

В.В. Чуксина

**МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Учебное пособие

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

В.В. Чуксина

**МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Учебное пособие

Иркутск
Издательский дом БГУ
2020

УДК 342.7
ББК 67.620.32
Ч-88

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р юрид. наук, проф. А.А. Протасевич
д-р юрид. наук, доц. Н.В. Васильева

Чуксина В.В.

Ч-88 Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина : учеб. пособие / В.В. Чуксина. – Иркутск : Изд. дом БГУ, 2020. – 89 с. – URL: <http://lib-catalog.bgu.ru>.

Исследованы судебные и несудебные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина. Особое внимание уделено углубленному изучению новых элементов внесудебной защиты прав человека и деятельности Европейского суда по правам человека. Учебное пособие соответствует актуальным требованиям ФГОС высшего образования, разделу программы учебного курса «Конституционное право Российской Федерации».

Для студентов, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 – Юриспруденция (уровень бакалавриата) и 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета).

УДК 342.7
ББК 67.620.32

© Чуксина В.В., 2020
© Издательский дом БГУ, 2020

Оглавление

Предисловие.....	4
Раздел 1. Современные формы защиты прав и свобод человека и гражданина.....	5
Раздел 2. Деятельность государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите.....	11
Раздел 3. Критерии приемлемости жалобы, используемые Европейским судом по правам человека	36
Заключение.....	63
Список рекомендуемой литературы.....	65
Приложение	69

Предисловие

Современная ситуация такова, что целый ряд проблем с правами человека не ограничивается рамками одного государства. Права человека и гражданина признаны фундаментальными цивилизационными ценностями. Поэтому создание государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина является обязанностью демократического государства. Сегодня одним из самых наглядных и эффективных средств унификации процессов демократизации становится право, базирующееся на правозащитном подходе к развитию человеческого потенциала. В связи с этим укрепление действующих судебных и внесудебных и учреждение новых государственных правозащитных органов становится своеобразным показателем степени транспарентности, ответственности и демократизации самой власти.

В каждой конкретной стране концепция защиты прав и свобод человека и гражданина, создание тех или иных правозащитных институтов и механизмов, их полномочия и способы осуществления контроля за обеспечением и гарантиями прав человека зависят от государственного и общественного строя, соответствующей ему правовой системы, юридических традиций, уровня развития демократии, зрелости гражданского общества и т.д. Эти факторы создают необходимые предпосылки для осуществления прав человека. Наряду с этим на эволюцию и реализацию прав человека внутри государства значительное влияние оказывает международное право в области прав человека.

В настоящее время в мировой практике существует большое разнообразие организационно-правовых форм органов по содействию и защите прав человека, которые становятся ключевыми элементами надежной и эффективной государственной системы по правам человека, направленной на поощрение и защиту прав человека. Несмотря на международное признание и большую роль органов по содействию и защите прав человека во внесудебной правозащитной системе государства, в юридической науке до сих пор не сложилось общей концепции этих новых правозащитных структур.

Данное учебное пособие посвящено наиболее интересным способам защиты прав человека – Европейскому суду по правам человека и специализированным внесудебным механизмам.

Раздел 1. Современные формы защиты прав и свобод человека и гражданина

Признание человека высшей ценностью является основополагающим, при решении проблем, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ закрепила право человека на защиту своих прав. Но право человека на защиту права – это еще не защита права. Конституционные права и свободы человека и гражданина только тогда становятся системообразующим и главенствующим критерием российского конституционализма, когда они будут не только признаны (что означает определенные условия законодательного регулирования) и провозглашены конституционно, но и реально соблюдены и защищены государством в соответствии с провозглашенными конституционными ценностями и принципами.

Защиту прав и свобод человека и гражданина Конституция РФ (ст. 2) провозгласила одной из обязанностей государства. В целях выполнения этой обязанности государство предусматривает соответствующие юридические механизмы. Одним из таких механизмов является механизм защиты прав человека.

Стоит отметить, что в российском законодательстве отсутствует дефиниция термина «защита», хотя законодатель довольно часто его использует, также часто используется и термин «охрана». В международной системе прав человека, начиная с Всеобщей декларации прав человека (ст. 7, 12, 16 ч. 3, 23 ч. 1, и др.), государственная защита прав человека обозначается термином *protection* (англ.) – защита, охрана; покровительство; в отношении субъектов прав – защита, объектов – охрана. Когда речь идет о защите в узком смысле (восстановлении) нарушенных прав, то используется термин *defence* (англ.) – оборона, защита; защита (в суде). Отсюда в узком смысле защита (охрана) прав человека – есть правомерная деятельность уполномоченных субъектов по применению способов защиты для фактического восстановления нарушенного права (законного интереса) и/или нейтрализации угрозы нарушения.

Представляется, что эффективное выполнение триединой обязанности (признавать, соблюдать и защищать) российского государства в области прав человека настоятельно требует отказа от узкой трактовки юридических понятий «охрана» и «защита» и законодательного закрепления термина «защита» (в широком смысле), который отражает системную правозащитную деятельность (целевую функцию) государства как адекватного нормативного закрепления

прав человека, корреляции права как нормативности и законности как единства права и последовательного правоприменения, правового регулирования, стимулирующего правовую активность граждан, предупреждение правонарушений, воспитание правовой культуры и др., тем более что защита прав человека в широком и в узком смысле связаны принципом субсидиарности, предполагающим возможность и необходимость вмешательства административных, судебных и других органов государства лишь тогда, когда это объективно неизбежно – в «аномальных» условиях нарушения прав человека или злоупотребления правом. В «нормальных» условиях должен действовать принцип «презумпции добросовестности», усиливающий востребованность позитивной, или «перспективной», юридической ответственности государства как формы реализации юридической ответственности, представляющей собой юридическую обязанность субъекта действовать в соответствии с требованиями правовых норм.

Говоря о защите прав человека, необходимо отметить, что суть правовой категории «защита прав личности» составляют механизм защиты, способы, средства и формы защиты.

А также еще один важный момент: считается, что на эмпирическом уровне (в общественных отношениях) государство проявляет себя в первую очередь через свой механизм, который «выражается в определенных способах, принципах функционирования системы государственных органов (государственного аппарата), во взаимосвязи и взаимодействии между собой его отдельных частей»¹. По большому счету, это более соответствует понятию механизма правового регулирования, введенному в теорию права С.С. Алексеевым².

В широком смысле механизм защиты прав и свобод человека и гражданина выступает как установленная и гарантированная законом система обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя упорядоченную деятельность органов публичной власти, негосударственных правозащитных организаций и самостоятельную реализацию субъективных прав и свобод, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод при соблюдении надлежащего баланса публичных и частных интересов.

¹ Григонис Э.П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 16.

² Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 26–27.

Механизм правовой защиты включает в себя следующие элементы:

- юридические нормы, которые образуют правовую основу механизма правовой защиты;
- правовые отношения, которые возникают между участниками общественных отношений в процессе правовой защиты;
- акты реализации прав и обязанностей (самозащита);
- акты применения права, когда правовая защита осуществляется с участием государства, специально уполномоченных органов или должностных лиц³.

Необходимо помнить, что механизм государственной защиты прав и свобод:

- строится на установленных Конституцией принципах его организации и деятельности;
- в основе этого механизма находится конституционное признание и закрепление естественных прав и свобод человека и гражданина, а также взаимной ответственности личности и государства;
- условия и пределы действия этого механизма, его сущность и эффективность в решающей мере обусловлены закрепленными в Конституции основами конституционного строя, формой государства, иными государственными институтами, которые обеспечивают экономические, политические и организационно-правовые предпосылки для защиты прав и свобод человека и гражданина.

В России в рамках единого механизма защиты прав и свобод сегодня по существу функционирует пять механизмов, использующих свои специфические формы и методы деятельности:

- государственный механизм, представленный органами власти Российской Федерации и субъектов;
- механизм публичной власти муниципального образования (органов местного самоуправления);
- механизм защиты со стороны общественных объединений;
- социально-партнерский механизм защиты;
- механизм самозащиты⁴.

³ Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru>.

⁴ Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / ред. Ф.М. Рудинский. М. : Права человека, 2009. С. 267–272.

Можно выделить следующие основные государственные институты, непосредственно обеспечивающие реализацию правовых норм и гарантий в конкретных правоотношениях:

- судебный механизм (включающий функции, систему и деятельность судов общей, арбитражной и конституционной юрисдикции);
- механизм прокурорского надзора (система органов прокуратуры и их деятельность);
- механизм парламентского уполномоченного по правам человека (функции, организационные структуры, деятельность);
- механизм защиты прав человека и гражданина, заложенный в природу и компетенцию органов государственной власти, государственного управления, конституционного надзора (в некоторых субъектах РФ).

Следует подчеркнуть, что общественные и международные правозащитные институты в государственном механизме защиты прав и свобод играют вспомогательную роль, дополняя соответствующую деятельность федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Форма защиты права человека – это регламентированный правом комплекс особых процедур и мер, осуществляемых правоприменительными органами, созданными в соответствии с Конституцией РФ, и самим человеком в рамках правозащитного процесса (процедуры) и направленных на восстановление (подтверждение) нарушенного (оспоренного) права.

В зависимости от того, какой субъект права применяет меры принудительного (властного) характера к нарушителю прав человека, формы защиты права делят на юрисдикционную и неюрисдикционную. Формы защиты обычно определяются как порядок или разновидность деятельности по защите прав в целом.

Юрисдикционная форма защиты права человека есть деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов и органов управления по восстановлению (подтверждению) нарушенного (оспоренного) права, осуществляемая в рамках установленных законом процедур, результатом которой является решение дела по существу.

Процессуально-процедурная форма защиты права – это совокупность наиболее целесообразных процедур осуществления определенных полномочий.

Такое определение в одинаковой мере подходит для характеристики не только процессуальной деятельности органов правосудия, но и процедурной деятельности всех юрисдикционных органов⁵.

Неюрисдикционные формы защиты представляют собой деятельность граждан и организаций по защите своих прав или прав других лиц без обращения за помощью к государственным и иным юрисдикционным органам, уполномоченным на принятие необходимых мер для восстановления нарушенного права и пресечения правонарушения. К неюрисдикционным формам защиты прав могут быть отнесены - деятельность различных правозащитных организаций и движений, собрания граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, самозащита и др.

В свою очередь, юрисдикционные формы защиты прав человека подразделяют на судебные и внесудебные.

Федеративной природой российской государственности, как она определена в ст. 1 (ч. 1), 5, 11 (ч. 2) и гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, обусловлено и установленное ею разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств находятся в ведении Российской Федерации; в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон» (п. «в» ст. 71; п. «б» ст. 72, ч. 1, Конституции РФ).

Необходимость сочетания федерального и регионального механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина обуславливается не только федеративной природой России, но и задачей обеспечения единства правового статуса личности при допустимости разнообразных механизмов его обеспечения и реализации.

⁵ Стремоухов А.В. Право человека на защиту и формы его защиты в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1. С. 12.

Механизм правозащитной деятельности субъектов Федерации в сфере реализации личных (гражданских), политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина имеет ряд специфических черт. Личные (гражданские) права запрещают ограничительное воздействие субъектов Федерации, предполагая лишь отдельные обеспечительные меры и контрольные мероприятия. В политической сфере законодатель субъекта Федерации вправе закрепить дополнительные права и свободы, связанные с гарантированием публичности региональной и муниципальной власти. В социально-экономической области принцип единства механизма защиты прав и свобод человека и гражданина требует адекватного выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов при соблюдении возможностей для свободного социально-экономического развития территорий.

После вступления в силу Конституции РФ 1993 г. принято значительное число федеральных (в том числе) конституционных законов, конкретизирующих и развивающих, как основы правового статуса личности, так и направленных на укрепление механизмов защиты прав и свобод человека.

Таким образом, признание (провозглашение конституционно и создание определенных условий законодательного регулирования) прав и свобод личности в качестве высшей ценности требует их обеспечения. Обеспечение прав и свобод личности в литературе рассматривается системно: в качестве нормативного закрепления прав и свобод личности, определенных гарантий для полноценной реализации личностью своих прав, в качестве комплекса мер по эффективной защите прав личности, создания условий для благоприятного развития личности, как результат деятельности личности, государства и всего общества, выражающийся в фактической реализации прав и свобод личности⁶. Механизм обеспечения прав и свобод личности представляет процесс воплощения правовых предписаний в области прав и свобод личности на практике. Механизм защиты прав и свобод человека является неотъемлемой частью системы обеспечения прав и свобод личности.

⁶ Обеспечение прав человека : учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина. Барнаул : Барнаул. юрид. ин-т МВД, 2016.

Раздел 2. Деятельность государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите

После принятия Устава ООН и других международных документов «начался принципиально новый этап в развитии сотрудничества государств в сфере прав человека»⁷. Международно-правовая система прав человека, устанавливающая нормы отношений между государством и человеком (а не между государствами), вменяет признание, реализацию и защиту неотъемлемых прав человека в обязанность правового демократического государства «даже в тех случаях, когда нарушения имели место за пределами национальной территории, но связаны фактической реализацией государством суверенных прав вне своих территориальных пределов»⁸.

Но именно в этой сфере возникают «парадоксы демократии»: чем демократичнее государство, тем больше у него механизмов (в первую очередь государственных) для защиты и обеспечения прав человека; чем более граждане осведомлены о своих правах, тем больше жалоб на их нарушение поступает в различные инстанции (включая конституционные суды, Европейский суд по правам человека и др.). И, как справедливо отмечают многие исследователи, «характер влияния актов «европейского» правосудия на национальное право России еще предстоит изучить»⁹. Именно поэтому проблему совершенствования государственных правозащитных механизмов можно отнести к разряду «вечных».

Общие международные требования к правовым обязанностям демократического государства защищать права человека не определяют многообразие форм организации и функционирования внутригосударственных механизмов защиты прав человека. Последнее детерминируется национальными особенностями, правовыми и административными системами отдельных стран. Тем не менее можно говорить об общих тенденциях в развитии внутригосударственных правозащитных механизмов: вместе с усилением законодательной, реформированием судебной и административной защиты происходит становление новых и модернизация функционирующих внесудебных органов, специализирующихся на защите прав человека.

⁷ Карташкин В.А. Соотношение принципов уважения прав человека и государственного суверенитета // Юрист-международник. 2006. № 1. С. 8.

⁸ Нарутто С.В. Территориальные аспекты государственного суверенитета // Lex Russica. 2012. Т. LXXI, № 6. С. 1231.

⁹ Бахрах Д.Н., Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 22.

Безусловно, права человека «как высшая конституционная ценность составляют ядро ценностного осознания человека, его прав как главной цели существования демократического государства и общества»¹⁰. Например, в Российской Федерации закрепление за правами человека особого приоритетного статуса акцентировано в ст. 2 Конституции Российской Федерации в качестве триединой – «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина» – конституционной обязанности государства. Конституция Российской Федерации предписывает меру необходимого поведения государству, которой оно должно следовать в интересах человека (гражданина). Наряду с этим, как отмечает профессор И.А. Кравец, верное, адекватное понимание, интерпретация и толкование Конституции РФ, охватываемые понятием конституционной герменевтики, служит составной частью процесса ее реализации¹¹. Поэтому, опираясь на ст. 17 и 18 Конституции Российской Федерации, можно сказать, что функционально-целевым назначением выполнения обязанности государства в области прав человека является создание необходимых (политических, правовых, экономических и др.) условий (гарантий) для обеспечения, соблюдения и защиты общепризнанных (в том числе согласно с принятыми Россией международными обязательствами) стандартов прав человека. Вся система деятельности государства – не только развитие демократических институтов, но и «правильно выбранная модель экономической системы и адекватное ее конституционно-правовое закрепление»¹² – должны служить средством достижения этой цели.

Общепризнано, что в современных условиях всеобщей формой солидарности людей может быть только правовое государство, поскольку право (принцип формального равенства) позволяет установить равную меру само- и взаимограничений для субъектов одинаковых социальных отношений (правоотношений). Национальные особенности государственно-правового регулирования отношений государства и человека зависят не только от политического режима, но и от историко-культурных традиций и тех ресурсов, которыми государство владеет. Одна из главных причин такой противоречивой ситуации с

¹⁰ Комкова Г.Н. Категория «ценность» в конституционном праве России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12, № 2. С. 98.

¹¹ Кравец И.А. Конституционная герменевтика: понятие и признаки // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 17 / под ред. В.Ф. Воловича. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2004. С. 33–35.

¹² Мазаев В.Д. Динамика развития конституционного права собственности в РФ // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. 2008. № 2. С. 88.

правом, в том числе и с правами человека, заключается в самой природе власти: власть всегда стремится вырваться из любых ограничивающих ее рамок, иначе без стремления к постоянному упрочению она потеряет динамизм и социальную мощь. Поэтому стандарты и критерии правового государства и прав человека, как подчеркивает профессор С.С. Алексеев, приобретают реальное значение, если политический режим не превышает социально оправданный порог, существующей в данном обществе «потребности во власти». Это возможно только в условиях развитой демократической и правовой культуры, особенно развитого гражданского общества, а также при создании препятствий концентрации власти и превращения ее в самодовлеющий фактор (в этих целях, как известно, вырабатываются политико-правовые институты: разделения властей, федерализма, разъединения государственной и муниципальной власти и т.д.)¹³ и, следует добавить, четко отлаженных разносторонних средств и механизмов защиты прав человека.

Сегодня в мире нет ни одной страны, которая бы проводила целенаправленную государственную политику дискриминации и нарушения прав и свобод человека и гражданина. Однако нет и такой страны, где бы в большей или меньшей степени не нарушались права человека. Поэтому каждое суверенное государство, конституционно закрепив демократию и верховенство права, формирует собственную систему правозащитных структур. Вместе с тем можно говорить о существовании общемировой тенденции развития государственных систем обеспечения прав человека: наряду с совершенствованием судебных и административных правозащитных механизмов, происходит становление новых государственных внесудебных структур – специализированных органов по содействию и защите прав человека, называемых по общепринятой терминологии в системе ООН – National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – «самой важной новеллы XX века в конституциональном плане»¹⁴, специализирующихся на содействии и защите прав человека.

Как известно, во всем мире наиболее эффективным способом защиты прав и свобод человека является правосудие. Однако реальность не всегда совпадает с теорией. К сожалению, слова классика российской цивилистики Г.Ф. Шершеневича о том, что теория и практика шли у нас (в России) каждая

¹³ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М. : Норма, 2002. С. 152–156.

