

# ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ ДЕМОКРАТИИ, ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

## Популизм — Насколько прочна европейская система сдержек и противовесов?

### ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Анализ демократии,  
прав человека и верховенства  
права в Европе на основе  
выводов механизмов  
мониторинга и органов  
контроля Совета Европы

**Турбьёрн Ягланд**  
127-я сессия  
Комитета министров  
Никосия, 19 мая 2017 года

**2017**



# ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ ДЕМОКРАТИИ, ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Популизм –  
Насколько прочна европейская  
система сдержек и противовесов?

*ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ  
СОВЕТА ЕВРОПЫ  
2017*

**На английском языке:**

*State of Democracy,  
Human Rights and  
the Rule of Law  
Populism – How strong are  
Europe’s checks and balances?*

Все права защищены.  
Никакая часть данной публикации не может быть переведена, воспроизведена или передана в любой форме или любыми средствами, электронными (CD-ROM, Интернет и т.д.) или механическими, включая снятие ксерокопий, запись или любым способом хранения информации или поисковой системы, без предварительного разрешения от Директората По Связи (F-67075 Strasbourg Cedex или [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Макет:  
Отдел производства публикаций и документов (SPDP),  
Совет Европы

фото на обложке: Shutterstock  
другие фото: Shutterstock

Публикация Совета Европы  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe.int](http://www.coe.int)

© Совет Европы, апрель 2017  
Отпечатано в Совете Европы

# Содержание

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b>	<b>4</b>
<b>ЧТО ТАКОЕ ПОПУЛИЗМ?</b>	<b>6</b>
<b>РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЧИТАТЕЛЕЙ ДОКЛАДА</b>	<b>6</b>
<b>КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ</b>	<b>7</b>
<b>ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ</b>	<b>10</b>
<b>ГЛАВА 1 – ЭФФЕКТИВНАЯ, БЕСПРИСТРАСТНАЯ И НЕЗАВИСИМАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА</b>	<b>13</b>
Введение	15
Независимость судебной системы	17
Эффективность судопроизводства	20
Исполнение судебных решений	25
Законность и правовая определенность	27
Доступ к юридической помощи	30
Профессиональный уровень адвокатов	32
<b>ГЛАВА 2 – СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ</b>	<b>35</b>
Введение	37
Правовые гарантии свободы выражения мнений	39
Защита журналистов и других субъектов СМИ	45
Независимость СМИ	48
Плюрализм и разнообразие СМИ	51
Свобода выражения мнений в Интернете	54
<b>ГЛАВА 3 – СВОБОДА СОБРАНИЙ И СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ</b>	<b>59</b>
Введение	61
Свобода собраний	63
Свобода объединений	72
<b>ГЛАВА 4 – ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ</b>	<b>79</b>
Введение	81
Свободные и справедливые выборы	83
Функционирование демократических институтов	87
Децентрализация	95
Надлежащее управление	97
<b>ГЛАВА 5 – ИНКЛЮЗИВНЫЕ ОБЩЕСТВА</b>	<b>101</b>
Введение	103
Социальные права	105
Политика недискриминации и интеграции	108
Доступ к правам и интеграция беженцев и мигрантов	116
Образование и культура в интересах демократии	122
Привлечение молодежи	127

# ПРЕДИСЛОВИЕ

---

**Турбьёрн Ягланд**

Генеральный секретарь Совета Европы

**Н**асколько устойчивы европейские демократии? Надеемся, что нет. Каждый день миллионы европейцев осуществляют свои гражданские свободы, участвуя в выборах, практикуя свободу слова и пользуясь преимуществами жизни в обществах, управляемых в соответствии с принципом верховенства права. Для многих стран в других частях света Европа остается маяком демократического прогресса.

■ Но не все так хорошо в наших демократиях. Наш исторический опыт не позволяет нам оставлять без внимания отмечающиеся в ряде стран антилиберальные тенденции.

■ Со времени окончания Второй мировой войны страны Европы работали над созданием конституционных парламентских систем, защищающих отдельных людей и меньшинства от произвола власти. Мы пришли к пониманию того, что демократия по определению является плюралистической и предоставление гражданам права быть разными и критиковать власть делает наши страны более, а не менее стабильными. Тем самым Европа перевернула страницу своего деспотического прошлого.

■ Сегодня, однако, многие наши общества в меньшей степени проявляют приверженность плюрализму и в большей – склонность к популизму. Я называю популистскими те политические силы, которые опираются на некоторые факты и явления, вызывающие широкое общественное недовольство, не пытаясь при этом учитывать другие мнения. Мы должны быть точными: популизм – это не всеобъемлющий ярлык для любого человека или движения, пытающегося расшатать истеблишмент; неправильное употребление этого термина делает его бессмысленным. Этот термин скорее описывает тех, кто ссылается на провозглашенную волю «народа» с тем, чтобы подавить оппозицию и ликвидировать сдерживающие и уравновешивающие факторы, стоящие на их пути.

■ Наибольшую озабоченность вызывают случаи, когда правительства открыто бросают вызов конституционным ограничениям и игнорируют свои международные обязательства по защите прав человека. Предпринимаются попытки оправдать такие действия тем, что они предпринимаются в интересах большинства населения. Те, кто выступает против, в частности, политические оппоненты, журналисты и судьи, подвергаются дискредитации и компрометации.

■ В других государствах популистская тенденция менее развита, но и они идут по пути, вызывающему большие опасения. Во все большем числе стран националистические и ксенофобские партии добиваются успехов, бросая вызов элитам и эксплуатируя обеспокоенность общественности в связи с миграцией. Опасаясь потерять опору, традиционные политики реагируют ужесточением своих позиций по таким вопросам как предоставление убежища и защита правопорядка.

■ Результатом становится состязание между политиками традиционного направления и маргиналами за поддержку избирателей с применением все более жестких подходов и риторики. Стремясь угодить массам, и те, и другие разжигают нетерпимость и наносят ущерб взаимоотношениям в сообществах, от чего в первую очередь страдают мусульмане. Такая гонка политиков создает риск того, что общества сделают шаг в сторону от политической культуры, основанной на принципах консенсуса и инклюзии, в которой все стороны уважают демократические нормы. Сбалансированная дискуссия уступает место поляризованной полемике «мы против них», что усложняет для членов общества поиск общей платформы.

■ Во всех этих случаях мы видим, как с целью потрафить националистическим настроениям очерняются международные институты. Главное обвинение заключается в том, что международные организации, суды и договоры, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека, лишают «народ» его суверенитета. На самом деле государства по собственной воле решают присоединиться к этим институтам и соглашениям, поскольку сотрудничество и общие стандарты явным образом соответствуют

национальным интересам. Несмотря на это, убедительные аргументы в пользу интернационализма часто затушевываются в дебатах на национальном уровне.

■ Когда мы рассмотрим все эти тенденции в комплексе и увидим, какой нездоровый политический климат они создают, мы отчетливо увидим риск: да, наши демократические государства могут дать обратный ход. Нам необходимо оказывать активное сопротивление скатыванию к Европе, в которой популизм будет допустимым и обыденным явлением.

■ В этом контексте настоящий доклад призван помочь европейским демократиям оценить свою устойчивость и укрепить свой иммунитет против поползновений популизма.

■ В наших проблемах, связанных с популизмом, виновато не только появление большого количества сфабрикованных новостей, и не одни лишь сеющие рознь лидеры и их партии. Их действия глубоко безответственны, и, действительно, многие используют интернет для распространения дезинформации. Но более всего они процветают там, где народ потерял доверие к своим правительствам, парламентам и судам; где критическая журналистика и НПО уже с трудом могут быть услышаны; где меньшинства не интегрированы в более широкое общество; и где большое число граждан чувствуют себя лишенными перспектив.


■ Эти изъяны обнаруживаются по всей Европе и в некоторых случаях неуклонно усугубляются в последние годы. Для государств-членов Совета Европы настало время серьезно всмотреться в зеркало. Только наши собственные правительства могут взять на себя инициативу по созданию вызывающих доверие институтов и инклюзивных обществ, способных противостоять поползновениям популизма.

■ Совет Европы преисполнен решимости помочь своим членам справиться с этой задачей. В настоящем докладе разъясняется, как мы можем помочь государствам создать более эффективные и независимые судебные системы, менее уязвимые для политического вмешательства; укрепить национальные парламенты и конституции как главные сдерживающие факторы для исполнительной власти; дать возможность СМИ быть смелыми и разнообразными, а гражданскому обществу – ярким и свободным; а также управлять миграцией и многообразием, поощряя уважение к ним и гарантируя при этом социальные права для всех граждан.

■ Только когда эти основы демократии будут прочны, мы сможем чувствовать бóльшую уверенность в способности Европы противостоять натиску популизма. Ответственные политики будут только приветствовать этот вызов. Они также должны подтвердить свою приверженность Европейской конвенции о защите прав человека.

■ Эта Конвенция была подписана после крупных конфликтов середины XX века с целью защитить Европу от возрождения опасного популизма. В то время было ясно, что единственный способ предотвратить будущие потрясения состоит в защите основных свобод и укреплении верховенства права. Создатели Конвенции понимали, что лучшая политика безопасности – та, которая удержит наши общества от погружения в ксенофобию, агрессивный национализм и неуважение демократических институтов. Такое развитие событий неизменно приводит к напряженности внутри стран и между ними, а в самом худшем случае – к войне.

■ Сегодняшние лидеры должны помнить эту мудрость, противостоять сиюминутным выгодам популистской политики и проводить политику безопасности, основанную на правах человека. Конвенция по-прежнему является последней опорой наших демократических институтов, не допускающей скатывания в сторону роста антагонизма и шовинизма в Европе. Наши общие стандарты являются средством разрешения споров и развития сотрудничества между правительствами и сообществами. Нынешний подъем популизма серьезен, но его можно остановить. Разумная и открытая политика не утратила своей привлекательности. Политические лидеры должны не допускать роста напряженности и конфронтации, пытаясь извлечь из них выгоду, а искать точки соприкосновения и платформу для сотрудничества. Поступая так, они убедятся, что их народы и нации объединяет гораздо большее, чем они могут себе представить.



**Турбьёрн Ягланд**

Генеральный секретарь Совета Европы

# ЧТО ТАКОЕ ПОПУЛИЗМ?

Слово «популизм» стало модным термином. Оно все чаще используется для обобщения политических сил и событий, которые бросают вызов существующему положению вещей, и в качестве оскорбительного термина для обозначения и дискредитации самых различных участников политического процесса.

■ Такое злоупотребление представляет собой проблему: слишком широкое использование термина «популизм» размывает его значение, что затрудняет идентификацию реально существующей угрозы, которую представляет популизм для наших демократий. Важно точно определить, что является, а что не является популизмом.

■ Несмотря на то, что популизм имеет самые разнообразные формы, популистские действия, движения и политики-популисты имеют некоторые общие черты. Они, как правило, направлены против истеблишмента, апеллируют к недовольству широких масс и призывают к эмоциям.

