была основана в 1949 г. как ответ на ужасы Второй мировой войны, и ее основной целью была и остается защита и расширение определенных общих идеалов и принципов ее членов. Именно в этом смысле ст. 3 Статута Совета Европы требует, чтобы «каждый член Совета Европы... признава[л] принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами». В рамках СЕ, штаб-квартира которого находится в Страсбурге, действует ряд органов, непосредственно осуществляющих защиту прав человека. Хотя наиболее известный из них Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) действует в судебной сфере, важно также понимать политический аспект организации и действие других механизмов, которые могут использоваться для защиты уязвимых групп населения. Вот почему ниже описываются как правовые, так и политические механизмы с указанием на то, каким образом работающие в сфере защиты прав человека НПО могут использовать каждый из них.

Сегодня в СЕ состоит не только небольшая группа европейских государств. На апрель 2003 г. к 45 странам-участницам относятся все западноевропейские государства и следующие страны Центральной и Восточной Европы (в скобках указан год вступления): Азербайджан (2001), Албания (1995), Армения (2001), Болгария (1992), Босния и Герцеговина (2002), бывшая югославская Республика Македония (1995), Венгрия (1990), Грузия (1999), Латвия (1995), Литва (1993),

Молдова (1995), Польша (1991), Российская Федерация (1996), Румыния (1993), Сербия и Черногория (2003), Словакия (1993), Словения (1993), Украина (1995), Хорватия (1996), Чехия (1993) и Эстония (1993).

2. Правовые механизмы в рамках Совета Европы

2.1. Европейская конвенция о защите прав человека (1950)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которую также называют Европейской конвенцией о защите прав человека (ЕКПЧ), является, несомненно, наиболее известным и, по мнению многих, наиболее эффективным из региональных соглашений в области прав человека. Вступающие в СЕ государства обязаны подписать Конвенцию после вступления и ратифицировать ее в течение года. Ратифицируя Конвенцию, государства принимают на себя обязательство гарантировать каждому, находящемуся под их юрисдикцией, гражданские и политические права и свободы, закрепленные Конвенцией. Первоначальный список прав был расширен последующими протоколами, а прецеденты Европейского суда по правам человека укрепили и развили значение этих прав в еще большей степени.

Все государства — члены СЕ, за исключением Ирландии, инкорпорировали Конвенцию в свои внутренние правовые системы, что позволяет национальным судам полностью учитывать ее положения при рассмотрении жалоб и исков внутри страны. После исчерпания внутренних средств судебной защиты любое лицо может обратиться в Страсбург с жалобой на нарушение Конвенции государством-участником.

Всем лицам, заявляющим о нарушении их прав, гарантируемых Конвенцией, предоставляется непосредственный доступ к Европейскому суду по правам человека, который заседает на постоянной основе в Страсбурге. 1 ноября 1998 г. в связи со стремительным расширением состава стран-участниц и необходимостью сократить сроки рассмотрения дел двухчленная система из комиссии и суда была заменена единым постоянно действующим Европейским судом по правам человека. Соблюдение права на направление индивидуальной жалобы является с этого момента обязательным для каждого государства-участника (ранее оно было, по крайней мере теоретически, добровольным). Все явно необоснованные жалобы отсекаются на ранней стадии путем признания их неприемлемыми комитетом из трех судей.

Из почти 260 000 индивидуальных жалоб, зарегистрированных с момента вступления в силу Конвенции до конца 2002 г., большинство было признано неприемлемыми, в основном по следующим причинам: явная необоснованность; жалобы на нарушение прав, не гарантируемых Конвенцией; жалобы против государств, не являющихся участниками Конвенции; неисчерпание внутренних средств правовой защиты. Тем не менее по состоянию на начало 2003 г. более 8000 жалоб были признаны приемлемыми. Описание процессуальных аспектов направления жалобы в Европейский суд можно найти в главе 3 «Стратегическая судебная защита общественных интересов» настоящего пособия. С решениями Суда на английском и французском языках можно ознакомиться на его веб-сайте по адресу: <http://www.echr.coe.int>.

Роль НПО. Негосударственная организация может направить жалобу на нарушение Европейской конвенции о защите прав человека *только* в том случае, если сама эта НПО считает себя жертвой нарушения (ст. 34 Конвенции). Поэтому подобные дела чаще всего затрагивают такие вопросы, как свобода выражения мнения, объединений и собраний.

Однако НПО могут оказывать крайне полезные консультации и даже представлять интересы частных лиц или групп лиц, желающих направить жалобу. Они часто оказывают помощь заявителям в составлении первоначального текста жалобы, а многие продолжают оказывать им содействие на разных стадиях ее рассмотрения. Тем не менее НПО редко представляют интересы заявителей напрямую; более распространено привлечение организациями независимых юристов. Нередко бывает, что жалоба направляется в Страсбург по инициативе НПО, когда в решении важной проблемы в сфере прав человека внутренние средства правовой защиты оказываются неэффективными. Такое содействие часто имеет огромное значение, помогая преодолеть неравенство возможностей сторон. Как замечает Марек Антони Новицкий, польский юрист и бывший член Европейской комиссии по правам человека, «немногие заявители могут противостоять напору специально обученных специалистов, которые обычно имеются в распоряжении государства».

Хотя прямое представительство интересов заявителей в ЕСПЧ штатными юристами НПО до сих пор остается довольно редким явлением, исключений в последнее время становится все больше. В качестве примера можно назвать Болгарский Хельсинкский комитет, штатные юристы которого направили в Страсбургский суд 41 жалобу в пе-

риод с 1996 по 2001 г. НПО могут также играть неоценимую роль в обучении нормам международного права в сфере прав человека, как более подробно рассказывается в подразделе 6 ниже, что приводит к расширению круга юристов, готовых представлять интересы заявителей.

Время от времени Суд принимает у НПО заключения в порядке *amicus curiae* («друг суда»), которые содержат информацию, помогающую Суду провести анализ по затрагиваемым в деле вопросам. Для этого индивидуальный эксперт или организация должны продемонстрировать непосредственную заинтересованность в результатах рассмотрения дела, а также показать, что их участие служит интересам надлежащего отправления правосудия. Статья 36(2) Конвенции в настоящее время прямо предусматривает представление письменных замечаний или участие в слушаниях третьих сторон, которыми может быть «любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем», по приглашению Председателя Суда.

Участие НПО в судопроизводстве ЕСПЧ

За последние пятнадцать лет НПО участвовали в рассмотрении Европейским судом по правам человека более чем сорока дел, включая следующие:

«**Международная амнистия**» по делу *Chahal v. U.K.* (1996). Заявителем по этому делу был активист движения сикхов, которого Великобритания хотела депортировать в Индию. Правительство утверждало, что заявитель участвовал в террористической деятельности и угрожал национальной безопасности страны. Заявитель утверждал, что в случае депортации он мог быть подвергнут пыткам или убит.

Когда письменные замечания могут быть поданы сразу несколькими НПО, это усиливает их позицию и придает ей большую убедительность. Среди примеров такого подхода можно назвать:

Организации *Article 19* и *INTERIGHTS* по делам *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (1994), где шла речь о сатирическом фильме, который был расценен как богохульство, и *Goodwin v. U.K.* (1996), связанному с правом журналистов не раскрывать свои источники информации.

Организации *Liberty*, *INTERIGHTS* и *Комитет по отправлению правосудия* по делу *Brannigan and McBride v. U.K.* (1993), касающемуся

приостановки государством в условиях чрезвычайного положения действия процессуальных гарантий при задержании.

Организации *Liberty, Консультационный центр по правам личности в Европе (AIRE)* и *Совместный совет по защите иммигрантов* по делу *Chahal*, описанному выше.

Давая заключения в качестве *amici curiae*, НПО предоставляют Суду крайне полезную информацию, особенно касающуюся сравнительного правоведения, к которой Суд в противном случае не имел бы доступа. Есть основания полагать, что информация и аргументация НПО сыграли важную роль в вынесении Судом некоторых решений.

Европейский центр защиты прав цыган (ЕЦПЦ) направил в Суд свое заключение по делу *Asenov and Others v. Bulgaria* (1998). В заключении указывалось, что ст. 3 в сочетании с обязательствами государства в соответствии со ст. 1 Конвенции, предусматривающей предоставление гарантируемых Конвенцией прав всех и каждому, должна быть истолкована как требование проведения эффективного расследования по жалобам на применение пыток. В поддержку своей позиции ЕЦПЦ предоставил фактическую информацию о применении болгарской полицией насилия в отношении цыган и реакции правоохранительных органов Болгарии на подобные жалобы, а также аргументы, основанные на Конвенции и других нормах международного права. Суд согласился с этой аргументацией и указал, что если лицо «выступает с недоказанным заявлением о том, что он был подвергнут серьезному неправомерному воздействию со стороны сотрудников полиции... Статья 3 в сочетании с общей обязанностью государства в соответствии со Статьей 1 подразумевает требование провести эффективное официальное расследование».

НПО могут также играть важную роль после вынесения Судом окончательного решения. Такое участие организаций гражданского общества особенно значительно, когда речь идет о делах, по которым было установлено, что нарушения прав человека стали следствием применения определенных норм внутреннего законодательства. В таких случаях НПО могут привлекать к решению Суда внимание СМИ, распространять текст решения среди законодателей, инициировать кампанию по внесению изменений в законодательство или принять участие в уже идущей кампании. Нарушения, которые вытекают из толкования национальными судами положений Конвенции, требуют изменения правоприменительной практики в стране. В такой ситуации

НПО могут оказать огромную помощь, публикуя прецеденты Суда и широко распространяя их среди судей, прокуроров и адвокатов. НПО могут также содействовать общему знакомству юридического сообщества своей страны со стандартами Европейского суда по правам человека.

Решения Европейского суда по правам человека по жалобам в отношении Российской Федерации

По состоянию на конец 2003 г. в Европейский суд по правам человека поступило около 20 тыс. жалоб в отношении Российской Федерации. Большая их часть была признана Судом неприемлемыми. Решения по существу были вынесены Судом по восьми жалобам; ниже кратко излагается суть жалоб и решений Суда в хронологическом порядке. Еще около 20 жалоб были признаны Судом полностью или частично приемлемыми и, следовательно, будут рассмотрены по существу, если стороны не достигнут мирового соглашения.

***Burdov v. Russia*, решение от 7 мая 2002 г., Application no. 59498/00.** Заявитель участвовал в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, в результате чего пострадал от чрезмерной дозы радиоактивного излучения. В 1991 г. ему была назначена компенсация, однако вплоть до 2001 г. (когда уже была направлена жалоба в Суд) ни компенсация, ни пени выплачены не были, несмотря на вынесение нескольких судебных решений в пользу заявителя. Суд признал нарушение в отношении заявителя ст. 6(1) Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство) и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции (право на уважение своей собственности).

***Kalashnikov v. Russia*, решение от 15 июля 2002 г., Application no. 47095/99.** В июне 1995 г. заявитель был взят под стражу, а в 1999 г. он был признан виновным в присвоении чужого имущества и осужден к лишению свободы. Все это время он содержался в следственном изоляторе в условиях, которые в решении по данному делу были приравнены Судом к бесчеловечному и унижающему достоинство обращению в соответствии со ст. 3 Конвенции. Срок разбирательства, исчисляемый Судом с момента возбуждения уголовного дела, составил в общей сложности более пяти лет. При оценке сложности дела Суд, признав, что в деле присутствовало большое количество доказательств и свидетелей, особо отметил, что в течение двух лет вообще не проводилось никаких следственных действий, поэтому Суд признал нарушение Россией ст. 6(1) в части разумного срока судебного разбирательства. Наконец, неоправ-

данно длительный период содержания заявителя под стражей нарушил ст. 5(3) Конвенции.

***Posokhov v. Russia*, решение от 4 марта 2003 г., Application no. 63486/00.** Заявитель был осужден в 2000 г. районным судом в составе председательствующего и двух народных заседателей. Обжаловав приговор в кассационном порядке, заявитель указал на незаконность состава суда, так как общая продолжительность участия народных заседателей в рассмотрении дел в 2000 г. превысила 14 дней, вопреки действовавшему на тот момент законодательству. Кроме того, указывалось, что срок полномочий одного из заседателей истек еще до момента рассмотрения дела заявителя и что в деле отсутствовал протокол жеребьевки среди народных заседателей. Жалоба заявителя была оставлена без удовлетворения, как и последующие жалобы в надзорном порядке. Впоследствии выяснилось также, что официальных списков народных заседателей на момент осуждения заявителя вообще не существовало. Европейский суд признал нарушение ст. 6(1) (право на справедливое судебное разбирательство судом, созданным на основании закона).

***Ryabykh v. Russia*, решение от 24 июля 2003 г., Application no. 52854/00.** Заявительница обратилась в районный суд с иском к местному отделению Сбербанка и федеральной казне о возмещении ущерба, понесенного вследствие инфляции и обесценивания средств, размещенных в Сбербанке в 1991 г. Иск был удовлетворен, однако затем решение суда было отменено, а дело направлено на новое рассмотрение. После повторного удовлетворения иска президиум областного суда вынес решение о полном отказе в иске, не уведомив заявительницу о рассмотрении протеста председателя областного суда. Это решение было отменено Верховным Судом РФ по протесту заместителя его председателя. Впоследствии суд первой инстанции еще несколько раз удовлетворял иск заявительницы, а областной суд возвращал дело на новое рассмотрение. По данному делу Европейский суд признал отмену вступившего в законную силу судебного решения в надзорном порядке нарушением ст. 6 Конвенции (право на справедливый суд).

***Smirnova v. Russia*, решение от 24 июля 2003 г., Applications no. 46133/00 и 48183/00.** В отношении двух заявителец в 1993 г. было возбуждено уголовное дело по подозрению в получении банковского кредита мошенническим путем. С 1993 по 2002 г. их четырежды заключали под стражу; одна из заявительниц содержалась под стражей в общей сложности более четырех лет, вторая — более полутора лет. При избрании меры пресечения российские правоохранительные органы фактически не обосновывали необходимость избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, что, по мнению суда, составило на-

рушение ст. 5(1) (право на свободу и личную неприкосновенность) и 5(3) (право каждого задержанного или заключенного быть незамедлительно доставленным к судье или быть освобожденным до суда) Конвенции. Суд также признал нарушение ст. 6(1) Конвенции в части разумного срока судебного разбирательства в отношении обеих заявительниц и ст. 8 (право на уважение личной жизни) в отношении одной из заявительниц: у нее был изъят паспорт, который был возвращен лишь через четыре года, что создало для заявительницы многочисленные неудобства в повседневной жизни.

***Timofeyev v. Russia*, решение от 23 октября 2003 г., Application no. 58263/00.** В 1981 г. заявитель был обвинен в антисоветской пропаганде. В этом же году в его доме был проведен обыск, в ходе которого у него были изъяты различные предметы: радиоприемник, аудиозаписи, книги, вырезки из газет и рукописи. В 1992 г. заявитель был реабилитирован. После нескольких неудачных попыток вернуть конфискованное имущество в 1998 г. районный суд вынес решение в пользу заявителя, однако вступившее в законную силу решение не было исполнено до 2001 г. Европейский суд признал нарушение Российской Федерацией ст. 6(1) Конвенции (право на справедливый суд) и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции (право на уважение своей собственности).

***Rakevich v. Russia*, решение от 28 октября 2003 г., Application no. 58973/00.** Заявительница была подвергнута недобровольной госпитализации в психиатрический стационар — первоначально на основании заявления своей знакомой, обеспокоенной взглядами и поведением заявительницы. Через 40 дней после первоначальной госпитализации районный суд, основываясь на заключении представителей стационара, подтвердил необходимость госпитализации заявительницы; еще через полтора месяца областной суд оставил решение первой инстанции в силе, указав, тем не менее, что заявительница более не нуждается в принудительном лечении. Указав, что в соответствии со ст. 5(1) (право на свободу и личную неприкосновенность) неисполнение требований национального законодательства ведет к нарушению Конвенции, Суд признал нарушение Российской Федерацией ст. 5(1), так как внутреннее законодательство требует принятия судебного постановления о госпитализации в течение пяти дней после направления стационаром соответствующего представления, а в данном случае прошло гораздо больше времени. Далее, Суд указал, что в соответствии с внутренним законодательством заявительница не имела возможности сама инициировать судебную процедуру контроля за законностью госпитализации, что явилось нарушением ст. 5(4) Конвенции (право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности заключения под стражу).

***Kormacheva v. Russia*, решение от 29 января 2004 г., Application no. 53084/99.** В 1996 г. заявительница, ранее проживавшая на Чукотке, а позднее переехавшая во Владимирскую область, заявила иск в отношении своего бывшего работодателя, требуя выплатить задолженность по заработной плате, выходное пособие, а также оформить ее увольнение надлежащим образом. Так как дело к рассмотрению не назначалось, в 1997—1999 гг. заявительница неоднократно обращалась с жалобами в различные инстанции, в частности в Квалификационную коллегию судей Чукотского АО. Несмотря на обширную переписку между этим органом, судом округа и районным судом, первое решение по иску заявительницы было вынесено лишь в июне 1999 г., после чего оно трижды отменялось и направлялось на новое рассмотрение. Окончательное же решение было вынесено в мае 2003 г. Несмотря на ссылки правительства на такие объективные сложности, как отдаленность суда от места проживания истицы, неукомплектованность районного суда и аварийное состояние его здания, Суд признал пятилетнюю задержку необоснованно долгой и нарушившей ст. 6(1) Конвенции. Кроме того, Суд счел нарушенной ст. 13 Конвенции (право на эффективное средство правовой защиты), так как несмотря на то, что органы судебной власти в конечном счете применили меры дисциплинарного воздействия к виновной в задержке судье, эта процедура не зависит от воли заявителя, заявитель не является стороной в подобных разбирательствах, а сами они не влекут для него никаких непосредственных благоприятных последствий.

2.2. Европейская социальная хартия (1961)

Европейская социальная хартия (ЕСХ) была подписана странами — участницами Совета Европы в 1961 г. В 1988, 1991 и 1995 гг. было подписано три дополнительных протокола. Наконец, в 1996 г. была открыта для подписания Пересмотренная Европейская социальная хартия, которая вступила в силу в июле 1999 г. Пересмотренная Хартия является наиболее всеобъемлющим соглашением, которое постепенно заменит Хартию 1961 г.

Хартия представляет собой аналог Европейской конвенции о защите прав человека в социально-экономической сфере. Она защищает основные социальные права — право на жилище, охрану здоровья, образование, занятость и социальную защиту. Кроме того, к каждой из этих категорий применяется принцип запрета на дискриминацию. Контроль за соблюдением прав, гарантированных Европейской социаль-

ной хартией, осуществляется двумя способами: посредством традиционной системы направления докладов и посредством более инновационного механизма рассмотрения коллективных жалоб.

2.2.1. Система направления докладов. Система направления докладов, определенная в самой Хартии и видоизмененная Протоколом 1991 г., применяется уже сегодня, хотя формально еще не вступила в силу, и призвана обеспечивать применение Хартии. Она предусматривает контроль за соблюдением Хартии со стороны Европейского комитета по социальным правам. Комитет состоит из девяти признанных экспертов по социальным вопросам в международном праве. После получения докладов по соблюдению отдельных статей, которые каждая из стран-участниц обязана регулярно направлять в Комитет, последний принимает юридически обоснованное решение о соответствии законодательства и правоприменительной практики в стране положениям Хартии. Затем заключения Комитета направляются в Правительственный комитет, который отбирает часть негативных заключений для последующего вынесения рекомендаций по ним Комитетом Министров (КМ).

2.2.2. Процедура рассмотрения коллективных жалоб. После вступления в силу 1 июля 1998 г. Дополнительного протокола, вводящего систему рассмотрения коллективных жалоб, как европейские, так и национальные профессиональные союзы, а также объединения работодателей и некоторые международные неправительственные организации получили возможность направлять жалобы на нарушения Хартии в отношении государств, ее подписавших. Европейский комитет по социальным правам рассматривает жалобы на предмет приемлемости и по существу, после чего направляет свое решение в Комитет Министров для принятия рекомендаций по делам, в которых было признано нарушение Хартии. По состоянию на апрель 2003 г. эту процедуру признали 12 из подписавших Хартию государств, и 14 жалоб уже было зарегистрировано.

Роль НПО. Неправительственные организации могут вносить свой вклад в контроль за соблюдением Европейской социальной хартии, предоставляя информацию напрямую в Европейский комитет по социальным правам. В рамках системы направления докладов всем НПО предоставлена возможность направлять информацию о положении дел в отдельной стране применительно к одному из прав, гарантированных Хартией, или давать свои комментарии на национальные док-

лады, с которыми можно ознакомиться на веб-сайте Европейской социальной хартии по адресу: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/ Esc](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc). Эти доклады также предоставляются по запросу Секретариатом Европейской социальной хартии. Кроме того, в соответствии со ст. 27(2) Хартии Правительственный комитет может проводить консультации с НПО по вопросам, в которых данные организации прежде всего компетентны. К сожалению, на практике эти возможности до сих пор мало используются.

Дополнительный протокол, предусматривающий систему рассмотрения коллективных жалоб, отводит НПО особую роль в процедуре рассмотрения жалоб. Международные НПО, имеющие консультативный статус в Совете Европы, могут направлять жалобы на невыполнение государствами тех или иных положений Хартии. Национальные НПО также могут направлять такие жалобы при условии, что государство приняло соответствующую декларацию. На более общем уровне НПО могут использовать нормы Европейской социальной хартии для повышения уровня информированности граждан о социальных правах как правах человека и для обеспечения исполнения правительствами своих международных обязательств.

Процедура рассмотрения коллективных жалоб на нарушения Европейской социальной хартии

В 1998 г. Международная комиссия юристов (МКЮ), неправительственная организация со штаб-квартирой в Женеве, направила жалобу в отношении Португалии, полагая, что Португалия нарушила п. 1 ст. 7 Европейской социальной хартии, запрещающей прием на работу детей младше 15 лет. В своей аргументации по делу *International Commission of Jurists v. Portugal* МКЮ утверждала, что несмотря на принятие некоторых законодательных актов, запрещающих детский труд, значительное количество детей младше 15 лет продолжали нелегально работать во многих отраслях португальской экономики. МКЮ также утверждала, что Инспекция по труду, основной орган, осуществляющий контроль за исполнением законодательных норм, запрещающих детский труд, не выполняет своих функций с достаточной эффективностью. В качестве доказательств МКЮ представила опубликованный несколькими годами ранее доклад НПО, в котором указывалось, что около 200 000 детей

младше 15 лет трудились в это время в ненадлежащих условиях, причинивших вред их здоровью.