¹⁴ Furtado S. Development of Law // International Social Science Journal. P., 2002. Vol. 29, no. 5. P. 589.

своей дорогой, самостоятельно заботились о своем существовании и чуждались друг друга и что эта рознь даже при совершенно изменившихся условиях составляет у нас постоянное явление, актуальны по сей день¹⁵. Более того, есть парадоксальные примеры, когда по одним и тем же вопросам были вынесены судебные акты с противоположными позициями даже высших российских судебных органов: Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹⁶.

Еще до современных механизмов, направленных на защиту прав личности и регулирование отношений между государством и гражданами, в истории правового развития человечества важную роль играли «вспомогательные» структуры, учреждаемые в разное время в различных по уровню демократического и социально-экономического развития странах, но, тем не менее, имеющие некоторые общие черты.

Одним из первых исследователей проблемы существующих сходств «правозащитных» учреждений у разных народностей можно считать Э. Фримана, по мнению которого причины этого могут быть сведены к следующим: передача одним народом другому одного или целой совокупности учреждений; действие одинаковых причин, вызвавших и тождественные результаты; происхождение от одного общего корня¹⁷. На наш взгляд, вторая причина имеет особенно важное значение, так как позволяет понять, почему многие прототипы современных механизмов ограничения населения от злоупотреблений должностных лиц и расширение защиты прав человека, происхождение которых традиционно связывают с ценностями западной демократии, на самом деле имеют глубокие исторические корни.

Во многих странах задолго до формирования понятия прав человека и глобализации защиты прав человека наряду с судом появились внесудебные структуры – посредники в защите человека от злоупотреблений со стороны должностных лиц (в Китае в эпоху династии Цинь, Ян – в эпоху династии Хан¹⁸; в Корее во время правления династии Чосон; в Древней Греции – Эвтиной в Афинах; в Римской империи – Гражданский Защитник; в мусульманских государствах –

¹⁵ Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М. : Статут, 2003. С. 247.

¹⁶ Оспаривание гражданами и организациями нормативных правовых актов органов публичной власти в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. М. : Юрист, 2013. 180 с.

¹⁷ Freeman E.A. Comparative politics. London, 1873 (рус. пер.: Фриман Э. Сравнительная политика / под ред. Н.М. Коркунова. СПб., 1880. С. 23–38).

¹⁸ Lewis M.E. The Early Chinese Empires: Qin and Han. Belknap Press of Harvard University Press, 2007. С. 17–19, 38–40.

институт эхтисоба и др.), получившие дальнейшее развитие в рамках шведского парламентаризма – института Омбудсмена¹⁹. Русскую Правду, уставные грамоты наместничьего управления, судебники и др. также можно рассматривать как попытки законодательного определения правомерных границ деятельности власти (кормленщиков, наместников и волостелей, воевод и др.) на Руси²⁰. Можно привести и другие исторические примеры, но только начиная с 90-х гг. XX в., есть основания говорить об общемировой тенденции развития государственных внесудебных органов по содействию и защите прав человека.

Изначально вопрос о необходимости учреждения специализированных внесудебных органов по содействию и защите прав человека (в тех странах, где они еще не были созданы) для продвижения прав человека на государственном уровне и их взаимодействия с международными структурами был поставлен в 1946 г. одним из первых международных органов – Экономическим и социальным советом ООН. Данные органы появились как основной элемент для внутреннего продвижения международных стандартов прав человека. Сегодня «придерживающиеся Парижских принципов национальные институты по правам человека играют центральную роль в деятельности национальных систем защиты прав человека и являются влиятельными партнерами Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Они могут взять на себя главенствующую роль в поощрении и мониторинге эффективного соблюдения международных стандартов в области прав человека на национальном уровне – роль, которая находит все более широкое признание у международного сообщества»²¹.

Контуры современного понятия «национальный институт по содействию и защите прав человека» (National Human Rights Institution for the Promotion and Protection of Human Rights) и международные критерии, которые определяют его права и обязанности, формы и характер участия в осуществлении функций, оформились в начале 1990-х гг. Необходимо отметить, что на международном уровне данные структуры называются национальными институтами (некоторые исследователи используют термин «учреждения») по содействию и защите прав человека. На внутригосударственном уровне более корректно использовать термин «государственные специализированные органы по содействию и защите

¹⁹ Сравнительное изучение цивилизаций: хрестоматия. М. : Аспект-пресс, 1998. С. 37, 68, 295 и др.

²⁰ Загоскин Н.П. История права Московского государства. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004. С. 39–57, 140.

²¹ Доклад Генерального секретаря о национальных институтах, занимающихся содействием и защитой прав человека, от 14 января 2008 г. A/HRC/7/69. URL: <http://documents.un.org/results.asp>.

прав человека», т.е. органы, основная задача которых состоит в защите прав человека (далее по тексту будем использовать сокращенный термин – государственные правозащитные органы). Статус данных органов подробно анализируется в следующих параграфах монографии. Что же касается наименования и типа самих органов, они различны в каждом конкретном государстве с учетом его национальных, исторических, культурных особенностей.

Сама идея создания государственных правозащитных органов в виде «национальных комитетов» или «информационных групп» для периодического предоставления информации относительно судебной и административной практики соблюдения государствами прав человека возникла в 1946 г. Она преследовала цель сотрудничества государств с международными органами по правам человека (в первую очередь с Комиссией по правам человека ООН), а не содействие и защиту прав человека на внутригосударственном уровне²².

Первым примером реализации международных рекомендаций по созданию информационно-консультационных структур на государственном уровне стала Франция. 27 марта 1947 г. была создана Консультативная комиссия по кодификации международного права и определению прав и обязанностей государства и человека. Впоследствии название было изменено на Консультативную комиссию по правам человека. Председатель этой Комиссии Рени Кассин принимал участие в подготовке проекта Всеобщей декларации прав человека. После его смерти в 1976 г. Комиссия прекратила свою деятельность. Однако впоследствии, в 1984 г., была создана Национальная консультативная комиссия Франции.

Важным шагом на пути конституирования правовых моделей современных государственных правозащитных органов стали резолюции Комиссии по правам человека ООН, которые впервые излагали основные функции этих органов и рекомендовали правительствам создавать консультативные комитеты по правам человека или подобные им органы. Основной целью создания таких органов должно быть осведомление и просвещение общественности, исследование вопросов о соблюдении прав человека на государственном уровне, консультирование правительства. При этом резолюции не затрагивали вопросов о структуре и правовом статусе этих органов²³.

²² Текст резолюции E/2/9 Экономического и социального совета от 21 июня 1946 г. E/2/9. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3888185.02426147.html>.

²³ Резолюции Комиссии по правам человека от 4 марта 1960 г., от 27 марта 1962 г. CHR /Res/ 2 (XVI); CHR /Res/ 9 (XVIII). URL: <http://opac.rero.ch/gateway?skin=ge&lng=en>.

Примечательно, что количество государственных правозащитных органов начинает заметно расти с момента принятия международных конвенций, хотя сами соглашения и не требуют обязательного учреждения органов по содействию и защите прав человека на государственном уровне.

В период 1966–1978 гг. в западных странах получили преимущественное распространение омбудсмены (как в Швеции в 1809 г.), созданные для контроля за законностью и справедливостью действий публичной администрации. Однако деятельность таких омбудсменов, назначаемых парламентом и концентрирующих внимание на расследовании жалоб граждан на «плохое» администрирование, которые действуют скорее «как административный «страж», применяя реактивный, а не превентивный подход»²⁴, не в полной мере отражала смысл идеи создания учреждений по содействию и защите прав человека. Концептуально они должны выступать в качестве механизмов, предназначенных для укрепления защиты прав человека на государственном уровне, но с учетом общепризнанных стандартов прав человека, а также для профилактики нарушений и правового просвещения и образования в области прав человека.

Бурная дискуссия по проблемам позиционирования государственных правозащитных органов в системе государственной правозащитной деятельности завершилась принятием в декабре 1978 г. резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. В ней были сформулированы основные руководящие принципы для учреждений по содействию и защите прав человека – своеобразная модель государственного правозащитного органа. Резолюция значительно расширяла мандат, функции и, что самое важное, впервые рекомендовала государствам создание таких органов с независимым статусом (на основе принятия соответствующего закона) и плюралистическим составом, а также подразумевала возможность формирования нескольких государственных органов²⁵. Конечно, создание конкретных государственных правозащитных органов целиком зависело от инициативы правительств, но целью этих, как, впрочем, и многих других резолюций ООН служило «установление норм отношений между государством и

²⁴ Gallagher A. Making Human Rights Treaty Obligations a Reality: Working with New Actors and Partners // The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring. Cambridge University Press: Cambridge, 2000. P. 223.

²⁵ Текст резолюции 33/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1978 г., National Institutions for the Promotion and Protection of Human Right. A /33/46. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/33/ares33.htm>.

человеком, а не между государствами»²⁶.

Следующим этапом эволюции данных органов можно считать формирование первых моделей государственного правозащитного учреждения – комиссии по правам человека (прежде всего во многих государствах – членах Содружества наций, например, Новая Зеландия – 1978 г., Канада – 1985 г., Австралия – 1986 г.), с широким мандатом для содействия и защиты прав человека. Мандат предполагал не только «старые» функции, но и новые – развитие образовательных программ по соблюдению прав человека, консультаций-рекомендаций правительственным учреждениям, сотрудничество с неправительственными организациями и СМИ и др.

Международное сообщество приветствовало быстрое увеличение числа государственных правозащитных учреждений, однако высказывало серьезные сомнения по поводу эффективности многих структур. Массовое становление в XX в. различных типов государственных правозащитных органов породило бурную дискуссию в ООН по проблемам их эффективного функционирования. Генеральной Ассамблеей ООН был принят ряд важных решений по данному вопросу, основные из них (41/129 от 4 декабря 1986 г. и 46/124 от 17 декабря 1991 г.) – совместно с резолюциями Комиссии по правам человека ООН (1987/40 от 10 марта 1987 г., 1988/72 от 10 марта 1988 г., 1989/52 от 7 марта 1989 г., 1990/73 от 7 марта 1990 г., 1991/27 от 5 марта 1991 г. и 1992/54 от 3 марта 1992 г., 1993/55 от 9 марта 1993 г.) они были положены в основу разработки международных критериев (своего рода стандартов) эффективной деятельности таких органов.

В частности, особо стоит отметить Венскую декларацию и Программу действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г., и резолюцию ООН «Национальные институты по содействию и защите прав человека» 48/134 от 20 декабря 1993 г., в приложении к которой сформулированы Принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека, – так называемые Парижские принципы²⁷. Данные Принципы были приняты на международной конференции институтов по содействию и защите прав человека, организованной ООН в Па-

²⁶ Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М. : МНИМП, 1998. С. 27.

²⁷ Национальные институты по содействию и защите прав человека. Приложение: Принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека : ООН док. A/RES/48/134 // Официальные отчеты ГА ООН, 48-я сессия / ООН. Женева, 1993. С. 367–370.

риже в 1991 г.²⁸ С тех пор ссылка на Парижские принципы стала неотъемлемой частью всех резолюций ООН, касающихся государственных правозащитных органов, а учреждение их рассматривается как важный правительственный шаг в укреплении государственных механизмов защиты прав человека. Данные Принципы со временем практически приобрели характер международных стандартов, имеющих статус «мягкого права», создания и функционирования таких органов.

Парижские принципы, выступающие как международные стандарты (в статусе «мягкого» права) функционирования государственных правозащитных органов, определяют минимальный порог в отношении: их прав и обязанностей; круга вопросов, в рамках которых принимаются юридически значимые решения; формы и характера участия государственных правозащитных органов в осуществлении функций по содействию и защите прав человека.

По своей правовой природе данные органы по содействию и защите прав человека выступают как внутригосударственные, внесудебные, специально учреждаемые для защиты прав человека (в широком смысле). Основной целью их создания служит правовая реализация стратегий содействия и защиты прав человека на основе правозащитного подхода.

Фундаментальными составляющими международных стандартов функционирования государственных правозащитных органов служат принципы независимости и плюрализма. Для обеспечения независимости государственного правозащитного органа он должен учреждаться на основе конституции или закона. Также важной составляющей его независимости является достаточное финансирование, которое позволяет бесперебойно осуществлять правозащитную деятельность, в том числе, работу вспомогательного персонала. По составу данный орган должен обеспечивать плюралистическое представительство гражданского общества.

При рассмотрении органа по содействию и защите прав человека как особого правозащитного механизма, в специфику функционирования которого по определению входит прямо или косвенно взаимодействие с гражданским обществом, необходимо уточнить в каком смысле мы используем понятие «гражданское общество» в силу неоднозначности представлений о данном феномене, а зачастую и непримиримых противопоставлений государства и общества.

²⁸ Pohjola Anna-Elina. The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations. Copenhagen : The Danish Institute for Human Rights, 2006. P. 12.

Порядок назначения членов (выборы или иные процедуры) органов по содействию и защите прав человека строго не регламентируется, а только рекомендуется Парижскими принципами. При этом их назначение должно оформляться официальным актом, в котором обязательно указывается конкретный срок действия их полномочий (обычно – от четырех до шести лет). В соответствии с Парижскими принципами в конституционном или законодательном акте, определяющем состав и компетенцию государственного правозащитного органа, должны четко излагаться его полномочия. Соответственно, по форме закрепления полномочия могут быть классифицированы как конституционные или законодательные.

По направлению деятельности полномочия целесообразно разделить на внутригосударственные и внешнегосударственные. К внутригосударственным полномочиям следует отнести: представление (по собственной инициативе или по просьбе заинтересованных органов) на консультативной основе правительству, парламенту и любому другому компетентному органу рекомендаций и предложений по (широким или частным) вопросам; подготовка тематических докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также по более конкретным проблемам; предание гласности рекомендаций, предложений и докладов, касающихся проблем содействия и защиты прав человека; рассмотрение любых случаев нарушений прав человека и привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части (или субъекте федерации) страны; содействие согласованию внутригосударственного законодательства, правил и практики с международными конвенциями по правам человека (в том числе с факультативными протоколами к конвенциям), участником которых является данное государство; взаимодействие и развитие связей с парламентом, органами исполнительной власти, омбудсменами, неправительственными организациями и с другими аналогичными органами, занимающимися содействием и защитой прав человека; содействие разработке учебных и исследовательских программ по правам человека, повышение осведомленности общественности в области защиты прав человека, развитие обучения по правам человека в профессиональных кругах (государственных служащих, полиции и др.).

Во внешнегосударственной деятельности специализированные правозащитные органы должны быть уполномочены:

- сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и с любыми другими организациями системы ООН;
- развивать взаимодействие с любыми региональными и государственными учреждениями других стран, компетентными в вопросах содействия и защиты прав человека;
- участвовать в подготовке докладов, которые должны представлять государства, органам и комитетам Организации Объединенных Наций (в соответствии с принятыми обязательствами).

В Парижских принципах отдельно выделяются положения о правозащитных органах, которые обладают квазисудебными полномочиями. Они могут рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения с правами отдельных лиц. Формы и методы разрешения конфликтных ситуаций носят специфический характер. Принципами, на которых основывается рассмотрение жалоб и заявлений, служат: достижение полюбовного урегулирования, путем примирения; уведомление стороны, представившей заявление о ее правах и средствах их защиты; заслушивание жалоб и направление их компетентному органу; представление рекомендаций компетентным органам (внесение поправок и изменений к действующим законам, к существующей административной практике)²⁹. Использование таких специфических форм и методов защиты прав человека позволяет говорить о принципиально отличной от других органов, компетентных рассматривать жалобы и заявления частных лиц – посреднической роли государственного правозащитного органа в ситуации, связанной с нарушением прав и личных интересов граждан.

Таким образом, из этого следует, что государственный правозащитный орган должен наделяться как можно более широкими полномочиями, анализ которых позволяет сказать, что его предметом ведения являются любые вопросы, связанные с содействием и усилением защиты прав и свобод человека. Следует отметить, что по мере расширения конвенционных процессов и возникновения новых процедур международного значения увеличивается значимость Парижских принципов в качестве требований к государствам при создании механизмов выполнения ратифицированных конвенций и факультативных протоколов к ним. И, как следствие, у органов по содействию и защите прав человека

²⁹ Национальные институты по содействию и защите прав человека. Приложение: Принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека : ООН док. A/RES/48/134. С. 370.

появляются новые функции, о которых будет сказано в дальнейшем.

Уникальность и специфика государственных правозащитных органов, как правило, отражается в их типовом наименовании. Но, главное, они должны быть ответственны за развитие правозащитного подхода к правам человека в широком смысле, т.е.:

- за развитие понимания важности знаний прав человека и формирование культуры прав человека, посредством правового просвещения и образования в области прав человека (включая проведение тематических кампаний по наиболее актуальным проблемам прав отдельных (людей с ограниченными возможностями, женщин и т.д.) групп населения);
- за проведение исследований (мониторинга состояния с соблюдением прав человека и отдельных категорий прав) и подготовку тематических публикаций;
- за обучение сотрудников правительственных органов, силовых структур, активистов гражданского общества и т.д.;
- за развитие диалога о правах человека между органами власти, гражданским обществом и всеми заинтересованными сторонами.

Их деятельность важна сама по себе, а еще она способствует укреплению защиты прав человека, которая включает:

- сбор информации, на основе полученных жалоб или по собственной инициативе, или по результатам организации посещения мест (тюрем, следственных изоляторов и др.), в которых велика вероятность нарушений прав человека;
- расследование случаев нарушений прав человека, их анализ и представление отчетов органам власти;
- использование примирительных процедур, например, альтернативное урегулирование споров;
- представление интересов граждан, чьи права были нарушены в судах и административных органах, в том числе запросов в конституционный суд;
- консультирование и разработка рекомендаций законодательным и исполнительным органам власти по совершенствованию внутригосударственной системы защиты прав человека с учетом международных стандартов по правам человека.

Таким образом, по своей правовой природе государственный специализированный орган по содействию и защите прав человека выступает как незави-

симый орган, интегрированный в систему публичного управления, но не обладающий юрисдикционными полномочиями; создаваемый в целях предупреждения нарушений и защиты основных (конституционных) прав и продвижения общепризнанных стандартов прав человека на государственный уровень; реализующий в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смыслах) с учетом национальных особенностей.

Необходимым условием для признания такого органа как важной составной части государственного правозащитного механизма является его широкая сфера компетенции, которая включает в себя содействие, защиту и развитие (всех поколений прав) гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека (всех слоев общества).