■ Впрочем, так поступают большинство политиков. Истинный популизм идет еще дальше: он прикрывается волей «народа», чтобы поставить себя над демократическими институтами и преодолеть препятствия на своем пути.

■ «Народ» представляется как единая монолитная структура с одной общей точкой зрения. Провозглашая исключительное моральное право действовать

от его имени, популизм стремится поставить вне закона любую другую оппозицию и образ действий. На основании этого исключительного морального права оправдываются любые действия.

■ Популизм наносит ущерб демократии:

- ▶ ограничивая дискуссии, делигитимизируя инакомыслие и уничтожая политический плюрализм;
- ▶ низвергая систему демократических сдержек и противовесов включая верховенство права, представительную власть, свободные средства массовой информации и гражданское общество;
- ▶ подрывая индивидуальные права человека и защиту меньшинств;
- ▶ бросая вызов международному контролю за неограниченной государственной властью.

■ Учитывая исторический контекст, возрождение популистской политики является особо тревожным явлением в Европе. С середины XX века широко признано, что для сдерживания понятия абсолютного суверенитета «народа» необходимы конституционные и парламентские демократические системы. Был достигнут консенсус в отношении того, что для поддержания стабильности обществ и демократической безопасности необходим плюрализм, инклюзивные дебаты и защита интересов меньшинств от агрессивной власти большинства.

## РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЧИТАТЕЛЕЙ ДОКЛАДА

Этот четвертый ежегодный доклад Генерального секретаря о состоянии демократии, прав человека и верховенства права в Европе.

■ Как и в предыдущих докладах, в пяти главах рассматриваются основные элементы демократической безопасности: эффективные, беспристрастные и независимые судебные системы; свобода выражения мнения; свобода собраний и свобода объединений; демократические институты и инклюзивные общества.

■ Содержащийся в докладе анализ сильных и слабых сторон стран-членов Совета Европы в этих областях может быть использован для оценки устойчивости государств к вызовам популизма.

■ Каждая глава разбивается по параметрам и критериям оценки. Методология и общая структура доклада остались неизменными с прошлого

года. Были обновлены некоторые параметры и, в некоторых случаях, были уточнены критерии оценки эффективности государств с тем, чтобы они лучше отражали развитие событий за последние 12 месяцев.

■ Эти оценки, а также конкретные для каждой страны примеры, использованные в докладе, основываются исключительно на соответствующих докладах и документах Совета Европы, в частности, документах Комитета министров, Европейского суда по правам человека, Парламентской ассамблеи и Конгресса местных и региональных властей, а также докладах и заключениях Комиссара по правам человека, Венецианской комиссии и наблюдательных органов Совета Европы.

■ В текст доклада включены «тематические вставки», выделяющие стандарты Совета Европы по особо важным вопросам.



# КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

---

## Насколько эффективны, беспристрастны и независимы судебные системы стран Европы?

---

■ Несмотря на то, что в большинстве стран-членов Совета Европы принято законодательство, обеспечивающее независимость и беспристрастность судебной системы согласно стандартам Совета Европы, проблема способа применения этих стандартов сохраняется. В результате национальные судебные системы остаются уязвимыми для политического влияния и подпитывая мнение, существующее в обществе, о том, что имеет место вмешательство в судебный процесс и предвзятость отдельных судей. В большинстве случаев проблема заключается в применении законодательства и в менталитете, при котором правила независимости недостаточно соблюдаются более широким правовым сообществом и политическими игроками.

■ Чрезмерная продолжительность судебных разбирательств по-прежнему порождает большое количество жалоб в Европейский суд по правам человека, на долю которых приходится свыше 10% от выявленных нарушений в 2016 году. Важно отметить, что произошли некоторые позитивные сдвиги. В странах-членах в последние годы постепенно растет эффективность судебных разбирательств, в частности, благодаря инвестициям в укомплектование штатов и инфраструктуру судов. Также улучшилась способность национальных судов рассматривать дела, и в настоящее время уровень раскрываемости преступлений по уголовным делам в 38 государствах-членах достиг 95% и более.

■ В некоторых государствах-членах продолжает представлять проблему правовая определенность. Это связано либо с приданием обратной силы законодательству, в частности, в области уголовного права, либо с непоследовательной или неточной практикой национальных судов, создающей риск произвола, либо с неспособностью людей предвидеть последствия своих действий.

## Насколько устойчива свобода выражения мнения в государствах-членах?

---

■ В последние годы наблюдается ухудшение в области защиты журналистов. Эта тенденция продолжается. Двадцать восемь государств-членов в недостаточной мере защищают журналистов от насилия и угроз. В 17-ти странах-членах условия, которые ранее считались удовлетворительными, в настоящее время пугают растущим числом сообщений о физических расправах и угрозах. В 2016 году Платформа Совета Европы для защиты журналистики и безопасности журналистов зафиксировала 133 случая предполагаемых угроз в 29-ти странах-членах.

■ Около 36-ти государств-членов по-прежнему считают определенную форму диффамации уголовным преступлением, а в 29-ти странах-членах она может быть наказуема лишением свободы. Произвольное применение уголовного законодательства, ограничивающее свободу выражения мнения, остается проблемой в более чем половине государств-членов. В большинстве стран-членов наблюдается сокращение редакционной независимости, препятствующее выполнению наблюдательной функции СМИ и ограничивающее плюрализм. Большинство из них не располагают достаточно прочными нормативно-правовыми гарантиями для обеспечения независимости, и средства массовой информации часто используются политиками, правительством, коммерческим и частным секторами для поддержки определенных политических и экономических программ.

■ Эти тенденции оказывают негативное воздействие на свободу СМИ и подрывают плюрализм. Имеются свидетельства усиления самоцензуры, усугубившейся в некоторых странах из-за отсутствия гарантий занятости, причем часть сектора средств массовой информации подвергается значительному финансовому давлению.

■ Рост числа сфабрикованных новостей, в том числе массовое распространение в сети интернет заведомо ложной информации и ее влияние на политический процесс и взаимоотношения в сообществах, вызывает серьезную озабоченность у государств-членов Совета Европы.

## **Насколько хорошо защищены права на свободу собраний и объединений?**

---

■ Возможности для мирного протеста также ограничены там, где на публичные собрания налагаются неоправданные ограничения, в том числе в странах с давними демократическими традициями. Эта проблема усугубляется мерами, принятыми в связи с борьбой с терроризмом. Имеются примеры, когда НПО, протестующие и другие группы гражданского общества фактически вынуждены обращаться за разрешением на проведение публичных мероприятий. Это несовместимо со стандартами Совета Европы.

■ В большинстве стран-членов права на свободу собраний и объединений, необходимые для жизнеспособности гражданского общества в качестве противовеса власти, гарантируются законом в соответствии со стандартами Совета Европы. Вместе с тем, в части реализации этих законов сохраняются серьезные проблемы.

■ В некоторых странах НПО фактически лишены возможности выполнять свою работу из-за правовых и нормативных барьеров, стоящих на пути их создания, деятельности и финансирования. Это, в частности, включает в себя обременительные и длительные процедуры регистрации, чрезмерные административные требования и препятствия к доступу к финансовым ресурсам, в частности, к финансированию из-за рубежа.

■ В последние несколько лет в ряде стран наблюдалось непрерывное ухудшение обстановки, в которой работают НПО, за счет стигматизации, клеветнических кампаний и судебных, административных или налоговых преследований. Мишенями, в основном, оказались НПО, занимающиеся защитой прав человека, выступающие за подотчетное управление или борющиеся с коррупцией. Законодательства некоторых стран предусматривают полную отмену регистрации НПО, их ликвидацию или квалификацию как «нежелательных».

## **Насколько эффективно работают демократические институты государств-членов?**

---

■ Политический климат 2016 года характеризовался усилением популистской риторики в политическом дискурсе, иногда сопровождаемым ростом электоральной поддержки политических партий или движений, выражающих популистские взгляды.

■ В некоторых странах-членах примат международного права над национальным законодательством был оспорен, что фактически поставило под вопрос исполнение решений Европейского суда по правам человека в национальных правовых системах.

■ Слежение за гражданами со стороны государственных служб безопасности создает все более серьезные препятствия для защиты прав человека. Хотя для обеспечения безопасности, особенно в борьбе с терроризмом, определенный уровень слежения необходим, он должен быть соразмерным и подлежать соответствующему демократическому контролю. Европейский суд по правам человека рассматривает все большее число дел, в которых национальное законодательство оспаривается в связи с недостаточными гарантиями прав человека.

■ Считается, что выборы, прошедшие в Европе в 2016 году, в целом были проведены в соответствии с формальными демократическими стандартами. В нескольких странах поступали сообщения о таких проблемах как неравный доступ к средствам массовой информации для кандидатов на выборах, несоблюдение правил финансирования кампаний, отсутствие эффективных санкций за нарушения на выборах и неточность списков избирателей.

■ Честность избирательных процессов в странах-членах Совета Европы сталкивается с новыми вызовами, в частности, в связи с использованием новых информационных технологий. Все большее число государств-членов испытывают или опасаются увеличения целенаправленной дезинформации в сети интернет во время избирательных кампаний или кампаний по проведению референдумов, а также кибератак и взлома их избирательных систем.

■ Реформы по децентрализации продолжились в 2016 году, особенно в юго-восточной, восточной и южной Европе, однако нехватка ресурсов у местных органов власти для осуществления своих полномочий по-прежнему остается актуальной проблемой для большинства стран-членов.

## Насколько инклюзивны европейские общества?

---

■ Для борьбы с расизмом, дискриминацией и нетерпимостью необходимы всеобъемлющие антидискриминационные законы, однако в большинстве государств-членов Совета Европы сохраняются значительные пробелы в законодательстве и институтах.

■ В нескольких странах отсутствует независимый орган по рассмотрению жалоб, способный рассматривать обвинения в дискриминации в частном и в государственном секторе. А если специализированный орган по борьбе с дискриминацией и существует, зачастую он не справляется со своими задачами или не имеет независимости, полномочий или четкого мандата.

■ В 2016 году, рассмотрев 516 дел из 34 стран-членов, Европейский комитет по социальным правам выявил 166 случаев несоответствия новой редакции Социальной хартии. Его заключения указывают на серьезные пробелы в сфере защиты от трудовой дискриминации, недостаточную интеграцию людей с ограниченными возможностями в общую систему образования и рынок труда, а также слабые гарантии равных прав мужчин и женщин, в особенности относительно равной оплаты труда. Количество коллективных жалоб, поданных в Комитет, увеличилось более чем втрое, достигнув 21, по сравнению с шестью жалобами в 2015 году. Поднятые вопросы касались права на труд, гендерного разрыва в оплате труда, права на равные возможности и обращение в сфере труда и занятости без дискриминации по признаку пола.