Позиция португальских властей была основана на другом статистическом отчете, приводившем данные о значительно более низком числе работающих детей. Правительство также говорило о том, что большинство работающих детей младше 15 лет работают на бесплатной основе, помогая своим семьям. Однако Европейский комитет по социальным правам не согласился с аргументацией правительства, указав, что запрет на детский труд относится ко всем отраслям экономики, включая семейные предприятия, и всех форм работы, оплачиваемых и неоплачиваемых. Что касается утверждений о неэффективности Инспекции по труду, Комитет отметил, что Хартия защищает не только теоретические права, но и права, которыми можно воспользоваться в реальности. В свете такого толкования Хартии комитет проанализировал количество проверок, проводимых Инспекцией по труду, и количество признанных ею нарушений — оба эти числа оказались значительно ниже, чем количество случаев использования детского труда, зафиксированных в представленном правительством докладе. Комитет пришел к выводу, что сложившаяся в Португалии ситуация является нарушением п. 1 ст. 7 Европейской социальной хартии.

2.3. Европейская конвенция по предупреждению пыток (1987)

В последние годы в своей деятельности по обеспечению соблюдения прав человека Совет Европы уделяет все больше внимания предотвращению их нарушений. Статья 3 Европейской конвенции по правам человека гласит: «Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию». Целью принятия в 1987 г. Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания было предотвращение такого обращения в отношении лиц, лишенных свободы. По состоянию на апрель 2003 г. Европейскую конвенцию по предупреждению пыток ратифицировали 44 члена Совета Европы.

Конвенция предусматривает несудебный превентивный механизм защиты прав лиц, лишаемых свободы. Он основан на системе посещения стран-участниц членами Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СРТ). Задача СРТ состоит в оценке обращения с лица-

ми, лишенными свободы, с точки зрения обеспечения их защиты от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. С этой целью Комитет наделен полномочиями посещать любое место, находящееся в юрисдикции подписавших Конвенцию государств, где содержатся лица, лишенные свободы государственной властью. Сюда относятся не только тюрьмы, но также полицейские участки, психиатрические лечебницы, места содержания под стражей в военных частях, изоляторы для иностранных граждан и центры содержания несовершеннолетних. Комитет функционирует на протяжении более 13 лет, совершив за это время 130 посещений (по состоянию на февраль 2002 г.) и посетив почти все из 44 стран-участниц.

Путем составления подробных рекомендаций для соответствующих ведомств стран — участниц СРТ приближается к разработке единого свода стандартов, в соответствии с которыми можно оценивать условия содержания. Они относятся к таким вопросам, как правовые гарантии неприменения пыток к лицам, находящимся под стражей; материальные условия и режим в пенитенциарных учреждениях; механизмы, не допускающие депортацию задержанных иммигрантов в страны, где им угрожают пытки или бесчеловечное или унижающее достоинство обращение.

В своей работе СРТ руководствуется двумя основополагающими принципами: сотрудничество и конфиденциальность. Сотрудничество с национальными властями обусловлено самой целью Конвенции — она призвана защищать людей, а не осуждать государство за допущенные нарушения. Заседания комитета являются закрытыми, а его доклады строго конфиденциальны. Тем не менее, если та или иная страна отказывается от сотрудничества или не желает предпринимать меры по изменению ситуации в свете рекомендаций Комитета, СРТ может принять решение о публичном заявлении. Конечно, само государство может потребовать опубликования доклада Комитета вместе со своими комментариями. К апрелю 2003 г. таким образом было опубликовано 115 докладов. Кроме того, ежегодный доклад СРТ, направляемый в Комитет Министров, является открытым документом. Со всеми этими материалами можно ознакомиться на веб-сайте СРТ по адресу: <http://www.cpt.coe.int>.

Роль НПО. Неправительственные организации регулярно направляют в СРТ информацию об условиях содержания в следственных изоляторах и пенитенциарных учреждениях. Комитет посетил почти все страны, подписавшие Конвенцию, за исключением сделавших это со-

всем недавно, и многие из докладов о посещениях были обнародованы по просьбе соответствующих правительств. Это привело к тому, что НПО, особенно специализирующиеся на проблемах условий содержания в местах лишения свободы, получили возможность следить за исполнением рекомендаций Комитета и анализировать последствия их исполнения на национальном уровне. Предстоит еще немало сделать для повышения уровня информированности общественности о работе СРТ и разработанных им стандартах. НПО, как национальные, так и международные, должны сыграть в этом процессе ключевую роль.

2.4. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995)

Не будучи первым разработанным в рамках Совета Европы соглашением о защите национальных меньшинств (Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств была принята в 1992 г.), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (РКНМ), несомненно, является самым всеобъемлющим документом в данной области. Она также представляет собой первое юридически обязывающее многостороннее соглашение, посвященное защите национальных меньшинств в целом. Конвенция вступила в силу 1 февраля 1998 г.

Конвенция касается широкого ряда вопросов, включая обеспечение реального равенства; создание условий, необходимых для сохранения и развития культуры и для сохранения религии, языка и традиций; свободу собраний, объединений, выражения мнений, мысли, совести и вероисповедания; доступ к средствам массовой информации и их использованию; языковые свободы; образование; международные контакты; участие в экономической, культурной и общественной жизни; участие в публичной жизни; запрет насильственной ассимиляции. В отличие от других существующих в данной сфере документов Конвенция признает субъектом этих прав и свобод каждое лицо, а не коллектив. По состоянию на 1 июля 2002 г. Рамочную конвенцию ратифицировали 35 стран — членом Совета Европы и одна страна (Федеративная Республика Югославия), не являющаяся его членом; еще семь стран подписали ее, но пока не ратифицировали. Бельгия, Турция и Франция не подписали Конвенцию.

По своей природе рамочная конвенция отличается от «обычной» конвенции. Хотя она остается конвенцией в том смысле, что это юридически обязывающий международно-правовой документ, слово «рамочная» предполагает, что устанавливаемые ею содержательные прин-

ципы не обладают прямым действием в национальных правовых системах, но требуют имплементации посредством национального законодательства и политических решений руководства страны. Именно поэтому при разработке содержательных принципов особое внимание уделялось положениям «программного» типа. Такие положения определяют конкретные цели, к достижению которых страны-участницы обязуются стремиться с помощью изменения законодательства и государственной политики на национальном уровне.

Страны-участницы обязаны представлять доклады в течение одного года после вступления Конвенции в силу, а впоследствии каждые пять лет — содержащие полную информацию о законодательных и иных мерах, предпринятых в целях реализации принципов Конвенции. Затем Комитет Министров оценивает адекватность имплементации Конвенции странами-участницами с помощью Консультативного комитета, состоящего из 18 членов, к которым предъявляются требования независимости, беспристрастности и признанной квалификации в области защиты национальных меньшинств.

Консультативный комитет провел свое первое заседание в конце июня 1998 г., чтобы, среди прочего, принять собственный регламент и форму докладов стран-участниц. К маю 2002 г. было получено 23 доклада. После первоначального анализа доклада Консультативным комитетом по запросу правительства может быть организовано посещение соответствующей страны. По состоянию на 31 мая 2002 г. были организованы посещения 20 стран: Финляндии, Венгрии, Словакии, Дании, Румынии, Чехии, Хорватии, Кипра, Италии, Эстонии, Великобритании, Германии, Молдовы, Украины, Армении, Австрии, Словении, Российской Федерации и Норвегии.

По результатам посещений Консультативный комитет может составлять «мнения», которые он направляет в Комитет Министров для последующего принятия последним заключений или рекомендаций по каждой конкретной стране. Мнения Консультативного комитета обнародуются одновременно с заключениями и рекомендациями Комитета Министров, если Комитет Министров не примет иного решения в каждом конкретном случае.

Роль НПО. При изучении докладов стран-участниц Консультативный комитет может получать информацию из широкого круга иных источников, включая неправительственные организации. На настоящий момент такие альтернативные доклады предоставлялись Болгарским Хельсинкским комитетом, Венгерским Хельсинкским комитетом и

другими НПО, активно работающими в странах Центральной и Восточной Европы. Как замечает Международная группа за права меньшинств (*Minority Rights Group International, MRG*), НПО, преследующая цель защиты меньшинств во всем мире, такие доклады должно отличать высокое качество. Доклады НПО должны быть подробными и ссылаться на факты с указанием всех источников. Важно также собирать информацию о положении меньшинств в стране на регулярной основе. Информация о сроках подачи докладов странами-участницами, а также тексты докладов, уже направленных в Консультативный комитет, доступны в разделе о защите национальных меньшинств веб-сайта Совета Европы по адресу: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities.

2.5. Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств (1992)

Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств была принята Комитетом Министров в 1992 г. и вступила в силу 1 марта 1998 г. Основная цель Хартии, не предоставляющей конкретных коллективных прав самим меньшинствам, состоит в обеспечении использования региональных языков и языков меньшинств.

Хартия предоставляет защиту двух типов. В части II (ст. 7) устанавливаются общие цели и принципы, которым должны следовать государства-участники, включая принцип свободы от дискриминации; признание регионального языка или языка меньшинства неотъемлемым атрибутом общины; соблюдение географического пространства, в пределах которого используется каждый язык; содействие письменному и устному использованию этих языков в публичной, общественной и экономической жизни; преподавание и изучение региональных языков и языков меньшинств на всех уровнях.

Часть III Хартии «переводит» указанные принципы на язык точных норм, требующих принятия государствами конкретных позитивных мер. В связи с разнообразием языковых условий, сложившихся в разных странах Европы, был разработан двухступенчатый процесс. Сначала каждое государство должно определить языки, подпадающие под действие части III; затем в отношении каждого из языков, которые государство признает подпадающими под действие Хартии, оно может определить применимые положения части III. Эта защита предоставляется в таких областях, как образование (ст. 8), правосудие (ст. 9), административные органы власти и государственные службы (ст. 10),

СМИ (ст. 11), культурная деятельность и культурные учреждения (ст. 12), экономическая и социальная жизнь (ст. 13), трансграничные контакты (ст. 14).

Контроль за применением Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств осуществляет независимый Комитет экспертов. Каждая страна-участница обязана раз в три года направлять в Комитет доклад о предпринятых мерах и политических решениях, принятых во исполнение частей II и III Хартии. Первый из таких докладов должен представляться в течение одного года с момента вступления Хартии в силу в каждом государстве. Все периодические доклады являются открытыми для ознакомления документами.

Важным элементом контрольного механизма являются «миссии» делегации комитета, которая посещает страну и встречается с представителями властей, а также зарегистрированных государством органов и объединений, для проведения консультаций с целью получения необходимой информации. По результатам таких миссий Комитет экспертов готовит доклад для Комитета Министров с предлагаемыми рекомендациями.

Роль НПО. Негосударственные организации играют большую роль в работе Комитета экспертов. Их активная помощь и предоставление хорошо документированной фактической информации позволяют последнему составить четкое представление о реальной ситуации в стране.

Следует заметить, что некоторые из принципов Хартии уже включены в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Однако кроме обеспечения совместно с Рамочной конвенцией всеобъемлющей защиты прав меньшинств, их включение имеет большое значение еще и потому, что Хартия открыта для подписания странами, не являющимися членами Совета Европы, по приглашению Комитета Министров.

2.6. Европейская конвенция о гражданстве (1997)

Европейская конвенция о гражданстве была принята Комитетом Министров в мае 1997 г. и открыта для подписания в ноябре 1997 г. Конвенция устанавливает принципы и правила, касающиеся всех аспектов гражданства. Она призвана облегчить получение нового и восстановление утраченного гражданства. Важной задачей Конвенции является обеспечение того, чтобы гражданство утрачивалось только в силу серъ-

езных причин и чтобы его нельзя было произвольно лишить. Конвенция также предусматривает, что процедуры рассмотрения заявлений, касающихся приобретения гражданства, должны быть справедливыми, правосудными и открытыми для обжалования. Она стремится к урегулированию ситуаций, когда человек подвергается опасности безгражданства в результате правопреемства государства. Конвенция также регулирует вопросы множественного гражданства, обязательств по несению военной службы и сотрудничества между государствами-участниками.

Текст Конвенции представляет собой отражение последних тенденций в осмыслении вопросов гражданства в национальном и международном праве — и в этом смысле является первым международным документом такого рода. Он также отражает демографические и демократические изменения, в особенности касающиеся миграции и государственного правопреемства, произошедшие в Центральной и Восточной Европе после 1989 г.

Конвенция имеет большое значение еще и потому, что она открыта для подписания не только членами Совета Европы, но и другими государствами, принимавшими участие в ее подготовке (включая Азербайджан, Армению, Боснию и Герцеговину, Канаду, Киргизстан и США). В то же время некоторые государства, которые недавно приняли новое законодательство о гражданстве (например, Босния и Герцеговина), уже положили в его основу содержание Конвенции, а другие (включая Украину) планируют это сделать.

В странах, в которых Конвенция вступила в силу, соответствующие ведомства каждого государства обязаны предоставлять информацию Генеральному секретарю Совета Европы по вопросам, касающимся гражданства, включая случаи безгражданства и множественного гражданства, а также о последних событиях в сфере применения Конвенции. Затем Генеральный секретарь распространяет всю необходимую информацию среди всех стран-участниц.

Значительный массив информации уже получен — ее можно запросить в Европейском центре документации по вопросам гражданства Совета Европы (EURODOC), который занимается сбором информации и документации по вопросам гражданства применительно почти ко всем европейским странам.

3. Политические механизмы в рамках Совета Европы

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) состоит из делегаций парламентариев из каждой страны — члена СЕ, которые включают в себя представителей всего спектра политических партий. Она представляет собой всеевропейский форум для парламентских дебатов. Четыре раза в год (обычно в январе, апреле, июне и сентябре) ПАСЕ собирается на пленарные сессии для обсуждения как долгосрочных вопросов, так и проблем, требующих немедленного реагирования.

Основные функции Парламентской Ассамблеи выполняют ее четырнадцать комитетов. К ним относятся, среди прочих, Комитет по правовым вопросам и правам человека, Комитет по мониторингу и Комитет по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин. На основе производимого этими комитетами тщательного анализа Ассамблея может предпринимать все или любые из четырех видов действий. Ассамблея может (1) принимать рекомендации для представления в Комитет Министров; (2) направлять резолюцию непосредственно государствам, заручившись поддержкой национальных парламентов; (3) формулировать мнения по отдельной проблеме по запросу Комитета Министров; (4) давать указания своим подразделениям или Секретариату в форме приказа.

ПАСЕ проявляет особую активность в сфере защиты прав человека, приняв за последние годы рекомендации и резолюции, среди прочих, по таким вопросам, как создание международного суда по рассмотрению дел о военных преступлениях; секты и новые религиозные движения; права меньшинств; положение лесбиянок и гомосексуалистов; укрепление защиты прав лиц, обращающихся за получением политического убежища; права детей; СПИД и права человека; торговля детьми и другие формы их эксплуатации. Она сыграла важную роль в принятии ряда конвенций, соглашений, резолюций и рекомендаций Комитетом Министров. Предложения Ассамблеи по запрещению смертной казни в мирное время, принятию Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Конвенции о защите национальных меньшинств были в конечном счете поддержаны Комитетом Министров и превратились в юридические документы. В настоящее время одним из основных предметов озабоченности ПАСЕ остается участие в борьбе за полное запрещение смертной казни.

Парламентская Ассамблея также является форумом для обсуждения конкретных ситуаций в различных странах. В этом контексте Ас-

самблея обсуждала, среди прочих, такие проблемы, как массовые и грубейшие нарушения прав человека на территории бывшей Югославии, положение в сфере прав человека в Турции, российский закон о религии, чеченский конфликт, смертная казнь в Украине и косовский кризис. По мере необходимости соответствующие комитеты Ассамблеи назначают докладчиков для изучения ситуации и подготовки докладов для Ассамблеи.

Роль НПО. Парламентская Ассамблея и ее комитеты могут проводить консультации с неправительственными организациями, обладающими консультативным статусом при Совете Европы; эти организации могут получать повестки дня и другие публичные документы Ассамблеи. У них также есть ряд других возможностей для донесения своих позиций до Парламентской Ассамблеи посредством письменных или устных консультаций с тем или иным комитетом. Несколько из комитетов установили тесные связи с НПО, представители которых принимают участие в различных встречах и оказывают активную помощь в составлении докладов. Все комитеты поддерживают отношения по крайней мере с несколькими НПО, работающими в соответствующей области, направляя им различные документы и приглашая их к участию в дискуссиях по принципиально важным вопросам.

Консультативный статус НПО

Комитеты правительственных экспертов и другие органы Комитета Министров, комитеты Парламентской Ассамблеи, комитеты Конгресса местных и региональных властей Европы и Генеральный секретарь СЕ могут «проводить консультации» с НПО, обладающими консультативным статусом, по вопросам «взаимного интереса». Для приобретения такого статуса организации должны быть *международными*, продемонстрировать наличие значительного количества их членов в каждой из определенной числа стран, входящих в Совет Европы.

Национальные и местные НПО часто могут становиться аффилированными членами одной из больших международных организаций (например, «Международной амнистии», Международной Хельсинкской федерации за права человека или Международной федерации лиг за права человека), тем самым получая хотя бы косвенный доступ к Совету Европы. Однако получение формального статуса или непосредственное присутствие в Страсбурге — не единственная возможность для

неправительственных организаций сотрудничать с Советом Европы в сфере защиты прав человека. Как подробно обсуждается в настоящей главе, СЕ самыми разными способами работает со все возрастающим числом международных и национальных НПО в целях расширения и укрепления защиты прав человека.

3.1. Комитет Министров

Комитет Министров является исполнительным органом Совета Европы, посредством которого государствами принимаются и осуществляются «соглашения и общие планы действий». Он состоит из министров иностранных дел 45 стран-участниц, которые проводят совместные заседания (вместе с представителями четырех государств с наблюдательным статусом — Канада, Мексика, США и Япония) по крайней мере дважды в год. На протяжении остального времени их постоянные представители (послы), постоянно находящиеся в Страсбурге, встречаются по мере необходимости. Комитет Министров утверждает ежегодную программу межгосударственной деятельности (которую подготавливает Секретариат на основе предложений правительственных экспертов). Он утверждает бюджет организации и, таким образом, ее программные приоритеты. Он рассматривает все заявки на вступление или приобретение наблюдательного статуса в Совете Европы. Он также принимает решения о предоставлении консультативного статуса неправительственным организациям. Заседания Комитета являются закрытыми; представители НПО к участию в них не допускаются.

Комитет Министров наделен полномочиями по принятию конвенций и соглашений, имеющих обязательную юридическую силу для ратифицировавших их государств. Он также принимает рекомендации, резолюции и заявления. В этих документах содержатся политические позиции или предложения по принятию правительствами стран-участниц определенных мер. Они могут иметь большое значение на национальном уровне.

Большую часть подготовительной работы по подготовке подобных документов Комитет Министров поручает одному из межправительственных комитетов экспертов, которые создаются для каждой конкретной области. Многие страны-участницы специально направляют своих специалистов для участия в работе таких комитетов, а интересы других

представлены их местными страсбургскими представителями. К таким комитетам, среди прочих, относятся Организационный комитет по правам человека (*Steering Committee on Human Rights, CDDH*), Организационный комитет по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (*Steering Committee for Equality between Women and Men, CDEG*), Организационный комитет по средствам массовой информации (*Steering Committee on the Mass Media*) и Европейский комитет по проблемам преступности (*European Committee on Crime Problems, CDPC*).

НПО и Комитет Министров. Три НПО — «Международная амнистия», Международная комиссия юристов и Международная федерация лиг в защиту прав человека — обладают особым наблюдательным статусом при Организационном комитете по правам человека. Это позволяет им участвовать в обсуждении Комитетом вопросов о разработке новых стандартов и процедур в сфере защиты прав человека, а также участвовать в этом процессе посредством письменных и устных консультаций. Другим НПО предоставляется наблюдательный статус при конкретных комитетах экспертов на разовой основе для участия в обсуждении вопросов в сфере их специализации. Например, четыре НПО имеют наблюдательный статус при Европейском комитете по вопросам миграции; около 12 — при Европейском комитете по проблемам преступности. НПО, обладающие консультативным статусом при СЕ и занимающиеся вопросами обеспечения равенства, создали специальную группу, председатель которой представляет их в качестве наблюдателя на всех заседаниях Организационного комитета по вопросам равенства между женщинами и мужчинами.

Время от времени комитеты проводят «устные слушания», в ходе которых они могут ознакомиться с позициями НПО или отдельных экспертов в той или иной области. Например, в 1998 г. Организационный комитет по правам человека пригласил представителей Квakerского совета по европейским делам (*Quaker Council for European Affairs*), Европейского бюро отказа от военной службы по убеждениям (*European Bureau for Conscientious Objection*), Конференции европейских церквей (*Conference of European Churches*) и Международной организации противников войны (*War Resisters International*) на заседание своей Группы специалистов по отказу от военной службы по убеждениям. В процессе подготовки Конференции министров, проведенной в ноябре 2000 г. в честь 50-летия принятия Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, CDDH призвал к созданию форума крупных НПО, в рамках которого они могли бы выступить со своими предложениями по подготовке конференции.

За указанными исключениями, заседания комитетов и подкомитетов обычно являются закрытыми, как и заседания самого Комитета Министров. Тем не менее, как и с другими межправительственными форумами, НПО зачастую могут оказывать весьма существенное влияние, сосредоточив свои усилия на национальном уровне и ведя работу с соответствующими ведомствами национальных правительств по вопросам, интересующим все европейские государства.

После принятия Комитетом Министром рекомендаций НПО играют не менее важную роль, продолжая привлекать к ним внимание своих правительств и осуществляя контроль за их исполнением на национальном уровне. Недавнее создание и развитие веб-сайта Комитета Министров (<http://www.coe.int/cm>) на общем портале Совета Европы должно способствовать существенному расширению доступа НПО к этим документам и их распространению.

4. Процесс принятия новых членов и контроль за соблюдением прав человека в рамках Совета Европы

4.1. Процесс принятия новых членов и контроль в рамках Парламентской Ассамблеи

Парламентская Ассамблея играет ключевую роль в процедуре принятия в Совет Европы новых членов и в содействии странам, желающим вступить в Совет Европы, в выполнении основных условий вступления. Лишь в случае принятия Парламентской Ассамблеей благоприятной рекомендации Комитет Министров может удовлетворить заявку государства на вступление.