Конечно, Парижские принципы предусматривают минимальные формальные критерии эффективности и должны быть применимы ко всем государственным правозащитным органам, независимо от их структуры или типа. Однако практика их функционирования в различных странах показывает, что формально соответствующий Парижским принципам орган не всегда может достичь позитивных результатов в правозащитной деятельности и, наоборот. Поэтому проблема эффективности их деятельности имеет решающее значение, что обусловлено в первую очередь эндогенными факторами. Хотя, несомненно, внутригосударственные органы функционируют не в изолированном мире. В связи с этим такие экзогенные факторы, как процесс глобализации и усиление влияния международных структур (их рекомендаций, различных видов консультативной и финансовой помощи и др.) на процесс учреждения государственных правозащитных органов нельзя не учитывать. Данные обстоятельства приводят к тому, что в некоторых странах учреждение подобного органа, формально полностью соответствующего критериям эффективности (например, Независимая комиссия по правам человека в Афганистане, Омбудсмен в Намибии и т.д.) в большей степени инициализировано международными структурами для содействия процессу имплементации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственный уровень, чем внутренними потребностями и проблемами укрепления внесудебных правозащитных механизмов и не оказывает решающего воздействия на процесс укрепления прав человека.

Тем не менее, по существу, Парижские принципы стали первой систематизацией элементов эффективных государственных внесудебных органов по содействию и защите прав человека. Проведенный анализ Парижских принци-

пов дает основания говорить о том, что они задают минимальные стандартные рамки для создания и функционирования таких органов, однако при этом они не конкретизируют ни их компетенции (особенно квазисудебные), ни условия реализации принципов независимости, включая финансовую независимость, ни способов назначения и обеспечения плюрализма состава и т.д. Среди слабых сторон данных принципов можно отметить вопрос о правовых рамках, гарантирующих принятие адекватных мер на основании предложений и рекомендаций, сделанных государственными правозащитными органами в отношении общей практики или частных случаев с правами человека. В этом отношении вопрос правового регулирования данного органа полностью зависит от воли законодательных и/или исполнительных органов государства. Данные обстоятельства, с одной стороны, создают возможность на нормативно-правовом уровне формального соответствия таких органов Парижским принципам. Соответственно, такой орган не может оказывать существенного влияния на политику правительства в области прав человека, содействовать имплементации международных норм по правам человека на уровень государственного законодательства, расследовать предполагаемые нарушения прав человека.

С другой стороны, соблюдение и реализация Парижских принципов на практике зависит от многих факторов, в том числе от конституционно-правового установления/закрепления прав и свобод человека и гражданина, характера политического режима, степени независимости судебной системы, наличия других правозащитных структур, уровня социально-экономического развития страны, активности институтов гражданского общества и др.

В этом свете представляется актуальным процесс модернизации Парижских принципов в контексте укрепления государственной и международной систем прав человека и приведения нормативной правовой базы действующих государственных правозащитных органов в реальное соответствие с ними. Однако, несмотря на недостатки правового регулирования данных органов на основе Парижских принципов, они до сих пор служат опорной точкой в процессе их создания и функционирования, роль которых постоянно увеличивается, как на государственном, так и международном уровнях. Сегодня «национальные учреждения по содействию и защите прав человека играют роль моста между международной и внутригосударственной системами защиты прав человека и все большее количество органов по содействию и защите прав человека способствуют имплементации и мониторингу стандартов договорных органов

ООН на национальном уровне»³⁰.

Так же как различаются правовые системы и законодательство разных стран, различаются и модели органов по содействию и защите прав человека, основные направления их деятельности и полномочия. Тем не менее одинаковыми должны оставаться основные черты и принципы их функционирования, соответствующие международным критериям, в частности, Парижским принципам, что позволяет государственным правозащитным органам становиться субъектами не только государственной системы защиты прав человека, но и активизировать участие в международной правозащитной деятельности.

Прерогативой каждого государства является выбор таких правовых рамок для учреждения государственных правозащитных органов, которые лучше всего подходят для создания благоприятных условий, реализации правозащитного подхода к развитию человеческого потенциала и гарантирующих содействие и защиту прав человека на государственном уровне в соответствии с международными стандартами прав человека.

Парижские принципы как программно-правовые документы, носящие квазиправовой характер (*soft law*), формально не связывают государства обязательствами. Тем не менее, как показывает практика многих стран, соответствие государственных правозащитных органов данным принципам имеет, с одной стороны, существенное влияние на обеспечение их независимости и эффективного функционирования, а с другой стороны, способствует многообразию типов и моделей.

В самом первом Руководстве по созданию и укреплению внутригосударственных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека (1995 г.), выделялось два типа специализированных правозащитных органов: комиссии по правам человека и омбудсмены. В руководстве подчеркивалось, что различие между комиссиями и омбудсменами состоит в том, что комиссии по правам человека обычно выполняют одну (если специализированные комиссии) или несколько конкретных функций, непосредственно связанных с содействием и защитой прав человека, при этом включая консультативную функцию (в отношении права и правительственной политики в области прав человека), просветительскую функцию, ориентированную на общественность, и функцию так называемого беспристрастного расследования нарушений прав (п. 42). В

³⁰ Carver R.A. New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law // *Human Rights Law Review*. 2010. № 10(1). P. 8–9.

отличие от них, институт омбудсмана основное внимание концентрирует на функции непредвзятого расследования индивидуальных жалоб на действия или бездействие административной власти (п. 43)³¹. По сути, расследование индивидуальных жалоб на действия или бездействие административной власти не всегда может затрагивать права и свободы человека и гражданина и не влечет за собой напрямую согласование государственных и международных норм по правам человека. В связи с чем, на наш взгляд, не все институты омбудсмана можно считать учреждениями по содействию и защите прав человека.

Последующее развитие проблема типологии данных органов получила в рамках профессиональной обучающей серии материалов, подготовленных офисом Верховного комиссара ООН по правам человека для институтов по содействию и защите прав человека и других правозащитных структур в 2010 г. В этих материалах, названных «Национальные институты по правам человека: история, принципы, роли и обязанности», уже выделяется большее разнообразие типов. При этом отмечается, что наиболее распространенным в мире типом становится институт комиссий по правам человека (58 %). На втором месте по распространенности (30 %) стоит омбудсмен по правам человека (персонифицированный институт), который имеет более широкий мандат на защиту прав человека, но по традиции называется омбудсменом, хотя по сути это другой тип правозащитных органов. «Гибридный тип» составляет всего 5 %. Этот тип государственных правозащитных органов характеризуется тем, что обычно является единственным в стране и совмещает функции защиты прав человека с традиционной функцией омбудсмана – контроля «хорошего управления» за административными органами. Другие правозащитные структуры, родственные государственным правозащитным органам, занимают около 7 %³².

Понятно, что в первую очередь тип, сфера компетенции, эффективность государственных правозащитных органов детерминируются политико-правовым режимом и особенностями правозащитной системы государств. В демократически развитых странах данные органы стали создаваться при наличии отлаженных инструментов различных видов контроля (судебного, парламентского, административного, общественного и др.) за публичной администрацией и независимых

³¹ National Human Rights Institutions: Professional Training Series No.4. Geneva : Centre for Human Rights United Nations Office at Geneva, 1995. P. 6–7.

³² National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, OHCHR Professional Learning Series No. 4 (Rev. 1). New York ; Geneva : UN, 2010. P. 15–17.

средств массовой информации, развитых элементов гражданского общества. Более того, расширение государственного влияния, в первую очередь за счет роста административного аппарата исполнительной власти, длительности, сложности и дороговизны судебных процедур, а также проникновения идеи прав человека в массовое сознание привели к трансформации «старых» и становлению новых типов государственных правозащитных органов.

В настоящее время подавляющее большинство государств учредили государственные правозащитные органы и практически в каждой стране они имеют свои особенности. В этом смысле идеальным типом такого органа можно считать тот, который по своей правовой природе должен выступать как:

- независимый внесудебный государственный орган, т.е. учреждаемый и финансируемый государством;
- интегрированный в систему публичного управления, но не обладающий юрисдикционными полномочиями;
- нацеленный на реализацию стратегий содействия и защиты прав человека в правотворчестве и правоприменении, т.е. создаваемый в целях превентивной и/или ретроспективной и проспективной защиты прав (всех поколений, а не только конституционных прав и свобод) и гармонизации и/или имплементации общепризнанных стандартов в национальную практику;
- обеспечивающий рационально-нормативное единство и единообразие защиты прав человека на всей суверенной территории страны;
- отражающий плюралистическое представительство гражданского общества, т.е. множественность и многообразие общественных (ментальных) представлений о справедливости и социальном равенстве;
- реализующий в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смысле) с учетом политических, социально-экономических и культурных особенностей государств.

Хотя в идеале, а реально – только в перспективе политические, социально-экономические и культурные, т.е. национальные, особенности государств в плане закрепления и реализации прав человека не должны вступать в конфликт с международными нормами по правам человека.

С учетом сказанного представляется правомерным проводить типологию государственных правозащитных органов в зависимости от их правовой природы и соответствия их полномочий и функций Парижским принципам, а не фор-

мально – по наименованию. При этом следует отметить, что мы не рассматриваем специализированные правозащитные структуры с узкой сферой компетенции (комиссии/омбудсмены по правам детей, женщин, предпринимателей и т.д.), так как они не соответствуют данным принципам и, следовательно, не являются государственными специализированными органами по содействию и защите прав человека, хотя, безусловно, играют положительную роль в процессе защиты прав специфических групп людей.

На наш взгляд, наиболее соответствующими Парижским принципам являются государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека, относящиеся к типу комиссий по правам человека, при условии обеспечения их реальной политико-правовой и финансовой независимости, плюрализма состава и т.д. В качестве примеров этого типа можно назвать комиссии по правам человека Австралии, Канады, Мексики, Великобритании, Новой Зеландии, Индии, Таиланда, Кении и др. стран. По своей правовой природе они являются коллегиальными государственными, а точнее государственно-общественными органами и имеют широкую сферу компетенции по содействию и защите прав человека.

Как государственно-общественные органы комиссии по правам человека, созданные в соответствии с Парижскими принципами, функционируют в сфере публичного права, они не имеют властных полномочий и не занимаются коммерческой деятельностью. Их целью служит содействие и защита прав человека, что коррелирует с задачами правового демократического государства.

Как правило, комиссии по правам человека создаются на основе закона (конституции), который определяет их компетенцию, а государство оказывает им материально-техническую поддержку. Членство в комиссии по правам человека всегда фиксированное (но процедуры назначения/выборов различны в разных странах).

Если комиссии по правам человека непосредственно выполняют функции и содействия, и защиты прав человека, то консультативные комиссии/советы по правам человека, являясь тоже государственно-общественными органами, образуют другой тип органов, только функции у них значительно уже.

Исторически первым примером данного типа является французская Национальная консультативная комиссия по правам человека. Так, в соответствии со ст. 1 закона «О Национальной консультативной комиссии по правам человека» от 5 марта 2007 г. № 272 роль французской Комиссии состоит «в уведомлении и

разработке предложений Правительству в области прав человека и гуманитарных действий. Она может также предлагать Парламенту и Правительству принять меры, необходимые для поощрения и защиты прав человека»³³.

В отличие от комиссий, новый тип омбудсменов/уполномоченных по правам человека учреждается как государственный орган (зачастую предусмотренный конституцией), но тоже без властных полномочий.

Говоря об омбудсменах/уполномоченных по правам человека следует подчеркнуть, что они тоже не являются органами государственной власти, хотя и включаются в систему государственных органов с особым статусом практически во всех странах, в том числе и в России. Сохраняя название, новые омбудсмены существенно отличаются от классических омбудсменов с узкой сферой компетенции – функцией контроля за административными органами.

Общепризнано, что модель «классического» омбудсмента и специфический омбудсмен-механизм берут начало в Скандинавских странах. Наиболее распространенным в мире стал датский вариант омбудсмента, хотя впервые он был создан в Швеции в начале XIX в., когда Конституцией (1809 г.) была введена должность омбудсмента юстиции. Впоследствии институт омбудсмента в Швеции претерпел существенные изменения, так в настоящее время действует бюро омбудсменов из четырех человек: Главный парламентский омбудсмен и три парламентских омбудсмента, которые назначаются Риксдагом³⁴. Но деятельность парламентских омбудсменов практически не изменилась за два столетия, их сфера компетенции узкая, они решают классические «омбудсменовские» проблемы³⁵.

Характерные черты института «классического» омбудсмента – посредника по жалобам, как независимого публичного органа, учреждаемого (как правило) законодательной властью для контроля законности и справедливости административных действий исполнительной власти; и омбудсмен-механизм как процесс (внесудебного), т.е. «альтернативного урегулирования споров» между гражданами и публичной администрацией обстоятельно исследованы в зару-

³³ Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (1) // Journal officiel de la République Française. Du 6 mars 2007. Texte n° 6 sur 119. P. 4215.

³⁴ Акт о Риксдаге от 6 марта 1974 г. // Национальные омбудсмены: свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 392–402; Акт от 13 ноября 1986 г. // Там же.

³⁵ Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / ed. by R. Gregory, P. Giddings. Amsterdam, 2000. P. 11, 34.

бежной и отечественной юридической литературе³⁶. В сферу компетенции «классического» омбудсмана входит рассмотрение жалоб граждан на действие/бездействие должностных лиц, а также расследование по собственной инициативе случаев ненадлежащего администрирования, представление докладов и др. В 1974 г. Ларри Хилл выделил десять структурных и процедурных атрибутов института классического омбудсмана³⁷. Другими словами, традиционная цель учреждения омбудсмана как формы контроля публичной администрации, «используя арсенал средств, специфичных только для него – методы убеждения, критику, гласность»³⁸, состояла преимущественно в улучшении административного управления. Начиная с середины XX в. институт омбудсмана стал рассматриваться как неперенный атрибут демократического государственного (в некоторых странах и субнационального уровня) управления, что привело к его массовому распространению в самых разных правовых системах на всех континентах. Однако, анализ правоустанавливающих документов (конституций и законов) института омбудсмана в зарубежных странах показывает, что вплоть до третьей волны демократизации (по Хантингтону), ни один классический омбудсмен не имел прямой задачи защиты прав человека. Поэтому рассмотрение жалоб граждан традиционно проводилось в контексте ненадлежащего администрирования, а не в рамках национальных (и тем более международных) стандартов прав человека. Хотя понятно, что с точки зрения современной доктрины прав человека государственное управление на основе принципа верховенства права (the rule of law) является обязательным условием функционирования органов государственной власти и должно обеспечивать правовое тождество ценностей прав человека и эффективного государственного управления. Тем не менее тенденциозное отношение к данному институту (своего рода мода на омбудсменов) привело к тому, что создаваемые в странах развитой и развивающейся демократии органы по содействию и защите прав человека, учреждаемые дополнительно или вместо классического омбудсмана (не-

³⁶ D.C. The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea. Lanham, Maryland, USA : Univ. Press of America, 1985 ; The Ombudsman: Diversity and Development / L. Reif, M.A. Marshall, C. Ferris (eds.). Edmonton, Alberta : International Ombudsman Institute, 1993 ; Marshall M.A., Reif L.C. The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution // Alberta Law Review. 1995. Vol. 34 ; Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. : БЕК, 1996 ; и др.

³⁷ Hill L.B. Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy // American Political Science Review. 1974. Vol. 68 (3). P. 1077.

³⁸ Хамаева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1998. С. 49. Сер. «Новое в юридической науке и практике».

которые из них заимствовали в своем названии термин «омбудсмен»), стали рассматриваться в контексте расширения функций «классического» омбудсмeна, хотя изначально их учреждение преследовало другие цели.

На наш взгляд, под воздействием глобализации прав человека произошла трансформация первоначально заложенного юридического смысла концепции омбудсмeна, которая привела к изменению элементов правового статуса. Из органа контроля за администрацией он все больше превращается в пост-омбудсмен институт – специализированный институт по содействию и защите прав человека, понимаемой в широком смысле (как ретроспективная и проспективная защита), в институт внутригосударственного контроля за соблюдением национальных и международных стандартов прав человека, в своеобразного промоутера прав человека.

В данном случае мы используем приставку «пост», чтобы подчеркнуть, что речь идет не о какой-то диахронической последовательности периодов становления института омбудсмeна. «Пост» – в смысле своеобразного «комбинаторного» отрицания «классического» омбудсмeна, которое не преодолевает предшествующую юридическую форму (независимого государственного органа, сохраняющего специфические методы функционирования), а ограничивает ее значение, придает приоритет новому содержанию (целей, функций, компетенций) над формой.

Как и другие понятия с приставкой «пост-», термин «пост-омбудсмен» может быть определен с помощью оборотов речи: «с одной стороны» – орган контроля/надзора за администрацией (и как следствие защита прав человека), «с другой стороны» – правозащитный институт (и как следствие контроль администрации). Тем не менее очевидно, что современный дискурс прав человека акцентирует правозащитный аспект деятельности. Поэтому закономерно, что некоторые институты из числа пост-омбудсменов – омбудсменов по правам человека получают официальный статус (национальных) органов, специализированных на продвижении и защите прав человека. Они имеют дополнительные каналы взаимодействия с гражданским обществом (создают экспертные советы, общественные приемные, привлекают научных консультантов и др.), а также наряду с процедурами «альтернативного урегулирования споров» наделяются широкими полномочиями (включая правовое просвещение) в области защиты прав человека.

В качестве примера пост-омбудсмена можно назвать нового шведского Омбудсмена по вопросам равенства, большинство омбудсменов в странах Латинской Америки, Восточной и Центральной Европы. Первый омбудсмен этого типа был учрежден в Испании. К их числу относится и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. В целом можно сказать, что с учетом принципов и норм международного права развивается не только правовая система России³⁹, но и российский пост-омбудсмен институт или омбудсмен по правам человека.

Следует отметить, что многие омбудсмены по правам человека фактически совмещают функции комиссий по правам человека и классического омбудсмена. Чтобы подчеркнуть специфику новых омбудсменов приведем пример с венгерским Парламентским уполномоченным по гражданским правам. Законодательно его мандат предусматривает защиту только конституционных прав (а не содействие правам человека в широком смысле, включая взаимодействие с региональными и международными структурами по правам человека), а также не предусматривает защиту от нарушений прав в частном секторе и защиту прав национальных и этнических меньшинств и др.⁴⁰

Несмотря на имеющиеся различия между пост-омбудсменами (имеющими свои особенности в различных демократиях), они в отличие от института «классического» омбудсмена, являются многофункциональными правозащитными государственными органами, играют профилактическую роль в предотвращении нарушений конституционных прав, содействуют реализации общепризнанных принципов и норм по правам человека на государственном уровне. А также развитию международного и регионального сотрудничества по правам человека.