■ Управление массовой миграцией при соблюдении обязательств в области прав человека является серьезным вызовом. Во многих случаях мигранты, особенно незаконные, были лишены или ограничены в своих основных правах. Некоторые государства-члены закрыли свои границы со странами, из которых направляются потоки беженцев. Принцип недопустимости принудительного возвращения (*non-refoulement*) не всегда соблюдается. Некоторые страны-члены отреагировали на массовые потоки беженцев и мигрантов широким применением административного задержания.

■ В Турции, Италии, Греции, «бывшей Югославской Республике Македония» и других странах-членах были предприняты достойные одобрения меры по предоставлению подходящего жилья мигрантам, скопившимся в приграничных районах или городах. Однако условия жизни во многих официальных лагерях остаются ниже стандартных, при этом беженцы и мигранты, находящиеся за рамками официальной системы обеспечения жильем, зачастую получают мало помощи, если вообще получают ее.

■ Существуют серьезная озабоченность по поводу обращения с большим количеством детей без сопровождения. Многие дети из числа беженцев и мигрантов не получают никакого или недостаточное образование; многие из них рискуют стать жертвами торговли людьми, жестокого обращения и эксплуатации.

■ Во многих государствах-членах было выявлено преобладание пропаганды ненависти. В большинстве стран-членов в настоящее время действуют нормы против подстрекательства к пропаганде ненависти в уголовном праве. Однако такие положения редко применяются на практике, часто потому, что их трудно применять, или потому, что прокурорам и судьям не хватает опыта.

■ Антимусульманская пропаганда ненависти в социальных сетях достигла беспрецедентного масштаба. Некоторые мусульмане подвергаются нападениям и словесным оскорблениям. Поношение мусульман и их религии стало частью доминирующего общественного дискурса в некоторых странах.

# ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

---

**П**ри активной поддержке всех 47-ми государств-членов Совет Европы может сыграть конструктивную роль в том, чтобы обратить вспять негативные тенденции в европейских демократиях, повышая их устойчивость к популизму.

■ Коллективные меры необходимы по трем направлениям.

■ Во-первых, в эти чрезвычайно трудные времена для Европы и системы Конвенции государствам-членам следует активно отстаивать стандарты и ценности Европейской конвенции о защите прав человека (далее – «Конвенция») и, в частности, оказывать поддержку Европейскому суду по правам человека (далее – «Суд»). Существенное значение имеет оперативное исполнение судебных решений. Следует также принять особые меры для обеспечения адекватного финансирования Суда с тем, чтобы он мог эффективно и своевременно рассматривать особо важные дела.

■ Во-вторых, во всех предыдущих докладах Генерального секретаря содержались рекомендации, направленные на укрепление демократических институтов и практик государств-членов: независимых судебных органов, свободных средств массовой информации, активного гражданского общества, функционирующих демократических институтов и инклюзивных обществ. В данном докладе особое внимание уделяется тем областям, в которых наблюдается вызывающее тревогу ухудшение.

■ Был достигнут существенный прогресс. Однако реализация этих рекомендаций, многие из которых направлены на улучшение работы государственных институтов, требует постоянных усилий. Поскольку предпринимаются новые дополнительные шаги, не менее важно, чтобы выполнение ключевых рекомендаций из отчетов 2014, 2015 и 2016 годов было ускорено и усилено, в частности, за счет:

- ▶ энергичного осуществления Плана действий Совета Европы по вопросам независимости и беспристрастности судебных органов;
- ▶ абсолютной нетерпимости ко всем формам ксенофобии и дискриминации;
- ▶ постоянной поддержки Платформы Совета Европы для защиты журналистики и безопасности журналистов, в том числе в форме реагирования на поступающие тревожные сигналы;
- ▶ защиты прав меньшинств, в том числе за счет успешной реализации Тематического плана действий по интеграции общины рома и других кочевых групп населения (2016-2019);
- ▶ защиты социальных прав, гарантированных Европейской социальной хартией, а также заключениями и решениями Европейского комитета по социальным правам (ЕКСП);
- ▶ укрепления осуществления свободы собраний и свободы объединений в национальном законодательстве и на практике.

■ В-третьих, в этом докладе раскрывается ряд конкретных проблем, которые должны быть специально учтены в Программе и бюджете на 2018-2019 гг., а также посредством принятия последующих мер.

## Поддержка интеграции и инклюзивных обществ

---

■ В первоочередном порядке должен быть осуществлен Общеевропейский проект по воспитанию демократической гражданской ответственности. Будут также активно реализовываться другие инициативы, изложенные в Плане действий Совета Европы по созданию инклюзивных обществ.

## Борьба с популистским дискурсом

---

■ Парламентской ассамблее следует инициировать широкие политические консультации на европейском уровне, в том числе с Европейским парламентом, о том, как реагировать на популистские вызовы демократии. Необходимо поощрять национальные делегации, чтобы они в первоочередном порядке ставили этот вопрос на повестку дня в своих парламентах.

■ В ходе Европейской недели местной демократии (9-15 октября 2017 года), в рамках которой будут проходить мероприятия более чем в 120 муниципалитетах 30 стран-членов, Конгресс местных и региональных властей сосредоточится на проблеме популизма.

■ В апреле 2017 года в Барселоне Международный институт омбудсменов в сотрудничестве с местными партнерами организует мероприятие под названием «Популизм, ухудшение положения с правами и роль омбудсмена». Подобные мероприятия должны быть организованы по всей Европе в 2017 и 2018 годах по инициативе национальных правозащитных учреждений и в сотрудничестве с Советом Европы.

## **Защита свободы выражения мнения и борьба с дезинформацией**

---

■ В 2017 году по инициативе Генерального секретаря Совет Европы объединит 10 партнерских организаций Платформы для защиты журналистики и безопасности журналистов с целью выявления возможных путей преодоления трудностей, с которыми сегодня сталкивается журналистика, и феномена сфабрикованных новостей. Что касается сфабрикованных новостей, в диалоге также будут задействованы крупные интернет-компании. Рекомендации, предложенные в ходе этих обсуждений, будут отражены в деятельности Совета Европы.

## **Поддержка успешной интеграции мигрантов и беженцев**

---

■ Следует активно поддерживать деятельность Специального представителя Генерального секретаря по миграции, в частности, новый План действий в отношении детей-мигрантов, который должен быть принят на министерском совещании Совета Европы в Никосии в мае.

## **Борьба с пропагандой ненависти, ксенофобией и дискриминацией**

---

■ На основе решений Суда и заключений ЕКСП и Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН), а также работы Сети межкультурных городов, Советом Европы будут инициированы новые общеевропейские проекты, которые помогут бороться с ксенофобией и дискриминацией с особым акцентом на исламофобии, в сотрудничестве с соответствующими неправительственными организациями, органами по вопросам равенства и национальными учреждениями по правам человека.

■ Мероприятия в отдельных странах, основанные, в частности, на выводах ЕКРН и Движения против пропаганды ненависти, будут разрабатываться с целью борьбы в рамках уголовного права с наиболее экстремальными формами ненавистнических высказываний и поощрения таких дополнительных мер, необходимых для искоренения пропаганды ненависти, как более широкое саморегулирование со стороны СМИ и интернет-индустрии.



ГЛАВА I

ЭФФЕКТИВНАЯ,  
БЕСПРИСТРАСТНАЯ  
И НЕЗАВИСИМАЯ  
СУДЕБНАЯ СИСТЕМА





# ВВЕДЕНИЕ

## Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

**Э**ффективная, беспристрастная и независимая судебная система лежит в основе любой действующей системы демократических сдержек и противовесов. Она является инструментом подчинения могущественных интересов законам страны. Она позволяет обеспечивать равенство перед этими законами всех граждан, независимо от их принадлежности к тем или иным слоям общества.

■ Такие судебные системы являются препятствием для популизма. Это результат их отказа подчиняться политическим капризам и готовности защищать верховенство права от влияния тех или иных политических программ, которые в противном случае попирали бы его.

■ Поэтому неудивительно, что подрыв судебной системы стоит на первом месте в популистском сценарии. Многие политики могут быть разочарованы судебными решениями. Зачастую они винят в этом конкретный закон и пытаются изменить законодательство. Популисты же считают, что в такой ситуации виноваты суды.

■ Либо судебная система объявляется ими недейственной, либо отдельные судьи изображаются некомпетентными, самонадеянными, а иногда и коррумпированными. Такая критика открывает путь политическим маневрам в обход установленного правового порядка и реформам, ослабляющим судебную власть и способствующим усилению политического влияния на нее.

■ Лучше всего способны противостоять нападкам популистов судебные системы, демонстрирующие высокий уровень независимости и беспристрастности – как на системном, так и на индивидуальном уровне – и внушающие доверие обществу.

■ Конституционные и правовые гарантии независимости очень важны, но их одних недостаточно. Не менее важно укреплять судебную культуру, в которой высоко ценятся самостоятельность и неподкупность.

■ Все, кто состоит на службе в государственных органах судебной власти, должны быть тверды в своей приверженности закону. Споры должны эффективно разрешаться. Законные меры должны быть соразмерны и предсказуемы. И, наконец, ни один государственный орган либо заинтересованное лицо не могут быть поставлены над законом.

■ В докладе этого года независимость и беспристрастность судебной системы подвергается более подробному анализу. В соответствующих случаях критерии оценки доклада были обновлены с учетом изменений в стандартах Организации, например, в свете нового Контрольного списка вопросов Венецианской комиссии для оценки соблюдения верховенства права.<sup>1</sup>

■ 2016 год ознаменовался принятием Комитетом министров Плана действий Совета Европы по укреплению независимости и беспристрастности судебной власти<sup>2</sup>. Это была одна из рекомендаций, высказанных Генеральным секретарем в его втором ежегодном докладе. В рамках плана действий Совет Европы ставит судебную реформу в число своих главных приоритетов, сотрудничая со странами-членами в целях укрепления независимости и беспристрастности их судебных систем.

■ В плане действий определены характеристики судебных систем, учитывающих потребности каждого и вызывающих доверие общества. В нем также излагаются реформы и усовершенствования, которые государства-члены должны проводить в целях соблюдения этих стандартов. Большинство международных стандартов, которые в настоящее время рассматриваются в качестве критериев

1. Контрольный список вопросов Венецианской комиссии для оценки соблюдения верховенства права, CDL-AD(2016)007.

2. План действий Совета Европы по «Укреплению независимости и беспристрастности судебной власти»; CM(2016)36 окончательный.

оценки независимости, эффективности и подотчетности судебных систем, были разработаны Советом Европы. План действий объединяет эти стандарты, уделяя особое внимание защите и укреплению судебной системы и ее взаимодействию с исполнительной и законодательной властью, защите независимости отдельных судей и обеспечению их беспристрастности, а также укреплению независимости органов прокуратуры.