Для обеспечения соблюдения всеми странами — членами СЕ уставных принципов Совета Европы Ассамблея проводит комплексный анализ ситуации в соответствующих странах, который иногда может занимать до нескольких лет. ПАСЕ поручает специально отобраннным экспертам произвести оценку национального законодательства и правоприменительной практики в сфере прав человека. В процессе такой оценки делегации СЕ посещают страну, встречаясь с правозащитными НПО, СМИ, профессиональными союзами, религиозными и иными объединениями, а также представителями властей. В эти делегации включаются так называемые известные юристы — бывшие члены Европейской комиссии по правам человека и судьи Европейского суда по правам человека, действующие от собственного лица. На протяжении всего процесса изучения ситуации ПАСЕ принимает к рассмотрению

доклады и различные публикации, а также другую информацию о положении в области защиты прав человека у различных организаций. Делегации Ассамблеи подготавливают доклады, которые обычно впоследствии обнародуются.

На втором этапе ПАСЕ направляет в Комитет Министров свое официальное заключение о готовности государства к вступлению в СЕ. По общему правилу, это официальное заключение включает в себя ряд конкретных обязательств, которые обещает взять на себя государство с целью соблюдения основных принципов Совета Европы, в особенности принципа соблюдения прав человека. Сюда могут относиться обязательства по ратификации ключевых соглашений Совета Европы в области прав человека и дополнительных протоколов к ним; по незамедлительному объявлению моратория на применение смертной казни; по принятию законов и политических документов, направленных на обеспечение свободы средств массовой информации; по обеспечению независимости судебной власти.

После принятия государства в Совет Европы Парламентская Ассамблея осуществляет контроль за исполнением государством взятых на себя обязательств. С этой целью в 1997 г. был создан специальный Комитет по мониторингу. Запрос на осуществление процедуры мониторинга в отношении той или иной страны может быть направлен любым комитетом Ассамблеи или как минимум десятью ее делегатами, представляющими не менее двух национальных делегаций и двух политических объединений. ПАСЕ имеет полномочия по наложению санкций за злостное неисполнение государствами своих обязательств и за нежелание сотрудничать с Ассамблеей в процессе мониторинга: она может принять резолюцию и (или) рекомендацию в отношении такого государства, а также не утвердить или аннулировать мандат национальной парламентской делегации. Если государство и дальше не будет исполнять свои обязательства, Ассамблея может направить в адрес Комитета Министров рекомендацию по принятию соответствующих мер.

Как один из примеров описанного процесса можно привести Резолюцию № 1123 (1997) по выполнению Румынией принятых на себя обязательств. Замечая в данной резолюции, что Румыния исполнила свои наиболее важные обязательства, Ассамблея настоятельно потребовала от румынских властей, среди прочего, незамедлительно внести изменения в Уголовный кодекс и закон «О судебной системе», которые противоречили правам, гарантируемым Европейской конвенцией о защите прав человека; улучшить условия содержания заключенных; усилить правовую и медицинскую защиту детей, оставшихся без попече-

ния; провести кампанию против расизма и нетерпимости; предпринять все необходимые меры для социальной интеграции населения страны.

На январской сессии 1998 г. ПАСЕ подтвердила, что предметом мониторинга являются не только гражданские и политические, но и социальные права, и поручила своему Комитету по социальным, медицинским и семейным делам координировать работу по обеспечению соблюдения последних странами-участницами.

Роль НПО. На практике целый ряд организаций, активно работающих в сфере защиты прав человека, предоставляют необходимую информацию как отдельным парламентариям, так и профильным комитетам ПАСЕ. Например, московская НПО «Мемориал» в сентябре 1996 г. была приглашена на специальные слушания по ситуации в Чечне (в начале 1998 г. «Мемориал» стал первой НПО из Содружества Независимых Государств, получившей консультативный статус). «Мемориал» неоднократно обращался к членам ПАСЕ, выражая свою озабоченность положением в сфере прав человека в Чечне. Заключение и публичные заявления «Мемориала» неоднократно цитировались в ходе дебатов Парламентской Ассамблеи по ситуации в Российской Федерации. Многие другие НПО также предоставляли ПАСЕ письменную информацию по различным вопросам, таким как приведение в исполнение смертных приговоров, продолжавшееся в России и Украине несмотря на требование о введении моратория, которое было условием принятия этих стран в Совет Европы.

Таким образом, информация, поступающая от правозащитных НПО, продолжает оказывать воздействие на деятельность Ассамблеи на протяжении всего процесса принятия новых членов и последующего контроля. В свою очередь, доклады, рекомендации и заключения Парламентской Ассамблеи имеют большое значение для работы неправительственных организаций, в особенности в том, что касается информации о конкретных обязательствах, принимаемых на себя государством в качестве условия вступления в Совет Европы. Веб-сайты Ассамблеи (<http://stars.coe.int>) и Совета Европы (<http://www.coe.int>) обеспечивают легкий доступ НПО к этим документам.

4.2. Контроль в рамках Комитета Министров

С целью укрепления контрольных функций Совета Европы Комитет Министров разработал особую процедуру для обеспечения на высшем уровне соблюдения странами-участницами своих обязательств, возни-

кающих на основании их членства в СЕ. В ноябре 1994 г. Комитет принял декларацию о том, что он будет рассматривать вопросы, касающиеся положения дел в любом из государств-участников в сфере демократии, прав человека и верховенства права по запросу любого государства-участника, Генерального секретаря СЕ или в соответствии с рекомендацией Парламентской Ассамблеи. В декларации указывается, что Комитет Министров будет учитывать всю относящуюся к делу информацию, поступающую из различных источников. Он будет конструктивно рассматривать все вопросы, направленные на его рассмотрение, чтобы посредством диалога и сотрудничества способствовать соблюдению принципов организации странами-участницами. В случаях, требующих принятия конкретных мер, Комитет Министров может предпринять какие-либо или все из следующих действий: (1) поручить Генеральному секретарю вступить в контакт с государством, собрать информацию или провести консультации; (2) принять заключение или рекомендацию; (3) направить обращение Парламентской Ассамблее; (4) принять любое иное решение в пределах своей установленной уставом СЕ компетенции, вплоть до исключения государства из Совета Европы.

Для расширения мониторинга, осуществляемого другими органами Совета Европы, Комитет Министров принял решение об определении отдельных тем или «сфер озабоченности», которые стали предметом мониторинга во всех странах-участницах. С момента запуска процедуры в 1996 г. были определены следующие шесть тем: свобода слова и информации, функционирование и защита демократических институтов, функционирование судебной системы, местная демократия, смертная казнь и деятельность полиции и сил безопасности.

По каждой из этих тем сначала готовится общий обзор с анализом положения в каждой стране. На его основе Комитет Министров проводит дебаты о соблюдении странами-участницами своих обязательств, которые заканчиваются принятием Комитетом ряда заключений. На заключительной стадии Комитет выносит решение о принятии каких-либо необходимых последующих мер — общего или особого характера. Хотя этому мониторингу свойственен не только недискриминационный, но и конфиденциальный подход, правозащитные НПО имеют возможность высказать свои соображения Комитету Министров через Генерального секретаря или Парламентскую Ассамблею.

5. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (1993)

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) была создана после первого саммита глав государств и правительств Совета Европы, проведенного в октябре 1993 г. Ее основная задача состоит в оценке эффективности ряда правовых, политических и иных мер, предпринимаемых странами-участницами для борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и другими формами нетерпимости, и в предложении рекомендаций по дальнейшим действиям по мере необходимости. Каждая из стран-участниц направляет в ЕКРН по одному представителю, кандидатура которого определяется правительством; кандидат должен быть признанным специалистом в данной области. ЕКРН «открыта для непосредственных контактов с неправительственными организациями по любым вопросам, находящимся в ее компетенции».

Так как разным странам свойственны разные проблемы в области расизма и нетерпимости, ЕКРН проводит анализ ситуации в каждом из государств-участников, который затем обнародуется. Информация, на основе которой проводится этот анализ, поступает как из правительственных, так и из неправительственных источников. Поэтому ЕКРН призывает НПО на регулярной основе предоставлять информацию в свой Секретариат. Кроме того, при подготовке нового анализа докладчики ЕКРН посещают каждую страну, встречаясь как с представителями властей, так и с НПО и другими заинтересованными организациями. ЕКРН также вырабатывает общие политические рекомендации для правительств и публикует материалы по таким вопросам, как рекомендуемые практические меры по борьбе с расизмом.

Влияние ЕЦПЦ на содержание доклада ЕКРН — македонский закон о гражданстве

В июне 1998 г. Европейский центр защиты прав цыган (ЕЦПЦ) направил в ЕКРН свои замечания, касающиеся ситуации в «бывшей Югославской Республике Македония», в связи с подготовкой ЕКРН первой серии докладов о положении дел в странах — членах Совета Европы. В этих замечаниях ЕЦПЦ подверг критике македонский закон о гражданстве. Закон предусматривал, что лица, имевшие македонское гражданство до распада Югославии, получают гражданство новой Македонии автоматически. Остальные граждане бывшей Югославии, постоян-

но проживавшие в Македонии на момент провозглашения ее независимости, могли ходатайствовать о предоставлении им македонского гражданства при условии соблюдения определенных требований, а именно: наличие постоянного источника дохода, проживание в Македонии на протяжении 15 лет (в общей сложности) и уплата пошлины за рассмотрение заявления в размере суммы, эквивалентной 50 долларам США.

В своих замечаниях ЕЦПЦ утверждал, что этот закон диспропорционально нарушает интересы цыган, так как большинство из них не могло претендовать на автоматическое получение македонского гражданства. Кроме того, многие цыгане не могли выполнить требование о предоставлении доказательств наличия постоянного источника дохода в связи с высоким уровнем безработицы среди цыган и широко распространенной дискриминации в их отношении. Значительный размер пошлины и плохая организация информирования населения о процедуре натурализации также диспропорционально нарушали интересы цыган.

ЕКРН согласилась с аргументацией ЕЦПЦ, выразив в своем докладе по Македонии аналогичную озабоченность. Комиссия заметила, что требования к кандидатам на получение гражданства, которые «были подвергнуты резкой критике как представителями меньшинств, так и международными наблюдателями за их ограничительный характер, оказали косвенное дискриминационное воздействие на приобретение македонского гражданства некоторыми группами населения страны, в особенности некоторыми этническими албанцами и цыганами». ЕКРН подчеркнула, что «требования, касающиеся наличия жилья, и административная пошлина, вероятно, также отчасти обусловили трудности в приобретении гражданства некоторыми группами населения, в первую очередь этническими албанцами и цыганами».

Так как защита прав человека и борьба с расизмом должны прежде всего осуществляться на национальном уровне, ЕКРН стремится к сотрудничеству с национальными НПО, особенно в области распространения информации о своих рекомендациях для правительств, а также контроля за их исполнением. Для укрепления своих связей с НПО ЕКРН организует многосторонние или двусторонние встречи с ними. Члены ЕКРН также охотно участвуют в проводимых НПО конференциях, семинарах и встречах, посвященных борьбе с расизмом и нетерпимостью.

Огромную роль в эффективной борьбе с расизмом и нетерпимостью играет обмен информацией. Именно поэтому в октябре 1997 г.

ЕКРН открыла собственный веб-сайт по адресу: <http://www.ecri.soe.int>. На веб-сайте размещаются собственные публикации и документы ЕКРН, а также информация о мерах, предпринимаемых в данной сфере другими органами Совета Европы. Там также приводится перечень других межправительственных и неправительственных организаций, деятельность которых посвящена борьбе с расизмом. Кроме того, с помощью подписки на почтовую рассылку ЕКРН неправительственные организации могут получать бумажные копии документов, выпускаемых ЕКРН.

Документы органов Совета Европы, осуществляющих контроль за соблюдением отдельных соглашений, о выполнении этих соглашений Российской Федерацией

Органы Совета Европы, осуществляющие контроль за соблюдением отдельных заключенных в его рамках соглашений, выражали свое мнение относительно ситуации в Российской Федерации в свете всех трех конвенций, ратифицированных Россией к декабрю 2003 г. Решения Европейского суда по правам человека по жалобам в отношении РФ рассмотрены на стр. 227–230. Ниже кратко описаны документы Европейского комитета по предотвращению пыток и Консультативного комитета Комитета Министров по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Европейский комитет по предотвращению пыток (СРТ)

С 1998 г. делегации СРТ посещали Россию многократно, однако лишь один доклад, о посещении в декабре 2001 г. Москвы, Хабаровского и Приморского краев, был опубликован в июне 2003 г. по просьбе российского правительства вместе с ответом последнего. Делегация посетила следственные изоляторы, изоляторы временного содержания, ОВД, колонии, гауптвахты и психиатрический стационар. В ходе посещения Комитет получил «вызывающее беспокойство» количество сообщений о применении физического насилия сотрудниками милиции и призвал Россию к независимому расследованию подобных случаев и наказанию виновных. Приветствуя изменения в законодательстве, расширяющие доступ задержанных к защитнику (хотя и упомянув о недостаточной независимости адвокатов по назначению от органов следствия), Комитет рекомендовал закрепление гарантий права задержанных на доступ к

врачу. Отметив прогресс, достигнутый в снижении численности тюремного населения в России, СРТ обращает внимание на продолжающую иметь место переполненность следственных изоляторов и использование жалюзи («ресничек»), затрудняющих доступ свежего воздуха в камеры. Особое внимание СРТ обратил на различные аспекты диагностирования и лечения в местах предварительного заключения таких заболеваний, как туберкулез и ВИЧ, а также условий содержания лиц, страдающих этими заболеваниями. Также были подвергнуты резкой критике условия содержания в психиатрическом стационаре г. Владивостока и нарушения в применении дисциплинарных наказаний в отношении военнослужащих. Полный текст доклада и комментариев Правительства РФ на английском языке доступен по адресу: <http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2003-30-inf-eng.htm>.

Кроме того, СРТ дважды, в июле 2001 г. и июле 2003 г., делал публичные заявления относительно ситуации в Чечне (в соответствии с п. 2 ст. 10 Европейской конвенции по предупреждению пыток такие заявления могут быть сделаны, «если Страна не вступает в сотрудничество или отказывается исправить ситуацию в свете рекомендаций Комитета»). В последнем заявлении Комитет отметил, что «сотрудники правоохранительных органов и служащие федеральных сил... по-прежнему прибегают к применению пыток и других форм жестокого обращения. Кроме того, работа по привлечению виновных к судебной ответственности осуществляется медленно и во многих случаях не приносит результатов». В ходе посещения Чеченской Республики Комитет получил информацию о многочисленных случаях применения пыток и жестокого обращения; во многих случаях эта информация была подтверждена медицинскими данными. Особое внимание Комитет уделил практике жестокого обращения с задержанными в Оперативно-розыскном бюро в Грозном, а также при проведении «специальных операций и других адресных мероприятий». Наконец, СРТ в очередной раз отметил, что очень небольшое количество уголовных дел, возбужденных по фактам жестокого обращения, незаконного задержания и исчезновения людей, дошло до стадии судебного разбирательства, не говоря об осуждении виновных. Текст заявления от 2003 г. на русском языке доступен по адресу: <http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2003-33-inf-rus.pdf>.

*Консультативный комитет Комитета Министров
по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств*

Консультативный комитет рассмотрел первый отчет Российской Федерации о соблюдении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, представленный в марте 2000 г., на своем седьмом заседа-

нии в июне 2000 г. В «мнении», принятом в сентябре 2002 г., Комитет отмечает определенный прогресс, достигнутый в законодательной защите национальных меньшинств, особенно в том, что касается защиты «титულных наций» отдельных республик, и во введении некоторых общих инициатив, таких как национально-культурные автономии. Несмотря на «общий дух толерантности», преобладающий во многих регионах, Комитет с озабоченностью отмечает рост межэтнической напряженности на Северном Кавказе и некоторых других регионах и тот факт, что конфликт в Чечне препятствует реализации Конвенции как в самой республике, так и за ее пределами. Комитет обращает внимание на то, что ряд прогрессивных инициатив не оказали должного воздействия на ситуацию по причине недостаточного внимания, уделяемого их реализации (это, например, относится к защите малых народов Севера). Комитет выразил озабоченность в связи с такой административной практикой, как регистрация по месту жительства, противоречащей принципу недискриминации и другим принципам Конвенции, особенно в связи с положением некоторых этнических меньшинств (в частности, тюрк-месхетинцев в Краснодарском крае). Проблемы были также выявлены в использовании языков национальных меньшинств в системе образования и в участии национальных меньшинств в жизни общества и государства. 10 июля 2003 г. Комитет Министров СЕ принял Резолюцию об исполнении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Российской Федерацией, в которой нашли отражение все вышеуказанные выводы Консультативного комитета. Полный текст мнения Консультативного комитета на английском языке доступен в разделе веб-сайта Совета Европы, посвященном Рамочной конвенции: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/.

6. Сотрудничество между НПО и Совета Европы в области просвещения, информирования и обучения

Каждой стране — участнице Совета Европы необходимо достаточное количество юристов и неправительственных организаций, хорошо знакомых со страсбургским прецедентным правом и стандартами, установленными другими конвенциями СЕ. Несомненно, самая важная роль НПО состоит в информировании общественности обо всех соглашениях и средствах правовой защиты в сфере прав человека, доступных жителям европейских государств. НПО обладают уникальными возможностями по повышению уровня их осознания и понимания общественностью в целом; по консультированию граждан, юристов, су-

дей и чиновников по вопросам их применения; по контролю за их соблюдением на практике. Совет Европы возлагает большие надежды на исполнение неправительственным сектором этой функции, которую сам он может исполнять лишь до некоторой степени.

Сотрудничество касается издания документации и информации на разных европейских языках, включая наглядные пособия и другие учебные материалы; организации консультаций, семинаров и тренингов; обмена опытом; проведения кампаний. Особые усилия требуются для привлечения внимания к зачастую игнорируемым проблемам, таким как социальные права, и для включения в сферу обмена информацией регионов, до которых она обычно не доходит. Особое внимание уделяется и нуждам уязвимых групп населения, таких как беженцы или цыгане.

Основными целевыми аудиториями такого рода программ и в то же время партнерами в их осуществлении являются профессиональные объединения судей, адвокатов и сотрудников правоохранительных органов. В качестве одного из примеров такой работы можно назвать открытую в 1997 г. междисциплинарную программу «Полиция и права человека. 1997–2000». В ней приняли участие полицейские подразделения и ассоциации, представители исполнительной власти, межгосударственные организации и НПО из всех стран-участниц. Несколько НПО, как национальных, так и международных, приняли активное участие в разработке различных инициатив в рамках этой программы. Они внесли весомый вклад в различные дискуссии и в издание материалов.

Роль Европейского союза (ЕС) в защите прав человека

Европейский союз возник в результате процессов интеграции, берущих свое начало в Западной Европе в начале 1950-х гг. и ставших реакцией на Вторую мировую войну. ЕС — это международная организация, призванная содействовать экономической стабильности и выработке общей экономической, социальной и международной политики среди своих членов. Хотя ЕС был создан в первую очередь в экономических целях, он играет важную роль в укреплении защиты прав человека в странах-участницах и в странах, желающих стать членами Европейского союза. С 1 мая 2004 г. полноправными членами Европейского союза станут первые восемь стран Центральной и Восточной Европы: Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чехия и Эстония; еще две страны, Болга-

рия и Румыния, подали заявки на вступление в ЕС. Европейская Комиссия, исполнительный орган Европейского союза, осуществляет мониторинг развития ситуации в странах-кандидатах и публикует периодические доклады со своими заключениями.

Существуют три критерия, которым должны удовлетворять страны, желающие вступить в ЕС. Эти критерии были определены Европейским Советом, органом, состоящим из глав государств или правительств всех стран — членов ЕС, на его саммите в Копенгагене в 1993 г., поэтому их иногда называют копенгагенскими критериями.

Во-первых, страны, желающие вступить в ЕС, должны удовлетворять политическому критерию, который касается «стабильности институтов, гарантирующих демократию, верховенства права, соблюдения прав человека и защиты меньшинств». На предмет соответствия этому критерию Европейская Комиссия оценивает эффективность парламентской системы каждой страны, ее исполнительной власти, включая законодательство о государственном управлении, эффективность и независимость судебной власти и меры, предпринимаемые для борьбы с коррупцией.

Особым фактором, входящим в описанный политический критерий, является соблюдение государством прав человека. Здесь Комиссия учитывает, какие международные соглашения в области прав человека ратифицированы страной (ратификация Европейской конвенции о защите прав человека является обязательным требованием для инициирования процесса вступления) и оценивает текущую ситуацию в стране в сфере как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, в своих ежегодных отчетах Комиссия может также рассматривать случаи грубых нарушений прав человека и определять области, в которых происходят наиболее серьезные из таких нарушений.

Комиссия уделяет большое внимание положению меньшинств и мерам, предпринимаемым государством для улучшения положения уязвимых групп населения. Например, в своем «Регулярном ежегодном отчете о подготовке Венгрии к вступлению [в ЕС] за 2000 г.» Европейская Комиссия обращает внимание на положение цыган в этой стране, в частности, на их дискриминацию в образовательной и других социальных сферах. Комиссия подчеркивает тот факт, что «менее 46% [цыган] получили начальное образование, а диплом университета или колледжа имеют только 0,24%». В отчете также была подвергнута критике практика помещения большинства цыганских детей в специальные школы (в некоторых районах страны доля таких детей достигала 94%) как «признак предрасудков на институциональном уровне и фiasco государственной образовательной системы». Практика помещения цыганских детей в специальные школы была также подвергнута критике в докладе

Европейской Комиссии по Чешской Республике за 2000 г. Доклад ссылается на деятельность таких НПО, как ЕЦПЦ, по юридическому ожалованию этой фактической дискриминации в области образования и отмечает, что «необходимо предпринимать дальнейшие усилия, особенно в области борьбы с предрассудками в отношении цыган и укрепления их защиты со стороны полиции и судов».

Во-вторых, Европейская Комиссия рассматривает подготовку страны к вступлению в ЕС с точки зрения экономического критерия, который требует наличия функционирующей рыночной экономики и способности страны-кандидата выдержать экономическую конкуренцию в пределах ЕС.