Резюмируя, можно сказать, что усиливающаяся тенденция к трансформации «классического» омбудсмена в пост-омбудсмен институт – институт омбудсмена по правам человека связана с тем, что современные реалии требуют отхода от классической модели омбудсмена, но с учетом специфики национальной системы прав человека и международных стандартов прав человека.

³⁹ Тиунов О.И. Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 20.

⁴⁰ International Coordinating Committee Of National Institutions For The Promotion And Protection Of Human Rights. Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Geneva, 23–27 May 2011. P. 8.

Во многих странах дополнительно к классическому парламентскому омбудсмену (в полномочия которого входит контроль за соблюдением справедливости и законности в сфере публичной администрации) учреждается институт типа комиссии/омбудсмента против дискриминации. Так, в Швеции для содействия и защиты прав человека в частном секторе функционирует институт антидискриминационных омбудсменов. С 1 января 2009 г. должности четырех прежних омбудсменов по борьбе с дискриминацией сведены в единый институт – Омбудсмента по вопросам равенства. В США практически каждый штат имеет комиссию по гражданским правам/правам человека, которые хотя и не полностью соответствуют Парижским принципам, но функционируют как антидискриминационные институты.

Среди одних из самых «молодых» типов государственных правозащитных органов можно назвать институты/центры по правам человека (Дания, Норвегия, Германия и др.). Как правило, функционально в их обязанности не входит рассмотрение жалоб граждан на нарушения прав человека/дискриминацию. Например, румынский Институт прав человека – национальное, независимое учреждение, созданное в соответствии с законом с полномочиями исследования, обучения, распространения информации и консультирования⁴¹. Эти функции типичны для институтов/центров по правам человека. А самый старейший государственный правозащитный орган этого типа – Датский институт по правам человека, в рамках своей международной деятельности законодательно уполномочен оказывать консультативно-образовательную поддержку другим государственным правозащитным органам.

Таким образом, очевидно, что деятельность институтов/центров по правам человека преимущественно сконцентрирована на содействии защите прав и профилактике нарушений прав человека, ориентированной на международные стандарты по правам человека. Однако и здесь есть исключения. В частности, в соответствии со ст. 4 закона о Национальном центре по правам человека Иордании его основными целями являются: содействие развитию и защита прав человека и публичных свобод в Королевстве с учетом положений ислама, арабской культуры, Конституции и принципов, закрепленных в международных договорах и соглашениях; содействие развитию демократических процессов; защита от дискриминации; оказание содействия для присоединения Королевства

⁴¹ The Romanian Institute for Human Rights. URL: http://www.irdo.ro/index.php?txt_id=DespreNoi&lang=en.

к арабским и международным организациям по правам человека и соглашениям. Для выполнения своей миссии Центр уполномочен: расследовать жалобы на нарушения прав человека и принимать необходимые меры для их урегулирования, включая обращения к законодательным, исполнительным, судебным и правоохранительным органам; вносить предложения об изменении законодательства.

Не столько тип государственного правозащитного органа, сколько реальный синергизм государства и общества проявляемый, например, при выборе его руководящего состава, создаваемых как независимые органы в виде комиссии/института или центра по правам человека определяет их эффективность. Например, в Дании при выборе руководства Датского института прав человека парламент принимает косвенное участие, так как члены правления выбираются датскими университетами и Советом по правам человека, состоящим из представителей (приблизительно) 60 общественных организаций, министерств и парламента. Сама численность Совета при Датском институте по правам человека достигает 79 человек⁴². А в африканском государстве Того законодательный орган при формировании состава Национальной комиссии по правам человека (Commission Nationale des Droits de l'Homme) может выбирать только из числа кандидатов, предложенных представителями гражданского общества⁴³. В некоторых странах в состав государственных правозащитных органов могут входить члены, назначаемые президентом и/или министрами с правом решающего голоса (например, Чад), что, естественно, делает проблематичным вопрос о независимости такого органа. Однако нередко для обеспечения тесного взаимодействия между государством и обществом в работе государственных правозащитных органов (согласно регламента) участвуют члены правительства, но с правом совещательного голоса (Франция, Сенегал). Представляется, что государственные правозащитные органы типа комиссий/центров/институтов по правам человека обеспечивают устойчивое непосредственное взаимодействие государственных и общественных структур за счет своей организационно-правовой формы и порядка назначения/выборов состава. К этому можно добавить, что некоторые государственные правозащитные органы дополнительно

⁴² Strategic framework 2009–2012: The Danish Institute for Human Rights. Copenhagen : Handy-Print A/S : Danish Institute for Human Rights, 2009. P. 6, 30.

⁴³ The compliance of the constituent documents of West African and Central African National Human Rights Institutions with the Paris Principles. A descriptive analysis. Copenhagen : Handy-Print A/S : Danish Institute for Human Rights, 2009. P. 18, 34.

создают советы с участием представителей законодательной и исполнительной власти, институтов гражданского общества.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что хотя инициирование процесса создания государственных правозащитных органов принадлежало международным структурам, общие международные требования по правам человека не определяют многообразие типов государственных механизмов защиты прав человека. А сама эволюция государственных правозащитных органов имеет тенденцию к расширению их типов и смещению акцентов от постфактум реагирования на нарушения прав человека к превентивным формам и методам правозащитной деятельности.

В целом можно сказать, что проблема типологии государственных правозащитных органов лежит не в формальной, а в практической плоскости. В рамках одного типа они могут иметь отличия не только по названию, но и по правовому статусу, количественному составу, срокам полномочий, формам и методам работы с органами государственной власти и гражданским обществом, с международными механизмами по правам человека и т.д. Тем не менее в рамках правозащитного подхода можно выделить несколько их основных типов:

- комиссии по правам человека;
- уполномоченные/омбудсмены по правам человека (пост-омбудсмен институты);
- антидискриминационные омбудсмены/комиссии;
- институты/центры по правам человека;
- консультативные комиссии по правам человека;
- комплексные институты по правам человека (коллегиальные по составу, выполняющие функции омбудсменов, комиссий по правам человека и центров по правам человека).

Государственные правозащитные органы, придавая отношениям между гражданами и государством конструктивный дискурс, способствуют повышению ответственности, прозрачности власти и развитию способностей граждан пользоваться и защищать свои права. Это становится реальностью при условии их соответствия международным критериям эффективности – Парижским принципам.

Раздел 3. Критерии приемлемости жалобы, используемые Европейским судом по правам человека

Критерии процессуальной правоспособности и приемлемости, используемые Европейским судом, изложены в ст. 34 и 35 Конвенции.

Правила приемлемости являются ключевым аспектом системы Европейской конвенции не в последнюю очередь потому, что очень большая доля дел объявляется неприемлемыми. Согласно Протоколу 14 к Конвенции, в ст. 35 Конвенции включен новый критерий приемлемости. Этот новый критерий носит троякий характер – Суд может признать дело неприемлемым, если сочтет, что:

- заявитель не понес существенного ущерба, и
- если соблюдение прав человека не требует исследования существа жалобы, и
- при условии, что никакое дело не может отклоняться на этом основании, если оно не было должным образом рассмотрено национальным трибуналом (ст. 12 Протокола 14, вносящая изменения в ст. 35 Конвенции).

Правоспособность – кто может обращаться в суд?

Правила Европейского суда о правоспособности не являются строгими, хотя они неразрывно связаны с требованием, что заявитель должен указать, что пострадал в результате нарушения одного или более прав по Конвенции (что рассматривается ниже в п. 6.3). Суд не считает себя связанным национальными критериями, относящимися к *locus standi*, на том основании, что такие правила могут служить цели, отличной от указанной в ст. 34 Конвенции.

Статья 34 гласит, что Суд может принимать жалобы от «любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц». Соответственно, частные лица или группы частных лиц, НПО, компании (даже ликвидированные), акционеры, фонды, профессиональные объединения, профсоюзы, политические партии и религиозные организации – все они могут подавать жалобы в Суд. В зависимости от характера предполагаемого нарушения Конвенции, жалобу по Конвенции может подать сама компания, либо ее управляющий и исполнительный директор, а также – в исключительных обстоятельствах – отдельные акционеры.

Однако определенные права по определению могут быть заявлены только физическими лицами и не распространяются на организации – например, сво-

бота мысли, совести и религии, право на образование и право не подвергаться унижающему обращению или наказанию⁴⁴.

Национальность и место жительства не влияют на право обращения в Суд с жалобой на нарушения Конвенции, что является отражением обязательства сторон, изложенного в ст. 1, обеспечивать права, гарантированные Конвенцией, любому, находящемуся в их юрисдикции. Проверке подвергается лишь право заявителя считаться жертвой нарушения его (ее) прав по Конвенции.

Отсутствие правоспособности в целом не сказывается на праве подачи жалобы, однако заявители могут быть представлены родственником или иным подходящим лицом. Например, в деле *Винтер-верн против Нидерландов* жалоба была подана человеком, получившим тяжелое повреждение мозга в аварии и насильственно содержавшимся в психиатрической больнице в соответствии с нидерландским законодательством о психическом здоровье. Аналогичным образом заявительница по делу *Ван дер Леер против Нидерландов* пыталась оспорить свое принудительное содержание в психиатрической больнице. Однако там, где заявителей в Суде представляют их родственники или другие лица, Суд требует доказательств их полномочий для представления заявителя.

Суд признает, что близкий родственник может подать жалобу от имени «жертвы» предполагаемого нарушения Конвенции, особенно ввиду уязвимости или плохого состояния здоровья жертвы.

Кроме того, Суд может позволить подачу жалобы от имени другого лица (например, ребенка), даже если согласно внутреннему законодательству оно не имеет на это права. В этих обстоятельствах заявитель должен направить в Суд письмо от жертвы, подтверждающее право родственника заявителя на подачу жалобы.

Дети могут быть заявителями по делам перед Европейским Судом совместно со взрослыми жертвами в связи с той же жалобой, либо выступая от своего собственного имени. Так, в деле *Маркс против Бельгии* мать-одиночка и ее маленькая дочь жаловались на бельгийские законы о незаконнорожденности, в том числе в связи с завещанием и наследованием имущества. Детей также могут представлять их родители (как, например, в деле *Кэмпбелл и Коузанс против Соединенного Королевства*, где заявители жаловались от имени своих детей на риск применения телесных наказаний в школе). Это может быть более

⁴⁴ Филип Лич. Обращение в Европейский суд по правам человека / под общ. ред. Ф. Лича. М. : МОО ПЦ «Мемориал», 2006. С. 325.

проблематичным, если имеется потенциальный конфликт интересов или по каким-либо причинам родитель не правомочен согласно внутреннему законодательству представлять интересы ребенка.

В деле *Хокканен против Финляндии* с жалобой обратился отец в связи со спором об опеке над ребенком с его бабушкой и дедушкой со стороны матери. Отец-заявитель также подал жалобу от имени своей дочери, однако этот аспект дела был объявлен неприемлемым, поскольку было установлено, что он в отношении к делу время уже не был опекуном своей дочери. Однако в деле *Скоццари и Джунта против Италии* Большая Палата признала, что в случае конфликта относительно интересов несовершеннолетнего между физическим родителем и лицом, назначенным властями опекуном ребенка, может иметь место риск, что определенные проблемы не будут доведены до внимания Суда. Поэтому в этом деле было установлено, что заявительница, как физическая мать, правомочна представлять интересы своих детей, несмотря на то, что она была лишена родительских прав. Детей в Суде могут представлять другие лица, например, адвокаты, при условии, что представитель предъявляет подтверждение права действовать от их имени.

Суд не принимает жалобы от имени умерших, однако распространенной практикой является подача жалобы от имени покойного близким родственником или наследником. Например, дело *Мак-канн и другие против Соединенного Королевства*, связанное со смертью трех членов ИРА, застреленных британскими солдатами на Гибралтаре, было подано членами семей жертв, которые были представителями недвижимого имущества покойных. В деле *Кинан против Соединенного Королевства* заявительница, после совершенного ее сыном самоубийства в тюрьме, жаловалась на то, что руководство тюрьмы не предприняло достаточных мер по охране его жизни. В таких делах заявитель не обязан устанавливать финансовую зависимость или материальный ущерб. В деле *Кинан* сыну заявительницы было более 18 лет на момент смерти, и он не имел иждивенцев, что, по сути, исключало возможность внутреннего разбирательства в соответствии с Законом о смертельных случаях 1976 г. или о возмещении ущерба при потере члена семьи. Отсутствие какого-либо материального ущерба не было препятствием для подачи г-жой Кинан жалобы в Европейскую комиссию, и, в сущности, сам факт, что она не могла предпринять внутреннее разбирательство в отношении смерти ее сына, привел к признанию Комиссией нарушения права на эффективную защиту по ст. 13. В случаях, когда право заявите-

ля подать жалобу по Конвенции в отношении умершего родственника оспаривается, страсбургские институты подчеркивают цель и назначение Конвенции – предоставлять практическую и эффективную гарантию защиты.

Бывают случаи, когда права по Конвенции родственника умершего также были нарушены и поэтому жалоба должна подаваться заявителем от собственного имени, равно как и от имени покойного. Например, в деле *Курт против Турции* заявительница жаловалась на исчезновение ее сына в юго-восточной Турции, ссылаясь на ст. 2, 3, 5, 13, 14 и 18 в отношении ее сына, и ст. 3 в отношении себя самой в связи с беспокойством и огорчением, вызванными продолжительным исчезновением ее сына, которые, как она утверждала, могли быть приравнены к бесчеловечному обращению. Исходя из обстоятельств дела, Суд установил нарушение ст. 5 и 13 в отношении сына заявительницы и нарушение ст. 3 в отношении заявительницы.

Однако в деле *Санлес против Испании* заявительница подала жалобу в Суд от имени своего зятя, совершившего самоубийство. После аварии у ее зятя парализовало руки и ноги, и через внутреннее разбирательство он добивался права умереть безболезненной смертью, которая не привела бы к преследованию помогавших ему лиц. После того как он умер (с помощью неустановленных лиц) заявительница безуспешно пыталась продолжать внутреннее разбирательство от его имени. Европейский суд установил, что заявительница не была непосредственно затронута предполагаемыми нарушениями Конвенции, и поэтому не могла обращаться с жалобой в качестве пострадавшей.

Если заявитель умирает, пока дело ожидает рассмотрения в Суде, обычно дело могут продолжать близкие родственники или наследники заявителя, если эти лица имеют законный интерес, или если Суд согласится с тем, что жалоба имеет общезначимый характер. Например, родители больного гемофилией, заразившегося ВИЧ, смогли продолжить разбирательство в отношении длительности внутреннего разбирательства о компенсации после смерти заявителя.

В деле *Луканов против Болгарии*, связанном с арестом и уголовным преследованием в отношении бывшего премьер-министра Болгарии, не оспаривалось, что вдова и двое детей заявителя могли продолжать жалобу, после того, как г-н Луканов был убит выстрелом около своего дома. Однако в деле *Ахмет Садик против Греции* право вдовы и детей заявителя продолжать разбирательство было оспорено. Заявитель, который был издателем газеты и кандидатом на парламентских выборах, подвергся уголовному преследованию за публикацию

ложной и порочащей информации о других кандидатах и за подстрекательство мусульманского населения к беспорядкам. Он умер после того, как Комиссия опубликовала свой доклад по существу дела и его вдова и двое детей желали продолжать разбирательство. Правительство утверждало, что жалоба, касающаяся нарушения ст. 10, не может переходить к наследникам заявителя, однако Суд решил, что наследники имеют законный моральный интерес в решении, признающем, что осуждение заявителя было нарушением ст. 10, равно как и материальный интерес в данном деле. Однако душеприказчик (исполнитель завещания) не правомочен подавать жалобу.

В исключительных случаях Суд может разрешить продолжение разбирательства, даже если заявитель умер, а родственники или наследники, желавшие бы продолжить жалобу, отсутствуют. Заявитель в деле *Карнер против Австрии* умер в ходе разбирательства по Конвенции и, несмотря на отсутствие наследника для продолжения дела, Суд отклонил прошение правительства об исключении дела по ст. 37 ввиду общей значимости вопроса, поднимаемого в данном деле (права гомосексуалиста наследовать права владения своего партнера) для всех государств – участников Конвенции. Суд установил: «Как правило, и в особенности в делах, которые в первую очередь касаются имущественных и поэтому могущих быть переданными претензий, существование других лиц, которым передается эта претензия, является важным, но не единственным, критерием... дела по правам человека, находящиеся в Суде, обычно также имеют моральное измерение, которое должно учитываться при решении вопроса о продолжении исследования жалобы после смерти заявителя. Это тем более верно, если главный вопрос, затронутый в деле, выходит за рамки отдельной личности и интересов заявителя». Кроме того, «хотя основным назначением системы Конвенций является предоставление индивидуальной помощи, ее миссия состоит также и в том, чтобы определять проблемы, рассмотрение которых обладает общественным интересом, тем самым поднимая общий уровень защиты прав человека и распространяя юридические принципы защиты прав человека на все страны Конвенции».

Государственные учреждения, такие как местные органы власти, не могут обращаться с жалобами в Европейский суд, так как ст. 34 разрешает обращаться в Суд только «частным лицам, неправительственным организациям или группам частных лиц». Это правило не относится к «децентрализованным органам, исполняющим государственные функции». Различным государственным

органам, таким как испанский городской совет и швейцарская коммуна местного самоуправления, было по этой причине запрещено обращаться с жалобой в Страсбург.

Суд счел, что национальная радиовещательная компания Radio France не является государственной организацией, не имеет права подать жалобу по Конвенции ввиду ее независимого управления и сходностью ее положения как радиовещателя с положением частных радиостанций. В жалобе, поданной «Би-би-си» против Соединенного Королевства, касающейся предъявленной ей судебной повестки с требованием предоставить в ходе уголовного разбирательства имевшие отношение к делу видеоматериалы, Комиссия оставила открытым вопрос о том, могла ли «Би-би-си» как организация, учрежденная королевским пожалованием, обратиться с жалобой по Конвенции.

В соответствии со ст. 34 заявитель должен утверждать, что стал *жертвой* нарушения одного или более прав, гарантированных Конвенцией. Суд рассматривает только конкретные обстоятельства каждого дела и не допускает абстрактных исков, а также не рассматривает гипотетические нарушения. Это может привести к отклонению всей или части жалобы по Конвенции.