■ Перед подготовкой Плана действий Советом Европы был произведен обзор последующих действий, предпринятых государствами-членами по рекомендации Комитета министров CM/Rec(2010)12 относительно судей: независимость, эффективность и обязанности.<sup>3</sup> Инициатива проведения такого обзора содержалась во втором ежегодном докладе Генерального секретаря. Его целью являлось провести оценку итогов выполнения рекомендации, которая стала ориентиром для работы и определения статуса судей в рамках европейских судебных систем, а также выявить основные проблемы, особенно в отношении их независимости и беспристрастности. Консультативный совет европейских судей (КСЕС) и Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), представляющие точки зрения действующих судей и прокуроров из всех стран Европы, также составили всесторонний обзор проблем в сфере независимости и беспристрастности судебной системы.<sup>4</sup>

■ Их выводы подтверждают, что, хотя нормативно-правовая и институциональная базы в странах-членах в основном соответствуют стандартам Совета Европы в отношении независимости и беспристрастности судебной системы, реальные проблемы заключаются в их осуществлении. Официальные правовые гарантии важны, но сами по себе они не гарантируют соблюдения независимости и беспристрастности судебной системы на практике. Генеральный секретарь видит первоочередную необходимость в более пристальном изучении данного явления с тем, чтобы сделать возможным улучшение ситуации в тех странах, где до сих пор сохраняется разрыв между правовой и конституционной основой и реальным положением на практике.

■ Открыто подходя к решению вопроса функционирования судебной системы и обеспечения ее доступности для всех нуждающихся, в том числе для наиболее уязвимых лиц, страны-члены могут способствовать укреплению общественного доверия к работе судебной системы и государства в целом как гаранта прав человека и верховенства права. При принятии решительных мер по укреплению беспристрастности судебной системы, например, при проведении аттестации всех судей, необходимо соблюдать максимальную осторожность. Такие системные шаги следует рассматривать только в качестве крайней меры.

3. Ср. ЕКПС(2016)2. Смотрите также [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78).

4. Информационный документ «Проблемы независимости и беспристрастности в государствах-членах Совета Европы» от 24 марта 2016 года. См. SG/Inf(2016)3rev.

# НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

**О**пыт государств-членов Совета Европы показывает, что правильные законы и структуры являются ключом к независимости судебной системы, но их одних недостаточно. Для обеспечения разделения полномочий между судебной и другими ветвями власти необходима надлежащая система сдержек и противовесов, причем не менее значимой является культура независимости и беспристрастности. Это становится особенно важным, когда судьям приходится выносить решения по делам, связанным с защитой индивидуальных прав человека в связи с действиями государства.

■ Результаты судебной практики Европейского суда по правам человека, контакты Совета Европы с членами национальных судебных органов и свидетельства органов, ответственных за управление профессиональной деятельностью судей в странах-членах подтверждают, что формирование и поддержание культуры независимости судей остается реальным вызовом.

■ Сами судьи должны понимать и принимать тот факт, что обеспечение независимости правосудия, принятие беспристрастных решений, основанных исключительно на фактах и законе, является не только их привилегией, но и обязанностью.

■ Другие группы специалистов, работающие с судебной системой и внутри нее, также должны способствовать достижению этой цели, признавая авторитет судов и воздерживаясь от любых попыток повлиять на решения судей. Если они этого не делают, должны применяться эффективные санкции. Средства массовой информации могут косвенно поддерживать независимость судебной власти посредством беспристрастного, профессионального освещения вопросов, связанных с судебной системой или рассматриваемыми ею делами.

■ Роль судей состоит в том, чтобы толковать закон и принимать решения после беспристрастного рассмотрения вопросов.<sup>5</sup> Это

непростая задача, и судьи, помимо юридических знаний, должны иметь необходимую подготовку и профессиональный опыт, проявлять личную честность и интеллектуальную уверенность для вынесения беспристрастного и справедливого решения по делам, представленным им на рассмотрение.

■ Европейская комиссия по вопросам эффективности отправления правосудия (ЕКЭП) отмечала, что процедура назначения судей в странах-членах, как представляется, хорошо закреплена в национальных конституционных и законодательных нормах, учитывающих действующие европейские стандарты.<sup>6</sup> Это касается критериев, определяющих доступ к профессии, гарантий независимости в отношении органов, производящих назначение, процедуры и роли любого вышестоящего судебного совета или аналогичного органа.

■ Уверенность в том, что судья будет занимать свою должность до достижения пенсионного возраста, за исключением случаев дисциплинарного нарушения или проблем со здоровьем, является для них гарантией независимости в соответствии с европейскими стандартами, и почти все страны-члены гарантируют это законом. Однако следует обеспечить эффективное выполнение этих положений, а также исключить невозможность произвольного перевода судьи без его согласия.<sup>7</sup>

■ Институциональный контекст работы прокуратуры и особенно ее взаимоотношения с исполнительной властью весьма различны в разных странах-членах. Однако принцип функциональной независимости прокуроров приобретает значение в качестве одной из важнейших гарантий, и национальные законодательства проявляют тенденцию к учету данного факта.<sup>8</sup>

5. Рекомендация CM/Rec(2010)12 Комитета Министров относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, пункт 31.

6. «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия», Европейская комиссия по вопросам эффективности отправления правосудия (ЕКЭП), Издание 2016 г (данные 2014 г.).

7. Там же.

8. Там же.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Институциональная независимость

#### Правовые критерии

- ▶ Судебная власть обладает административной и финансовой независимостью.
- ▶ Судебная власть имеет независимые полномочия по принятию решений, и ее решения соблюдаются.
- ▶ Судебная власть независима в определении своей юрисдикции.

#### Институциональные критерии

- ▶ Судебная власть имеет достаточно средств, чтобы выполнять свои функции, и сама решает, каким образом распределять эти средства.
- ▶ Более половины членов судебного совета составляют судьи, которые выбираются своими коллегами.

### Индивидуальная независимость

#### Правовые критерии

- ▶ Продолжительность срока полномочий судьи закреплена законом.
- ▶ Вознаграждение судей за труду устанавливается законом.

#### Институциональные критерии

- ▶ Решения по вопросам карьерного роста судей принимаются независимо от исполнительной и законодательной власти.

## ВЫВОДЫ

■ Утвердив План действий по укреплению независимости и беспристрастности судебной власти, Совет Европы взял на себя обязательство поддерживать его осуществление, используя все соответствующие инструменты и механизмы Организации. В качестве примера его осуществления Венецианская комиссия предоставила юридические консультации по конституционным изменениям и сопутствующему законодательству, принятому в Албании с тем, чтобы провести всеобъемлющую реформу судебной системы и принять чрезвычайные меры для проверки пригодности действующих судей и прокуроров с целью полного обновления системы и обеспечения ее беспристрастности и профессионализма.<sup>9</sup>

9. Окончательное заключение по пересмотренному проекту конституционных поправок к Закону о судебной системе Албании, принято Венецианской комиссией на 106-м пленарном заседании 11-12 марта 2016 г., CDL-AD(2016)009.

■ Конституционные вопросы, затронутые в двух законодательных инициативах Польши о внесении изменений в Закон о Конституционном суде, были изучены Венецианской комиссией по просьбе правительства Польши (первая инициатива) и Генерального секретаря (вторая инициатива).<sup>10</sup>

■ Также, в декабре 2016 года, по просьбе Парламентской ассамблеи Совета Европы Венецианская комиссия вынесла заключение об общем соответствии европейским стандартам законов о чрезвычайном положении, принятых после неудавшейся попытки государственного переворота 15 июля 2016 года, и введения чрезвычайного положения в Турции.<sup>11</sup>

■ Со своей стороны, КЕС сформулировал заключение по просьбе Ассоциации европейских административных судей относительно некоторых аспектов законодательства Турции, касающегося судей и прокуроров,<sup>12</sup> а в отношении Польши, по просьбе ассоциации польских судей, КЕС опубликовал заключение по вопросам, связанным с назначением судей Национальным судебным советом.<sup>13</sup>

■ Целью обновления судебной системы в Албании является реструктуризация системы правосудия – чтобы судьи и прокуроры были независимы от политики – и искоренение коррупции в судебной системе. Конституционные поправки, рассмотренные Венецианской комиссией, позволяют властям проводить аттестацию всех действующих судей и прокуроров, проверяя их доходы и имущество, их профессиональный опыт и их связи с преступной средой. Венецианская комиссия подчеркнула, что апелляционный орган процесса аттестации должен обладать основными характеристиками суда и обеспечивать справедливое рассмотрение жалоб уволенных судей и прокуроров, а также то, что последние должны иметь некоторый доступ к конституционному суду для защиты своих основных прав и свобод. Что касается стандартного дисциплинарного разбирательства в отношении судей, Венецианская комиссия подчеркнула, что

10. Заключение о поправках к закону от 25 июня 2015 года о Конституционном суде Польши, принято Венецианской комиссией на 106-м пленарном заседании 11-12 марта 2016 г., CDL-AD(2016)001 и Заключение о Законе о Конституционном суде, принято Венецианской комиссией на 108-м пленарном заседании, 14-15 октября 2016 года, CDL-AD(2016)026.

11. Заключение о законах о чрезвычайном положении №№ 667-676, принятых после неудавшейся попытки государственного переворота 15 июля 2016 года, принято Венецианской комиссией на 109-м пленарном заседании 9-10 декабря 2016 года, CDL-AD(2016)037.

12. Комментарии Бюро КЕС, 5 июля 2016 г., CCJE-BU(2016)3; см. <https://goo.gl/SvnS8U>.

13. Комментарии Бюро КЕС, 26 октября 2016, CCJE-BU(2016)9; см. <https://goo.gl/g0XFVg>.

оно также должно соответствовать некоторым основным принципам: ответственность должна следовать за должностным нарушением, которое недвусмысленно определено законом; следует проводить беспристрастное судебное разбирательство с полным выслушиванием сторон и представлением интересов судьи; масштаб санкций должен определяться законом; применение санкций должно регулироваться принципом соразмерности; и должно быть обеспечено право на подачу апелляции в вышестоящую судебную инстанцию.<sup>14</sup>

■ Суд установил нарушение Статьи 6.1 Конвенции в деле *Бака против Венгрии*.<sup>15</sup> Срок полномочий Председателя Верховного суда Венгрии был прекращен до стандартной даты окончания срока действия в результате вступления в силу новой конституции, которая предусматривала создание высшей судебной инстанции Венгрии, Курии, которая стала преемником и заменила собой Верховный суд. Суд, в частности, установил, что Председатель не получил права доступа к суду, поскольку прекращение его полномочий явилось результатом переходных мер нового конституционного законодательства, не подлежащих пересмотру в судебном порядке. Суд подчеркнул важность участия органа, независимого от законодательной власти, в отношении любого решения, затрагивающего прекращение полномочий судьи.

■ В делах против «бывшей Югославской Республики Македония» Суд рассмотрел жалобы, поданные пятью судьями, уволенными за нарушение профессиональной этики.<sup>16</sup> Суд, отметив, что в данном случае под вопрос было поставлено доверие, которое судьи в демократическом обществе

должны вызывать у населения, установил, что органы, рассматривавшие дела – Высший судебный совет или Апелляционная комиссия при Верховном суде, – не обладали необходимой независимостью и беспристрастностью, и установил нарушение Статьи 6.1.<sup>17</sup> В решении от 2016 года по жалобе против Армении<sup>18</sup> Суд вновь подтвердил, что «в демократическом обществе принципиально важно, чтобы судьи вызвали доверие общественности».