В соответствии с третьим критерием Европейская Комиссия оценивает, способна ли страна принять всю совокупность норм права Европейского союза (так называемые *acquis communautaire*). В качестве примера таких *acquis* можно привести Директиву Европейского Совета по реализации принципа равного отношения, принятую в июне 2000 г. Среди прочего, директива требует от стран-участниц принятия специального законодательства для имплементации директивы на национальном уровне, создания специальных органов для осуществления контроля за ее имплементацией и внесения изменений в несоответствующие ей законодательные акты. Соблюдение требований третьего критерия для вступления в Европейский Союз также предполагает имплементацию страной-кандидатом в своем национальном законодательстве, среди прочих актов, директивы по расовым вопросам.

Защита прав человека и в особенности защита от дискриминации представляют собой ценности, имеющее огромное значение для политики Европейского союза. Процесс вступления в ЕС стран Центральной и Восточной Европы может способствовать появлению в этих странах политической воли, необходимой для принятия законов, которые бы повысили стандарты в области защиты прав человека. НПО могут стать катализатором этого процесса, информируя ЕС о специфике проблем в данной области в своих странах. Направляя доклады и обращения к делегациям ЕС в своих странах, НПО могут привлекать внимание ЕС к этим проблемам в рамках процесса вступления.

Роль Организации за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ) в защите прав человека

Еще одной организацией, активно действующей в сфере защиты прав человека и содействия демократии в странах Центральной и Восточной Европы, является Организация за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ).

ОБСЕ — это политическая организация, первоначально создававшаяся в продолжительном процессе политических переговоров и соглашений между западноевропейскими государствами, Канадой и США, с одной стороны, и Советским Союзом и его бывшими союзниками — странами Восточной Европы — с другой. Известный первоначально под названием Совещание за безопасность и сотрудничество в Европе (СБСЕ), этот процесс начался в 1960-е гг. и стал основным форумом для политического диалога между Западом и Востоком в годы холодной войны. После многолетних переговоров в 1975 г. 35 государств, входящих в огромный регион от Ванкувера до Владивостока, подписали Заключительный акт Совещания за безопасность и сотрудничество в Европе, который также называют «Хельсинкские соглашения». В соответствии с Хельсинкскими соглашениями западные страны признали сложившиеся в Европе после Второй мировой войны государственные границы. В обмен на это Советский Союз и его союзники обязались соблюдать основные права человека, гарантируемые Всемирной декларацией прав человека и другими международными соглашениями в области прав человека (на СБСЕ использовался термин «человеческое измерение»). Соглашение также касалось некоторых вопросов международной торговли.

Хотя это соглашение не имело юридически обязательной силы, оно неожиданно приобрело большое значение для процесса демократизации в Восточной Европе. После подписания соглашений группа советских диссидентов создала Московскую Хельсинкскую группу — первую активную правозащитную организацию в восточном блоке. С целью потребовать от своих правительств соблюдения хельсинкских обязательств в поддержку Московской Хельсинкской группы вскоре были созданы Хельсинкские комитеты на Западе, что стало началом хельсинкского движения. Впервые в истории государства восточного блока приняли на себя конкретные обязательства по соблюдению прав человека — в результате вопрос прав человека стал легитимным предметом дискуссий между двумя сторонами. Кроме того, был создан форум для общения и политического диалога между Востоком и Западом.

По завершению холодной войны СБСЕ получило организационную структуру и стало называться ОБСЕ. Эта трансформация позволила создать новые институты и механизмы, призванные обеспечить соблюдение государствами их обязательств по «человеческому измерению». Так, с 1990 г. в рамках СБСЕ/ОБСЕ были созданы институты Комиссара по национальным меньшинствам, Бюро по демократическим институтам и правам человека в Варшаве, Представителя по свободе средств массовой информации и Контактного пункта по делам цыган, а также региональные миссии ОБСЕ.

Пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств был учрежден в 1992 г. с целью выявления и содействия своевременному разрешению этнических конфликтов, угрожающих миру, стабильности, безопасности и дружественным отношениям между странами — членами ОБСЕ. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств в своей деятельности независим от каких-либо сторон в конфликте. Его мандат включает в себя полномочия по проведению выездных «миссий» на местах и участию в превентивных дипломатических механизмах на ранних этапах потенциального конфликта. В описании мандата Верховного комиссара специально оговаривается, что индивидуальные дела лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не являются предметом его компетенции.

В 1990 г. в Варшаве было создано Бюро по свободным выборам, которое должно было способствовать установлению контактов и обмену информацией о выборах, проводящихся в странах ОБСЕ. В 1992 г. его мандат был расширен и стал включать в себя оказание содействия странам ОБСЕ в выполнении их обязательств по «человеческому измерению», а название поменялось на Бюро по демократическим институтам и правам человека (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR*), сокращенно БДИПЧ. В настоящее время БДИПЧ имеет четыре отдела, специализирующихся по следующим вопросам: выборы, демократизация, мониторинг и проблемы цыган. Отдел по проведению выборов осуществляет наблюдение за проведением выборов, а также проводит обучение и оказывает иную помощь в избирательной сфере странам ОБСЕ.

Отдел демократизации БДИПЧ осуществляет различные проекты практического характера в сфере содействия демократии, верховенству права и гражданскому обществу. Тематика таких проектов включает в себя обучение и техническое содействие национальным институтам в сфере прав человека, просвещение в сфере прав человека, борьба с торговлей людьми, создание информационных сетей, объединяющих различные НПО или НПО и государственные учреждения, обеспечение равенства женщин и мужчин, предотвращение пыток и обеспечение свободы вероисповедания.

Цель отдела мониторинга состоит в сборе информации о том, как страны ОБСЕ выполняют свои обязательства по «человеческому измерению» на национальном уровне, которая затем используется различными органами ОБСЕ для принятия решений о деятельности и отдельных проектах БДИПЧ. Информация о нарушениях прав человека рассматривается на ежегодных семинарах по человеческому измерению в Варшаве, а также на дополнительных встречах по различным аспектам человеческого измерения в Вене.

Четвертое подразделение БДИПЧ, Контактный пункт по делам цыган, консультирует страны ОБСЕ по вопросам положения цыган, способствуя организационному развитию, обмену информацией и участию цыган в выработке государственной политики в данной области. Кроме того, Контактный пункт занимается сбором информации, документированием и анализом кризисного положения данной этнической группы.

В 1997 г. был создан пост Представителя по свободе средств массовой информации для оказания содействия странам ОБСЕ в развитии независимых и разносторонних СМИ. Представитель наделен полномочиями по отслеживанию положения в сфере СМИ в странах ОБСЕ и быстрому реагированию в случаях серьезных нарушений принципов, касающихся свободы слова и свободы прессы. В случае серьезного нарушения этих прав и свобод Представитель может вступать в непосредственные контакты с соответствующим правительством. Наконец, в 1998 г. был создан пост Советника Секретариата и ОБСЕ по гендерным вопросам с целью содействия выработке единообразного подхода к обеспечению гендерного равенства посредством осуществления различных проектов в данной области и интегрирования гендерной проблематики в другие сферы деятельности БДИПЧ. В данной области БДИПЧ осуществляет исследовательские проекты и проводит семинары с целью содействия соблюдению прав женщин и их участию в политической жизни и разрешении конфликтов.

Роль НПО. ОБСЕ предоставляет множество возможностей для участия НПО в обеспечении соблюдения государствами их обязательств в сфере «человеческого измерения». НПО могут вносить свой вклад в процесс мониторинга ОБСЕ. Они могут направлять доклады и любую другую информацию по выполнению государством своих обязательств в отдел мониторинга БДИПЧ. Кроме того, НПО могут участвовать в ежегодных семинарах по человеческому измерению, проводимых БДИПЧ в Варшаве, и выступать с устными заявлениями в рамках дискуссий по отдельным странам или отдельным видам нарушений. В этих встречах регулярно участвуют «Международная амнистия», Международная Хельсинкская федерация за права человека и другие НПО. На семинаре 2000 г., например, «Международная амнистия» и другие НПО подвергли острой критике США за продолжающееся применение этой страной смертной казни.

В рамках ежегодных семинаров БДИПЧ может также организовывать специальные встречи по отдельным проблемам. Так как участие в этих встречах делегатов ежегодных семинаров по человеческому изме-

рению приветствуется, они могут стать важным политическим форумом для НПО. В ходе Семинара по человеческому измерению 2000 г., например, Коалиция за Международный уголовный суд — коалиция НПО, цель которой состоит в оказании давления на государства для скорейшей ратификации ими статута Международного уголовного суда — выступила на одной из таких специальных встреч. Выступление собрало большую аудиторию и стало важным шагом в содействии ратификации соглашения о МУС странами ОБСЕ. Участвующие в специальных встречах НПО могут также использовать эту возможность для неофициальных встреч с делегатами для обсуждения конкретных проблем. Такая форма лоббирования зарекомендовала себя как крайне эффективная.

Среди других механизмов ОБСЕ, в функционировании которых могут принимать участие НПО, можно назвать Контактный пункт по делам цыган и Представителя по свободе СМИ. В обе эти организации можно направлять информацию о выполнении государствами своих обязательств по «человеческому измерению» в соответствующих областях — и обе они открыты для информации из любых заслуживающих доверия источников, включая доклады и другие материалы, направляемые НПО. Деятельность БДИПЧ в сфере гендерного равенства представляет собой еще одну возможность для сотрудничества между ОБСЕ и НПО, так как исследовательский и образовательный опыт НПО может внести весомый вклад в работу ОБСЕ по устранению несправедливости в данной сфере.

Примеры деятельности НГО в рамках международных организаций

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	СОВЕТ ЕВРОПЫ																			
	Судебные и квазисудебные механизмы					Политические механизмы														
	ЕКПЧ	ЕСХ	КПП	РКНМ	ЕХРЯМ	ПАСЕ	КМ	ЕКРН												
Альтернативные доклады		x	x	x	x	x														
Участие в заседаниях или слушаниях	x	x								x										
Встречи в ходе посещений страны						x				x										
Помощь гражданам в составлении жалоб	x																			
Заклучения в порядке <i>amicus curiae</i>	x																			
Подача коллективных жалоб																				

В рамках всех вышеуказанных международных механизмов Совета Европы и ООН НПО могут осуществлять следующие виды деятельности:

- документирование конкретных нарушений;
- контроль за соблюдением государством рекомендаций международного органа;
- публикация и распространение учебных материалов о применяемых в рамках механизма стандартах;
- проведение учебных мероприятий для сотрудников полиции, прокуроров, судей, адвокатов, учителей и представителей других профессий;
- работа со СМИ по распространению информации о применяемых органом стандартах;
- работа в национальных судах со ссылкой на принципы, установленные международным механизмом

- ЕКПЧ** Европейская конвенция о защите прав человека
- ЕСХ** Европейская социальная хартия
- КПП** Конвенция по предупреждению пыток
- РКНМ** Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств
- ЕХРЯМ** Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств
- ПАСЕ** Парламентская Ассамблея Совета Европы
- КМ** Комитет Министров Совета Европы
- ЕКРН** Европейская комиссия против расизма и нетерпимости

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	ООН										
	Уставные механизмы		Договорные механизмы								
	1503	Докладчики	МПШП	МПЭСКП	КУРД	КУДОЖ	КПП	КПР			
Альтернативные доклады		x	x	x	x	x	x	x			x
Участие в заседаниях или слушаниях			x	x	x	x	x	x			x
Встречи в ходе посещений страны		x				x	x	x			
Помощь гражданам в составлении жалоб			x		x						
Заключения в порядке <i>amicus curiae</i>			x		x						
Подача коллективных жалоб											

1503 Процедура ООН № 1503 для рассмотрения грубых и систематических нарушений прав человека

Докладчики Специальные докладчики и докладчики по странам ООН

МПШП Международный пакт о гражданских и политических правах

МПЭСКП Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

КУРД Международная конвенция об устранении всех форм расовой дискриминации

КУДОЖ Конвенция об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин

КПП Конвенция против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания

КПР Конвенция о правах ребенка

x Да

Нет

Свежую информацию о статусе ратификации соглашений в рамках Совета Европы можно получить по адресу:
<http://conventions.coe.int>

Свежую информацию о статусе ратификации соглашений в рамках ООН можно получить по адресу:
<http://untreaty.un.org/English/treaty.asp>

НПО и система защиты прав человека в рамках ООН

В настоящем разделе разъясняется:

- какие механизмы защиты прав человека существуют на основе Устава ООН и на основе отдельных соглашений в ее рамках;
- как НПО могут способствовать соблюдению международных договоров в сфере защиты прав человека отдельными государствами;
- как НПО могут способствовать повышению эффективности работы органов ООН, обладающих полномочиями по контролю за соблюдением прав человека;
- как НПО могут работать в рамках системы ООН для укрепления международных стандартов в сфере прав человека.

Существующая система защиты прав человека в рамках ООН основана на официальных договорах государств мира, в соответствии с которыми они обязаны соблюдать многосторонние соглашения. Сама Организация Объединенных Наций основана на принятом государствами Уставе этой организации, в котором защита основных прав и свобод названа одной из первостепенных целей организации. Многочисленные механизмы ООН в сфере защиты прав человека основаны либо на самом Уставе («уставные» механизмы), либо на ряде договоров, которые были приняты после принятия Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека в 1948 г. и существенно расширили ее содержание («договорные» механизмы).

Уставные механизмы создаются резолюциями Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС) или другими органами ООН, действующими в рамках своих мандатов, которые определяются Уставом ООН. Эти механизмы могут использоваться для развития существующих норм международного права в конкретных контекстах, таких как применение стандартов, определяющих неправомерное лишение свободы, или право на образование, либо для выявления новых областей, требующих разработки международно-правовых стандартов.

Договорные механизмы создаются международными договорами, которые могут также называться конвенциями или пактами и представляют собой многосторонние соглашения, подписанные и ратифицированные членами ООН. В области прав человека они развивают и проясняют общие и не обладающие обязательной юридической силой стандарты Всеобщей декларации прав человека. Эти соглашения налагают на государства конкретные обязательства по соблюдению определенных прав человека и создают процедуры контроля за выполнением

государствами этих обязательств. В настоящем разделе будет проведен краткий анализ некоторых наиболее часто используемых уставных и договорных механизмов, а также возможных ролей, которые правозащитные организации могут играть в рамках системы ООН.

1. Уставные механизмы ООН

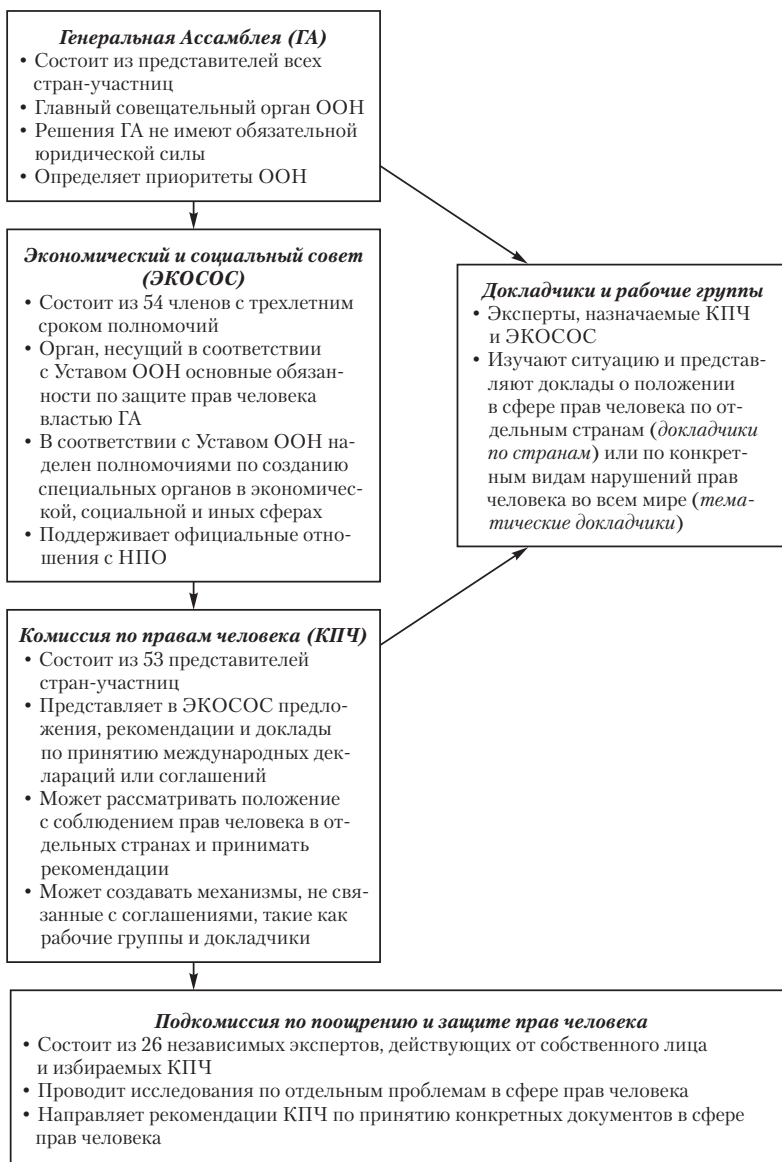
1.1. Резолюция № 1235: публичные дебаты по ситуации в отдельных странах

В 1967 г. Экономический и социальный совет ООН принял Резолюцию № 1235, один из первых документов, который наделил Комиссию по правам человека ООН (КПЧ) мандатом по расследованию нарушений прав человека. Резолюция № 1235 предоставляет КПЧ и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека (ранее называвшейся Подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств) право «изучать информацию, относящуюся к грубым нарушениям прав человека и основных свобод», а также производить подробный анализ ситуаций, которые свидетельствуют о «последовательной практике нарушений прав человека». На основании Резолюции № 1235 КПЧ и Подкомиссия могут в ходе своих ежегодных заседаний проводить публичные дебаты по ситуации в сфере прав человека в отдельных странах. Эти заседания открыты для публики и, таким образом, предоставляют возможность НПО доводить свои заключения о грубых нарушениях прав человека до сведения органов ООН. После дебатов КПЧ и Подкомиссия могут принять резолюцию с выражением своей озабоченности положением в сфере прав человека в соответствующей стране либо назначить специального докладчика или применить иной механизм для дальнейшего анализа ситуации. Резолюция № 1235 представляет собой важный механизм привлечения внимания международного сообщества к конкретной проблеме в сфере прав человека и создания политического стимула для принятия ООН дальнейших мер реагирования на эту проблему.

1.2. Резолюция № 1503: процедура конфиденциального расследования

Один из старейших механизмов защиты прав человека, «Процедура 1503», была создана в 1970 г. путем принятия Резолюции № 1503 Экономического и социального совета ООН. Эта процедура наделяет Комиссию по правам человека полномочиями по рассмотрению — после

Уставные органы ООН с мандатом по защите прав человека



предварительного изучения Подкомиссией по поощрению и защите прав человека — жалоб на «последовательную практику грубых и достоверно известных нарушений прав человека и основных свобод». Права, защищаемые в рамках этой процедуры, определяются Генеральной Ассамблеей ООН в своих резолюциях, включая Всеобщую декларацию прав человека, в той мере, в какой эти права рассматриваются как нормы обычного международного права. Таким образом, к грубым нарушениям прав человека, рассматриваемым в рамках данной процедуры, относятся, среди прочих, применение пыток, внесудебные убийства, другие произвольные или осуществляемые в упрощенном порядке казни и продолжительное лишение свободы. Жалобу в КПЧ может направить любое лицо, группа лиц или неправительственная организация. Интересы заявителя не обязательно должны быть непосредственно затронуты нарушением, на которое он подает жалобу. КПЧ, однако, рассматривает только жалобы, которые указывают на последовательную практику грубых нарушений прав человека. Отдельные нарушения в рамках данной процедуры обычно не рассматриваются.

После направления жалобы из Подкомиссии КПЧ должна определить степень обоснованности жалобы. Если жалоба признается обоснованной, КПЧ может инициировать проведение подробного анализа и направить в ЭКОСОС доклад с рекомендациями по принятию определенных мер. Для проведения такого анализа не всегда требуется согласие соответствующего государства. Кроме того, КПЧ может учредить специальный комитет для дальнейшего изучения ситуации, если все внутригосударственные средства защиты были исчерпаны. Для таких расследований, однако, необходимо согласие государства. Хотя после завершения процедуры КПЧ обнародует названия государств, в отношении которых она проводилась, результаты любой процедуры в соответствии с Резолюцией № 1503 строго конфиденциальны. Однако на практике заключения о положении дел в некоторых странах были обнародованы в результате принятия КПЧ специальных решений. Поскольку данная процедура ограничена требованием о грубом и систематическом характере нарушений и поскольку она конфиденциальна и является предметом политического контроля со стороны Комиссии, «Процедура 1503» редко бывает наиболее эффективным механизмом, который могут использовать НПО.

1.3. Специальный докладчик

Специальные докладчики — это независимые эксперты, назначаемые в основном Комиссией по правам человека для проведения расследования и публичного выступления с докладом либо по отдельному виду нарушений прав человека вне зависимости от того, где эти нарушения имеют место, либо о ситуации в сфере прав человека в отдельной стране. Эксперты, которых называют тематическими докладчиками (*thematic rapporteurs*), могут проводить расследования по таким конкретным проблемам, как, например, применение пыток, насилие в отношении женщин, право на образование или произвольное лишение свободы. Экспертов, расследующих положение дел в отдельной стране, называют докладчиками по странам (*country rapporteurs*). В обоих случаях КПЧ определяет предмет и масштабы расследования докладчиков путем открытого голосования по резолюциям в ходе своих заседаний. Затем КПЧ назначает лиц или — в случае создания экспертных рабочих групп — группы лиц для реализации утвержденного мандата.

Докладчики могут производить общий анализ, оценивая масштабы практики нарушений прав человека в рамках своего мандата и делая выводы о соответствии национального законодательства и правоприменительной практики международным стандартам в области прав человека. Они могут также запрашивать и получать информацию об отдельных нарушениях прав человека у частных лиц, групп лиц или НПО. Если докладчик принимает решение о дальнейшем расследовании по полученной жалобе, он может обратиться с запросом к соответствующему правительству с просьбой прокомментировать такую информацию. В экстренных ситуациях докладчики могут призвать правительство воздержаться от тех или иных действий до прояснения ситуации или предпринять безотлагательные меры по сохранению ситуации. Докладчики могут посещать страну для сбора информации о положении в сфере прав человека на месте, но лишь по приглашению этой страны.