Согласно критериям, применяемым Судом, заявитель должен показать, что его или ее лично или непосредственно коснулось предполагаемое нарушение Конвенции. Имеются многочисленные примеры жалоб по Конвенции, в которых было установлено, что заявители не удовлетворили этому критерию, в каком случае жалоба объявляется неприемлемой *ratione personae*. Например, в деле *Христианская федерация Свидетелей Иеговы Франции против Франции* заявитель, национальное объединение, представляющее Свидетелей Иеговы, жаловался на парламентский доклад о сектах, который, как он утверждал, спровоцировал политику репрессий и закон, призванный воспрепятствовать и подавлять секты. Дело было объявлено неприемлемым на том основании, что заявитель не мог утверждать, что был непосредственно затронут данной мерой.

Страсбургские институты допускают некоторую степень гибкости в определенных обстоятельствах при определении понятия «жертвы». Например, в деле *Горраис Лисаррага и другие против Испании* заявители были участниками кампании против затопления их деревни перед началом строительства плотины. Внутреннее разбирательство было начато местным объединением (председателем и одним из членов которого являлись заявители), созданное для лоббирования против строительства плотины. Хотя сами заявители и не были сто-

роной в разбирательстве, Суд тем не менее решил, что они все равно могут считаться «жертвами» в отношении утверждения о нарушении ст. 6 на том основании, что объединение было создано с конкретной целью защиты интересов его членов перед судом, и эти члены были непосредственно затронуты проектом строительства плотины.

Необязательно, чтобы «жертва» понесла «ущерб» или «вред», что имеет значение только в связи с выплатами «справедливой компенсации» по ст. 41 Конвенции (бывшая статья 50). Например, в деле *Де Йонг, Бальет и ван ден Бринк против Нидерландов* правительство утверждало, что г-н ван ден Бринк не является жертвой ввиду предположительного отсутствия причиненного ему ущерба. Он был призывником, отказавшимся повиноваться приказам на основании отказа от службы по соображениям совести, и поэтому был арестован и содержался под стражей. Правительство заявляло, что он не может считаться «жертвой», поскольку время, проведенное им под стражей, было вычтено из срока его приговора. Однако Суд счел, что интересы заявителя были непосредственно затронуты данным решением и зачет срока не лишает его статуса жертвы. Аналогичное решение было принято в деле *СС против Соединенного Королевства*, где заявитель жаловался на автоматический характер предварительного заключения. Комиссия установила, что вычет периода предварительного содержания под стражей из срока заключения не лишает его статуса жертвы, так как это не является признанием нарушения Конвенции.

Заявители могут утратить статус «жертвы» по смыслу ст. 34. Например, на статус заявителя может повлиять урегулирование внутреннего разбирательства или оправдание по уголовному делу, успешное обжалование или прекращение внутреннего разбирательства. В деле *Карахер против Соединенного Королевства* заявительница утверждала о допущенных нарушениях ст. 2 и 13, вызванных убийством ее мужа британскими солдатами в Северной Ирландии. Два солдата были судимы за убийство, однако были оправданы. Жалоба была подана в Страсбург в 1994 г. В 1998 г. заявительница урегулировала иск, поданный в Высокий Суд против министерства обороны о серьезном ущербе в связи со смертью мужа, получив 50 тыс. фунтов в порядке полного и окончательного удовлетворения всех претензий. Жалоба в Европейский суд в результате была объявлена неприемлемой, так как Суд счел, что заявительница не могла более считаться жертвой нарушения Конвенции, поскольку гражданский иск был уре-

гулирован. Однако иногда выплата возмещения за ущерб по предписанной законом схеме компенсации не лишает заявителя статуса жертвы.

В деле *Экле против Германии* Суд сформулировал тройной критерий утраты заявителем статуса жертвы:

- если национальные власти признали, что было допущено нарушение Конвенции, либо явным образом, либо по существу, и
- если заявителю было предоставлено возмещение, и
- обращение с заявителем содержит существенные указания, позволяющие оценить, в какой степени нарушение было принято во внимание.

В деле *Бек против Норвегии* уголовное разбирательство в отношении заявителя превысило разумные временные требования согласно ст. 6(1). Однако городской суд явным образом удовлетворил жалобу заявителя о нарушении ст. 6(1), и было признано, что заявитель получил достаточное возмещение, поскольку срок его заключения был значительно сокращен. В этих обстоятельствах заявитель не мог более считаться «жертвой». В деле *Аккоч против Турции* к заявительнице-учителю была применена дисциплинарная санкция, состоявшая в отсрочке повышения на один год, за ее выступление в прессе. Это решение было впоследствии отменено путем применения обратной силы административным судом. Несмотря на то что процесс занял более пяти с половиной лет и заявительнице не было присуждено никакой компенсации, Суд счел, что она более не является жертвой нарушения ее прав по ст. 10 Конвенции.

Если вмешательство в права вызвано «случайными» ошибками, а не является намеренным или систематическим нарушением, принесение официального извинения может лишить заявителя статуса жертвы. Например, извинение за вмешательство в переписку заключенных и обещания принять меры к тому, чтобы этого не повторилось, были сочтены достаточными для этого.

Суд может объявить жалобу неприемлемой на любой стадии разбирательства (ст. 35(4)). Он может поддержать доводы правительства-ответчика о неисчерпании заявителем надлежащих внутренних средств защиты на стадии рассмотрения дела по существу, даже если ранее дело было признано приемлемым. Так было в деле *Макгинли и Иган*, касавшемся доступа к документам, относящимся к участию заявителей в ядерных испытаниях на острове Рождества в 1958 г. В своем решении по данному делу Суд согласился с доводами правительства о том, что неиспользование доступной заявителям процедуры разбира-

тельства в Пенсионном апелляционном трибунале с целью добиться обнародования соответствующих документов, означало невозможность утверждать, что государство препятствовало заявителям в доступе к документам или ложно отрицало существование таковых. Комиссия, однако, сочла, что заявители не располагали реально осуществимым способом получения документов в силу полномочий министра отказывать в доступе к документам в рамках процедуры в Пенсионном апелляционном трибунале по соображениям национальной безопасности.

Однако правительству-ответчику запрещается выдвигать новые аргументы о приемлемости на стадии рассмотрения дела по существу, если эти аргументы ранее не выдвигались на стадии приемлемости (как требует Правило 55), если только после принятия решения о приемлемости не произошли изменения, существенные для вопроса о приемлемости, могущие считаться особыми обстоятельствами, оправдывающими его повторное исследование, или не появилась новая информация, например, отмена внутреннего законодательства или подача заявителем новой жалобы.

На деле наиболее важным из правил приемлемости является требование об исчерпании внутренних средств защиты и о подаче жалобы в Европейский суд не позднее шести месяцев с даты вынесения окончательного решения. Эти правила тесно взаимосвязаны, так как срок подачи жалобы зависит от количества доступных внутренних средств защиты. Правительства-ответчики часто выдвигают, где только возможно, возражения о неисчерпанности внутренних средств защиты; поэтому в этой области практикующие юристы должны очень ясно представлять положение своего клиента.

Правило о внутренних средствах защиты обосновывается принципом, что национальным властям всегда следует предоставлять возможность исправить нарушение Конвенции, прежде чем дело будет рассматриваться Европейским Судом. Это правило основано на отраженном в ст. 13 предположении, что в национальной правовой системе имеется эффективное средство защиты в отношении предполагаемого нарушения, независимо от того, является ли Конвенция частью национальной правовой системы.

Заявители должны изложить в своей жалобе, какие меры они приняли для исчерпания внутренних средств защиты. После этого бремя доказывания относительно неисчерпания средств защиты возлагается на правительство-ответчика, которое должно указать на внутреннее средство защиты, к которому

в обстоятельствах конкретного дела должен был прибегнуть, но не прибегнул заявитель. Правительство должно убедить Суд в эффективности средства защиты и теоретической и практической его доступности во время рассматриваемых событий. Это означает средство защиты доступное, способное предоставить возмещение в отношении жалобы заявителя и обладающее достаточными перспективами успеха. Суд часто просит государство-ответчика привести примеры успешного использования предполагаемого средства тяжущимися, находившимися в сходном с заявителями положении. Если правительство указывает на имеющееся средство защиты, которое, по его мнению, следовало использовать, заявитель должен указать причину, по которой оно не было использовано, или пояснить, почему предполагаемое средство не было достаточным или эффективным, или показать существование особых причин, освобождающих заявителя от использования этого средства.

С правительством-ответчиком, чьи замечания в отношении внутренних средств защиты не согласуются с его аргументами в ходе внутреннего разбирательства, Суд не церемонится. Например, в деле *Коломпар против Бельгии*, правительству было запрещено утверждать, что заявитель не исчерпал внутренних средств защиты, потому что во внутреннем разбирательстве, выступая в качестве ответчика, государство оспаривало юрисдикцию национального суда в рассмотрении этого спора.

Во внутреннем разбирательстве заявитель должен поднять вопросы по существу жалобы, подаваемой в Суд на том основании, что национальные суды должны иметь возможность вынести решение по предмету жалобы до ее рассмотрения Европейским судом.

Хотя п. 1 ст. 35 гласит, что Суд может рассматривать дело только после исчерпания всех внутренних средств защиты, от заявителя требуется прибегнуть только к доступным, эффективным и достаточным средствам.

Для того чтобы внутреннее средство защиты было *доступным*, заявитель должен быть в состоянии предпринять разбирательство непосредственно (не завися от государственного органа или должностного лица). Если частные лица не имеют права непосредственно обращаться в Конституционный Суд, чтобы оспорить конституционность закона, а обращения должны направляться другими судами (как в Италии), это не может считаться обязательным для использования средством защиты. Недоступность юридической помощи может повлиять на доступность средства защиты – в зависимости от денежных средств заявите-

ля, сложности средства защиты и от обязательности юридического представительства во внутреннем разбирательстве.

Европейский суд не согласится с правительствами-ответчиками, если они будут указывать на средства защиты, доступные лишь теоретически. В этой связи Суд может потребовать от правительства привести примеры успешного использования приведенного средства защиты. Например, в деле *Де Йонг, Бальет и ван ден Бринк против Нидерландов* заявители-военнослужащие, которые отказались от военной службы по соображениям совести, жаловались на содержание под стражей за неподчинение приказам. Правительство-ответчик утверждало, что заявители не исчерпали внутренних средств защиты, поскольку они могли обратиться с иском в гражданские суды. Однако этот довод был отклонен Судом, поскольку не имелось ни единого примера, когда задержанный военнослужащий подавал бы иск о возмещении ущерба, и поэтому не было уверенности, что такое средство защиты на самом деле имелось в их распоряжении. Подобным образом в деле *Ван Остервейк против Бельгии* в отношении одного из средств возмещения, упомянутого правительством, Суд счел, что в связи с отсутствием каких-либо решенных в национальном разбирательстве дел заявителя нельзя обвинять в неиспользовании данного средства.

В деле *Конка против Бельгии*, связанном с выдворением группы словацких цыган-рома, просивших убежища, Суд установил несколько факторов, приведших к тому, что внутренние средства защиты были по сути недоступны заявителям:

- информация о потенциальном средстве защиты предоставлялась в полицейском участке, но была написана мелким шрифтом на языке, которого заявители не понимали;
- на большую группу семей рома имелся всего один переводчик, и соответственно, у них было мало надежды связаться с юристом из отделения полиции;
- власти не предложили заявителям никакой юридической помощи ни в отделении полиции, ни в центре содержания под стражей;
- решающим обстоятельством было то, что юрист был проинформирован о позиции заявителей в 10:30 вечера пятницы, а заявители были выдворены в следующий вторник, и поэтому апелляция (в совещательную палату суда) не могла быть рассмотрена вовремя.

Средство защиты считается *эффективным* и *достаточным*, если оно предоставляет заявителю возмещение в отношении предполагаемого наруше-

ния Конвенции. Сюда относятся не только судебные средства защиты, но и любые внутренние административные меры, которые способны предоставить возмещение в обстоятельствах конкретного дела.

Возможность попросить орган власти пересмотреть уже принятое им решение, как правило, не составляет достаточного средства защиты. От заявителей также не требуется использовать средства защиты чисто дискреционного характера.

При сомнениях в эффективности внутреннего средства защиты, в том числе процедуры апелляции (см. ниже), в целях удовлетворения критериям Европейского суда на исчерпание внутренних средств защиты данное средство следует использовать.

Вообще говоря, заявители должны использовать процедуру обжалования, доступную в рамках внутренних средств защиты, если таковая может предоставить возмещение за предполагаемое нарушение Конвенции. Так, жалоба *Эпоздемир против Турции* была признана неприемлемой, поскольку заявительница не обжаловала отказ прокурора в возбуждении уголовного дела против деревенских охранников, предположительно виновных в смерти ее мужа: не было достоверно известно, что апелляция в выездной суд была бы лишена шансов на успех.

Однако от заявителей не требуется использовать потенциальную форму защиты или процедуру обжалования, которые, по сути, не предоставят им возмещения, например, если из устоявшейся правовой позиции очевидно отсутствие перспектив успеха. В этой ситуации заявитель должен убедить Суд в отсутствии таких перспектив, а практикующим юристам рекомендуется направить в Суд заключение юрисконсульта по этому вопросу.

Длительность внутреннего разбирательства является одним из факторов при решении вопроса о его эффективности. Например, дело *Танлы против Турции* касалось убийства сына заявителя под стражей в полиции. Было возбуждено уголовное разбирательство, но спустя год и восемь месяцев после смерти сына заявителя оно все еще ожидало завершения. Ввиду серьезности преступления Комиссия сочла, что уголовное разбирательство было неэффективным средством защиты. При задержках в использовании определенного средства заявитель не обязан его использовать. В деле *Рид против Соединенного Королевства* заявитель жаловался на физическое насилие в тюрьме по ст. 3. Правительство утверждало, что он не использовал внутренние средства защиты, поскольку

ку не обратился с гражданским иском о компенсации ущерба. Однако заявитель сначала должен был представить свои жалобы для рассмотрения руководства тюрьмы и более двух лет ему препятствовали в доступе к адвокату. В этих обстоятельствах жалоба заявителя не была отклонена по причине неисчерпания внутренних средств защиты, даже при том, что впоследствии, спустя два года, средство защиты стало ему доступным, поскольку в принципе таковое должно быть немедленно доступным каждому пострадавшему, особенно в случаях предполагаемого дурного обращения.

Если существует несколько возможных внутренних средств защиты, заявитель не должен использовать их все или даже несколько из них, если они не помогут достигнуть каких-либо иных целей. Суд полагает, что заявителя нельзя критиковать за неиспользование средств правовой защиты, по существу направленных на достижение той же цели и, в любом случае, не дающих больше шансов на успех.

Исчерпать внутренние средства защиты можно после подачи жалобы в Суд, но это должно произойти до принятия решения о приемлемости.

Гражданский иск о компенсации в отношении смерти родственника заявителя от рук неустановленного лица не был сочтен эффективным средством защиты в деле, где от истца требовалось установить лицо, предположительно совершившее деликт. В тех же обстоятельствах административная жалоба не была сочтена достаточным средством защиты там, где государство можно было обязать компенсировать ущерб на основе объективной ответственности. Суд счел, что в случаях насилия со смертельным исходом выплата компенсации не удовлетворит обязательств по ст. 2 и 13 Конвенции, которые также требуют расследования, способного привести к установлению и наказанию виновных.

Суд также подтвердил, что в связи с делами о законности задержания заявителю не обязательно подавать иск о компенсации ущерба для исчерпания внутренних средств защиты. Это признание того, что право на исследование судом законности задержания судом и право на получение компенсации за лишение свободы, несовместимое со ст. 5, являются отдельными правами. В деле *Эгмез против Кипра* было установлено, что обращение заявителя к омбудсмену с жалобой на жестокое обращение полиции было достаточным. По мнению Суда, в отношении предположительно участвовавших в этом сотрудников полиции должно было быть впоследствии возбуждено разбирательство.

Если заявитель в состоянии доказать наличие «стереотипа нарушений» на протяжении какого-то периода, то это может повлиять на мнение Суда об эффективности потенциальных средств защиты. В деле *Озтурк против Турции* заявитель-издатель был участником 19 уголовных разбирательств в связи со статьями и публикациями, касающимися положения курдов. Суд счел, что жалоба в первую очередь касалась не отдельных деяний или событий, но последовательной системы действий, предпринятых на протяжении относительно длительного периода и направленных на воспрепятствование компании заявителя публиковать эти материалы. Был сделан вывод об отсутствии средства защиты, которое было бы эффективным в целях изменения общей ситуации, на которую жаловался заявитель, и поэтому было несущественно, что в одном из случаев заявитель не обжаловал приговор.

Очевидно, что отказ властей принимать меры по расследованию серьезных обвинений может освободить жертвы от необходимости предпринимать дополнительные потенциальные меры для получения возмещения.

В делах о чрезмерной продолжительности гражданского разбирательства, если государства впоследствии вводят новые средства защиты, эти последние должны использоваться при условии их эффективности. В 2001 г. в Италии был принят «Закон Пинто» с целью предоставить возможность защиты в Апелляционном суде в связи с чрезмерной длительностью разбирательств, в том числе и по делам, уже направленным в Страсбург. Соответственно, для исчерпания внутренних средств защиты заявители должны прибегнуть к этой процедуре. Суд также признал, что, благодаря изменениям в правоприменительной практике, внутреннее законодательство Франции теперь предоставляет средство возмещения за предполагаемое нарушение права на рассмотрение дела в разумный срок независимо от того, завершено ли внутреннее разбирательство. Так, Суд постановил, что к 20 сентября 1999 г. это средство защиты обладало требуемой мерой правовой определенности, что делало обязательным для заявителей использовать ее, чтобы соблюсти правило о внутренних средствах защиты. Суд также установил, что в Португалии по крайней мере с октября 1999 г. имеется эффективное средство защиты в отношении чрезмерной продолжительности судебного разбирательства. В отношении дел о продолжительности разбирательства в Хорватии Суд первоначально отклонил аргументы, что для исчерпания внутренних средств защиты заявители обязаны прибегнуть к процедуре обращения в Конституционный суд, поскольку такой механизм не был

доступен им по праву, но зависел от усмотрения самого Суда. Более того, имелись сомнения в эффективности процедуры, так как правительство не привело ни одного примера ее успешного использования заявителями. Однако с тех пор как в 2002 г. во внутреннее законодательство были внесены изменения, установившие механизм защиты, доступный заявителям по делам о длительности разбирательства, Европейский суд объявлял дела неприемлемыми, если эта новая мера не была использована. Тем не менее, хотя заявитель по делу *Шоч против Хорватии* не использовал новый механизм, дело не было признано неприемлемым, поскольку внутреннее разбирательство, являвшееся его предметом, уже было завершено, а Конституционный суд рассматривал только еще не завершённые дела. Аналогичным образом в Словакии заявители должны использовать процедуру обращения с жалобой в Конституционный суд на чрезмерную продолжительность разбирательства, прежде чем подавать жалобы в Европейский суд. После решения по делу *Куэлла* в сентябре 2004 г. в Польше было принято новое законодательство, предоставляющее внутреннее средство защиты по делам о длительности разбирательства. Согласно новому закону апелляционные суды могут установить нарушение ст. 6, предписать судам низшей инстанции ускорить производство и присудить компенсацию в размере до 2 250 евро.