■ В июне 2016 года в Украине были приняты поправки к конституции в отношении судебной системы. Изменения, одобренные Советом Европы, включали в себя отмену полномочий парламента по назначению судей, отмену испытательных сроков для младших судей, отмену нарушения присяги в качестве основания для увольнения судей – вопрос, лежащий в основе заключения Суда о нарушении статьи 6.1 в решении по делу *Александр Волков против Украины*<sup>19</sup> от 2013 года – а также реформу следственных органов и изменения в отношении участия парламента в определении состава Высшего совета судей. С этими конституционными поправками правовая база, связанная с судебной системой, должна соответствовать стандартам Конвенции.

■ Украина также предприняла шаги по реализации Закона о справедливом судебном разбирательстве, инициировав оценку Высшей квалификационной комиссией судей Украины всех действующих судей, предполагающую проверку профессиональной компетентности судей, а также анализ их имущества и дохода. Похвальное усилие и сложная задача – постараться восстановить веру в беспристрастность украинской судебной системы, и Совет Европы поддерживает работу в данном направлении.

14. Окончательное заключение по пересмотренному проекту конституционных поправок к Закону о судебной системе Албании, принято Венецианской комиссией на 106-м пленарном заседании 11-12 марта 2016 г., CDL-AD(2016)009.  
15. *Бака против Венгрии*, (Жалоба № 20261/12), 23 июня 2016 г.  
16. *Геровска Попчевска против «бывшей Югославской Республики Македония»* (Жалоба №48783/07), 7 января 2016 г., *Якшовски и Трифуновски против «бывшей Югославской Республики Македония»* (Жалобы №56381/09 и №58738/09), 7 января 2016 г., и *Попоски и Дума против «бывшей Югославской Республики Македония»* (Жалобы № 69916/10 и № 36531/11), 7 января 2016 г.

17. *Геровска Попчевска против «бывшей Югославской Республики Македония»* (Жалоба №48783/07), 7 января 2016 г., *Якшовски и Трифуновски против «бывшей Югославской Республики Македония»* (Жалобы №56381/09 и №58738/09), 7 января 2016 г., и *Попоски и Дума против «бывшей Югославской Республики Македония»* (Жалобы № 69916/10 и № 36531/11), 7 января 2016 г.  
18. *Варданын и Нанушян против Армении* (Жалоба № 8001/07), 27 октября 2016 г.  
19. *Александр Волков против Украины* (Жалоба № 21722/11), 9 января 2013 г. Суд также установил нарушение ст. 6 пункта 1 «в отношении несоблюдения принципов независимости и беспристрастности» по делам, возбужденным 18 украинскими судьями, уволенными за нарушение присяги в соответствии с дисциплинарным режимом, установленным до внесения изменений в Конституцию 2016 года, ср. решение по делу *Куликов и другие против Украины* (Жалобы № 5114/09 и 17 других), 19 января 2017 г.

# ЭФФЕКТИВНОСТЬ СУДОПРОИЗВОДСТВА

Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

**С**корость, с которой дела решаются национальными судами, является ключевым показателем эффективности правосудия, не умаляя при этом значения других факторов. Бюджеты, выделяемые на судебные системы, кадровое обеспечение и инфраструктура, имеющиеся в распоряжении судов, а также возможность для отдельных лиц искать справедливости в судах – все это влияет на эффективность судебной системы.

Успешно функционирующая судебная система требует постоянного финансирования и инвестиций. И хотя большие вложения не гарантируют эффективность, все же она невозможна без адекватного финансирования. Выводы ЕКЭП в ее докладе за 2016 год «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия», основанные на проверенных данных за 2014 год, подтверждают это.<sup>20</sup>

Строительство и оснащение современных зданий суда само по себе не является гарантией эффективности. Судебная система должна быть организована и реализована таким образом, чтобы соответствовать гарантиям справедливых судебных процедур, закрепленных в статье 6 Конвенции.

Статья 6 Конвенции гарантирует право на проведение справедливых судебных процедур в разумные сроки. Прецедентное право Суда установило в качестве критериев для оценки обоснованности продолжительности судебных процедур сложность дела, поведение истца и соответствующих органов и то, что стоит на чаше весов для истца в судебном споре.<sup>21</sup>

Этот аспект статьи 6 по-прежнему порождает большое количество жалоб от отдельных лиц в странах-членах и многочисленные решения Суда о нарушениях. В своем докладе за 2016 год ЕКЭП отметила общую положительную динамику способности европейских судов справляться с поступающими делами, несмотря на увеличение их числа. Это позволяет предположить, что поступление в Суд дел о чрезмерной продолжительности судебных процедур можно было бы снизить, если сосредоточить внимание на сокращении накопившихся дел в национальных судах. Важно, чтобы государства-члены продолжали контролировать функционирование своих судов.

Доступность правосудия можно улучшить различными способами. В своем третьем ежегодном докладе Генеральный секретарь рекомендовал принять меры, побуждающие страны-члены активно развивать системы электронного правосудия в качестве средства повышения эффективности и расширения доступа к правосудию. Для содействия этому процессу ЕКЭП провела всестороннюю оценку использования информационных технологий в судах Европы.<sup>22</sup>

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Правовые критерии

- ▶ Слушания проводятся в разумные сроки с учетом обстоятельств дела.

### Институциональные критерии

- ▶ Государство выделяет достаточные ресурсы, средства и оборудование для судов, чтобы они могли эффективно функционировать.

20. Все данные и информация по странам, приведенные в этом подразделе, взяты из доклада «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия», ЕКЭП, издание 2016 года (данные за 2014 год).

21. См., например, *И.Р. против Бельгии* (Жалоба №56367/09), 24 января 2017 г., пункт 59; *Сюрмели против Германии* (Жалоба № 75529/01), 8 июня 2006 г., пункт 128.

22. Тематический доклад: Использование информационных технологий в Европейских судах, ЕКЭП, октябрь 2016 г. Доступен на сайте: <https://goo.gl/4vKDAX>.

- ▶ Задачи учреждений координируются в более широких рамках для обеспечения ускорения правосудия.
- ▶ Для оценки эффективности принимаются меры регулярного мониторинга.
- ▶ В необходимых случаях поощряется система определения целесообразности судебного преследования.
- ▶ Правонарушения сугубо мелкого характера на судебных заседаниях не рассматриваются.
- ▶ Упрощенные процедуры применяются во всех видах судопроизводства.
- ▶ Для легкого доступа к правосудию тяжущихся сторон имеется достаточное количество гражданских и административных судов на всей территории государства.
- ▶ Использование информационных технологий (ИТ) в судебных системах способствует полному осуществлению доступа к правосудию.

## ВЫВОДЫ

■ Выводы ЕКЭП показывают, что ситуация в странах Европы в отношении бюджетов, выделяемых на судебные системы, сильно различается.<sup>23</sup> В среднем по Европе в 2014 году<sup>24</sup> было выделено 60 евро на душу населения, но половина стран-членов расходует менее 45 евро на душу населения, и разница между шестью государствами, которые расходуют менее 20 евро (Албания, Азербайджан, Грузия, Республика Молдова, «бывшая Югославская Республика Македония», Украина) значительна, как и разница между пятью государствами<sup>25</sup>, в которых расходы превышают 100 евро на одного жителя (Люксембург, Нидерланды, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство (Северная Ирландия)). Швейцария выделяет 219 евро на душу населения.

■ В большинстве государств наблюдается тенденция к увеличению бюджета, выделяемого на судебную систему. Более состоятельные страны не обязательно пропорционально выделяют больше

бюджетных средств в судебную систему. Здесь уместно подчеркнуть общие финансовые усилия Азербайджана, Латвии, Литвы, Мальты, Республики Молдова, Румынии и Российской Федерации. В Ирландии, Португалии, Испании и особенно в Греции судебные системы все еще подвержены регулярным бюджетным ограничениям.

■ ЕКЭП наблюдает в Европе тенденцию к сокращению числа судов и соответствующему увеличению размеров оставшихся судов, в том числе с точки зрения числа судей в одном суде, а также к усилению специализации судебной системы.

■ ИТ<sup>26</sup> в настоящее время широко применяются в европейских судах (см. вставку «Тенденции и выводы в отношении использования информационных технологий в судах Европы»). Информационные технологии в некоторых отношениях позволили повысить эффективность и качество судебных систем.

■ Однако влияние компьютеризации как таковой остается умеренным; государства, занимающие высокие позиции с точки зрения наличия оборудования ИТ, не обязательно обладают наибольшей эффективностью. Другие внешние факторы, часто специфичные для отдельных государств или субъектов, могут играть важную роль и поэтому должны учитываться.

■ Изучение других факторов может помочь объяснить наблюдаемые тенденции. Когда компьютеризация не сопровождается конкретной продуманной организацией судебной работы, она оказывается менее эффективной. Являясь не просто инструментом работы судов, ИТ, интегрированные в организационный процесс деятельности, в сочетании с политикой управления изменениями с участием всех заинтересованных сторон могут стать важным фактором успеха. Работа по оценке и анализу фактических выгод от использования информационных систем, проводимая самими государствами, может способствовать принятию решений об инвестировании в ИТ-оборудование более высокого уровня.

23. Определяются ЕКЭП как включающие бюджеты, выделяемые на суд, юридическую помощь и обвинение.

24. Последний год, за который имеются проверенные данные.

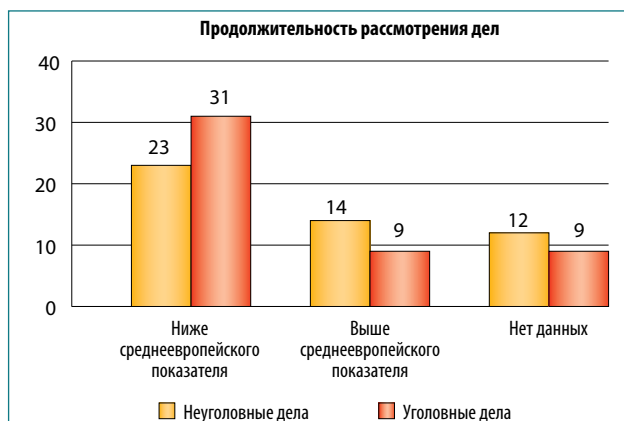
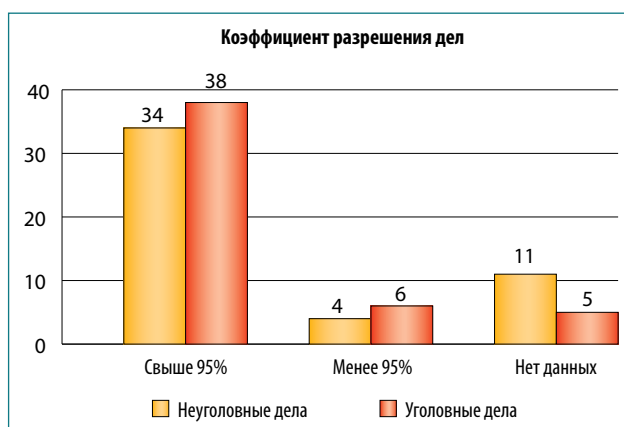
25. Результаты по Соединенному Королевству представлены отдельно для Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку их судебные системы построены на различной основе и работают независимо друг от друга.