Докладчики представляют ежегодные доклады о своей деятельности в КПЧ и иногда на Генеральную Ассамблею ООН. В докладах подробно описываются выявленные случаи нарушений прав человека и меры, предпринятые государствами для исполнения ранее вынесенных докладчиком рекомендаций. Например, в своем докладе в КПЧ за 1999 г. специальный докладчик по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и других форм нетерпимости освещал меры, предпринятые Правительством Франции после

его визита в 1995 г. После посещения Франции специальным докладчиком в 1995 г. и в соответствии с его рекомендациями правительство этой страны пересмотрело французское законодательство об иммиграции с целью повышения уровня защиты прав иммигрантов. Оно также смягчило ограничения на выдачу краткосрочных виз гражданам стран, являющихся потенциальными источниками иммиграции и изменило процедуру рассмотрения дел в отношении задерживаемых незаконных иммигрантов.

2. Договорные механизмы ООН

Договоры в области защиты прав человека, заключенные в рамках системы ООН, создают конкретные юридические обязательства для подписавших их государств по защите личных прав, определяемых этими договорами. Они также создают особые процедуры и органы для осуществления контроля за исполнением государствами своих обязательств. Общей для всех договоров в области защиты прав человека является процедура рассмотрения докладов, которая позволяет созданному договором органу рассматривать доклады о мерах, принимаемых государствами по исполнению требований договора, которые они должны представлять на регулярной основе. После ознакомления с такими докладами эти органы выносят свои заключения или рекомендации, в которых отмечают ключевые пункты прогресса, достигнутого государствами в исполнении своих обязательств, и барьеры на пути защиты прав человека. В заключениях часто указываются законы и практика их применения, которые должны быть отменены государством, а также области, в которых необходимо изменить имеющееся или принять новое законодательство, с тем чтобы оно способствовало соблюдению государством своих обязательств в соответствии с договорами.

Четыре из договорных органов ООН предусматривают процедуру рассмотрения индивидуальных жалоб, которая позволяет органу, контролирующему исполнение договора, рассматривать случаи отдельных нарушений прав человека в ходе квазисудебного процесса. Кроме того, два договорных органа используют процедуру расследования, которая позволяет проводить более детальное расследование жалоб на широко распространенные и систематические нарушения прав человека.

Еще одной общей чертой договорных механизмов является возможность подачи жалоб одним государством в отношении другого. К сожалению, этот механизм никогда не применялся, так как государ-

ства крайне неохотно используют квазисудебные механизмы в рамках международных соглашений для привлечения друг друга к ответственности, предпочитая использовать дипломатические или политические способы выражения осуждения в рамках Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека. Наконец, все договорные органы наделены полномочиями по принятию общих замечаний по истолкованию отдельных положений договора.

Окончательные доклады всех договорных органов являются публичными документами, направляемыми в КПЧ, Экономический и социальный совет и Генеральную Ассамблею, а также соответствующим правительствам. В последнее время договорные органы призывают правительства обнародовать их доклады и замечания внутри страны. Хотя некоторые правительства неохотно идут на это или даже блокируют любые подобные попытки, помощь в переводе и распространении документов оказывают такие организации, как ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНИФЕМ.

2.1. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)

Вступивший в силу в марте 1976 г. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) является вместе со Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) составным элементом международного «билля о правах». МПГПП обязывает каждое участвующее в нем государство «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории под его юрисдикцией лицам» права, признаваемые Пактом. Пакт гарантирует такие права, как право на жизнь, свободу и личную безопасность. Им защищается свобода выражения мнения, религии, частной жизни, собраний и объединений, а также свобода от применения пыток. МПГПП защищает право заключенных на гуманное обращение и право обвиняемых на справедливое судебное разбирательство. Пакт запрещает дискриминацию по признаку расы, пола и религии, как и по другим признакам. Он защищает равенство между мужчинами и женщинами, а также равенство в семейных отношениях, и право представителей этнических, религиозных и языковых меньшинств на свою культуру, религию и язык.

МПГПП был учрежден Комитет по правам человека (КПЧ), который состоит из экспертов, номинируемых странами-участницами, но действующих от собственного лица, в целях контроля за исполнением

Пакта странами-участницами. К числу полномочий КПЧ относится рассмотрение докладов государств о мерах, предпринятых ими для реализации положений Пакта, а также о трудностях, возникающих в процессе имплементации. В рамках процедуры рассмотрения докладов КПЧ анализирует всю доступную информацию о ситуации в стране, включая доклады НПО. КПЧ проводит открытые слушания, в ходе которых его члены могут опрашивать представителей государств, а иногда и представителей НПО, предоставивших дополнительную информацию. Затем КПЧ выносит заключения, которые представляют собой рекомендации государству и тексты которых, как предполагается, должны стать доступны гражданам этого государства. Эти рекомендации могут содержать критику той или иной существующей в стране практики и (или) предложения по ее изменению.

Первый факультативный протокол к МПГПП наделяет КПЧ полномочиями по рассмотрению сообщений (*communications*) от лиц, чьи гарантируемые Пактом права были нарушены. КПЧ рассматривает такое сообщение в рамках квазисудебной процедуры, имеющей несколько неофициальных этапов. Сначала КПЧ рассматривает вопрос о допустимости жалобы, определяя, исчерпал ли заявитель все внутригосударственные средства правовой защиты, а также рассматривалась ли ранее жалоба того же лица и того же содержания в рамках другой международной процедуры. КПЧ не рассматривает анонимные жалобы; остаются без рассмотрения и жалобы, которые Комитет сочтет злоупотреблением правом на подачу индивидуальной жалобы или несовместимыми с положениями Пакта.

Признав сообщение приемлемым, КПЧ направляет запрос соответствующему правительству с просьбой прокомментировать или разъяснить существо дела. Если правительство не предоставляет ответа в установленный срок, КПЧ может рассмотреть жалобу и без такого ответа. После анализа всех документов КПЧ принимает «мнения» (*views*), т.е. решение, в котором он может признать или не признать нарушение Пакта, а в первом случае также рекомендовать государству принять определенные меры для восстановления нарушенного права. Хотя и не обладая юридически обязательной силой, мнения КПЧ имеют большой авторитет, и обычно государства выполняют решения КПЧ.

Роль КПЧ в осуществлении дальнейшего контроля усилилась после принятия им решения публиковать свои мнения и поручать одному из членов Комитета осуществлять контроль за исполнением государством решения КПЧ. Мнения КПЧ являются авторитетным источником толкования МПГПП и, следовательно, важным для развития междуна-

родного права в сфере прав человека механизмом. То же относится и к общим соображениям КПЧ по толкованию некоторых норм Пакта. Такие толкования, однако, могут отвергаться посредством оговорок и деклараций, принимаемых участниками Пакта.

Решения комитета по правам человека ООН по сообщениям в отношении Российской Федерации

КПЧ рассмотрел первое сообщение в отношении Российской Федерации (*Plotnikov v. Russia*) в 1999 г., признав его неприемлемым — заявитель просил признать нарушением ст. 2 МПГПП (право на жизнь) тот факт, что гиперинфляция и неадекватное индексирование накоплений граждан лишили его возможности приобретать необходимые медикаменты. По состоянию на декабрь 2003 г. были признаны неприемлемыми еще два сообщения: *Baulin v. Russia* (предполагаемые нарушения имели место до вступления в силу для РФ Факультативного протокола в 1992 г.) и *Kuznetsov v. Russia* (заявитель не смог сколько-нибудь обосновать нарушения своих прав в целях признания сообщения приемлемым).

Три сообщения были признаны полностью или частично приемлемыми и рассмотрены по существу.

***Cheban et al. v. Russia*, решение от 31 июля 2001 г., Communication no. 790/1997.** Заявители были осуждены к различным срокам лишения свободы за изнасилование несовершеннолетней. На момент совершения преступления всем заявителям было от 15 до 16 лет. Заявители полагали, что стали жертвами нарушения ст. 14 МПГПП (право на справедливое судебное разбирательство и презумпция невиновности). Кроме того, они ссылались на то, что их дело не рассматривалось судом присяжных, хотя в соответствии со ст. 20 Конституции РФ такое право гарантировано лицам, которым может быть назначена высшая мера наказания. КПЧ признал сообщение неприемлемым в части нарушений ст. 14 в силу необоснованности, рассмотрев, однако, по существу отказ в рассмотрении дела судом присяжных в свете ст. 26 Пакта (равенство перед законом и судом и защита от дискриминации). Установив, что заявителям, несовершеннолетним на момент преступления, не могла быть назначена высшая мера наказания, и признав, что различия в правовом регулировании в субъектах федеративного государства сами по себе не являются проявлением дискриминации, КПЧ не признал в данном деле нарушения Пакта Российской Федерацией.

***Gridin v. Russia*, решение от 18 июля 2000 г., Communication no. 770/1997.** Заявитель был осужден к высшей мере наказания, впоследствии замененной на пожизненное лишение свободы. Он полагал, что в отношении него были нарушены различные положения ст. 14 Пакта (право на справедливое судебное разбирательство). Комитет признал следующие нарушения: несоблюдение сроков, в которые по действовавшему на тот момент российскому законодательству должна была быть выдана санкция прокурора на арест (п. 1 ст. 9 Пакта), неспособность суда контролировать обстановку в зале суда, способствовавшую давлению на суд и стороны (п. 1 ст. 14), публичные заявления должностных лиц о виновности заявителя до вынесения приговора (п. 2 ст. 14), нарушения в сборе доказательств (п. 1 ст. 14) и необеспечение доступа заявителя к услугам защитника (п. 3(b) ст. 14). КПЧ потребовал от РФ выплатить заявителю компенсацию и немедленно освободить его из-под стражи. По состоянию на декабрь 2003 г. эти требования выполнены не были; Российская Федерация ссылается при этом на то, что дело Гридина было изучено прокуратурой и Верховным Судом РФ, и оснований для его пересмотра найдено не было.

***Lantsova v. Russia*, решение от 26 марта 2002 г., Communication no. 763/1997.** Сын заявительницы был взят под стражу и помещен в СИЗО «Матросская тишина». Несмотря на постоянно ухудшавшееся самочувствие, медицинская помощь ему практически не оказывалась. Через месяц после помещения в СИЗО, когда его состояние стало критическим, его перевели из камеры в тюремную больницу, где он умер в тот же день. Причиной смерти явились острая сердечно-сосудистая недостаточность, развившаяся на фоне пневмонии. Комитету были предоставлены многочисленные свидетельства крайне негуманных условий содержания в СИЗО; правительство не оспаривало фактов переполненности изолятора, несоблюдения элементарных гигиенических норм и других «пыточных» условий содержания. КПЧ признал нарушениями в отношении сына заявительницы п. 1 ст. 10 (право лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение) и п. 1 ст. 6 (право на жизнь, нарушение которого выразилось в неоказании адекватной медицинской помощи) Пакта. Комитет потребовал от Российской Федерации выплатить заявительнице компенсацию, провести официальное расследование по факту смерти ее сына и не допускать повторения подобных случаев в будущем, в частности, приведя условия содержания в СИЗО в соответствие со ст. 6 и 10 Пакта. По состоянию на декабрь 2003 г., эти требования выполнены не были (за исключением проведения нового расследования, которое не выявило никаких нарушений).

Как видно из этих примеров, эффективных юридических или политических механизмов исполнения решений КПЧ не существует, к сожалению, ни на национальном, ни на международном уровне.

2.2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)

Вступивший в силу в 1976 г. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) был принят в развитие защиты экономических, социальных и культурных прав, провозглашенных Всеобщей декларацией прав человека. МПЭСКП предусматривает обязательства непосредственного действия, такие как обязательство не допускать дискриминации в защите этих прав, и предполагающие постепенную имплементацию обязательства, требующие от государств «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав». В течение последних десяти лет Комитет, осуществляющий контроль за соблюдением МПЭСКП, обращал в своих заключениях и общих замечаниях особое внимание на то, что исполнение таких обязательств — это не просто цель, к которой следует стремиться, но предмет контроля и оценки комитета. Следовательно, нет никаких сомнений в том, что такие обязательства имеют юридическую силу.

МПЭСКП защищает право на труд и на благоприятные условия труда, право создавать профессиональные союзы и право на образование. Также, среди прочих гарантий, защищаются внутрисемейные права, право на «наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» и право на участие в культурной жизни.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), орган, созданный для осуществления контроля за соблюдением МПЭСКП, был учрежден резолюцией Экономического и социального совета в 1985 г. Комитет состоит из назначенных ЭКОСОС экспертов, которые действуют от собственного лица. Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб не предусмотрена, хотя ее проект в настоящее время составляется. Таким образом, механизмом обеспечения соблюдения Пакта является рассмотрение докладов. Как это предусмотрено и другими договорными органами, государства-участники обязаны представлять в КЭСКП периодические доклады по импле-

ментации Пакта. После публичных слушаний КЭСКП принимает заключение по ситуации в каждой стране.

2.3. Международная конвенция об устранении всех форм расовой дискриминации (КУРД)

Часто называемая Конвенцией против расовой дискриминации Международная конвенция об устранении всех форм расовой дискриминации (КУРД) вступила в силу в 1969 г. Несмотря на широкую поддержку Конвенции и большое количество ратифицировавших ее государств (165 участников по состоянию на декабрь 2002 г.), КУРД до сих пор мало используется в качестве инструмента защиты прав человека на международном уровне, во всяком случае в том, что касается процедуры рассмотрения жалоб. В то же время ожидается, что внимание Комитета по устранению расовой дискриминации (КУРД) к процедурам заблаговременного предупреждения в сочетании с состоявшейся в 2001 г. Всемирной конференцией против расизма расширит признание важности данного договора.

Конвенция против расовой дискриминации относит к расовой дискриминации дискриминацию по признаку этнической принадлежности, цвета кожи или касты; она обязывает государства осуждать расовую дискриминацию и отменять или изменять законы и подзаконные акты, создающие такую дискриминацию или способствующие ей на практике. Это определение относится к дискриминации во всех областях публичной жизни как де-юре, так и де-факто. К сфере публичной жизни относятся такие области, как коммерция, трудовые отношения, жилье и здравоохранение, а также политика. Конвенция также требует от государств-участников предпринимать позитивные меры в социальной, экономической, культурной и иных сферах для обеспечения надлежащего развития и защиты определенных расовых групп, «когда обстоятельства этого требуют». Конвенция запрещает любую пропаганду расового превосходства и предусматривает прямой запрет на дискриминацию в осуществлении определенных гражданских и политических прав, а также экономических и социальных прав. Сюда относятся право на жилье, образование и доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, театры, гостиницы, рестораны и транспорт.

Созданный для контроля за соблюдением государствами-участниками Конвенции против расовой дискриминации КУРД состоит из независимых экспертов, номинируемых государствами, но действующих

от собственного лица. Аналогично другим договорным органам КУРД может оценивать периодические доклады, представляемые государствами-участниками, а также жалобы, направляемые одними государствами в отношении других государств. Если соответствующее государство заявляет о своем признании компетенции КУРД, комитет может рассматривать индивидуальные жалобы на нарушения Конвенции. На сегодняшний момент КУРД проявлял наибольшую активность в рассмотрении докладов. Он получает периодические доклады государств о мерах, предпринятых ими для имплементации положений Конвенции. По завершении открытого заседания КУРД направляет государствам свои комментарии и рекомендации.

КУРД может также принимать общие тематические рекомендации по толкованию Конвенции или по нарушениям, распространенным более чем в одном государстве. Принятые за недавнее время общие рекомендации касались таких вопросов, как обязанность государств обеспечивать выполнение обязательств на внутригосударственном уровне, включая предотвращение дискриминации со стороны частных лиц, особенно если они выполняют те или иные функции по требованию государства. Кроме того, КУРД принял рекомендацию о гендерном аспекте расовой дискриминации.

КУРД призывает государства защитить цыган

16 августа 2000 г. Комитет по устранению расовой дискриминации (КУРД) принял Общую Рекомендацию № 27 «О дискриминации в отношении цыган». Общая Рекомендация была основана на информации, полученной путем анализа периодических докладов различных стран, свидетельствовавшей о том, что цыгане подвергаются дискриминации во многих странах и что некоторые положения Конвенции об устранении всех форм расовой дискриминации нарушаются в отношении цыган непосредственным образом и последовательно многими странами-участницами. Национальные и международные НПО сыграли значительную роль в принятии данной тематической рекомендации. В этом процессе участвовали такие организации, как Европейский центр защиты прав цыган (ЕЦПЦ), Международная группа в защиту прав меньшинств (*Minority Rights Group International*), «Врачи мира» (*Medicins du Monde*), Греческий Хельсинкский монитор (*Greek Helsinki Monitor*) и Румынский центр публичной политики в защиту прав цыган (*Romanian Roma Rights Center for Public Policies*). Они направляли в Комитет свои

доклады о положении цыган и участвовали в слушаниях КУРД. Многие проблемы, о которых говорили НПО, впоследствии были включены в Общую Рекомендацию КУРД.

Например, в своем докладе для КУРД ЕЦПЦ сформулировал свои рекомендации относительно тех мер, которые должны принять государства для устранения дискриминации в отношении цыган. Среди этих рекомендаций были предложения о вовлечении цыган в разработку и осуществление практических мер по борьбе с дискриминацией; о принятии законодательных актов, направленных против насилия на расовой почве; о создании механизмов гражданско-правовой и уголовно-правовой защиты от дискриминации в таких областях, как образование, жилье, здравоохранение и социальное обеспечение. Кроме того, ЕЦПЦ рекомендовал принятие специальных мер для обеспечения выполнения законов в области борьбы с дискриминацией, что включало в себя обучение сотрудников полиции и других государственных служб, применение мер дисциплинарной ответственности и др. Наконец, государствам предлагалось принять позитивные меры по обеспечению равенства в трудовых отношениях и создать специальные органы для расследования случаев расовой дискриминации.

Судя по всему, КУРД учел эти соображения при формулировании своих рекомендаций. Например, он призвал страны-участницы принять законодательные акты, направленные на устранение всех форм расовой дискриминации в отношении цыган и на создание эффективных средств правовой защиты в случаях нарушения их прав и свобод. КУРД также рекомендовал разработать национальные стратегические планы и программы по улучшению положения цыган в обществе. Он призвал государства принять меры к защите цыган от насилия; к предотвращению их дискриминации в таких областях, как образование, здравоохранение, жилье и трудовые отношения; к недопущению пропаганды расового превосходства в средствах массовой информации. Наконец, КУРД рекомендовал государствам-участникам повысить уровень участия цыган в политической жизни, включая принятие конкретных мер по обеспечению равных возможностей для участия цыганских меньшинств во всех органах власти на местном и центральном уровнях.

2.4. Конвенция об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин (КУДОЖ)

Конвенция об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин (КУДОЖ), вступившая в силу в 1981 г., обязывает страны-участницы предпринимать законодательные, административные и су-

дебные меры для инкорпорации положений и принципов Конвенции в свои национальные правовые системы. Содержащееся в КУДОЖ определение дискриминации очень похоже на аналогичное определение Конвенции об устранении расовой дискриминации — оно включает в себя как прямую, так и косвенную дискриминацию и распространяется на действия любого лица, так как государство обязано пресекать дискриминацию со стороны частных лиц и организаций. В то же время оно шире, чем определение Конвенции об устранении расовой дискриминации, касаясь и частной жизни, например в вопросе о подчиненном положении внутри семьи. КУДОЖ также требует, чтобы страны-участницы предпринимали необходимые меры по изменению социально-культурной модели поведения, способствующей предвзятому отношению к женщинам. Конвенция прямо запрещает дискриминацию в осуществлении гражданских и политических прав, таких как избирательные права, право на участие в публичной жизни и право на получение гражданства. Кроме того, Конвенция запрещает гендерную дискриминацию в таких областях, как образование, трудовые отношения, здравоохранение и некоторые аспекты семейных отношений — например, наследование и расторжение брака. Задача КУДОЖ состоит в обеспечении равенства де-факто, а не только де-юре. Как и Конвенция об устранении расовой дискриминации, КУДОЖ предусматривает временные особые меры по восстановлению нарушенных в результате дискриминации прав.

Органом, осуществляющим контроль за исполнением Конвенции, является Комитет по устранению дискриминации в отношении женщин (Комитет КУДОЖ). Комитет КУДОЖ рассматривает доклады стран-участниц, а также любую другую важную информацию, поступающую из альтернативных источников, после чего принимает заключения и рекомендации. Комитет КУДОЖ представляет ежегодные отчеты о своей деятельности, куда входят его предложения и рекомендации, в Генеральную Ассамблею ООН. Комитет все более активно получает от НПО информацию в письменном виде, а в ходе своих открытых заседаний заслушивает устные выступления представителей НПО, работающих в странах, доклады которых являются предметом обсуждения на таких заседаниях.

В марте 1999 г. Комиссия ООН по положению женщин приняла Факультативный протокол к КУДОЖ. Этот протокол наделяет Комитет КУДОЖ полномочиями по рассмотрению сообщений отдельных лиц или групп лиц о нарушениях Конвенции. Факультативный протокол также дает возможность Комитету КУДОЖ проводить расследования по фактам грубых или систематических нарушений прав жен-

щин. Протокол вступил в силу 22 декабря 2000 г. — через три месяца после дня, когда Генеральный секретарь ООН получил десятую грамоту о его ратификации. Факультативный протокол имеет большое значение для лучшего понимания в самых разных странах и культурах сущности дискриминации по признаку пола во всех ее формах.

2.5. Конвенция против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания

Конвенция против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания требует от стран-участниц принятия эффективных законодательных, административных, судебных и иных мер по предотвращению применения пыток на своей территории, криминализации применения пыток и обеспечения эффективности механизмов расследования по жалобам на факты применения пыток. Конвенция запрещает возвращение людей в другое государство, когда существуют серьезные основания полагать, что они будут подвергнуты там пыткам (принцип *non-refoulement*). Она также содержит требования о соответствующем обучении должностных лиц и о принятии многих других мер для предотвращения жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

Комитет против пыток (КПП) был создан Конвенцией в целях осуществления контроля за соблюдением странами-участницами ее положений. КПП рассматривает доклады, представляемые странами-участницами, и принимает рекомендации по каждой стране. В случае получения достоверной информации о систематическом применении пыток в подписавшем Конвенцию государстве КПП может провести конфиденциальное расследование с возможным посещением страны. КПП может также принимать к сведению информацию из других источников, включая доклады, подготовленные НПО. Расследование носит конфиденциальный характер, но КПП может включить резюме результатов расследования в том или ином государстве в свой ежегодный отчет, проконсультировавшись с таким государством. В случае принятия государством соответствующей декларации КПП может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях Конвенции. Существует также процедура рассмотрения межгосударственных жалоб.