Согласно п. 1 ст. 35 Суд может рассматривать жалобу, поданную в течение шести месяцев после вынесения окончательного решения во внутреннем разбирательстве.

Временной лимит установлен в целях правовой определенности, чтобы предоставить властям некоторую степень защиты от неопределенности и обеспечить невозможность бесконечного обжалования прошлых решений. Его смысл также состоит в том, чтобы обеспечить рассмотрение дел в разумный срок и увеличить вероятность наличия доказательств, которые в противном случае могут исчезнуть. Однако, поскольку прохождение дел по Конвенции через различные стадии в среднем занимает четыре-пять лет (не считая времени рассмотрения дела национальными судами), нередко заявителей и свидетелей просят представить доказательства (как правило, письменные и в отдельных случаях устные) через много лет после событий, являющихся предметом жалобы.

Суд полагает, что правило шести месяцев предоставляет потенциальному заявителю время обдумать вопрос об обращении с жалобой и решить, какие конкретные претензии и аргументы в ней выдвинуть.

Отсчет срока начинается с даты окончательного решения в национальном разбирательстве, к которому заявитель должен прибегнуть в соответствии с правилом исчерпания внутренних средств защиты. Это обычно означает дату оглашения решения. Однако если решение не оглашается публично, отсчет начинается с даты уведомления заявителя или его представителя о решении¹⁹⁸. Это означает, что отсчет срока начинается с момента получения представителем заявителя уведомления о решении, даже если заявитель уведомлен о нем позднее.

Если обоснование решения дается позже даты оглашения самого решения или уведомления заявителя, срок отсчитывается с более поздней даты, если обоснование решения существенно для жалобы в соответствии с Конвенцией.

В деле *Ворм против Австрии* заявитель-журналист подвергся судебному преследованию за публикацию статьи, которая, как было признано, могла повлиять на исход уголовного разбирательства в отношении одного из бывших министров. Правительство оспорило приемлемость жалобы, поскольку она не была подана в течение шести месяцев с даты оглашения резолютивной части и соответствующего обоснования апелляционным судом. Заявителю, однако, письменная копия решения была предоставлена лишь пять месяцев спустя. Суд счел, что отсчет срока начался только после получения письменного решения, содержавшего более девяти страниц подробного юридического обоснования.

При отсутствии внутренних средств правовой защиты практикующие юристы должны подать жалобу в Суд в течение шести месяцев с момента обжалуемого инцидента или решения или в течение шести месяцев с момента, когда заявителю стало известно об инциденте или решении. Таков подход Суда в тех случаях, когда с самого начала ясно, что у заявителя не имелось эффективного средства защиты.

Подобным образом при подаче жалобы на отсутствие адекватного средства защиты против определенного деяния, предположительно нарушающего Конвенцию, шестимесячный срок начинается с даты, когда данное деяние имело место.

В случаях, когда имела место серия событий, которые заявитель выдвигает на рассмотрение Европейского суда, надежнее всего подать жалобу в тече-

ние шести месяцев после первого инцидента. Однако если события взаимосвязаны, иногда можно подать жалобу в течение шести месяцев после окончательного события в серии.

В отношении передачи дела в Европейский суд справедливости, шестимесячный срок начинается не с даты решения ЕСС, а с момента его применения национальным судом.

Шестимесячный срок может быть соблюден путем подачи в Европейский Суд письма с изложением обстоятельств жалобы заявителя. Жалобу нельзя подать по телефону.

Однако если между первоначальным письмом и подачей заполненного формуляра жалобы проходит значительное время, правило шести месяцев может быть нарушено. Лишь в исключительных случаях отсчет шестимесячного срока может быть приостановлен. Так, заявительница, подавшая жалобу в связи с убийством ее дочери и мужа, представила медицинские свидетельства о медицинском и психиатрическом лечении. Комиссия признала, что в течение определенного времени после смерти дочери заявительница была не в состоянии подать жалобу по состоянию здоровья. Тем не менее жалоба все же была признана неприемлемой, поскольку срок был превышен на два года. Правило шести месяцев имеет ценность само по себе как обеспечивающее правовую определенность, и поэтому не государства-ответчики не вправе отказаться от его выполнения.

Если заявитель использует средство, которое оказывается неэффективным, отсчет шестимесячного срока может начаться с даты окончательного решения в использованном эффективном средстве правовой защиты (или с даты собственно инцидента, если эффективные средства защиты отсутствовали). Некоторым потенциальным заявителям в Европейский суд может быть неясно, является ли конкретная форма возмещения «внутренним средством правовой защиты» по смыслу ст. 35. Однако если имеются какие-либо сомнения в эффективности конкретного средства защиты, практикующие юристы должны рассмотреть возможность обращения с предварительным письмом в Суд с целью защитить позицию своего клиента. Это можно сделать, просто написав письмо в Суд. Суд обычно не требует в таких обстоятельствах подачи полной жалобы, хотя заявители должны оповещать суд о любых изменениях в ходе национального разбирательства. Полная жалоба должна быть подана впоследствии, как только внутреннее средство защиты будет исчерпано. Если такое письмо не по-

дано, есть риск, что правительство заявит, что заявитель использовал средство, «не эффективное» по смыслу ст. 35 и поэтому жалоба должна быть признана неприемлемой, как поданная позже шестимесячного срока. Например, в деле *Бердзенишвили против России* Верховный Суд оставил в силе приговор в отношении заявителя, который подал жалобу в порядке надзора и обратился в Европейский суд только тогда, когда его жалоба в порядке надзора была отклонена. Европейский суд счел, что, поскольку процедура надзора не является эффективным средством правовой защиты, жалобу следовало подать в течение шести месяцев после решения Верховного Суда. Правительство Великобритании успешно использовало этот аргумент в деле *Рафей против Соединенного Королевства* на том основании, что заявитель использовал «неэффективную» процедуру внутренней тюремной жалобы. Если имеются реальные сомнения относительно доступности или эффективности внутренних средств защиты, Суд более гибко применяет правило шести месяцев. В целом Суд не требует от заявителя подачи жалобы до определения на национальном уровне позиции по вопросу, являющемуся ее предметом. Если заявитель использует предположительно существующее средство защиты и только впоследствии узнает об обстоятельствах, которые делают ее неэффективной, отсчет шести месяцев может начаться только с даты, когда заявителю впервые стали или должны быть стать известны обстоятельства, сделавшие средство защиты неэффективным.

Дело *Кинан против Соединенного Королевства* касалось самоубийства сына заявительницы в тюрьме и необеспечения руководством тюрьмы охраны его жизни, с учетом того, что он ранее угрожал совершить самоубийство под стражей. Правительство утверждало, что заявительница нарушила правило шести месяцев, поскольку эффективные внутренние средства защиты отсутствовали, и поэтому жалобу следовало подавать в течение шести месяцев после смерти сына заявительницы. У заявительницы имелось потенциальное средство защиты согласно Закону о правовой реформе (разные положения) от 1934 г. Она обратилась за юридической помощью и получила ее, а также получила психиатрическое и юридическое заключение. По мнению юрисконсульта, в ее распоряжении не было эффективных внутренних средств правовой защиты. Жалоба в Европейскую Комиссию была подана в течение шести месяцев после этой консультации. Комиссия сочла, что заявительница была в состоянии получить информацию об отсутствии внутренних средств защиты только получив консультацию юриста, и соответственно, отсчет шестимесячного срока начался

только с этой даты. Однако позиция может измениться, если имеются доказательства злоупотребления или промедления со стороны заявителя или его адвоката. Возможно, что Комиссия пришла к такому решению в силу серьезности данного дела.

Заявители по делу *Фернандес-Молина Гонсалес и 370 других жалоб против Испании* пострадали от тяжелого пищевого отравления после употребления в пищу рапсового масла, которое повлекло за собой состояние, известное как токсический синдром. В результате было начато уголовное разбирательство в *Audiencia Nacional* против ответственных частных лиц и компаний, которое привело к решению в 1989 г., согласно которому, *inter alia*, заявителям должна была быть выплачена компенсация. После проблем с исполнением решения последующая апелляция *amparo*, поданная заявителями в Конституционный суд, была отклонена в постановлениях, вынесенных в 2000 и 2001 гг. В Европейском суде правительство утверждало, что жалобы должны были быть поданы в течение шести месяцев после решения *Audiencia Nacional* на том основании, что право на пользование собственностью не охранялось средством правовой защиты *amparo*. Однако Суд отверг эти аргументы как содержащие слишком формалистический подход к шестимесячному сроку и счел, что более соответствующим духу и цели Конвенции будет принять общий взгляд на жалобы, поднятые заявителями, в решении о подобающем сроке.

Необходимо предпринять все меры к обеспечению того, чтобы используемые заявителем внутренние средства защиты или обжалования могли предоставить возмещение за каждую жалобу, подаваемую в Европейский суд. Этот вопрос часто возникает в уголовных делах, когда заявитель желает обратиться с жалобой на различные аспекты своего содержания под стражей, а также на справедливость разбирательства. Однако если обжалование заявителем приговора не повлияло бы на вопрос о законности предварительного содержания под стражей, то этот вопрос следует тщательно исследовать и подать жалобу по Конвенции не позднее шести месяцев с окончания содержания под стражей (или в течение шести месяцев с даты окончательного решения во внутреннем разбирательстве, относящемся к содержанию). Например, в деле *Суррийе Али против Соединенного Королевства* заявительница жаловалась по ст. 6 на несправедливость уголовного разбирательства против нее и по ст. 5 на незаконность предварительного содержания под стражей. Жалоба, касающаяся обоих аспектов дела, была подана только после вынесения решения Апелляционным

судом, но жалобы заявителя по ст. 5 были признаны несвоевременными, поскольку апелляционное разбирательство не могло повлиять на ситуацию с содержанием под стражей.

Если проблема, на которую жалуется заявитель, носит длящийся характер (например, период содержания под стражей), отсчет срока начинается только после того, как нарушение утрачивает длящийся характер. Разумеется, следует тщательно убедиться в том, что нарушение является длящимся, а не единичным. Такое нарушение, например, имеет место, если заявитель жалуется на продолжающееся существование определенных законов, как в деле *Даджен против Соединенного Королевства*, которое касалось существования в Северной Ирландии законов, устанавливавших уголовную ответственность за гомосексуальные акты, совершаемые добровольно между взрослыми мужчинами. В деле *Альмейда Гарретт и другие против Португалии* Суд счел, что экспроприация и национализация земель заявителей в середине 1970-х гг. (до даты вступления Конвенции в силу в отношении Португалии) было одномоментным актом, однако жалоба на невыплату компенсации относилась к длящемуся действию (что привело к установлению нарушения ст. 1 Протокола 1). В деле *Рош против Соединенного Королевства* Суд счел, что жалоба заявителя по ст. 8 и 10 Конвенции на отказ государства предоставить ему информацию об испытании химического оружия, в котором он участвовал в качестве военнослужащего в 1960-е гг., может считаться длящейся ситуацией.

Нарушение прав заявителя по ст. 8 необеспечением его права на общение с дочерью имело место в деле *Хокканен против Финляндии*. Дело было подано в 1992 г., и Суд счел, что нарушение, вытекающее из необеспечения доступа, продолжалось до сентября 1993 г., когда апелляционный суд решил, что доступ заявителя к дочери не мог быть обеспечен против ее желания. Там, где имеет место длящееся нарушение, жалобу в Европейский суд можно подать через несколько лет после начала нарушения.

Однако в деле *Пости и Рако против Финляндии* Суд счел, что ограничения прав заявителей на вылов рыбы в течение нескольких лет не являлся продолжающимся нарушением, поскольку эти ограничения были результатом конкретных событий, происходивших в конкретные дни, а именно издания указов. В деле *Вебер против Эстонии (№ 1)* Суд счел, что обыск полицией помещений компании заявителя и изъятие документов заявителя не повлекли за собой никакого возможного длящегося нарушения ст. 8. Этот аспект дела, который имел

место до вступления в силу Конвенции относительно Эстонии, был соответственно найден неприемлемым *ratione temporis*.

В жалобе, направляемой в Европейский суд, обязательно должно указываться имя заявителя (п. 2(a) ст. 35). Жалоба, не содержащая имени заявителя, может быть объявлена неприемлемой только на одном этом основании.

В некоторых случаях у заявителей могут быть веские причины не желать раскрытия своей личности. В таких случаях информация о заявителе (включая имя, адрес, дату рождения, национальность и род занятий) должна содержаться в формуляре жалобы, однако заявитель может потребовать конфиденциальности. Конфиденциальности посвящен раздел в гл. 3. В случае удовлетворения Судом просьбы заявителя о конфиденциальности, заявитель будет идентифицироваться в материалах дела по инициалам или букве.

Жалоба, по существу аналогичная уже рассмотренным Судом и не содержащая никакой существенно новой информации, объявляется Судом неприемлемой (п. 2(b) ст. 35). Например, повторные жалобы от одного и того же заявителя, касающиеся того же предмета объявляются неприемлемыми на этом основании, если только не обнаруживается существенная новая информация. Однако исключение, касающееся «существенной новой информации», важно. Например, заявитель, чья жалоба была ранее признана неприемлемой в силу неисчерпания внутренних средств защиты, может вновь подать дело в Европейский Суд после исчерпания эффективных внутренних средств защиты. Может появиться и новая фактическая информация, или новые изменения во внутреннем разбирательстве, которые могут оправдать подачу новой жалобы, такие как увеличившаяся длительность национального разбирательства. Однако дополнительные юридические аргументы не являются «существенной новой информацией».

Суд не может рассматривать жалобу, которая уже была подана в другой орган международного разбирательства или урегулирования, и которая не содержит существенной новой информации (п. 2(Б) ст. 35). На практике это очень редко вызывало какие-либо сложности.

Пункт 3 ст. 35 требует, чтобы Суд объявлял неприемлемой любую жалобу, которую он сочтет «несовместимой с положениями Конвенции или протоколов». Понятие несовместимости с Конвенцией содержит четыре аспекта:

- несовместимость на основании границ юрисдикции государства (известная как *ratione loci*);

- несовместимость на основании пределов покрываемых Конвенцией прав (известная как *ratione materiae*);
- несовместимость в силу временных ограничений на обязательства государства по Конвенции (известная как *ratione temporis*);
- несовместимость в силу ограничений на то, кто может подавать жалобы по Конвенции и быть ответчиком по ним (известная как *ratione personae*).

Предполагаемое нарушение Конвенции должно произойти в рамках юрисдикции государства-ответчика. Это в первую очередь, но не исключительно, территориальный вопрос, так что Суд в исключительных случаях разрешает применение иных оснований юрисдикции государства, согласно которым государство осуществляет «эффективный контроль» над данной территорией или «посредством согласия, приглашения или уступки правительства данной территории [государство] осуществляет все или некоторые публичные полномочия, которые в обычных обстоятельствах осуществлялись бы этим правительством».

Например, в делах *Кипр против Турции* была установлена ответственность Турции за ее вооруженные силы на Кипре. Было признано, что наличие турецких вооруженных сил на Кипре помещало любых лиц или имущество, находящееся там, под юрисдикцию Турции, «в силу осуществления ими контроля над такими лицами или имуществом».

Как правило, невозможно подавать жалобу на решение международной организации. Однако передача государственных полномочий международной организации не обязательно исключает ответственность государства, поскольку в противном случае гарантии Конвенции могут быть легко исключены или ограничены. В делах, касающихся откомандирования заявителей в Европейское космическое агентство, Суд подчеркнул принцип, согласно которому создание государствами международных организаций и наделение их полномочиями и привилегиями может оказать влияние на права человека и было бы несовместимо с назначением и целями Конвенции, если бы договаривающиеся государства тем самым освобождались от ответственности по Конвенции.

На этом основании объявляются неприемлемыми жалобы на нарушение прав, не защищенных Конвенцией, включая права, явно не покрываемые Конвенцией вообще, и права, которые признаны не подпадающими под рамки статей Конвенции, например, если какая-либо деятельность не сочтена частью вашей «частной жизни» в соответствии со ст. 8. В деле *Ботта против Италии*

заявитель жаловался на то, что правительство не предприняло мер по исправлению упущений частных пляжных организаций, в результате которых инвалиды утратили возможность доступа к пляжу и морю. Суд счел, что это не подпадает под ст. 8, в частности потому, что дело касалось доступа к пляжу, находящемуся далеко от того места, где заявитель обычно проводил отпуск.

Однако очень важно помнить принцип, что Конвенция должна применяться как «живой инструмент». Соответственно, Суд обязан толковать Конвенцию в свете современных условий, а не оценивая, что ее создатели имели в виду в каждом положении. Практикующие юристы должны осознавать возможность «развития» отдельных положений, с целью приведения их в соответствие с современными ситуациями. Например, вряд ли разработчики Конвенции предвидели, что ст. 8 будет защищать дом заявителя от воздействия близлежащего частного завода по переработке отходов. Однако в деле *Лонес Остра против Испании* Суд решил, что в подобных обстоятельствах ст. 8 была нарушена. Аналогично в деле *Гуэрра и другие против Италии* было установлено нарушение ст. 8 из-за того, что местному населению не была предоставлена информация о риске для здоровья, который представляла находящаяся поблизости химическая фабрика.

На этом основании объявляются неприемлемыми жалобы против государства, которое на время соответствующих событий не ратифицировало Конвенцию или не признало право на индивидуальную жалобу.