26. Все выводы, представленные здесь, основаны на Исследовании ЕКЭП №24 «Применение информационных технологий в судах Европы», октябрь 2016 г.

## Коэффициент разрешения и продолжительность рассмотрения дел<sup>27</sup>

Основными показателями, которые использует ЕКЭП, являются коэффициент разрешения и продолжительность рассмотрения дел. Коэффициент разрешения дел выражается как процентное соотношение количества дел, по которым принято решение, с количеством дел, поступивших на рассмотрение в суд в течение одного года. Продолжительность рассмотрения дел – это количество дней, необходимых судебной системе для принятия решения по находящемуся на рассмотрении делу при существующей скорости обработки дел. Комбинация этих двух показателей дает полное представление о способности судебной системы государства принимать решения по делам в разумные сроки, как это показано на графике, который основан на данных за 2014 год. Можно отметить, что подавляющее большинство государств способно справиться с поступающими и находящимися на рассмотрении делами в судах первой инстанции без чрезмерного увеличения количества нерешенных дел. В этих странах коэффициент разрешения дел более 95%, и продолжительность рассмотрения дел меньше, чем в среднем по Европе.

Ситуация улучшилась по сравнению с предыдущим циклом ЕКЭП, особенно по уголовным делам.



27. Источником представленных здесь данных является доклад ЕКЭП, озаглавленный «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия», Издание 2016 года.



## Тенденции и выводы в отношении использования информационных технологий в судах Европы

Использование ИТ в настоящее время широко распространено в европейских судах. Их положительное влияние на эффективность и качество правосудия оценивалось с использованием нескольких факторов, не ограничивающихся качеством оборудования.

ИТ, в некоторых отношениях, позволили повысить эффективность и качество судебных систем. Этот вывод согласуется с инициативами государств в этой области.

Однако, по-видимому, очевидной связи между уровнем ИТ-оборудования и хорошими результатами нет, что отражено в показателях эффективности, представленных показателями коэффициента разрешения дел и продолжительностью их рассмотрения (определения см. выше). Действительно, влияние самой по себе компьютеризации остается умеренным; государства, занимающие высокие позиции с точки зрения ИТ-оборудования, не обязательно обладают наибольшей эффективностью. Другие внешние факторы, часто специфичные для отдельных государств, могут играть важную роль и поэтому должны учитываться.

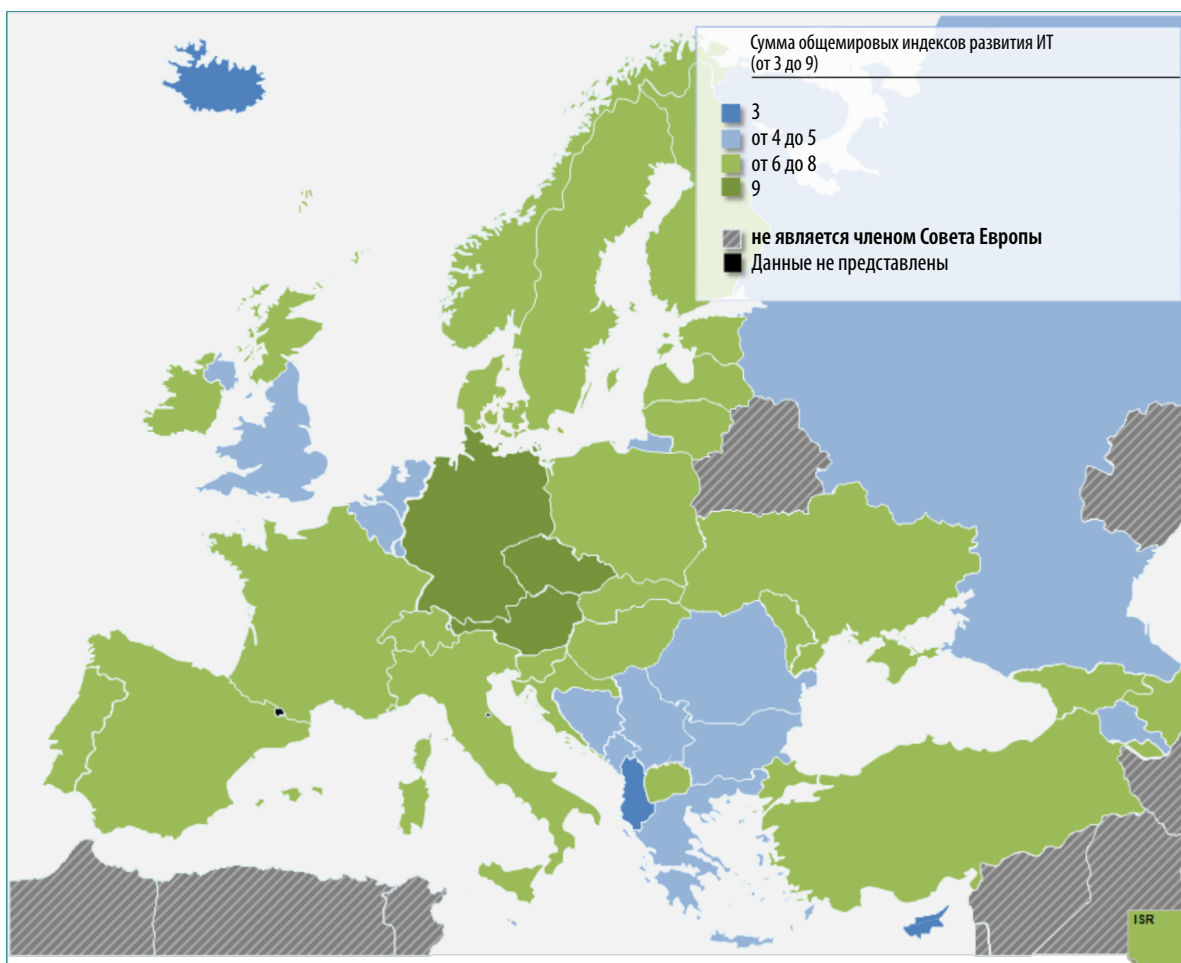
Выводы, вопросы и предположения ЕКЭП в этой важной области следует обновить в ближайшие годы, чтобы подтвердить или опровергнуть выявленные тенденции.

### Общее состояние развития информационных технологий в странах-членах Совета Европы

Общий индекс развития ИТ был определен в диапазоне от 1 (начальное развитие) до 3 (почти завершённое развитие) в трех областях: оборудование, законодательная база и управление. Сумма результатов этих трех областей варьируется от 3 (самый низкий результат) до 9 (самый высокий результат).

Согласно этой методике, самые высокие баллы получили Австрия, Чехия и Германия (9 из 9). Самые низкие результаты продемонстрировали Албания, Кипр и Исландия (3 из 9).

В Австрии, как представляется, все области (оборудование, законодательная база и управление) развиваются гармоничным образом. В Чешской Республике инструменты прямой помощи специалистам в суде представляются менее развитыми (тем более при отсутствии централизованной регистрации уголовных приговоров). В Германии уровень оборудования для судебного управления и связи с пользователями и профессионалами представляется менее высоким, но это необходимо рассматривать в контексте децентрализованной организации государства, что приводит к тому, что федеральные земли принимают разные решения. Отмечается отсутствие онлайн-мониторинга дел и низкий уровень оборудования для общения с другими специалистами (юристами, судебными приставами, нотариусами и пр.).



## Использование информационных технологий в судах Европы

Источник: Исследование ЕКЭП №24

Ситуация в Албании, на Кипре и в Исландии является единой по всем оцениваемым областям: инструменты ИТ, законодательная база и планы руководства по инвестированию в компьютеризацию, находятся на ранних этапах развития. Ситуация на Кипре является в этом отношении наиболее критической при полном отсутствии развития инструментов управления делами в судах.

## Повышение качества услуг, предоставляемых тяжущимся сторонам, и взаимодействие между судами и специалистами

ЕКЭП определила специальные показатели уровня развития компьютеризации в области оборудования, законодательной базы и управления для более точной оценки, чем могут дать общие показатели (см. выше). Диапазон этих специальных индексов – от 0 (полное отсутствие развития) до 10 (развитие завершено). ЕКЭП оценивала государства по этой более точной шкале.<sup>28</sup>

28. Уровень развития компьютерной техники для связи между судами, пользователями и специалистами (2014).

# ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

Судебное решение, которое не исполняется или исполнение которого задерживается, является насмешкой над правом на справедливое судебное разбирательство.<sup>29</sup> Как указывал Суд, право на справедливое судебное разбирательство, защищенное статьей 6, было бы фиктивным, если бы внутренняя правовая система страны-участницы допускала неисполнение окончательного и обязательного судебного решения в ущерб одной из сторон. Поэтому с точки зрения статьи 6 исполнение решения, вынесенного судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть судебного разбирательства. Кроме того, сложность внутренней процедуры исполнения или системы финансирования не может освобождать государство от его обязательства по Конвенции гарантировать всем право на обязательное и осуществимое в разумные сроки в порядке принудительного исполнения судебное решение. Не может быть и речи о том, чтобы государственный орган ссылаясь на отсутствие средств или других ресурсов.<sup>30</sup>

Оперативное обеспечение эффективности внутренних средств правовой защиты является наиболее актуальным в отношении структурных проблем и сопряженных с ними рисков увеличения количества повторяющихся нарушений. Однако, если проблемы действительно имеют структурный или системный характер, средство правовой защиты, несмотря на его важность и необходимость в соответствии со статьей 13, не будет представлять собой долгосрочного решения и без скорейших мер для решения коренных проблем, оно может даже усугубить ситуацию, поскольку средства, которые можно было бы потратить на

действенные реформы, вместо этого расходуются на компенсации пострадавшим.<sup>31</sup>

Обязательство по обеспечению исполнения судебного решения в отношении государства лежит прежде всего на государственных органах власти<sup>32</sup> и может повлечь за собой различные меры, касающиеся, например, бюджетных процедур, государственной организации или создания специальных фондов. Что касается исполнения в целом, ЕКЭП выпустила руководство по передовым практикам исполнения судебных решений с изложением конкретных шагов, которые необходимо предпринять, в том числе в отношении обеспечения эффективности, качества и справедливости процедуры исполнения, правил осуществления деятельности судебных исполнителей и объема функций таких исполнителей.<sup>33</sup> Исполнение обязательств в натуральной форме может создавать особые проблемы.<sup>34</sup>

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Правовые критерии

- Исполнение осуществляется в «четких правовых рамках», которые должны быть описаны достаточно подробно, чтобы обеспечить правовую определенность.