**Комитет против пыток (*Committee Against Torture, CAT*)
и Комитет по предупреждению пыток
(*Committee for the Prevention of Torture, CPT*)**

Будучи созданы для одной и той же цели — обеспечить неприменение пыток на государственном уровне, — Комитет против пыток и Комитет по предупреждению пыток представляют собой два различных органа с различными функциями. Комитет против пыток (САТ, КПП) — это орган, созданный Конвенцией ООН против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и обладающий полномочиями, типичными для органа, осуществляющего контроль за соблюдением соглашения в рамках ООН. КПП рассматривает доклады государств по имплементации Конвенции и принимает общие рекомендации для страны; он выносит решения по индивидуальным жалобам на факты применения пыток; он может также выносить решения по межгосударственным жалобам. Кроме того, КПП может проводить расследования ситуации в отдельной стране на основе полученной им достоверной информации о систематическом применении пыток в этой стране.

Комитет по предотвращению пыток (СРТ) создан Европейской конвенцией по предупреждению пыток, договором в рамках системы Совета Европы; его задача состоит в контроле за обращением с лицами, лишенными свободы, и укреплении защиты от пыток в местах лишения свободы. СРТ не является судебным или квазисудебным органом, он не рассматривает индивидуальных жалоб. Вместо этого СРТ организует не объявляемые заранее посещения стран-участниц для осуществления контроля за обращением с заключенными, пациентами психиатрических больниц и другими категориями ограниченных в реализации права на свободу лиц в отдельной стране. Страны-участницы обязаны предоставить членам СРТ доступ в любое пенитенциарное учреждение, психиатрическую больницу или другое закрытое учреждение, которое они решат посетить. После посещения страны СРТ подготавливает и принимает доклад, содержащий детальные рекомендации для правительства, которые могут, например, касаться ситуации в отдельной тюрьме или даже нарушений прав отдельного лица. Все доклады СРТ остаются конфиденциальными.

Как КПП, так и СРТ рассматривают ситуацию в стране с учетом всей доступной информации. НПО могут направлять в эти органы свои доклады и другую информацию. Во время посещения страны члены СРТ могут встречаться и лично беседовать с представителями НПО.

2.6. Конвенция о правах ребенка (КПР)

Конвенция о правах ребенка (КПР), вступившая в силу в 1990 г., требует от ратифицировавших ее стран обеспечения каждому ребенку, находящемуся в пределах их юрисдикции, широкого спектра экономических, гражданских, культурных, политических и социальных прав. Она также обязывает государства соблюдать некоторые специальные права детей, включая право ребенка не разлучаться со своими родителями (при отсутствии особых обстоятельств и выполнении определенных требований); право детей-инвалидов на полноценную и достойную жизнь с участием в жизни общества; специальную защиту детей, лишенных своего семейного окружения; процедуры усыновления (удочерения), которые в наибольшей степени гарантируют защиту интересов ребенка; другие права. В основе КПР лежат принципы права ребенка на жизнь, недискриминации, расширяющихся возможностей ребенка участвовать в решении относящихся к его жизни вопросов и внимания к интересам ребенка.

Конвенция также создала Комитет по правам ребенка, который рассматривает доклады государств-участников по имплементации Конвенции в их правовых системах. Аналогично другим договорным органам в рамках ООН Комитет может принимать замечания и рекомендации после изучения докладов стран-участниц и, по возможности, информации из других источников. В работе комитета, консультировавшего членов ООН при создании КПР, активно участвовал ряд НПО. В результате участия в этой работе, в частности, таких организаций, как Международная организация защиты детей (*Defense for Children International*) и Квakerское бюро по работе с ООН (*Quaker UN Office*), вклад НПО в КПР оказался гораздо значительнее, чем в какой-либо другой договор системы ООН. Кроме того, сам договор предусматривает официальное участие НПО в работе Комитета, которое в настоящее время координируется в каждом отдельном государстве посредством Коалиции НПО за Конвенцию по правам ребенка. Страны — участницы КПР недавно приняли два новых протокола: об участии детей в вооруженных конфликтах и о торговле детьми и детской порнографии.

Недавние заключительные замечания и рекомендации органов ООН, осуществляющих контроль за соблюдением отдельных соглашений, по итогам рассмотрения периодических докладов Российской Федерации

1. Комитет по правам человека

Пятый периодический доклад РФ, представленный с почти четырехгодовичным опозданием, был рассмотрен КПЧ в октябре 2003 г. Отметив в качестве положительных факторов многочисленные изменения в законодательстве, касающиеся судебной власти, введение института уполномоченного по правам человека и значительные достижения в решении проблемы переполненности тюрем, Комитет принял конкретные рекомендации по следующим вопросам, вызвавшим его озабоченность (перечень не является исчерпывающим):

- невыполнение Российской Федерацией решений КПЧ по делам *Гридин против России* и *Ланцова против России* (п. 3 ст. 2 Пакта) (см. стр. 269—271);
- неравенство женщин в реализации прав, защищаемых МПГПП (ст. 3);
- торговля людьми в целях сексуальной и трудовой эксплуатации (ст. 8);
- сохранение смертной казни де-юре, несмотря на введение моратория де-факто; особую озабоченность КПЧ вызывает тот факт, что действие моратория прекратится после введения суда присяжных на всей территории России в 2007 г. (ст. 6);
- недостаточная правовая защита находящихся под стражей от пыток и жестокого обращения, особенно со стороны сотрудников милиции (ст. 7);
- массовые нарушения прав человека в Чеченской Республике, включая внесудебные казни, исчезновения и пытки, в том числе изнасилования, а также недостаточно адекватное расследование таких случаев и наказание виновных (ст. 2, 6, 7 и 9);
- операция по освобождению заложников в театре на Дубровке в Москве в октябре 2002 г. и непроведение независимой оценки обстоятельств оказания медицинской помощи заложникам;
- продолжающая иметь место переполненность некоторых мест содержания под стражей, плохие санитарно-гигиенические условия содержания и насилие со стороны их сотрудников (ст. 10);
- случаи незаконного оказания давления на находящихся в лагерях в Ингушетии перемещенных лиц из Чечни с целью вынудить их вернуться в Чечню (ст. 12);

- карательный по сути характер закона «Об альтернативной гражданской службе», устанавливающего срок гражданской службы в 1,7 раза больше, чем обычный срок воинской службы, а также не гарантирующего совместимость выполняемой «отказниками» работы с их убеждениями (ст. 18 и 26);
- установление государственного контроля над СМИ (ст. 19);
- неясный характер определения «экстремистской деятельности» в принятом законе «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 15 и 19–22);
- привлечение к уголовной ответственности за разглашение государственной тайны журналистов, ученых и экологов за распространение информации, представляющей собой «законный общественный интерес» (ст. 19);
- несоответствие выборов, проведенных в октябре 2003 г. в Чеченской Республике, всем требованиям ст. 25 Пакта;
- рост насилия на расовой почве и проявления ксенофобии со стороны представителей государственной власти (ст. 2, 20 и 26);
- длительные (до двух лет) задержки при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища.

Комитет также потребовал от РФ широко распространить текст своего пятого периодического доклада и заключительных замечаний КПЧ, а также в течение одного года предоставить информацию о выполнении рекомендаций Комитета, касающихся законодательной отмены смертной казни и положения в Чечне. Шестой периодический доклад должен быть представлен Российской Федерацией 1 ноября 2007 г.

2. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

КЭСКО рассмотрел четвертый периодический доклад РФ в ноябре 2003 г. Отметив в качестве положительных факторов принятие закона «О политических партиях», содействующего участию женщин в политической жизни, Трудового кодекса, предусматривающего дополнительную защиту от принудительного труда и дискриминации, а также ратификацию страной Конвенции МОТ о наихудших формах детского труда, Комитет принял конкретные рекомендации по следующим вопросам, вызвавшим его озабоченность (перечень не является исчерпывающим):

- неудовлетворительные условия жизни в Чеченской Республике;
- незащищенное положение коренных малочисленных народов, в частности, невыполнение закона «О территориях традиционного природопользования»;

- случаи ограничения различных прав в связи с отсутствием регистрации по месту жительства и других документов, удостоверяющих личность, особенно для представителей таких групп населения, как бездомные и цыгане;
- случаи отказов в регистрации и признании российского гражданства при обмене советского паспорта, в частности по отношению к туркам-месхетинцам;
- гендерное неравенство в сфере труда, в семье и в представительстве в политических органах;
- относительно высокий уровень безработицы, достигающий в некоторых регионах от 32,4 до 56,5%;
- снижение занятости инвалидов, в частности, в связи с отменой соответствующих налоговых льгот для работодателей;
- низкий уровень заработной платы, при котором 32,8% работников получают заработную плату, равную прожиточному минимуму или ниже, осложненный проблемой задержек в ее выплате;
- разница в оплате труда мужчин и женщин и проблема сексуальный домогательств на рабочем месте;
- неоправданные ограничения, налагаемые Трудовым кодексом на право проведения забастовок;
- неадекватный размер пенсий и социальных пособий (Комитет отметил, что проблема задержек с их выплатой решается);
- торговля людьми и отсутствие достоверной статистики в данной области;
- высокий уровень домашнего насилия и отсутствие адекватной защиты для его жертв;
- высокий уровень бедности и тот факт, что доход около 25% населения ниже прожиточного минимума;
- задержки в выплате компенсаций гражданам за жилье, разрушенное в ходе военных действий в Чечне;
- жестокое обращение с военнослужащими срочной службы и неудовлетворительные условия их жизни;
- снижение наличия и доступности качественного медицинского обслуживания;
- отсутствие законодательства о правах пациентов и, в частности, норм о профессиональной этике и компенсации за врачебные ошибки;
- высокий уровень заболеваемости туберкулезом и ВИЧ-инфекцией.

Комитет особо отметил отсутствие каких-либо существенных факторов или трудностей (например, таких, как недостаточность ресурсов),

препятствующих эффективному выполнению Пакта Российской Федерацией. Он также просит РФ обеспечить широкое распространение своих заключительных замечаний и участие НПО в процессе обсуждения следующего периодического доклада перед его представлением в Комитет. Пятый периодический доклад должен быть представлен Российской Федерацией 30 ноября 2008 г.

3. Комитет по ликвидации расовой дискриминации

Комитет рассмотрел 15–17-й периодические доклады Российской Федерации, представленные в одном документе, в марте 2003 г. Отметив в качестве положительных факторов принятие Трудового кодекса, предусматривающего защиту от дискриминации, федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактики экстремизма, ряда законов о защите прав коренных народов, принятие конкретных мер по борьбе против ультранационалистических и расистских организаций, усилия по активизации сотрудничества между государством и общественными организациями и ратификацию Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, Комитет принял конкретные рекомендации по следующим вопросам, вызвавшим его озабоченность (перечень не является исчерпывающим):

- отсутствие определения «расовой дискриминации» во внутреннем законодательстве;
- вступление в силу в 2002 г. законов о российском гражданстве и правовом статусе иностранных граждан, после которого значительное число бывших советских граждан стали считаться незаконными мигрантами;
- случаи расово мотивированных проверок удостоверений личности в отношении представителей отдельных меньшинств, включая выходцев с Кавказа и из Средней Азии, а также цыган;
- многочисленные сообщения об использовании требования о регистрации по месту жительства как средства дискриминации в отношении некоторых этнических групп, несмотря на признание такой практики неконституционной национальными судами;
- многочисленные сообщения о дискриминации турок-месхетинцев в Краснодарском крае;
- участие некоторых казачьих организаций, получающих в некоторых случаях государственное финансирование, в актах запугивания и насилия в отношении этнических групп;

- случаи отказов в предоставлении статуса вынужденных переселенцев чеченцам, стремящимся найти убежище за пределами Чечни;
- оказание давления на перемещенных лиц с целью их выдворения из лагерей, несмотря на то, что условия для их безопасного возвращения в Чечню не созданы;
- сложное положение коренных народов;
- отсутствие четкого определения «политического экстремизма» в принятом законе «О противодействии экстремистской деятельности»;
- особое внимание, уделяемое этническим чеченцам правоохранительными органами в контексте борьбы с терроризмом;
- случаи жестоких расистских нападений на представителей этнических меньшинств, в частности, со стороны скинхедов и неонацистов.

Комитет призвал Российскую Федерацию оказывать поддержку публичных обсуждений конституции Чеченской Республики в связи с приближающимся референдумом; провести консультации с общественными организациями, участвующими в борьбе против расовой дискриминации, в ходе подготовки следующего периодического доклада; выработать план действий или другие меры по осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий по осуществлению Конвенции; обеспечить широкий доступ общественности к своим докладам и замечаниям Комитета по этим докладам. 18-й периодический доклад должен быть представлен Российской Федерацией 6 марта 2006 г.

4. Комитет по устранению дискриминации в отношении женщин

Комитет рассмотрел пятый периодический доклад Российской Федерации, представленный в 1999 г., лишь в январе 2002 г. Отметив в качестве положительных факторов то, что международные договоры являются частью законодательства Российской Федерации, принятие Кодекса законов о семье в 1995 г. и Закона «О политических партиях» в 2001 г., а также Концепции улучшения социально-экономического положения женщин 1996 г. и Национального плана действий по расширению представительства женщин на руководящих должностях, работу по пропаганде Конвенции в Российской Федерации и меры по распространению докладов государства-участника и заключительных замечаний Комитета, Комитет принял конкретные рекомендации по следующим вопро-

сам, вызвавшим его озабоченность (перечень не является исчерпывающим):

- отсутствие в Конституции РФ определения дискриминации в отношении женщин и конкретного запрета на дискриминацию по признаку пола;
- отсутствие в РФ законодательства в критически важных областях, где имеет место дискриминация в отношении женщин; недостаточное количество обращений женщин в суды в целях борьбы с дискриминацией по признаку пола;
- сохранение стереотипов и дискриминационных представлений относительно роли женщин и мужчин в семье и обществе;
- постоянное сокращение на всех уровнях уровня представительства женщин на политической арене;
- ухудшение положения женщин в сфере труда;
- тот факт, что 12% женщин работают в условиях, не отвечающих санитарным и гигиеническим нормам; вывод женщин детородного возраста с 456 работ, что может привести к вытеснению женщин из целого ряда профессий;
- феминизация бедности и, в частности, то, что женщины составляют значительную долю среди родителей-одиночек и наименее обеспеченных трудящихся; бедственное положение пожилых женщин;
- высокий уровень насилия, которому подвергаются женщины в быту, и число убийств женщин; тот факт, что сотрудники правоохранительных органов обычно рассматривают такое насилие не как преступление, а как частный вопрос супружеских взаимоотношений и отношений между членами семьи, а не как серьезное преступление; отсутствие необходимых эффективных мер для борьбы с насилием в семье;
- сообщения о плохом обращении с женщинами в местах содержания под стражей; тот факт, что, несмотря на наличие убедительных доказательств изнасилования или иного сексуального насилия, которому подвергались женщины со стороны российских военнослужащих в ходе вооруженного конфликта в Чечне, государство в подавляющем большинстве случаев не проводило необходимых расследований и никого не привлекало к ответственности;
- расширение масштабов проституции и, в частности, рост числа беспризорных девочек, которые эксплуатируются в качестве проституток;

- вывоз за рубеж российских женщин с целью сексуальной эксплуатации и неосуществление эффективного уголовного преследования за такие преступления;
- ухудшение системы медицинского обслуживания, что серьезно ограничивает доступ женщин к медицинским услугам;
- положение сельских женщин и, в частности, их ограниченный доступ к занятию доходоприносящими видами деятельности.

Комитет настоятельно призвал Россию в своем следующем периодическом докладе высказаться по конкретным моментам, затронутым в заключительных замечаниях, и включить в него обновленную информацию и статистические данные с разбивкой по признаку пола и возраста. Комитет также призвал Россию широко распространить свои заключительные замечания в Российской Федерации, с тем чтобы ознакомить население страны, в частности работников законодательных и исполнительных органов, с мерами, принятыми для обеспечения юридического и фактического равноправия женщин, и шагами, которые потребуются предпринять в этой связи в будущем. Он также просит Российскую Федерацию и впредь широко популяризировать, в частности среди женских и правозащитных организаций, Конвенцию, Факультативный протокол к ней, выносимые Комитетом рекомендации общего характера и другие документы. Российская Федерация должна была представить следующий, шестой, периодический доклад еще в сентябре 2002 г.

5. Комитет против пыток

Комитет рассмотрел третий периодический доклад РФ, представленный с опозданием, в мае 2002 г. Отметив в качестве положительных факторов ратификацию ЕКПЧ, принятие новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов РФ, передачу контроля над пенитенциарной системой от МВД Министерству юстиции, принятые меры по улучшению условий содержания и снижению переполненности тюрем, заверения представителя России о введении альтернативной службы и «добровольной военной службы на контрактной основе», распоряжение Генерального прокурора РФ об обязательном присутствии представителей прокуратуры при проведении в Чечне «специальных операций» и создание в МВД специальной рабочей группы по приведению национального законодательства в соответствие с нормами международного права в области положения беженцев, Комитет принял конкретные рекомендации по следующим вопросам, вызвавшим его озабоченность (перечень не является исчерпывающим):

- многочисленные сообщения о широко распространенной практике применения пыток и других жестоких видов обращения и наказания в отношении содержащихся под стражей лиц со стороны сотрудников правоохранительных органов, как правило, с целью получения признаний в совершении преступлений;
- продолжающие поступать сообщения о широко распространенной «дедовщине» и других видах пыток и жестокого обращения в отношении военнослужащих срочной службы;
- сохраняющаяся обстановка безнаказанности как военных, так и гражданских должностных лиц, применяющих пытки и другие виды жестокого обращения, а также почти полное отсутствие данных о привлечении виновных к ответственности и об отмене обвинительных приговоров по причине применения пыток для получения признания в совершении преступления;
- отсутствие определения понятия «пытка» во внутреннем законодательстве;
- большое количество обвинительных приговоров, основанных на признательных показаниях, и система поощрения раскрываемости преступлений на основе количества раскрытых преступлений;
- отсутствие надлежащего немедленного доступа задержанных к адвокату, врачу и родственникам;
- нежелание судей учитывать свидетельства обвиняемых о применении к ним пыток и непроведение надлежащих расследований по таким случаям;
- «ужасающие условия» содержания под стражей до суда;
- недостаточный уровень независимости и эффективности прокуратуры, что, как признает Российская Федерация, в частности, связано со совмещением ее функций уголовного преследования и надзора за следствием;
- сообщения о бесчеловечных условиях содержания в специальных детских учреждениях и местах содержания под стражей;
- отсутствие гарантий, обеспечивающих недопустимость высылки лиц в страны, где им угрожает реальная опасность подвергнуться пыткам;
- широкая практика применения пыток и других форм жестокого обращения, внесудебных казней и «исчезновений» в Чечне.

Комитет приветствует откровенные разъяснения государства в отношении трудностей, с которыми оно по-прежнему сталкивается в деле преодоления наследия системы, характеризовавшейся «произволом и безнаказанностью», отмечая также проблемы, создаваемые актами тер-

роризма и угрозами безопасности. Тем не менее Комитет отмечает, что, согласно ст. 2 Конвенции, «никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были... не могут служить оправданием пыток». Комитет также рекомендовал РФ представить ему в следующем докладе подробную информацию о лицах, содержащихся в различных местах содержания под стражей, а также о количестве, видах и результатах рассмотрения судебных дел по фактам применения пыток. Четвертый периодический доклад должен быть представлен Российской Федерацией 25 июня 2004 г.

6. Комитет по правам ребенка

Комитет рассмотрел второй периодический доклад РФ в сентябре 1999 г. Учитывая тот факт, что заключительные замечания Комитета во многом устарели, мы решили не включать их в настоящий обзор. Текст заключительных замечаний на русском языке доступен по адресу: <http://www.hro.org/ngo/discuss/alt/press1.htm>. Третий периодический доклад должен был быть представлен Российской Федерацией еще 14 сентября 2002 г.

**Статус подписания и ратификации Российской Федерацией (СССР)
основных соглашений в рамках Совета Европы и ООН**

Соглашение	Дата вступления в силу для РФ	Примечания
Совет Европы		
Европейская конвенция о защите прав человека	5 мая 1998 г.	Оговорка по ст. 5 ЕКПЧ (судебный порядок санкционирования арестов) утратила значение после вступления в силу УПК РФ 2002 г.
Протоколы 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10 к ЕКПЧ	5 мая 1998 г.	
Протокол 7 к ЕКПЧ	1 августа 1998 г.	
Протокол 9 к ЕКПЧ	1 сентября 1998 г.	
Протокол 11 к ЕКПЧ	1 ноября 1998 г.	
Протокол 6	Подписан 16 апреля 1997 г., но не ратифицирован	Запрещение смертной казни в мирное время
Протокол 12	Подписан 4 ноября 2000 г., но не ратифицирован	Абсолютное запрещение дискриминации
Протокол 13	Не подписан	Запрещение смертной казни при всех обстоятельствах
Европейская социальная хартия	Подписана 14 сентября 2000 г., но не ратифицирована	
Европейская конвенция по предупреждению пыток	1 сентября 1998 г.	
Протоколы 1 и 2 к ЕКПП	1 марта 2002 г.	
Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств	1 декабря 1998 г.	
Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств	Подписана 10 мая 2001 г., но не ратифицирована	
Европейская конвенция о гражданстве	Подписана 6 ноября 1997 г., но не ратифицирована	

Соглашение	Дата вступления в силу для РФ	Примечания
ООН		
Международный пакт о гражданских и политических правах	23 марта 1976 г.	РФ признала право на направление индивидуальных жалоб
Дополнительный протокол 1 к МПГПП	1 января 1992 г.	Признание индивидуальной юрисдикции Комитета по правам человека
Дополнительный протокол 2 к МПГПП	Не подписан	Стремление к отмене смертной казни
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	3 января 1976 г.	
Международная конвенция об устранении всех форм расовой дискриминации	6 марта 1969 г.	РФ признала право на направление индивидуальных жалоб
Конвенция об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин	3 сентября 1981 г.	
Дополнительный протокол к КУДОЖ	Подписан 8 мая 2001 г., но не ратифицирован	Признание индивидуальной и коллективной юрисдикции Комитета по устранению дискриминации в отношении женщин
Конвенция против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	26 июня 1987 г.	РФ признала право на направление индивидуальных жалоб
Дополнительный протокол к КПП	Не подписан	Учреждение системы регулярных визитов в места лишения свободы.
Конвенция о правах ребенка	15 сентября 1990 г.	
Дополнительный протокол к КПП о вовлечении детей в вооруженные конфликты	Подписан 15 февраля 2001 г., но не ратифицирован	
Дополнительный протокол к КПП о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии	Не подписан	

3. Методы и стратегии участия НПО

Существует множество возможностей для участия НПО в функционировании системы защиты прав человека в рамках ООН. НПО могут использовать механизмы ООН в целях критики государств за неисполнение своих международно-правовых обязательств, помощи жертвам нарушений прав человека, укрепления существующих стандартов в сфере защиты прав человека или привлечения внимания международного сообщества к новому, не поднимавшемуся до сих пор вопросу. Методы и стратегии, которые могут при этом использоваться, зависят от типа нарушения прав человека, составляющего сферу деятельности НПО, геополитического контекста в конкретной стране и различий между механизмами защиты прав человека. Более подробно эти методы и стратегии обсуждаются ниже.