Если обжалуемые события начались до вступления Конвенции в силу и продолжались после, только последняя часть может быть предметом жалобы, хотя Суд может учесть факты, имевшие место до вступления Конвенции в силу. Дело *Зана против Турции* касалось длительности уголовного разбирательства, начавшегося до признания Турцией права на индивидуальную жалобу. Оценивая длительность разбирательства, Суд учел, что на тот момент разбирательство уже продолжалось два года и пять месяцев. В деле *Хокканен против Финляндии*, связанном с правами опеки и доступа заявителя к дочери, внутреннее разбирательство началось в 1986 г. Однако Конвенция вступила в силу в отношении Финляндии только в 1990 г. Поэтому Суд мог рассматривать только нарушение Конвенции, вытекающее из фактов, имевших место после 1990 г., когда Конвенция вступила в силу. Однако Суд учел предпосылки событий до 1990 г., в частности большое количество судебных исков, поданных заявителем, тот факт, что всем решениям в его пользу активно противостояли дед и

бабка и что ожесточенные отношения между заявителем и дедом и бабушкой ребенка не способствовали мирному разрешению спора.

Это условие в общем и целом исключает жалобы, направленные не против государства (или любой его эманации – например, органа исполнительной власти, суда или трибунала), но против частного лица или организации.

Однако Суд подчеркнул, что государство не освобождается от ответственности, делегируя свои обязательства частным органам или лицам. В деле *Костелло-Робертс против Соединенного Королевства* Суд применил этот принцип в деле, относящемся к телесным наказаниям в частной школе. Суд установил, что государство несет обязательство обеспечить детям право на образование, включая ответственность за дисциплинарную систему школы; право на образование равно относится к ученикам частных и государственных школ. Исключения из этого условия могут быть также сделаны, если признана ответственность государства за предполагаемое нарушение, – например, непринятие соответствующих мер для защиты частного лица против действий других. Например, дело *Янг, Джеймс и Уэбстер против Соединенного Королевства* касалось бывших работников Британской железной дороги, уволенных за несоблюдение соглашения, по которому на работу принимались только члены профсоюза. Суд счел, что государство ответственно за внутреннее законодательство, узаконившее такое обращение с заявителями.

В делах о жестоком обращении со стороны частных лиц также возникает ответственность государства по Конвенции в силу его объединенных обязательств по ст. 1 и 3. Ст. 1 требует, чтобы государство обеспечивало всем, находящимся в его юрисдикции, права и свободы, изложенные в Конвенции. Поэтому государство должно предпринимать необходимые шаги, чтобы воспрепятствовать бесчеловечному и унижающему обращению с частными лицами или наказанию их даже другими частными лицами. Это требует наличия эффективных сдерживающих мер, препятствующих жестокому обращению, в частности, с детьми или иными уязвимыми лицами, например, психически больными.

Дело *A против Соединенного Королевства* касалось жестокого обращения с заявителем – девятилетним ребенком – со стороны его отчима. Отчим привлекался к ответственности за насилие с причинением серьезных телесных повреждений за избивание ребенка садовой тростью, но был оправдан. Заявитель жаловался, *inter alia*, на нарушение ст. 3. Суд установил, что поскольку указан-

ное обращение было оправдано как «разумное наказание», то закон не предоставил адекватной защиты против жестокого обращения с заявителем в нарушение ст. 3. Правительство Великобритании согласилось с этим в Суде.

В деле *X и Y против Нидерландов* заявитель жаловался на невозможность возбуждения уголовного дела в отношении человека, совершившего сексуальное насилие над его дочерью, поскольку ее психическая болезнь означала невозможность определить ее желания, как этого требовало действовавшее на тот момент внутреннее законодательство. Суд установил нарушение ст. 8 в отсутствии в уголовном кодексе защиты для жертвы.

В деле *Густафссон против Швеции* заявитель – владелец ресторана – жаловался на действия различных профсоюзов, представлявших его работников, после его отказа от переговоров о коллективном договоре, ссылаясь, *inter alia*, на ст. 11 и ст. Протокола 1 на том основании, что государство не защитило его от забастовочной акции. Суд установил, что ст. 11 применима, хотя и не была нарушена, а ст. 1 Протокола 1 неприменима, поскольку дело касалось договорных отношений между заявителем и его поставщиками. В деле *Уилсон, Национальный союз журналистов и другие против Соединенного Королевства* Суд установил нарушение ст. 11, поскольку национальное законодательство позволяло работодателю отказывать профсоюзам в признании в качестве переговорного партнера в целях коллективного договора, а также позволяло предлагать более выгодные условия найма работникам, согласившимся не вступать в профсоюз. Суд счел, что поскольку у работодателя была возможность эффективно препятствовать осуществлению компетенции профсоюза по защите интересов его членов, а также использовать финансовые поощрения с целью побудить работников отказаться от важных профсоюзных прав, имело место несоблюдение позитивных обязательств, содержащихся в ст. 11. Также было установлено, что ответственность государства присутствовала в деле *Ферайн геген Тирфабрикен против Швейцарии*, где внутреннее законодательство узаконивало мотивированный политическими причинами отказ частной телекомпании от трансляции информационного ролика заявителя о жестоком обращении с животными в пищевой промышленности.

Жалобы против государства, не ратифицировавшего Конвенцию или соответствующий Протокол, также исключаются на этом основании.

Наконец, жалоба от лица (или организации), которое не может обоснованно утверждать, что является жертвой нарушения Конвенции, также объявляется неприемлемой *ratione personal*.

Жалоба может быть признана неприемлемой как «явно необоснованная» (ст. 35(3)), если по предварительном исследовании жалоба не раскрывает оснований нарушения Конвенции *prima facie* – например, если заявитель не приводит каких-либо доказательств в поддержку жалобы или если обжалуемые факты явно подпадают под ограничения прав Конвенции. Так, заявитель должен представить достаточные доказательства прослушивания телефона или пыток, без чего жалоба будет признана неприемлемой как явно необоснованная.

На практике это требование приравнивается к предварительному рассмотрению существа дела, и большое количество жалоб объявляется неприемлемыми на этом основании. Это по существу механизм отсеивания, направленный на избавление от самых слабых дел. Вероятно, это неизбежная часть страсбургской системы, учитывая огромное количество дел, которое приходится рассматривать Суду. Однако это использование термина представляется в какой-то степени неверным, поскольку жалобы могут быть объявлены «явно необоснованными» даже после того, как Суд решил, что дело достойно коммуникации правительству-ответчику, и только в свете замечаний правительства. Кроме того, такие решения не требуют единогласия, но могут приниматься большинством палаты Суда.

Согласно п. 3 ст. 35 Суд объявляет неприемлемой любую жалобу, которую он сочтет злоупотреблением правом подачи жалоб. Недобросовестно поданные с намерением досадить или написанные в оскорбительных выражениях жалобы объявляются неприемлемыми на этом основании. Намеренное сокрытие существенной информации от Суда или фальсификация документов также могут привести к признанию неприемлемости на этом основании. Дело *Дрозд против Польши* было исключено Комиссией из списка после публикации в газете, членом редакционной коллегии которой был заявитель, переписки с Комиссией в нарушение правил Комиссии о конфиденциальности. Кроме того, жалоба отклоняется на основании злоупотребления, если она «осознанно основана на ложных фактах» или намеренно опускает значимые факты.

В деле *Акдивар против Турции*, которое касалось разрушения домов силами безопасности в юго-восточной Турции, правительство-ответчик пыталось утверждать, что заявитель злоупотребил правом подачи жалобы. Оно заявляло,

что неиспользование заявителями внутренних средств защиты было частью генеральной политики Рабочей партии Курдистана (РПК), направленной на очернение Турции и ее судебных органов. Этот довод был отклонен Судом на том основании, что Комиссия по существу поддержала жалобы заявителей.

Статья 35(3) не исключает жалобы, носящие «политический» характер или поданные с целью получения огласки. В деле *Макфили против Соединенного Королевства* заявители жаловались на условия в тюрьме Мейз в Северной Ирландии. Правительство утверждало, что заявители злоупотребили правом обращения с жалобой, поскольку их жалоба была мотивирована желанием огласки и пропаганды и стремлением оказать давление на правительство с целью восстановления статуса особой категории. Комиссия отклонила эти аргументы, сочтя, что с доводами о злоупотреблении можно было бы согласиться, если бы жалоба была не столь явно подкреплена доказательствами или выходила за рамки Конвенции.

Заключение

Включившись в международное и европейское правовое пространство, Российская Федерация стала полноправным участником общецивилизационного процесса демократизации и наряду с реформированием традиционных механизмов защиты прав человека инкорпорировала в свою систему защиты прав и свобод человека новые – «западные» образцы государственных правозащитных органов. Однако вопросы эффективности российских государственных правозащитных органов и законодательного урегулирования проблемы по созданию единой системы государственной внесудебной защиты прав человека в Российской Федерации до сих пор требуют своего решения.

Безусловно, в условиях изменяющегося мира совершенствование внутригосударственных механизмов реализации прав и свобод человека и гражданина (с учетом государственной специфики и международных стандартов в области прав человека), являясь перманентно актуальной проблемой юридической науки и практики, должно базироваться на правозащитном подходе. Анализ деятельности органов по содействию правам человека и их защите позволяет говорить о единой правовой концепции структур данного типа. По своей правовой природе органы по содействию правам человека и их защите, несмотря на существующие между ними различия в разных странах (в правовом статусе, полномочиях и функциях, а также основных направлениях деятельности), выступают как независимые субсидиарные структуры, интегрированные в систему публичного управления, но не обладающие юрисдикционными полномочиями; создаваемые в целях предупреждения нарушений и защиты основных (конституционных) прав и имплементации общепризнанных стандартов прав человека на внутригосударственный уровень; реализующие в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смысле) с учетом национальных особенностей государства. Основной целью их учреждения служит правовая реализация стратегий содействия и защиты прав человека на основе правозащитного подхода. Проблема типологии данных органов лежит не в формальной, а в практической плоскости. В рамках одного типа они могут иметь отличия не только по названию, но и по правовому статусу (государственные или государственно-общественные органы), количественному составу, срокам полномочий, формам и методам работы с органами государственной власти и гражданским обществом, с международными механизма-

ми по правам человека и т.д. В рамках правозащитного подхода можно выделить несколько их основных типов: комиссии по правам человека, уполномоченные/омбудсмены по правам человека (пост-омбудсмен институты), антидискриминационные омбудсмены/комиссии, институты/центры по правам человека, консультативные комиссии по правам человека, комплексные институты по правам человека (коллегиальные по составу, выполняющие функции омбудсменов, комиссий по правам человека и центров по правам человека).

В силу того, что в компетенцию подавляющего большинства специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите, функционирующих в государствах, различающихся по правовым, политическим, социально-экономическим и др. характеристикам, имеющих свои исторические и национально-культурные особенности, входит защита всех поколений прав человека, проблемы правового регулирования их деятельности по защите прав отдельных категорий граждан (людей с ограниченными возможностями, женщин, коренных малочисленных народов и т.д.), а также проблемы координации действий с узкоспециализированными правозащитными органами в целях совершенствования государственной правозащитной системы, требуют дальнейшего исследования.

Список рекомендуемой литературы

Нормативные правовые акты

Всеобщая декларация прав человека // Российская газета. – 1998. – 10 дек.

Декларация Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека (A/HRC/RES/16/1). – URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Действующее международное право. Т. 3. – Москва : Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. – С. 38–50.

Акт о Риксдаге от 6 марта 1974 г., от 13 ноября 1986 г. // Национальные омбудсмены: свод правовых положений. – Варшава, 1999. – С. 392–402.

LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. NOR JUSX0807076L // Journal officiel de la République française (JORF) – du 25/07/2008 texte : 0171;2 – pages 11890/11895.

An Act to provide for the establishment of a National Human Rights Commission. Act XVI of 2012 // Gazette of Pakistan, Extraordinary. – 2012. – 5 June. – Pt. I.

Литература

Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – Москва : Юрид. лит., 1989. – 288 с.

Башимов, М.С. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом / М.С. Башимов. – Москва : МГАДИ, 1997. – 178 с.

Глобализация и федерализм / В.Е. Чиркин, Т.А. Васильева, М.В. Глинич-Золотарева, А.Н. Лебедев, Ю.Л. Шульженко // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 7–11.

Гомьен, Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – Москва : МНИМП, 1998. – 600 с.

Государственное право Германии. Т. 2 / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – Москва : Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 320 с.

Грегори, Р., Эволюция учреждений омбудсмана в Великобритании и в скандинавских странах / Р. Грегори, Н. Швэрцлер // Международная конференция «Институт омбудсмана в старых и новых демократиях» : препр. – Инсбрук, 2004. – 97 с.

Доронина, О.Н. Институт омбудсмана в России и постсоциалистических странах: сравнительно-правовое исследование / О.Н. Доронина. – Ростов-на-Дону : РОСТИЗДАТ, 2007. – 167 с.

Загоскин, Н.П. История права Московского государства: (по изданию 1879 года) / Н.П. Загоскин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. – 344 с.

Защита правозащитников: сборник нормативных актов. – Москва : ООО «ЛБ Контракт», 2009. – 57 с.

Зеленцов, А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А.Б. Зеленцов. – Москва : Изд-во РУДН, 2002. – 128 с.

Институт Омбудсмана: мировой, шведский и российский опыт // Материалы российско-шведского симпозиума. – Санкт-Петербург : Норма, 2002. – 97 с.

Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2006. – 50 с.

Нарутто, С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 56–65.

Нарутто, С.В. Территориальные аспекты государственного суверенитета / С.В. Нарутто // Lex Russica. – 2012. – Т. LXXI, № 6. – С. 1225–1231.

Тиунов, О.И. Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права / О.И. Тиунов // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 5–21.

Тихомиров, Ю.А. Государство / Ю.А. Тихомиров. – Москва : Норма – Инфра-М, 2013. – 320 с.

Фали, Сам Нариман. Конституция Индии: эксперимент в сфере единства и разнообразия / Сам Нариман Фали // Казанский федералист. – 2011. – № 4 (30). – С. 114–144.

Фляйнер, Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов / Т. Фляйнер // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). – Казань : Изд-во ин-та истории АН РТ, 2004. – С. 65–98.

Фогельсон, Ю.Б. Мягкое право в современном правовом дискурсе / Ю.Б. Фогельсон // Журнал российского права. – 2013. – № 9 (201). – С. 43–51.

Хабриева, Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 2. – С. 34–38.

Хабриева, Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 19–29.

Хаманева, Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан / Н.Ю. Хаманева. – Москва : Ин-т гос. и права РАН, 1998. – 80 с.

Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. – Москва : Ин-т стратег. оценок и анализа, 2010. – 254 с.

Чиркин, В.Е. Государствоведение : учеб. для магистрантов по направлению «Юриспруденция» / В.Е. Чиркин. – 3-е изд., испр. и доп. – Москва : Моск. психологосоц. ун-т, 2012. – 480 с.

Чиркин, В.Е. Конституционное право в британском и французском вариантах / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2013. – № 9 (201). – С. 122–127.

A short analysis of the work of the Human Rights Ombudsperson in Ukraine. Written submission of the Ukrainian Helsinki Human Rights Union for the OSCE. – Kiev : Ukrainian Helsinki Human Rights Union, 2007. – 73 p.

Access to Justice and Legal Aid in East Africa. A comparison of the legal aid schemes used in the region and the level of cooperation and coordination between the various actors. – Copenhagen : Danish institute for human rights, 2011. – 176 p.

Carver, R. A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law / R. Carver // Human Rights Law Review. – 2010. – № 1. – P. 1–32.

Demenchonok, E. The universal concept of human rights as a regulative principle: freedom versus paternalism / E. Demenchonok // American Journal of Economics and Sociology. – 2009. – Vol. 68, Iss. 1. – P. 273–301.

Fact sheet. Ministry of Integration and Gender Equality. January 2009. – Stockholm : Grafisk Service, 2009. – 18 p.

Frauke Lisa Seidensticker. National Human Rights Institutions – models, programs, challenges, solutions. A study for the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of Viet Nam / Frauke Lisa Seidensticker, Anna Wuerth ; German Institute for Human Rights. – Berlin, 2010. – 42 p.

Furtado, S. Development of Law / S. Furtado // International Social Science Journal. – P., 2002. – Vol. 29, No. 5. – P. 21–28.

Kelsen, H. *General Theory of Law and State* / H. Kelsen. – New York : Russell & Russell, 1961. – 363 p.

Kompetenz und Engagement für Menschenrechte. 10 Jahre Deutsches Institut für Menschenrechte. – Berlin : Deutsches Institut für Menschenrechte, 2011. – 64 S.

Lundvik, U.A. *Brief Survey of the History of the Ombudsman* / U.A. Lundvik // *The Ombudsman Journal*. – 1982. – № 2. – P. 85–94.

Phillips, A. *Discrimination. Past and present* / A. Phillips. – New York : New discovery books, 1993. – 137 p.

Pohjolainen, A.-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations* / Anna-Elina Pohjolainen. – Copenhagen : The Danish Institute for Human Rights, 2006. – 170 p.

Rae, B. *Exporting Democracy: The Risks and Rewards of Pursuing a Good Idea* / B. Rae. – Toronto : McClelland and Stewart, 2010. – 275 p.

Reenu, P. *National Human Rights Commission of India. A Human Rights Evaluation* / P. Reenu. – London : School of Economics & Political Science, 2003. – 51 p.

Reif, L.C. *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection* / Linda C. Reif // *Harvard Human Rights Journal*. – 2000. – Vol. 13. – P. 1–69.

Reif, L.C. *The ombudsman, good governance, and the international human rights system* / ed. by Linda C. Reif. – Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2004. – 426 p.

Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / ed. by R. Gregory, P. Giddings. – Amsterdam : IOS Press, 2000. – 500 p.

Rossi, L.S. *How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon* / L.S. Rossi // *Yearbook of European Law*. – 2008. – P. 67–68.

Приложение

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS N 005) (рус., англ.) (с изменениями на 13 мая 2004 г.)

<*> Текст Конвенции изменен в соответствии с положениями Протокола N 3 (СЕД N 45), который вступил в силу 21 сентября 1970 года, Протокола N 5 (СЕД N 55), который вступил в силу 20 декабря 1971 года, и Протокола N 8 (СЕД N 118), который вступил в силу 1 января 1990 года. Он также включает в себя текст Протокола N 2 (СЕД N 44; Бюллетень международных договоров, 1998 г., N 7), который в соответствии с пунктом 3 статьи 5 Протокола является неотъемлемой частью Конвенции с даты вступления его в силу 21 сентября 1970 года. Все положения (Бюллетень международных договоров, 1998 г., N 7), которые были дополнены или изменены указанными Протоколами, заменены положениями Протокола N 11 (СЕД N 155; Бюллетень международных договоров, 1998 г., N 12) с даты вступления его в силу 1 ноября 1998 года. С этой даты прекращается действие Протокола N 9 (СЕД N 140; Бюллетень международных договоров, 1998 г., N 10), который вступил в силу 1 октября 1994 года, а Протокол N 10 (СЕД N 146), который не вступил в силу, утрачивает свою цель.