29. Контрольный список вопросов Венецианской комиссии для оценки соблюдения верховенства права, CDL-AD(2016)007.

30. *Бурдов против России* (№ 2), (Жалоба № 33509/04), 15 января 2009 г., пункты 65, 67 и 70.

31. Ср. Выводы «круглого стола» по теме «Эффективные средства правовой защиты от невыполнения или задержки исполнения решений национальных судов», Страсбург, 15-16 марта 2010г. (CM/Inf/DH(2010)15).

32. *Бурдов против России*, цит. документ, пункт 69.

33. ЕКЭП – Руководство по эффективной практике исполнения судебных решений, принято на 26-ом пленарном заседании ЕКЭП, проходившем 10-11 декабря 2015 года.

34. Смотрите, например, *Хорнсби против Греции* (Жалоба №18357/91), 19 марта 1997 г.; *Олару против Молдовы* (Жалоба №. 476/07), 28 июля 2009г., или *Герасимов против России* (Жалоба № 29920/05), 1 июля 2014 г.

- ▶ Закон предусматривает право заинтересованных лиц требовать приостановления исполнительного процесса в целях защиты своих прав и интересов и, в случае необходимости, право на судебный пересмотр или контроль со стороны другого независимого органа решений, принятых в процессе исполнения.

## Институциональные критерии

- ▶ Исполнение должно быть в широком смысле справедливым, быстрым, эффективным и соразмерным.
- ▶ Исполнение устанавливает баланс между потребностями истца и правами ответчика.
- ▶ Обеспечивается доступ к информации о ходе исполнительного процесса, и меры исполнения осуществляются на предсказуемой основе и являются прозрачными.
- ▶ Исполнение по конкретным делам происходит в разумные сроки, без вмешательства со стороны других государственных органов и без переноса на другое время, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом и по решению судьи.
- ▶ Власти лишь осуществляют контроль над исполнением решения, ищут решения возникающих проблем и несут ответственность в случае, если не предпринимаются попытки найти адекватные решения.

## Выводы

■ Неисполнение решений национальных судов является вторым наиболее частым основанием для жалоб, поданных в Суд, после чрезмерной продолжительности судебных процедур. Таким образом, обеспечение наличия во всех

странах-членах эффективных мер правовой защиты, как по исполнению судебных решений, так и направленных на ускорение судопроизводства, является первоочередной задачей. По данным ЕКЭП подобные сбои в работе национальных судебных систем становятся причиной присуждения выплаты компенсаций в 25 странах-членах Совета Европы.<sup>35</sup> Следует приветствовать тот факт, что предоставление правовой помощи все чаще распространяется на исполнение судебных решений или на судебное посредничество. В настоящее время это происходит в 32 странах-членах.<sup>36</sup>

■ Многие жалобы в Суд касаются неисполнения судебных решений государством и требуют дополнительных мер, которые обеспечивали бы организацию государства (в том числе в отношении бюджетных ассигнований) таким образом, чтобы исполнение национальных судебных решений происходило быстро. Если обязательство носит неденежный характер (например, предоставление жилья), следует рассмотреть возможность быстрого преобразования «обязательства в натуральной форме» в денежное обязательство.

■ Если причиной неисполнения является нехватка средств, необходимы срочные меры для обеспечения необходимого финансирования. За прошедшие годы в странах-членах было разработано множество оригинальных решений в этой сфере, и они могут послужить источником вдохновения. Например, это выпуск облигаций, использовавшийся для выплаты пенсий в Греции, комбинированные схемы денежных средств и облигаций, как в случае выплаты компенсаций за ущерб, причиненный во время войны, в Боснии и Герцеговине (Республика Сербская), или обращение к таким международным финансовым учреждениям как Банк развития Совета Европы, как в случае строительства тюрем в Республике Молдова.

35. «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия», ЕКЭП, Издание 2016 года (данные за 2014 год).

36. Там же.

# ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОВАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

**В** статье 7.1 Конвенции излагается основной принцип законности – без закона не может быть наказания<sup>37</sup>. Это право, призванное обеспечить эффективные гарантии от произвольного судебного преследования, осуждения и наказания, не допускает отступлений даже во время войны или чрезвычайного положения.<sup>38</sup> То, что любое вмешательство в сферу прав человека и основных свобод должно иметь правовую основу, также является составным элементом большинства других основных статей Конвенции.<sup>39</sup>

Правовая определенность предполагает уважение принципа *res judicata*, то есть принципа окончательности судебных решений. По мнению Суда, этот принцип означает, что ни одна из сторон не имеет права требовать пересмотра окончательного и обязательного судебного решения только для того, чтобы добиться повторного слушания и нового определения дела.<sup>40</sup> Еще один ключевой принцип – предсказуемость. Предсказуемость означает не только то, что закон по возможности должен быть провозглашен до начала его практического применения и быть предсказуемым в отношении своих последствий; он также должен быть сформулирован с достаточной точностью и ясностью, позволяя субъектам права

регулировать свое поведение в соответствии с законом.<sup>41</sup>

Венецианская комиссия составила Контрольный список вопросов по соблюдению верховенства права, в котором она, среди прочего, сформулировала приведенные ниже ключевые компоненты понятий законности и правовой определенности.<sup>42</sup>

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Законность

#### Правовые критерии

- ▶ Признается верховенство закона. Закон осуществим на практике.
- ▶ Полномочия органов государственной власти определены законом.
- ▶ Принятие закона представляет собой прозрачный, подотчетный и демократический процесс.
- ▶ Любые отступления предусмотрены законом и являются соразмерными, то есть их продолжительность, обстоятельства и сфера охвата ограничены требованиями конкретной ситуации.

37. См. Статью 7 Конвенции: «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».

38. См. Статью 15, пункт 2 Конвенции.

39. См. Статьи 2, 5, 6 и 8-12 Конвенции.

40. *Варданян и Нанушян против Армении* (Жалоба № 8001/07), 27 октября 2016 г. и *Брумареску против Румынии* (Жалоба №28342/95), 28 октября 1999 г.

41. *Газета «Санди таймс» против Соединенного Королевства* (№ 1) (Жалоба № 6538/74), 26 апреля 1979 г., пункт 49.

42. Контрольный список вопросов по соблюдению верховенства права, CDL-AD(2016)007 принятый Венецианской комиссией на 106-ом пленарном заседании 11-12 марта 2016 г.

## Институциональные критерии

- ▶ На случай неисполнения законодательства имеются эффективные средства правовой защиты.
- ▶ Осуществляется эффективный судебный контроль соответствия закону действий и решений исполнительной власти или отсутствия таковых действий или решений.
- ▶ Органы государственной власти действуют в пределах полномочий, предоставленных им законом.
- ▶ Оценка законодательных актов осуществляется как до, так и после их принятия (*ex ante* и *ex post*.)
- ▶ За существованием и продолжительностью чрезвычайной ситуации производится парламентский контроль и судебный надзор.

## Правовая определенность

### Правовые критерии

- ▶ Обратное действие уголовного законодательства запрещено.
- ▶ Действие законов предсказуемо, особенно в уголовном законодательстве.
- ▶ Имеются средства правовой защиты от произвола и злоупотребления властью.
- ▶ Если официальные лица пользуются дискреционными полномочиями, в законодательстве должны быть установлены ограничения свободы действий, предусмотрено обязательство предоставления обоснования таких действий, а также должен существовать судебный контроль за осуществлением таких полномочий.

## Институциональные критерии

- ▶ Законы и судебные решения доступны.
- ▶ Законы стабильны и применяются последовательно.
- ▶ Судебная практика имеет последовательный характер, обеспечивается соблюдение *res judicata*, то есть окончательные решения исполняются.

## ВЫВОДЫ

■ В ряде дел, рассмотренных Судом, были выявлены проблемы обратного действия закона,

особенно в сфере уголовного законодательства.<sup>43</sup> Соответствующие государственные органы должны быть бдительными при подготовке нового законодательства и разработке переходных положений, дабы избежать нарушений Конвенции, связанных со слишком быстрым введением в действие новых норм. Аналогичным образом суды должны уделять пристальное внимание этим проблемам, в особенности при изменении своей правовой практики по сложным вопросам. Кроме того, непоследовательная или лишенная точности в конкретной области практика национальных судов может привести к риску возникновения произвола или неспособности отдельных лиц предвидеть последствия своих действий.<sup>44</sup>

■ В деле *Варданиян и Нанушян против Армении* о праве собственности на землю и дом, и справедливости гражданского судопроизводства, Суд, установив нарушение Статьи 6.1, пришел к выводу, что при отсутствии обстоятельств существенного и убедительного характера, оправдывающих повторное рассмотрение вопроса, который был ранее определен в окончательных и обязательных судебных решениях, судами был нарушен принцип правовой определенности<sup>45</sup>. Суд также указал, что нарушение принципа правовой определенности подрывает доверие общества к судебной системе.<sup>46</sup>

■ Некоторые государства подвергают возможному риску принцип правовой определенности по причине высокой текучести кадров должностных лиц в судебных органах, в результате чего происходит замена значительной части действующих судей и прокуроров. Необходимы гарантии того, что это не приведет к дестабилизации отправления правосудия и не повлияет на качество принимаемых решений. Этот вопрос актуален для Албании и Украины, где вся или значительная часть судебной системы

43. См., например, *Жая против Хорватии* (Жалоба № 37462/09), 4 января 2017г.; *Василяускас против Литвы* (Жалоба № 35343/05) 4 октября 2016г.; *Варвара против Италии* (Жалоба № 17475/09) 29 октября 2013г.; *ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России* (Жалоба № 14902/04) 20 сентября 2011 г.

44. *Жая против Хорватии* (Жалоба № 37462/09), 4 января 2017г.

45. *Варданиян и Нанушян против Армении* (Жалоба № 8001/07), 27 октября 2016 г.

46. *Приход греко-католической церкви в г. Лупени и другие против Румынии* (Жалоба № 76943/11), 29 ноября 2016 г. в отношении решений, вынесенных Высоким кассационным судом, содержащих различия в толкованиях.