3.1. Содействие НПО деятельности докладчиков

Сотрудничество с докладчиками представляет собой эффективный способ привлечь внимание Комиссии по правам человека и других договорных органов ООН к конкретной проблеме в области прав человека. Такое сотрудничество может быть крайне полезным для обеих сторон. В результате постоянного ведения мониторинга правовые и другие НПО обычно имеют весьма полное представление о степени распространенности и природе нарушений прав человека в стране или странах, где они работают. Они часто могут указать докладчику на наиболее серьезные проблемы в сфере прав человека, включая те из них, которые, несмотря на свою серьезность, не кажутся таковыми стороннему наблюдателю. НПО нередко располагают подробной информацией о том или ином нарушении, которая может либо вообще не дойти до ООН, либо дойти, когда будет уже слишком поздно предпринимать какие-либо действия.

В некоторых случаях НПО могут помочь докладчику взглянуть на отдельную проблему в сфере прав человека по-новому. Например, работая с Раджикой Кумерасвами, специальным докладчиком по вопросам насилия в отношении женщин, НПО направили ей информацию о барьерах, препятствующих равному участию женщин в экономической жизни стран, находящихся на переходном этапе развития. Эта информация вместе с доказательствами существования определенных стереотипов в восприятии ролей женщин и мужчин стала одним из элементов анализа докладчиком данной проблематики и взаимосвязей

между экономическими правами и другими правами человека. Кроме того, участие НПО в каком-либо расследовании или посещении страны докладчиком может оказаться полезным и самой организации. Например, специальный докладчик по вопросам насилия в отношении женщин посетила в 1996 г. Польшу и упомянула в своем докладе проблему «вывоза» женщин из Польши в страны Западной Европы и США. Под «вывозом» или «контрабандой» (*trafficking*) подразумевается помещение девушек и молодых женщин — обманом или принуждением — в ситуации, когда они становятся жертвами эксплуатации, например принуждаются к проституции. Польские НПО приняли участие в этом посещении, предоставив докладчику информацию и внося свой вклад в ее анализ. Впоследствии эти НПО смогли использовать рекомендации докладчика в собственной работе по содействию правовой реформе и в привлечении необходимых ресурсов.

Докладчики обычно заинтересованы в получении докладов и другой информации от НПО и часто организуют встречи с представителями НПО в ходе своего посещения страны, чтобы обсудить с ними ситуацию в сфере прав человека. Посещения страны — это хорошая возможность для НПО представить докладчику свои доклады или любую другую информацию, имеющую отношение к мандату докладчика. Например, когда Найджел Родли, специальный докладчик по применению пыток, посетил в 1994 г. Российскую Федерацию, он уделил часть своего времени встречам с представителями нескольких НПО, работающих в области запрещения пыток: Московского центра содействия реформе уголовного правосудия, Московского исследовательского центра по правам человека, Общественного объединения «Право на жизнь и гражданское достоинство», «Хьюман Райтс Уотч/Хельсинки» и др. В результате их активности специальный докладчик смог встретиться также с бывшими заключенными, родственниками людей, находящихся в местах лишения свободы в настоящее время, которые говорили о серьезных нарушениях прав человека, и адвокатами. Хотя определить, как именно повлияли встречи докладчика с НПО на его рекомендации для России, сложно, в его докладе были отражены вопросы, вызывающие озабоченность российских правозащитных НПО, такие как реформа уголовно-процессуального законодательства. В рекомендациях содержался призыв к значительным изменениям законодательства в области лишения свободы до суда, освобождения из-под стражи под залог, условий содержания под стражей и т.д.

3.2. Содействие НПО выполнению договоров

3.2.1. Альтернативные доклады. Процедуры рассмотрения докладов государств являются основой механизма имплементации договоров ООН в сфере защиты прав человека. Все такие договоры в системе ООН требуют от государств представления периодических докладов органу, осуществляющему контроль за исполнением договора, с описанием предпринятых ими мер по имплементации положений договора. Некоторые из этих органов уточняют, что доклады должны быть как можно более подробными и содержать сведения не только о законодательстве, но и об административной и судебной практике.

Органы, осуществляющие контроль за соблюдением договоров, рассматривают доклады государств в свете всей доступной информации по этой стране. НПО могут составлять альтернативные доклады, указывая на законодательство и правоприменительную практику, которые несовместимы с нормами договоров. Некоторые из контрольных органов, например Комитет по правам человека, могут также приглашать представителей НПО на свои слушания для ответа на вопросы в связи с информацией, включенной в альтернативные доклады. После проведения слушаний и рассмотрения докладов контрольные органы подготавливают заключения или рекомендации для каждой страны.

НПО неоднократно удавалось привлечь внимание к проблемам, которые государства могут попросту игнорировать. В июне 2000 г. чешский Консультационный центр по вопросам гражданства, гражданским правам и правам человека представил в КУРД свой альтернативный доклад параллельно с докладом правительства. В альтернативном докладе содержалась критика дискриминационной политики властей в отношении цыган — сегрегация в предоставлении жилья и школьном образовании, а также отсутствие эффективных средств правовой защиты жертв дискриминации. Вся эта информация не вошла в официальный доклад.

Влияние альтернативного доклада НПО на доклад КПЧ об абортах и гендерной дискриминации в Польше

В 1999 г. польская Федерация по делам женщин и планированию семьи направила в Комитет по правам человека (КПЧ), действующий в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), альтернативный доклад, в котором привлекалось внимание

к некоторым примерам дискриминации по признаку пола. В частности, в докладе содержалась критика польского закона 1998 г., который ввел запрет на аборт «по социальным основаниям». В соответствии с ранее действовавшим законодательством женщина, находящаяся «в тяжелых жизненных обстоятельствах или сложной личной ситуации», имела право совершить аборт не позднее, чем на двенадцатой неделе беременности. В докладе также подвергались критике государственные программы и сложившаяся практика, ограничивавшие доступ к услугам по планированию семьи; закон, исключивший просвещение в сфере сексуальной жизни из школьной программы; отсутствие адекватной программы и других мер по предотвращению насилия в отношении женщин. Кроме того, доклад привлекал внимание к дискриминации в отношении женщин в сфере трудовых отношений — например, к требованию о прохождении теста на беременность в ходе медицинского обследования при приеме на работу.

В своем заключении по положению дел в Польше, принятом в июле 1999 г., Комитет согласился с большей частью критических замечаний, высказанных Федерацией по делам женщин и планированию семьи. КПЧ выразил озабоченность принятием запрещающего аборт закона и ограничением доступа к планированию семьи, а также потребовал, чтобы в польских школах были вновь введены занятия по половому просвещению. Кроме того, Комитет призвал Польшу принять меры против дискриминации в трудовых отношениях, в частности запретить работодателям требовать от потенциальных работниц прохождения теста на беременность. Наконец, КПЧ настоятельно рекомендовал Польше предпринять законодательные и административные меры для того, чтобы гарантировать эффективность судебной защиты жертв насилия в отношении женщин, и создать достаточное количество общежитий и специальных убежищ для жертв насилия в семье.

Заключения по докладам государств не имеют обязательной юридической силы, в отличие от судебных решений. Тем не менее процедура рассмотрения докладов может быть эффективным инструментом инкорпорации международно-правовых принципов в сфере защиты прав человека во внутригосударственное право, и НПО не следует их недооценивать. Государства обычно стремятся к исполнению рекомендаций контрольных органов, опасаясь изоляции от международного сообщества, возможного чувства неловкости и стыда или боязни, что эти доклады могут быть учтены другими международными организациями, принимающими решения, которые важны для экономики и финансового благополучия страны.

Контрольные органы регулярно публикуют перечни сроков представления регулярных докладов, а также указывают, доклады каких стран станут предметом рассмотрения на ближайших заседаниях. Эти перечни доступны на веб-сайте Верховного комиссариата ООН по правам человека по адресу: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>. Хотя государства часто не соблюдают сроки представления докладов, НПО могут с легкостью получить информацию о датах представления докладов правительствами их стран и о приблизительных сроках рассмотрения этих докладов.

3.2.2. Участие в составлении общих замечаний. Как уже указывалось выше, общие замечания (или, в случае КУРД и КУДОЖ, общие рекомендации) приобретают все большее значение для понимания содержания гарантий, содержащихся в договорах ООН в области прав человека. Они являются авторитетными источниками толкования и позволяют контрольным органам динамично реагировать на новые факты и проблемы, в то же время не выходя за рамки официально признанных в договорах принципов. НПО могут вносить свой вклад в прояснение сущности гарантий, закрепляемых документами ООН, посредством проведения расследований и иных действий, помещающих эти гарантии в контекст конкретных стран и ситуаций. НПО играют все более значительную роль в предоставлении аналитической и фактической информации в поддержку таких замечаний, например Общего замечания КПЧ № 18 о запрещении дискриминации; Общего замечания МПЭСКП № 24 о здравоохранении; Общей рекомендации КУДОЖ № 19 о насилии в отношении женщин.

3.2.3. Работа в национальных судах и международных органах. НПО могут играть важную роль в имплементации норм международного права в национальное законодательство и правоприменительную практику, работая по отдельным делам, связанным с нарушениями прав человека, в судах. В государствах Центральной и Восточной Европы ратифицированные страной международные соглашения обычно являются частью национального права. НПО могут способствовать имплементации международных стандартов в сфере защиты прав человека, оказывая правовую помощь лицам, чьи права были нарушены, при рассмотрении их дел национальными судами. При этом можно ссылаться на международные договоры в сфере защиты прав человека и их толкование контрольными органами, требуя от судов соблюдения этих договоров. Таким образом НПО могут способствовать лучшему пониманию международных стандартов в области прав человека и со-

ответствию национальной правоприменительной практики последним тенденциям в данной сфере. Более того, в некоторых случаях правовая позиция может быть основана исключительно на международном договоре, как это было с уголовным преследованием испанским прокурором чилийского диктатора Аугусто Пиночета.

В ситуациях, когда законодательство или правоприменительная практика страны нарушает нормы соглашений ООН в области прав человека, НПО, исчерпав все внутренние средства правовой защиты, могут обратиться в соответствующий комитет ООН в порядке процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб, предусмотренной тем или иным договором. Не имея обязательной юридической силы, решения этих органов тем не менее являются авторитетными источниками толкования права ООН в сфере прав человека и обычно выполняются государствами.

Нередко бывает, что то или иное нарушение прав человека могут рассматривать сразу несколько контрольных органов ООН. Например, некоторые из прав, защищаемых МПГПП, защищает также Конвенция об устранении расовой дискриминации или Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. К важным факторам при принятии решения о том, в какой орган обратиться, относится существующая практика рассмотрения тем или иным органом аналогичных дел, меры, предпринимаемые этим органом для укрепления защиты гарантируемых договором прав и обеспечения исполнения государствами его решений, а также сроки рассмотрения жалоб.

Некоторые из прав, защищаемые договорами в системе ООН, защищаются также на региональном уровне в системе Совета Европы. У Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и МПГПП есть много общего. В целом европейская система защиты прав представляется более сильной — по причине инкорпорации норм Европейской конвенции во внутреннее право стран-участниц, обязательной юридической силы решений Европейского суда по правам человека и политической власти, на которой основан процесс европейской интеграции. Однако в некоторых случаях система договоров ООН обеспечивает лучшую защиту определенных прав.

Есть права, которые защищаются Пактом и не защищаются региональными механизмами. Например, в отличие от Конвенции, которая до вступления в силу Протокола 12 не признавала саму по себе дискриминацию нарушением прав человека, МПГПП с самого начала запрещал какую-либо дискриминацию, даже если она не связана с нарушением какого-либо иного защищаемого права. МПГПП также обеспечи-

вает более широкую защиту некоторых прав меньшинств. Конечно, нельзя при этом забывать об обязательной юридической силе решений Европейского суда по правам человека, который может присудить заявителю выплату значительной компенсации и принуждать государства к изменению законодательства и государственной политики. Как более подробно описывается в первом разделе настоящей главы, посвященном Совету Европы, Комитет Министров внимательно следит за процессом надлежащего исполнения решений Суда.

Центр содействия международной защите

Центр содействия международной защите был создан в 1994 г. адвокатом Каринной Москаленко, продолжающей руководить его работой до сих пор. По словам Москаленко, к этому ее первоначально побудило желание любой ценой добиться справедливости для одного из своих клиентов, в невиновности которого она была уверена.

В настоящее время Центр видит своими основными целями «содействие полному и беспрепятственному использованию гражданами своих политических, социальных, гражданских и экономических прав и свобод, выявление фактов нарушения прав человека, их анализ и обобщение, выработку общих и конкретных рекомендаций по восстановлению нарушенных прав, а также формирование общественного сознания в духе уважения прав и свобод человека». Для реализации этих целей и задач сотрудники Центра оказывают бесплатную юридическую помощь, которая включает консультации по вопросам обращения в Европейский Суд по правам человека и в Комитет по правам человека ООН, а также в иные международные организации, подготовку заключений по представленным в Центр документам, составление обращений в Европейский Суд по правам человека и в Комитет по правам человека ООН. В то же время адвокаты Центра содействия международной защите могут оказать платную юридическую помощь при рассмотрении дела внутри Российской Федерации.

В 1994 г. единственным международно-правовым механизмом защиты прав человека в индивидуальном порядке было обращение в Комитет по правам человека ООН. После ратификации и вступления в силу для России Европейской конвенции о защите прав человека 5 мая 1998 г. Центр начал оказывать гражданам помощь в обращении в этот орган (Москаленко прошла обучение по программе «Право и практика в области прав человека» Бирмингемского университета). Одной из первых проблем, с которой столкнулся тогда Центр, был тот факт, что

большинство нарушений прав человека, которые хотели обжаловать граждане, имели место до 5 мая 1998 г. и тем самым находились вне компетенции Европейского суда. В некоторых случаях юристы Центра пытались обосновать длящийся характер нарушений и вынесение в связи с ними судебных решений уже после вступления в силу Конвенции, однако далеко не все такие жалобы были признаны приемлемыми.

Первоначально работа Центра строилась в основном на письменных обращениях граждан, прежде всего содержащихся в местах лишения свободы. С этим связана еще одна серьезная проблема — часто такие обращения не содержат всех документов, необходимых для подтверждения имевших место нарушений. Это нередко приводит к пропуску шестимесячного срока, установленного Конвенцией для обжалования нарушений гарантированных ею прав — особенно это касается широко распространенных жалоб на нарушение ст. 5(1) Конвенции (право на законность ареста и содержания под стражей). Со временем, когда поток писем продолжал расти (по состоянию на декабрь 2003 г., Центр получает около 400 писем в месяц), юристы Центра разработали своеобразную методику решения этой проблемы: они направляют в Суд короткую предварительную жалобу с просьбой зарегистрировать ее с целью недопущения пропуска срока, а все необходимые документы высылаются в Суд позднее (после их предоставления заявителем). Процесс документации жалоб на нарушения Конвенции значительно облегчился после того, как Центр стал привлекать к своей работе адвокатов: адвокат, специализирующийся на обращениях в Европейский суд, может изначально вести дело «с прицелом» на Европейский суд, собирая необходимые документы и обжалуя те или иные процессуальные действия с целью соблюдения требования об исчерпанности внутренних средств правовой защиты. По словам эксперта Центра, адвоката Елены Липцер, когда адвокаты не планируют в последующем обращаться в Европейский суд в интересах своего клиента, они часто не считают нужным обжаловать, например, решения об избрании меры пресечения или об отказе в предоставлении свидания с родственниками. В результате к моменту, когда заявитель обращается в Центр, шестимесячный срок по таким нарушениям оказывается пропущенным, а внутренние средства правовой защиты по ним — неисчерпанными. По словам Липцер, ее опыт показывает, что основания для обращения в Европейский суд по ст. 5 Конвенции (право на свободу и личную неприкосновенность) присутствуют почти в каждом уголовном деле, в ходе которого подозреваемый или обвиняемый содержался под стражей, так как российские правоприменительные органы руководствуются «презумпцией содержания под стражей до суда», приводя лишь формальные основания для ее

применения, что полностью противоречит требованиям Конвенции в ее интерпретации Судом.

В настоящее время большая часть работы с письмами осуществляется силами волонтеров, обычно студентов юридических вузов, под контролем юристов и экспертов. При поступлении обращения оно заносится в базу данных, а автору направляется специально разработанный документ, своеобразная «памятка» о требованиях, которые необходимо соблюсти для направления жалобы в Европейский суд. Кроме того, в зависимости от существа обращения автору направляется просьба прислать те или иные необходимые документы. В случае опасности пропуска шестимесячного срока по такому обращению может быть срочно направлена краткая предварительная жалоба в Суд. В случае возникновения каких-то нетривиальных вопросов обращение передается юристам или экспертам Центра. Центр также ведет личный прием граждан, который также часто становится источником поступления новых жалоб.

Разумеется, Центр направляет жалобы в Европейский суд не во всех случаях. Поступившие обращения анализируются на предмет как соответствия «техническим» требованиям приемлемости (шестимесячный срок, предполагаемое нарушение после 5 мая 1998 г., исчерпание внутренних средств правовой защиты и т.д.), так и тому, чтобы право, на нарушение которого ссылается заявитель, было гарантировано Конвенцией. В случае необходимости и при наличии такой возможности сотрудничающие с Центром адвокаты исчерпывают внутренние средства правовой защиты, обжалуя те или иные действия или решения правоприменительных органов. Если нарушение по крайней мере одного права, гарантируемого Конвенцией, представляется сотрудникам Центра обоснованным, они направляют жалобу в Суд. По словам Липцер, чаще всего в практике Центра встречаются нарушения ст. 3 (право не подвергаться пыткам), ст. 5 (право на свободу и личную неприкосновенность), ст. 6 (право на справедливое судебное разбирательство), ст. 2 (право на жизнь), ст. 8 (свобода от вмешательства в личную жизнь) и ст. 1 Протокола № 1 (право на уважение частной собственности) Конвенции.

По состоянию на декабрь 2003 г. Европейским судом было рассмотрено несколько направленных Центром жалоб. По одному из них было вынесено решение по существу (Москаленко представляла интересы заявителя в деле *Kalashnikov v. Russia*). Две жалобы (*Klimentyev v. Russia* и *Trubnikov v. Russia*) признаны судом приемлемыми, около 20 — неприемлемыми. Более 20 жалоб находятся в стадии коммуникации российскому правительству (большинство из этих жалоб были направлены еще в 1999—2000 гг.).

Интересно, что в некоторых случаях сам факт направления жалобы в Европейский суд иногда приводит к благоприятным для заявителя

последствиям. В практике Центра было немало случаев, когда судебные и иные решения по делам, имеющим хорошие (с точки зрения заявителя) перспективы в Европейском суде, пересматривались, обычно в порядке надзора, что приводило к переквалификации вменяемого преступления, отменам приговоров, снижению срока наказания, прекращению уголовного дела; в нескольких случаях были улучшены условия содержания заявителей под стражей. Кроме того, сотрудничающие с Центром адвокаты используют нормы Конвенции и прецедентное право Суда при участии в рассмотрении дел национальными судами. По одному из таких дел суд субъекта Федерации признал незаконным решение Генеральной прокуратуры РФ об экстрадиции давно проживающего в России лица, обвиненного в совершении преступления в Казахстане; в основу решения были положены доводы Липцер о том, что в случае экстрадиции обвиняемый может быть подвергнут в Казахстане пыткам или другим видам бесчеловечного обращения. По словам Липцер, если еще несколько лет назад суды и слышать не хотели о Конвенции (и тем более о прецедентах Суда), то сейчас ситуация изменилась (немалую роль тут сыграли поездки председателей судов субъектов Федерации в Страсбург и недавнее постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»).

В 2003 г. Центру удалось впервые добиться применения Европейским Судом Правила 39 (*Garabayev v. Russia*) и Правила 41 (*Trepashkin v. Russia*) процедуры Суда, представляющих собой своего рода меры экстренного реагирования. В первом случае Европейский суд потребовал от России пересмотреть незаконное решение об экстрадиции российского гражданина (в результате чего он был возвращен в Россию), а во втором — принял решение о разбирательстве по делу в приоритетном порядке (между направлением жалобы и ее коммуницированием российскому правительству прошло меньше двух месяцев).

Для получения более подробной информации свяжитесь с Центром содействия международной защите: 125009, Россия, Москва, Малый Кисловский переулок, дом 7, строение 1, офис 22. Тел./факс: (7 095) 291 1074; e-mail: inbox@ip-centre.ru; веб-сайт: <http://www.ip-centre.ru>.

3.3. Контроль за исполнением рекомендаций органов ООН

К сожалению, договоры ООН не предусматривают реального контроля за исполнением государствами решений создаваемых ими органов. Исполнительного механизма, который бы обеспечивал соблюдение ре-

комендаций договорных органов и специальных докладчиков, не существует. Более того, бюджетные ограничения не позволяют этим органам осуществлять сколько-нибудь значимые контрольные функции. Пытаясь компенсировать этот недостаток, большинство договорных органов в последнее время стали запрашивать у государств информацию относительно того, какие меры были предприняты для имплементации как договора в целом, так и отдельных решений. Хотя наибольшее значение для обеспечения исполнения государствами решений и рекомендаций органов ООН имеют, вероятно, политический и дипломатический факторы, НПО также могут играть важную роль в имплементации решений и рекомендаций комитетов.