В соответствии с Протоколом N 11 к Конвенции изменена нумерация ее статей и введены их заголовки. Русский текст Конвенции дан в переводе с английского и французского текстов Конвенции с учетом практики Европейского суда по правам человека, особенно толкования Судом смысла статей 5, 6, 9, 10, 43 и др.

Правительства, подписавшие настоящую Конвенцию, будучи членами Совета Европы,

принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, провозглашенную Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года,

учитывая, что эта Декларация имеет целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и соблюдение провозглашенных в ней прав,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и что одним из средств достижения этой цели является защита и развитие прав человека и основных свобод,

подтверждая свою глубокую приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение кото-

рых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека, которым они привержены,

преисполненные решимости как Правительства европейских государств, движимые единым стремлением и имеющие общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права, сделать первые шаги на пути обеспечения коллективного осуществления некоторых из прав, изложенных во Всеобщей декларации,

согласились о нижеследующем:

Статья 1. Обязательство соблюдать права человека

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции.

РАЗДЕЛ I. ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 2. Право на жизнь

1. Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

2. Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

- а) для защиты любого лица от противоправного насилия;
- б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;
- с) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Статья 3. Запрещение пыток

Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

Статья 4. Запрещение рабства и принудительного труда

1. Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии.
2. Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.
3. Для целей настоящей статьи термин «принудительный или обязательный труд» не включает в себя:

а) всякую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении согласно положениям статьи 5 настоящей Конвенции или условно освобожденное от такого заключения;

б) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомерным признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;

с) всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;

д) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей.

Статья 5. Право на свободу и личную неприкосновенность

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:

а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;

б) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;

с) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

д) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

е) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

ф) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.

2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявленное ему обвинение.

3. Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом «с» пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.

4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.

5. Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений данной статьи, имеет право на компенсацию.

Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, пока виновность его не будет установлена законным порядком.

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

с) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, поль-

зоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

d) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и свидетелей, показывающих против него;

e) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

Статья 7. Наказание исключительно на основании закона

1. Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления.

2. Настоящая статья не препятствует осуждению и наказанию любого лица за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое в момент его совершения являлось уголовным преступлением в соответствии с общими принципами права, признанными цивилизованными странами.

Статья 8. Право на уважение частной и семейной жизни

1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 9. Свобода мысли, совести и религии

1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демокра-

тическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10. Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться иного мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11. Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государств.

Статья 12. Право на вступление в брак

Мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права.

Статья 13. Право на эффективное средство правовой защиты

Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Статья 14. Запрещение дискриминации

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Статья 15. Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях

1. В случае или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Это положение не может служить основанием для какого бы то ни было отступления от положений статьи 2, за исключением гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений статьи 3, пункта 1 статьи 4 и статьи 7.

3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Статья 16. Ограничение на политическую деятельность иностранцев

Ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев.

Статья 17. Запрещение злоупотреблений правами

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

Статья 18. Пределы использования ограничений в отношении прав

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

РАЗДЕЛ II. ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Статья 19. Учреждение Суда

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, учреждается Европейский суд по правам человека, далее именуемый «Суд». Он работает на постоянной основе.

Статья 20. Число судей

Число судей, входящих в состав Суда, равно числу Высоких Договаривающихся Сторон.

Статья 21. Предъявляемые к судьям требования

1. Судьи должны обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом.

2. Судьи участвуют в работе Суда в личном качестве.

3. На протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из характера их работы в течение полного рабочего дня. Все вопросы, возникающие в связи с применением положений настоящего пункта, решаются Судом.

Статья 22. Выборы судей

1. Судья от каждой из Высоких Договаривающихся Сторон избирается Парламентской ассамблеей большинством поданных за него голосов из списка, включающего трех кандидатов, представляемых этой Высокой Договаривающейся Стороной.

2. Пункт исключен (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

Статья 23. Срок полномочий и освобождение от должности (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. Судьи избираются сроком на девять лет. Они не могут быть переизбраны.

2. Сроки полномочий судей истекают по достижении ими семидесятилетнего возраста.

3. Судьи занимают свои посты вплоть до замены. Вместе с тем и после замены они продолжают рассматривать уже поступившие к ним дела.

4. Судья может быть освобожден от должности только в случае, если остальные судьи большинством в две трети голосов принимают решение о том, что данный судья перестает соответствовать предъявляемым требованиям.

Статья 24 – исключена (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

Статья 24. Секретариат и докладчики (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. У Суда имеется Секретариат, права, обязанности и организация которого определяются Регламентом Суда.

2. Когда Суд заседает в составе единоличного судьи, Суд пользуется услугами докладчиков, которые осуществляют свои функции под руководством Председателя Суда. Они образуют подразделение Секретариата Суда.

Статья 25. Пленарные заседания Суда (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

На пленарных заседаниях Суд:

a) избирает своего Председателя и одного или двух заместителей Председателя сроком на три года; они могут быть переизбраны;

b) образует Палаты, создаваемые на определенный срок;

c) избирает Председателей Палат Суда; они могут быть переизбраны;

d) принимает Регламент Суда (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14);

e) избирает Секретаря-канцлера Суда и одного или нескольких его заместителей (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14);

f) представляет какое-либо ходатайство в соответствии с пунктом 2 статьи 26 (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

Статья 26. Единоличные судьи, комитеты, Палаты и Большая Палата (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. Для рассмотрения переданных ему дел Суд заседает в составе единоличного судьи, комитетов из трех судей, Палат из семи судей и Большой Па-

латы из семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты.

2. По ходатайству пленарного заседания Суда Комитет Министров вправе своим единогласным решением на определенный срок уменьшить число судей в составе Палат до пяти.

3. Заседая по делу единолично, судья не вправе рассматривать никакую жалобу, поданную против Высокой Договаривающейся Стороны, от которой этот судья избран.

4. Судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, заседает по делу как *ex officio* член Палаты и Большой Палаты. В случае отсутствия такого судьи или если он не может участвовать в заседании, в качестве судьи по делу заседает лицо, назначенное Председателем Суда из списка, заблаговременно представленного этой Стороной.

5. В состав Большой Палаты входят также Председатель Суда, заместители Председателя Суда, Председатели Палат и другие члены Суда, назначенные в соответствии с Регламентом Суда. В тех случаях, когда дело передается в Большую Палату в соответствии с положениями Статьи 43, в ее заседаниях не вправе участвовать ни один из судей Палаты, вынесшей постановление, за исключением Председателя этой Палаты и судьи, избранного от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре.

Статья 27. Компетенция единоличных судей (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. Единоличный судья вправе объявить неприемлемой жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению Судом дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы.

2. Это решение является окончательным.

3. Если единоличный судья не объявляет неприемлемой жалобу или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, то этот судья направляет ее в комитет или Палату для дополнительного изучения.

Статья 28. Компетенция комитетов (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. В отношении жалобы, поданной в соответствии со статьей 34, комитет вправе единогласным решением:

а) объявить ее неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы; или

б) объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом прочно утвердившегося прецедентного права Суда.

2. Решения и постановления, принимаемые в соответствии с пунктом 1, являются окончательными.

3. Если судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, не является членом комитета, последний вправе на любой стадии производства по делу предложить этому судье заместить одного из членов комитета, учитывая при этом все имеющие отношение к делу факторы, включая вопрос, оспаривала ли эта Сторона применение процедуры, предусмотренной подпунктом «b» пункта 1.

Статья 29. Решения Палат о приемлемости жалобы и по существу дела

1. Если не было принято никакого решения в соответствии с положениями статей 27 или 28 или не было вынесено никакого постановления в соответствии с положениями статьи 28, Палата выносит решение о приемлемости и по существу индивидуальных жалоб, поданных в соответствии с положениями статьи 34. Решение о приемлемости жалобы может быть вынесено отдельно (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

2. Палата выносит решение о приемлемости жалобы государства, поданной в соответствии со статьей 33, и по существу дела. Решение о приемлемости жалобы принимается отдельно, если только Суд, в исключительных случаях, не примет решение об обратном (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

3. Пункт исключен (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

Статья 30. Уступка юрисдикции в пользу Большой Палаты

Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого.

Статья 31. Полномочия Большой Палаты

Большая Палата:

а) выносит решения по жалобам, поданным в соответствии со статьей 33 или статьей 34, когда какая-либо из Палат уступила юрисдикцию на основании положений статьи 30 или когда дело направлено ей в соответствии с положениями статьи 43 (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14);

б) принимает решения по вопросам, переданным на рассмотрение Суда Комитетом Министров в соответствии с пунктом 4 статьи 46 (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14);

в) рассматривает запросы о вынесении консультативных заключений, направленные в соответствии с положениями статьи 47. (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

Статья 32. Компетенция Суда

1. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, которые могут быть ему переданы в случаях, предусмотренных положениями статей 33, 34, 46 и 47 (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

2. В случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решает сам Суд.

Статья 33. Межгосударственные дела

Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной.

Статья 34. Индивидуальные жалобы

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Статья 35. Условия приемлемости

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести ме-

сяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она:

а) является анонимной; или

б) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.

3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии с положениями статьи 34, если он сочтет, что:

а. эта жалоба является несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или является злоупотреблением правом подачи индивидуальной жалобы; или

б. заявитель не понес значительный ущерб, если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу и при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении никакого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства.

Статья 36. Участие третьей стороны

1. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, каждая Высокая Договаривающаяся Сторона, гражданин которой является заявителем, вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.

2. В интересах надлежащего отправления правосудия Председатель Суда может пригласить любую Высокую Договаривающуюся Сторону, не являющуюся стороной в деле, или любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем, представить письменные замечания или принять участие в слушаниях.

3. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, Комиссар Совета Европы по правам человека

вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

Статья 37. Прекращение производства по делу

1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение о прекращении производства по делу, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:

а) заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы; или

б) спор был урегулирован; или

в) по любой другой причине, установленной Судом, если дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

Тем не менее Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней.

2. Суд может принять решение восстановить жалобу в списке подлежащих рассмотрению дел, если сочтет, что это оправдано обстоятельствами.

Статья 38. Порядок рассмотрения дела (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

Суд рассматривает дело с участием представителей сторон и, если это необходимо, предпринимает расследование обстоятельств дела, для эффективного проведения которого участвующие в нем Высокие Договаривающиеся Стороны создают все необходимые условия.

Статья 39. Мировые соглашения (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. На любой стадии производства по делу Суд вправе предоставить себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу на основе уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней.

2. Процедура, осуществляемая в соответствии с пунктом 1, носит конфиденциальный характер.

3. В случае заключения мирового соглашения Суд исключает дело из своего списка посредством вынесения решения, в котором дается лишь краткое изложение фактов и достигнутого разрешения спора.

4. Это решение направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за выполнением условий мирового соглашения, как они изложены в решении.

Статья 40. Открытые судебные заседания и доступ к документам

1. Если в силу исключительных обстоятельств Суд не примет иного решения, его заседания являются открытыми.

2. Доступ к документам, переданным на хранение в Секретариат, открыт для публики, если Председатель Суда не примет иного решения.

Статья 41. Справедливая компенсация

Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне.

Статья 42. Постановления Палат

Постановления Палат становятся окончательными в соответствии с положениями пункта 2 статьи 44.

Статья 43. Передача дела в Большую Палату

1. В течение трех месяцев с даты вынесения Палатой постановления в исключительных случаях возможно обращение любой из сторон в деле о передаче его на рассмотрение Большой Палаты.

2. Коллегия в составе пяти членов Большой Палаты принимает обращение, если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции или Протоколов к ней, или другой серьезный вопрос общего характера.

3. Если Коллегия принимает обращение, то Большая Палата выносит по делу свое постановление.

Статья 44. Окончательные постановления

1. Постановление Большой Палаты является окончательным.

2. Постановление любой из Палат становится окончательным, если:

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

б) по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращения о передаче дела в Большую Палату; или

с) Коллегия Большой Палаты отклоняет обращение о передаче дела согласно статье 43.

3. Окончательное постановление подлежит публикации.

Статья 45. Мотивировка постановлений и решений

1. Постановления, а также решения о приемлемости или неприемлемости жалоб должны быть мотивированными.

2. Если постановление в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

Статья 46. Обязательная сила и исполнение постановлений (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14)

1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами.

2. Окончательное постановление Суда направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

3. Если Комитет Министров считает, что надзору за исполнением окончательного постановления препятствует проблема толкования этого постановления, он вправе передать данный вопрос на рассмотрение Суда для вынесения им постановления по вопросу толкования. Решение о передаче вопроса на рассмотрение Суда требует большинства голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета.

4. Если Комитет Министров считает, что Высокая Договаривающаяся Сторона отказывается подчиниться окончательному постановлению по делу, в котором она выступает стороной, он вправе, после направления официального уведомления этой Стороне, и путем принятия решения большинством голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона свое обязательство, установленное в соответствии с пунктом 1.

5. Если Суд устанавливает факт нарушения пункта 1, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, подлежащих принятию. Если Суд не устанавливает факт нарушения пункта 1, он передает дело в Комитет Министров, который закрывает рассмотрение дела.

Статья 47. Консультативные заключения

1. Суд может по просьбе Комитета министров выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

2. Такие заключения не должны затрагивать ни вопросы, относящиеся к содержанию или объему прав или свобод, определенных в разделе I Конвенции

и Протоколах к ней, ни другие вопросы, которые Суду или Комитету министров, возможно, потребовалось бы затронуть при рассмотрении какого-либо обращения, предусмотренного Конвенцией.

3. Решение Комитета министров запросить консультативное заключение Суда принимается большинством голосов представителей, имеющих право заседать в Комитете.

Статья 48. Компетенция Суда в отношении консультативных заключений

Вопрос о том, относится ли направленный Комитетом министров запрос о вынесении консультативного заключения к компетенции Суда, как она определена в статье 47, решает Суд.

Статья 49. Мотивировка консультативных заключений

1. Консультативные заключения Суда должны быть мотивированными.

2. Если консультативное заключение в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

3. Консультативное заключение Суда направляется Комитету министров.

Статья 50. Расходы на содержание Суда

Расходы, связанные с деятельностью Суда, несет Совет Европы.

Статья 51. Привилегии и иммунитеты судей

Судьи при исполнении своих функций пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными статьей 40 Устава Совета Европы и в соглашениях, заключенных на ее основе.

РАЗДЕЛ III. РАЗЛИЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 52. Запросы Генерального секретаря

По получении просьбы от Генерального секретаря Совета Европы каждая Высокая Договаривающаяся Сторона представляет разъяснения относительно того, каким образом ее внутреннее право обеспечивает эффективное применение любого из положений настоящей Конвенции.

Статья 53. Гарантии в отношении признанных прав человека

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует.

Статья 54. Полномочия Комитета министров

Ничто в настоящей Конвенции не умаляет полномочий Комитета министров, которыми он наделен в силу Устава Совета Европы.

Статья 55. Отказ от иных средств урегулирования споров

Высокие Договаривающиеся Стороны согласны, если иное не установлено особым соглашением, не прибегать к действующим между ними договорам, конвенциям или декларациям при передаче на рассмотрение, путем направления заявления, спора по поводу толкования или применения положений настоящей Конвенции и не использовать иные средства урегулирования спора, чем предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 56. Территориальная сфера действия

1. Любое государство при ратификации или впоследствии может заявить путем уведомления Генерального секретаря Совета Европы о том, что настоящая Конвенция, с учетом пункта 4 настоящей статьи, распространяется на все территории или на любую из них, за внешние сношения которых оно несет ответственность.

2. Действие Конвенции распространяется на территорию или территории, указанные в уведомлении, с тридцатого дня после получения Генеральным секретарем Совета Европы этого уведомления.

3. Положения настоящей Конвенции применяются на упомянутых территориях с надлежащим учетом местных условий.

4. Любое государство, которое сделало заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, может впоследствии в любое время заявить, применительно к одной или нескольким территориям, указанным в этом заявлении, о признании компетенции Суда принимать жалобы от физических лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, как это предусмотрено статьей 34 Конвенции.

Статья 57. Оговорки

1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче им на хранение его ратификационной грамоты может сделать оговорку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. В соответствии с настоящей статьей оговорки общего характера не допускаются.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с настоящей статьей, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

Статья 58. Денонсация

1. Высокая Договаривающаяся Сторона может денонсировать настоящую Конвенцию только по истечении пяти лет с даты, когда она стала Стороной Конвенции, и по истечении шести месяцев после направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы, который информирует об этом другие Высокие Договаривающиеся Стороны.

2. Денонсация не освобождает соответствующую Высокую Договаривающуюся Сторону от ее обязательств по настоящей Конвенции в отношении любого действия, которое могло явиться нарушением таких обязательств и могло быть совершено ею до даты вступления денонсации в силу.

3. Любая Высокая Договаривающаяся Сторона, которая перестает быть членом Совета Европы, на тех же условиях перестает быть и Стороной настоящей Конвенции.

4. Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями предыдущих пунктов в отношении любой территории, на которую распространялось ее действие согласно положениям статьи 56.

Статья 59. Подписание и ратификация

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Она подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Европейский Союз вправе присоединиться к настоящей Конвенции (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

3. Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение десяти ратификационных грамот (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

4. Для тех государств, которые ратифицируют Конвенцию впоследствии, она вступает в силу с даты сдачи ими на хранение их ратификационных грамот (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

5. Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет все государства – члены Совета Европы о вступлении Конвенции в силу, о Высоких Договаривающихся Сторонах, ратифицировавших ее, и о сдаче ратификационных грамот, которые могут быть получены впоследствии (в ред. Протокола от 13.05.2004 N 14).

Совершено в Риме 4 ноября 1950 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь направляет заверенные копии всем подписавшим Конвенцию государствам.

Учебное издание

Чуксина Валентина Валерьевна

**Механизмы защиты прав и свобод
человека и гражданина**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в пользование 12.10.20.

Издательский дом Байкальского государственного университета.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

<http://bgu.ru>.