НПО могут осуществлять мониторинг исполнения государствами рекомендаций или «мнений» различных органов ООН по конкретным жалобам. Они могут также проводить кампании по обеспечению их исполнения, привлекая внимание общественности к неисполнению государством конкретной рекомендации. В процессе проведения такой кампании можно способствовать публичному обсуждению общей проблемы и создавать общественное мнение, которое может принудить государства к исполнению рекомендации. Так, в 1998 г. коалиция хорватских НПО, возглавляемая организацией «Будь активна, будь эмансипирована» («Б.а.б.э.»), подготовила альтернативный доклад и приняла участие в заседании Комитета КУДОЖ по рассмотрению докладов нескольких государств, включая Хорватию. Среди прочих рекомендаций Комитет рекомендовал Хорватии повысить уровень участия женских НПО в процессе выработки государственной политики.

После заседания коалиция получила от правительства заверения в намерении опубликовать заключения КУДОЖ. Однако правительство не выполнило своего обещания. «Б.а.б.э.» перевела заключения на хорватский язык и распространила его текст среди журналистов и членов парламента. Давление общественного мнения росло, и в конечном счете правительство направило своего представителя на пресс-конференцию, организованную в Загребе коалицией, и начало предпринимать шаги, направленные на исполнение своего обещания приглашать НПО на заседания Государственной комиссии по обеспечению равенства.

«Международная амнистия» также принимает активное участие в деятельности такого рода. Критикуя государства за нарушение прав человека, она также критикует их и за неисполнение рекомендаций договорных органов ООН. Например, в своем ежегодном докладе о положении дел в Румынии «Международная амнистия» подвергла румынские власти острой критике за неправомерное использование огне-

стрельного оружия против граждан и призвала их к исполнению рекомендации Комитета по правам человека по применению оружия сотрудниками полиции.

3.4. Работа с Комиссией по правам человека

Используя возможности, предоставляемые Резолюцией № 1235, НПО могут привлекать внимание органов ООН к отдельным нарушениям прав человека. НПО, имеющие консультативный статус в Экономическом и социальном совете, могут представлять свои заключения по той или иной ситуации, сложившейся в сфере защиты прав человека, в Комиссию по правам человека или Подкомиссию в ходе их ежегодных заседаний, призывая к принятию резолюции или иному акту реагирования международного сообщества на эту ситуацию. Посредством этого механизма НПО могут также способствовать принятию Комиссией новых мандатов и возобновлению мандатов для специальных докладчиков по отдельной стране или отдельной ситуации. Такие организации, как «Хьюман Райтс Уотч» и «Международная амнистия», использовали эту процедуру в 2000 г. для привлечения внимания международного сообщества к ситуации в Чечне.

Получение консультативного статуса при Экономическом и социальном совете ООН (ЭКОСОС)

Статья 71 Устава ООН предусматривает, что Экономический и социальный совет «уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию». Это положение и Резолюция ЭКОСОС 1996/31 создают правовые основания для получения НПО специального консультативного статуса при ЭКОСОС. К настоящему времени такой консультативный статус получили более 2200 НПО.

НПО, имеющие консультативный статус, могут принимать участие в заседаниях ЭКОСОС и его подразделений, выступать на этих заседаниях и представлять свои заявления в письменном виде. Таким образом НПО могут доводить различные вопросы до сведения политических органов ООН в области защиты прав человека, таких как Комиссия по правам человека (КПЧ) и Подкомиссия по поощрению и защите прав человека. НПО с консультативным статусом могут также предлагать новые темы для рассмотрения ЭКОСОС и участвовать в международных конференциях под эгидой ООН.

Консультативный статус может получить НПО, сфера деятельности которой связана с работой ЭКОСОС. НПО также должна использовать демократический механизм принятия решений на протяжении как минимум двух лет. Полный перечень требований содержится в Резолюции ЭКОСОС 1996/31.

ЭКОСОС предоставляет НПО консультативный статус по рекомендации Комитета ЭКОСОС по НПО. Этот комитет состоит из представителей девятнадцати членов ООН и проводит ежегодные заседания. Заявления о предоставлении консультативного статуса, полученные до 1 июня текущего года, рассматриваются на заседании комитета в следующем году.

С подробной информацией о получении консультативного статуса, включая бланк заявления, можно ознакомиться на веб-сайте Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам (*UN Department of Economic and Social Affairs, DESA*) в разделе «НПО» по адресу: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>.

3.5. Содействие повышению стандартов

Современная система международной защиты прав человека — динамичное явление. Первые из современных международных документов, заложившие основу для международной системы защиты прав человека, Устав ООН и Всеобщая декларация прав человека, были приняты более 50 лет назад, когда мир приходил в себя после грубейших нарушений прав человека, допущенных в годы Второй мировой войны. Государства — члены ООН осознали, что защита прав человека больше не может оставаться внутренним делом государств. С тех пор система международной защиты прав человека непрерывно развивалась, включая в себя все новые договоры, призванные защитить людей от отдельных категорий нарушений прав человека, и все новые аспекты этих прав. Так, за Международным биллем о правах человека последовала Конвенция об устранении расовой дискриминации, Конвенция об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и, наконец, Конвенция о правах ребенка.

Органы, осуществляющие контроль за соблюдением договоров, еще более укрепили международные стандарты, расширяя толкование положений конвенций, которое отражает изменения в нормах жизни общества. Имплементация международного права в сфере прав человека еще более укрепилась благодаря использованию права на подачу ин-

дивидуальной жалобы (в результате принятия Первого факультативного протокола к МПГПП и других механизмов) и контрольных полномочий договорных органов.

НПО продолжают играть важную роль в этих процессах. Такие организации, как «Международная амнистия», принимали активное участие в составлении проекта Второго факультативного протокола о запрете применения смертной казни и проводили кампанию за его подписание странами-участницами. Принятие Конвенции против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания также стало во многом результатом работы НПО. НПО, включая Международную организацию «Спасите детей» (*Save the Children International*), сыграли особенно важную роль в составлении проекта Конвенции о правах ребенка. НПО содействовали принятию Факультативного протокола к Конвенции об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин, сначала призывая к принятию протокола в рамках различных международных конференций, а затем приняв участие в составлении текста Протокола. Например, Организация по международному праву в сфере защиты прав человека (*International Human Rights Law Group*) создала группу экспертов, которая составила ключевой предварительный документ, излагающий основные элементы Факультативного протокола, а Международная организация по контролю за соблюдением прав женщин в Азии и Тихоокеанском бассейне (*International Women's Rights Action Watch (IWRAP) – Asia Pacific*) вместе с другими группами вела кампанию за ратификацию Протокола.

Посредством своей повседневной деятельности, защиты прав жертв нарушений, тщательного контроля за политикой государства в сфере прав человека и правового просвещения НПО постепенно, но последовательно повышают уровень правосознания в своих странах и во всем мире. Рост осознания обществом проблем в сфере прав человека в конечном счете ведет к повышению международных стандартов в этой области.

Создание политической воли и рост понимания новых потребностей на всемирных конференциях

За последние несколько лет НПО значительно расширили свое участие во всемирных конференциях, проводимых под эгидой ООН. Изначаль-

но задуманные как возможность заручиться поддержкой государствами различных инициатив, эти мероприятия позволяют НПО играть важнейшую роль в привлечении внимания всего мира к новым проблемам и создании политического давления для установления новых стандартов.

Всемирная конференция ООН по правам человека (Вена, 1993). Конференция, в которой приняли участие представители почти всех стран ООН и более чем 800 НПО, оказала существенное влияние на развитие механизмов ООН по защите прав человека. Объединив усилия дипломатического и неправительственного форумов, она сыграла ключевую роль в создании нового «тематического» механизма — института Специального докладчика по вопросам насилия в отношении женщин. Венская конференция также призвала к учреждению поста Верховного Комиссара ООН по правам человека, который и был создан двумя годами позже резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН.

Всемирная женская конференция (Пекин, 1995). Эта конференция стала результатом успешного сотрудничества между представителями правительств и НПО. Участники поддержали принятие Факультативного протокола к Конвенции об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин, который предусматривает право на подачу индивидуальных жалоб на нарушения Конвенции. Протокол был открыт для ратификации весной 1999 г. и в декабре 2000 г. уже вступил в силу.

Всемирная конференция против расизма (Дурбан, 2001). Конференция предоставила НПО еще одну возможность привлечь внимание органов ООН к беспокоящим их проблемам. Перед конференцией НПО провели встречи на региональном уровне, чтобы выработать рекомендации в связи с современным состоянием международной системы защиты от дискриминации. Региональная встреча НПО из стран Центральной и Восточной Европы призвала, среди прочего, к реформированию системы ООН с целью укрепления роли механизмов правовой защиты от дискриминации и создания стандартов реагирования международного сообщества на проявления расизма, санкционированные государством.

Ресурсы

Материалы для чтения

Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. М., 2000.

Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика (русскоязычный веб-сайт ЕСПЧ с несколькими пособиями по применению различных статей ЕКПЧ, русскими переводами избранных решений ЕКПЧ и другими материалами). <http://www.echr.ru>

Европейский суд по правам человека. Избранные решения / Под ред. В.А. Туманова: В 2 т. М., 2000.

Маковой М., Разумов С.А. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 5. Право на свободу и личную неприкосновенность. Прецеденты и комментарии. М., 2002. <http://www.echr.ru/documents/manuals/Article05/Article5.pdf> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Международная защита прав человека с использованием некоторых международно-правовых механизмов / Под ред. К.А. Москаленко. М.: Центр содействия международной защите, 2001.

Моул Н., Харби К., Алексеева Л.Б. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство. Прецеденты и комментарии. М., 2001. <http://www.echr.ru/documents/manuals/Article06/Article6.rtf> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

Bayefsky A. The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads. New York, 2001.

В работе анализируются некоторые недостатки современной защиты прав человека в рамках договоров системы ООН и предлагаются возможные реформы, большинство из которых может быть осуществлено без внесения изменений в функционирование системы на законодательном уровне. Обсуждаются такие проблемы, как несоблюдение сроков представления докладов, представление недостаточно подробных докладов, посещения представителями контрольных органов стран-участниц, документация и др.

Columbia Law School Human and Constitutional Rights: <http://www.hrcr.org>.

Ресурс содержит доклады стран, законодательство и судебные решения разных стран, тексты международных соглашений, документы международных организаций и ссылки на другие интернет-ресурсы по тематике.

Council of Europe, Short Guide to the European Social Charter. Strasbourg (английская и французская версии).

Краткое пособие по Европейской социальной хартии.

Council of Europe. CD-ROM. Combating Racism and Intolerance. Strasbourg, 1997.

Воспроизводит содержание веб-сайта Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (<http://www.ecri.coe.int>) по состоянию на октябрь 1997 г. (включая тексты международно-правовых документов, обзоры национального законодательства в данной области, рекомендации по выработке государственной политики, советы по проведению кампаний и инициативы в сфере образования и СМИ).

Council of Europe. NGO Action Pack, European Social Charter. Council of Europe. Strasbourg, 1999.

Руководство для НПО в области Европейской социальной хартии.

Council of Europe. Basic Human Rights Documents of the Council of Europe available in Central and Eastern European languages. Strasbourg, 2000.

Основные документы Совета Европы в области защиты прав человека на языках стран Центральной и Восточной Европы.

Hannum H., ed., Guide to International Human Rights Practice. 3rd edition. New York, 1999.

Подробное описание международных и региональных механизмов защиты прав человека и оценка их эффективности.

Human Rights Web: <http://www.hrweb.org>.

Базовое введение в проблематику прав человека, международные договоры в данной области, исторические документы, важные для понимания прав человека, а также полезные ссылки на веб-сайты правозащитных организаций во всем мире.

International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development. Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource. New York, 2000.

Руководство по обучению правозащитников в области экономических, социальных и культурных прав, а также по ознакомлению с концепцией экономических, социальных и культурных прав политиков, журналистов, ученых, юристов и других профессиональных групп.

International Movement against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR) and Minority Rights Group International (MRG). The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs. London, 2001. <http://www.minorityrights.org> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Руководство для НПО по Международной конвенции по устранению всех форм расовой дискриминации.

Kenny T. Securing Social Rights across Europe: How NGOs Can Make Use of the European Social Charter. Council of Europe. Strasbourg. Revised November 1998. (Английская, греческая, немецкая, русская, турецкая и французская версии.)

Руководство по использованию НПО Европейской социальной хартии.

Lawyers Committee for Human Rights. The Human Rights Committee: A Guide for NGOs. New York, 1997.

Базовое практическое руководство по принципам работы Комитета по правам человека.

Long S. Making the Mountain Move: An Activist's Guide to How International Human Rights Mechanisms Can Work for You. New York, 2000. <http://www.iglhrc.org/files/iglhrc/reports/unguide.pdf> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Руководство по использованию систем защиты прав человека в рамках ООН и региональных соглашений.

Minority Rights Group International. The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities: Analysis and Observation on the Monitoring Mechanisms. London, 1998. <http://www.minorityrights.org> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Анализ и замечания по контрольным механизмам Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы.

Nowicki M. NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights // Netherlands Quarterly of Human Rights. 14/3. 1996. P. 89–302. Русскую версию статьи Марека Новицки «НПО перед европейской Комиссией и Судом по правам человека» можно запросить в Генеральном директорате по правам человека Совета Европы.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights: A Basic Handbook for the UN Staff. Geneva, 2000. <http://www.unhchr.ch/html/menu6/handbook.pdf> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Обзор механизмов защиты прав человека в рамках ООН и роли органов ООН в расширении и защите прав человека.

Shuster G., Martinez I., Madore J. Between Their Stories and Our Realities: A Manual for Seminars and Workshops on CEDAW. New York, 1999. <http://erc.hrea.org/Library/women/cedaw/index.html> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Руководство по Конвенции об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин (КУДОЖ), дополнительные материалы к восьми документальным фильмам (“Women Hold Up the Sky”), рассказывающим о различных видах дискриминации женщин и нарушениях их прав в разных регионах мира.

Symonides J., Volodin V. Human Rights of Women: A Collection of International and Regional Normative Instruments. Paris, 1998. http://www.unesco.org/human_rights/wcontent.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

Содержит международные конвенции, декларации и рекомендации ООН, Совета Европы и Организации американских государств, касающиеся прав женщин.

Taubina N. Guide to How NGOs Can Work with the Council of Europe to Protect Human Rights. Moscow, 1997.

Русскую и азербайджанскую версию «Руководства по работе НПО с Советом Европы в области защиты прав человека» можно запросить в Генеральном директорате по правам человека Совета Европы и представительстве Верховного комиссариата ООН по делам беженцев в Баку.

United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). Bringing Equality Home: Implementing the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. New York, 1998. <http://www.unifem.undp.org/resources/cedaw/index.html> (по состоянию на апрель 2003 г.).

В работе рассказывается о примерах имплементации Конвенции об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин (КУДОЖ) в различных странах мира и обсуждаются некоторые сложности в имплементации в конституционном, законодательном и судебном контексте.

UNIFEM and UNICEF. CEDAW Advocacy Kit. 1995.

Содержит информацию о гендерном насилии и правах молодых женщин, а также краткий обзор Конвенции об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин (КУДОЖ), которая может быть представлена в виде школьных уроков.

Веб-сайты Совета Европы

Прецеденты Европейского суда по правам человека, как и информация о делах, назначенных к рассмотрению, а также информация о другой деятельности Совета Европы в области защиты прав человека доступны на английском и французском языках по следующим адресам:

- <http://www.echr.coe.int> (Европейский суд по правам человека);
- <http://hudoc.echr.coe.int> (прецеденты Европейского суда по правам человека);
- <http://www.humanrights.coe.int/cseweb> (Европейская социальная хартия);
- <http://www.cpt.coe.int> (Комитет по предупреждению пыток);
- <http://www.ecri.coe.int> (Европейская комиссия против расизма и нетерпимости);
- <http://www.humanrights.coe.int/Minorities> (защита национальных меньшинств);
- <http://www.coe.int/cm> (Комитет Министров);
- <http://www.humanrights.coe.int/media> (СМИ);
- <http://www.humanrights.coe.int/police> (правоохранительные органы и права человека);
- <http://conventions.coe.int> (договоры и соглашения в рамках Совета Европы);

Diana: An Online Human Rights Archive at Yale Law School: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diana>.

Интернет-архив по правам человека содержит решения, резолюции и другие документы международных организаций в сфере прав человека и другие ресурсы на данную тему.

Веб-сайты Верховного комиссариата ООН по правам человека

Тексты договоров о защите прав человека системы ООН, решения контрольных органов, доклады стран-участниц и резолюции уставных органов ООН по вопросам защиты прав человека доступны по следующим адресам:

- <http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm> (договоры ООН в области прав человека);
- <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (база данных договорных органов ООН);
- <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/Documents?OpenFrames&et> (база данных уставных органов ООН);
- <http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/chr.htm> (Комиссия по правам человека);
- <http://www.unhchr.ch/html/menu2/xtraconv.htm> (специальные докладчики);
- <http://www.unhchr.ch/html/menu2/hrissues.htm> (проблемы в сфере защиты прав человека);
- <http://www.unhchr.ch/html/menu5/wchr.htm> (всемирные конференции по правам человека);
- <http://www.unhchr.ch/html/menu2/techcoop.htm> (техническое сотрудничество).

Международные организации

Совет Европы

Council of Europe

F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: (33 3) 88 41 20 24

Факс: (33 3) 88 41 27 04

E-mail: HumanRights.Info@coe.int

Веб-сайт: <http://www.coe.int>

Или <http://www.humanrights.coe.int> — конкретная информация о защите прав человека

Информационный центр по правам человека Совет Европы

Human Rights Information Centre

Council of Europe

F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: (33 3) 88 41 20 24

Факс: (33 3) 88 41 27 04

E-mail: HumanRights.Info@coe.int

Веб-сайт: www.coe.int

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)

OSCE

Aleje Ujazdowskie 19

00-557 Warsaw

Poland

Тел.: (48 22) 520 06 00

Факс: (48 22) 520 06 05

E-mail: office@odihhr.osce.waw.pl

Веб-сайт: <http://www.osce.org/odihhr>

Верховный комиссариат ООН по правам человека

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

8–14 Avenue de la Paix

1211 Geneva 10

Switzerland

Тел.: (41 22) 917 9000

Факс: (41 22) 917 9016

Веб-сайт: <http://www.unhchr.ch>

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)

Secretariat

Kaerntnerring 5–7

4th Floor

A-1010 Vienna

Austria

Тел.: (43 1) 514 36 0

Факс: (43 1) 514 36 96

E-mail: pm@osce.org

Веб-сайт: <http://www.osce.org>

Международные неправительственные организации

«Международная амнистия»

Amnesty International

99–119 Rosebery Avenue

London EC1R 4RE

United Kingdom

Тел.: (44 207) 814 6200

Факс: (44 207) 833 1510

E-mail: amnestyis@amnesty.org

Веб-сайт: <http://www.amnesty.org>

Организация защищает права узников совести и право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок дел политических заключенных; выступает за запрет смертной казни, пыток и других видов жестокого обращения с заключенными; за прекращение политических убийств и «исчезновений». Обладает обширной библиотекой с докладами о положении в

сфере прав человека в различных странах и документами международных организаций.

«Хьюман Райтс Уотч»

Human Rights Watch

350 Fifth Avenue
34th Floor
New York, NY 10118-3299, USA
Тел.: (1 212) 290 4700
Факс: (1 212) 736 1300
E-mail: hrwnyc@hrw.org
Веб-сайт: <http://www.hrw.org>

Организация проводит расследования по фактам нарушений прав человека во всем мире, публикует доклады о нарушениях прав человека и привлекает внимание прессы для принуждения государств к прекращению нарушений прав человека.

Международная комиссия юристов (МКЮ)

International Commission of Jurists (ICJ)

81A, avenue de Chatelaine
P.O. Box 216
CH-1219 Chatelaine/Geneva
Switzerland
Тел.: (41 22) 979 38 00
Факс: (41 22) 979 38 01 or 04
E-mail: info@icj.org
Веб-сайт: <http://www.icj.org>

Защищает права человека в органах ООН, проводит обучение, расследования и наблюдения за судебными процессами.

Организация по международному праву в сфере защиты прав человека

International Human Rights Law Group

1200 18th Street, NW
Suite 602
Washington, DC 20036, USA
Тел.: (1 202) 822 4600
Факс: (1 202) 822 4606
E-mail: HumanRights@HRLawGroup.org
Веб-сайт: <http://www.hrlawgroup.org>

Организация активно занимается судебной и иной защитой прав человека, проводит обучение во всех регионах мира с целью повышения профессионализма местных правозащитных организаций.

Международная лига прав человека

International League for Human Rights

823 UN Plaza
Suite 717

New York, NY 10017, USA
Тел.: (1 212) 661 0480
Факс: (1 212) 661 0416
E-mail: info@ilgh.org
Веб-сайт: <http://www.ilhr.org>

Выступает по конкретным проблемам и делам в области прав человека в ООН и других межправительственных организациях совместно с НПО из других стран; координирует деятельность НПО для обеспечения наиболее эффективной защиты прав человека. Осуществляет региональные проекты в Африке, Европе, странах бывшего Советского Союза, на Ближнем Востоке и в Азии.

**Международная организация по контролю за соблюдением прав женщин
International Women's Rights Action Watch**

Hubert Humphrey Institute of Public Affairs
University of Minnesota
301 19th Avenue South
Minneapolis, MN 55455, USA
Тел.: (1 612) 625 5093
Факс: (1 612) 624 0068
E-mail: iwraw@hhh.umn.edu
Веб-сайт: <http://www.igc.org/iwraw>

Сеть отдельных активистов и организаций, осуществляющая контроль за исполнением решений Комитета ООН по устранению дискриминации в отношении женщин (КУДОЖ) и пропагандирующая его деятельность; организация предоставляет доступ к ресурсам по различным проблемам защиты прав женщин и организует международные встречи по данной тематике.

**Комитет юристов за права человека
Lawyers Committee for Human Rights**

333 Seventh Avenue
13th Floor
New York, NY 10001, USA
Тел.: (1 212) 845 5200
Факс: (1 212) 845 5299
E-mail: lchrbin@lchr.org
Веб-сайт: <http://www.lchr.org>

Осуществляет защиту правозащитников, беженцев и лиц, ищущих политическое убежище; также занимается вопросами международного уголовного права, прав трудящихся, обеспечения права на справедливое судебное разбирательство и т.д.