проходила или проходит через процесс замены кадров.<sup>47</sup>

■ В Турции в июле 2016 года после неудавшейся попытки государственного переворота было введено чрезвычайное положение, которое затем было продлено до марта 2017 года. Правительство Турции издало ряд законов о чрезвычайном положении, регулирующих, в частности, вопросы уголовного судопроизводства, увольнения государственных служащих, в том числе судей и прокуроров, которые, как считалось, имели связи с террористической организацией, а также закрытия профессиональных объединений и частных средств массовой информации. Запрет законом определенного поведения должен был быть известен в то время, когда такое поведение имело место.<sup>48</sup> Кроме того, как указал Комиссар по правам человека, все меры, принимаемые в условиях чрезвычайной ситуации, могут отступать от Конвенции исключительно в той мере, какой этого требует данная конкретная ситуация, и должны быть соразмерны преследуемой цели.<sup>49</sup>

■ Что касается увольнения судей на основании полномочий, данных соответствующим законодательным декретом Высшему совету судей и прокуроров или, соответственно, высшим судам,

Венецианская комиссия подтвердила, что каждое такое решение должно быть индивидуально и обоснованно, оно должно ссылаться на поддающиеся проверке доказательства, а в органе, принимающем такие решения, должны соблюдаться элементарные стандарты надлежащего судопроизводства. Также Венецианская комиссия вынесла более широкое заключение в отношении процесса принятия решения, приведших к увольнениям государственных служащих в Турции по законам о чрезвычайном положении, согласно которому этот процесс был неудовлетворительным в том смысле, что увольнения не были основаны на индивидуализированных аргументах, и это сделало фактически невозможным последующий эффективный судебный пересмотр таких решений.<sup>50</sup>

■ В числе положительных моментов следует отметить, что 23 января 2017 года было объявлено о том, что уволенные судьи и прокуроры будут иметь возможность обжаловать свое увольнение в Государственном совете Турции, и что дела пострадавших от мер, принятых в соответствии с декретами о чрезвычайном положении, будут рассматриваться специально созданной национальной комиссией в соответствии с рекомендацией Совета Европы и принципом субсидиарности.

47. Венецианская комиссия, ср. – в частности – об Албании: Окончательное заключение о пересмотренном проекте конституционных поправок к судебной системе, 11-12 марта 2016 года, CDL-AD(2016)009, пункт 7 и пункт 50 и последующие; об Украине, Заключение о предлагаемых изменениях в Конституцию Украины в отношении судебной системы, утвержденные Конституционной комиссией Украины 4 сентября 2015 года, 23-24 октября 2015 г., начиная с пункта 34.

48. Например, Заключение Венецианской комиссии о декретах о чрезвычайном положении №№. 667-676 принятых после неудачного государственного переворота от 15 июля 2016 года, 9-10 декабря 2016 г., CDL-AD(2016)037, пункт 127.

49. См. «Меморандум Комиссара Совета Европы по правам человека о последствиях для прав человека мер, принятых в условиях чрезвычайного положения в Турции», CommDH(2016)35, 7 октября 2016 г.

50. Заключение Венецианской комиссии о декретах о чрезвычайном положении №№. 667-676 принятых после неудавшейся попытки государственного переворота, произошедшей 15 июля 2016 года, 9-10 декабря 2016 г., CDL-AD(2016)037, пункты 140 и 150.

# ДОСТУП К ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

**Ю**ридическая помощь – это помощь, предоставляемая государством лицам, которые не располагают достаточными финансовыми средствами для защиты себя перед судом, для возбуждения судебного разбирательства или для получения консультации юриста.

■ Право на юридическую помощь при предъявлении уголовного обвинения четко гарантируется Статьей 6.3.с Конвенции. В соответствии с практикой Суда, в гражданском судопроизводстве статья 6 может обязывать государство предоставлять помощь адвоката, если такая помощь является необходимой для эффективного доступа к суду, поскольку юридическое представительство является обязательным, или же по причине сложности процедуры или самого дела.<sup>51</sup>

■ Безусловно, людьми, наиболее нуждающимися в юридических услугах, могут быть те, чьи возможности доступа к системе правосудия и получения юридической консультации или представительства наиболее ограничены. Там, где необходимо улучшить получение юридической помощи какой-либо особо уязвимой группой населения или в отношении определенной категории юридических споров, этому могут содействовать целевые государственные программы, широко практикуемые во всех странах Европы.

■ При системе, которая требует оплаты со стороны пользователей, очевидна опасность проявления неравенства и дискриминации. Установление судебных налогов и сборов для пользователей, безусловно, не должно препятствовать доступу к правосудию. Поэтому важен вывод ЕКЭП о том, что в странах, где лица, обращающиеся в суд, обязаны выплачивать существенные судебные налоги и сборы, доступ к

правосудию лиц с ограниченными финансовыми возможностями эффективно обеспечивается только через общую систему правовой помощи. Кроме того, существует сопутствующий риск того, что судебная система, объективно нуждающаяся в улучшении финансирования, но не использующая сборы с пользователей в качестве источника средств, столкнется с трудностями при выполнении своей работы из-за недостаточного финансирования.

■ В предыдущем докладе Генерального секретаря государствам-членам было предложено пересмотреть свои схемы юридической помощи в целях усиления их эффективности при предоставлении доступа к правосудию уязвимым группам населения. Европейский комитет по правовому сотрудничеству (ЕКПС) изучает текущие вопросы, связанные с оказанием юридической помощи, и рассматривает возможность обновления стандартов правовой помощи Совета Европы с учетом изменений в национальных законодательствах и практике.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Правовые критерии

- ▶ Право на получение юридической помощи гарантируется законом (если обстоятельства дела и/или заявителя требуют этого).

### Институциональные критерии

- ▶ Государство в рамках своей юрисдикции предлагает надлежащую систему юридической помощи для обеспечения эффективного доступа граждан к правосудию.
- ▶ Также предоставляются внесудебные услуги в форме юридических консультаций.
- ▶ Там, где это уместно, осуществляется упрощение судебных процедур с тем, чтобы люди могли вести дела самостоятельно.

51. *Эйри против Ирландии*, 6289/73, 9 октября 1979 г., пункт 26.



- ▶ Существует эффективная система сокращения или отказа от взимания судебных и других сборов, если они препятствуют доступу к правосудию.
- ▶ Система юридической помощи привлекает и координирует деятельность организаций, желающих участвовать в ее работе.
- ▶ Юридическая помощь своевременна и легко доступна для тех, кто в ней нуждается.
- ▶ Обеспечивается ясная и понятная информация о том, какие виды юридической помощи и консультаций доступны и уместны, и о том, как пользоваться правом на ее получение.
- ▶ Государственные расходы на предоставление юридической помощи являются адекватными, разнообразными и эффективными.

## ВЫВОДЫ

Европейские государства тратят в среднем 9 евро на душу населения на юридическую помощь.<sup>52</sup> За этой средней цифрой скрываются значительные вариации, когда половина стран-членов расходует менее 2 евро на душу населения, а 13 стран – менее 1 евро. Албания выделяет 0,001 евро на душу населения. Самые крупные бюджеты, выделяемые на юридическую помощь на душу населения, можно обнаружить в странах с прецедентным правом и в Северной Европе. Однако, сравнение показывает, что, пропорционально, Босния и Герцеговина, а также Португалия прилагают весьма значительные финансовые усилия для обеспечения доступа к правосудию посредством оказания юридической помощи.

Еще одной позитивной тенденцией, отмеченной ЕКЭП, является то, что все страны-члены Совета Европы, в соответствии с требованиями Конвенции, ввели у себя систему юридической помощи по уголовным делам. Как правило, эта система включает юридическое представительство в судах и юридические консультации. Юридическая помощь при судебном посредничестве применяется в 31 государстве. В 36 государствах действует частная система страхования юридических расходов. Несмотря на то, что такая система заслуживает одобрения, она может оказаться недоступной для тех, кто больше всего в ней нуждается.

Усилия Совета Европы на межправительственном уровне в отношении возможной необходимости

обновления стандартов Организации в области правовой помощи указывают на то, что на позиции стран-членов влияют, в частности, соображения относительно потенциальных затрат, возникающих в результате реализации каких-либо схем или мер, которые последуют за таким изменением стандартов. Несмотря на существование финансовых трудностей в странах-членах, когда установление объема всех государственных услуг подчиняется системе приоритетов, следует напомнить, что страны-члены по-прежнему связаны обязательствами, вытекающими из статьи 6, относительно права на доступ к правосудию.

Согласно последним выводам и анализу ЕКЭП, в Европе наблюдается тенденция к тому, что пользователей государственной системы правосудия все чаще привлекают к финансированию судебной системы путем взимания налогов и судебных сборов. Эти доходы составляют более 20% государственного бюджета, выделяемого на судебную систему более чем в четверти стран-членов.<sup>53</sup> Они составляют более 50% в Турции, а в Австрии они фактически выше, чем бюджет, выделенный на судебную систему государством. Только Франция и Люксембург не взимают никаких налогов или сборов за возбуждение производства в судах общей юрисдикции.

Суд установил, что, хотя действия и решения защиты являются делом ответчика и его адвоката (назначенного по схеме юридической помощи или частного), в случае явной неспособности адвоката, назначенного по схеме юридической помощи, обеспечить эффективное представительство, статья 6.3.с требует вмешательства национальных органов власти.<sup>54</sup>

Проект сотрудничества, осуществляемый совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, направлен на расширение доступа уязвимых групп населения к бесплатной юридической помощи в гражданском судопроизводстве за счет более эффективного осуществления Федерального закона о бесплатной юридической помощи на всей территории страны через разработку мер, которые увеличат предложение поставщиков услуг юридической помощи и использование этих услуг уязвимыми группами населения. В Украине в рамках поддержки Советом Европы комплексной реформы системы уголовного правосудия был запущен проект, направленный на укрепление системы бесплатной юридической помощи в области уголовного судопроизводства с целью обеспечения доступа населения к качественной правовой помощи.

52. Все данные и информация по странам, приведенные в этом подразделе, взяты из доклада «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия» Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП), издание 2016 г. (данные за 2014 год).

53. Результаты по Соединенному Королевству представлены отдельно для Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку их судебные системы построены на различной основе и работают независимо друг от друга.

54. См., например, *Богумил против Португалии*, (Жалоба №. 35228/03), 6 апреля 2009г., пункт 46.

# ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ АДВОКАТОВ

Глава I – Эффективная, беспристрастная и независимая судебная система

**В** любой судебной системе роль адвокатов имеет решающее значение для обеспечения эффективного доступа к правосудию и полного осуществления принципа равенства сторон, гарантированного статьей 6 Конвенции. Каждый должен иметь доступ к своевременному урегулированию и исполнению своего спора, будь то в суде или вне его. Профессия адвоката должна характеризоваться последовательностью и прозрачностью в отношении аккредитации, дисциплины и представления профессиональных интересов адвокатов. Это важно для обеспечения качественного отправленного правосудия. Кроме того, чем строже критерии аккредитации, тем более прочной должна быть система бесплатной юридической помощи. В противном случае, если число адвокатов будет невелико, существует опасность того, что доступ к правосудию будет поставлен под угрозу, поскольку гонорары адвокатов будут высоки, и получить услуги адвоката будет сложнее и будет обходиться дороже.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Институциональные критерии

- ▶ Адвокаты могут выполнять свои обязанности без неправомерного вмешательства.
- ▶ Лица, занимающиеся профессией юриста, имеют соответствующее образование и профессиональную подготовку.
- ▶ Орган, лицензирующий адвокатов/ профессиональная ассоциация адвокатов являются самоуправляемыми и независимыми от государства и общественного давления.
- ▶ Решения о вступлении в профессию принимаются прозрачно, основаны на заслугах и объективных критериях и подлежат

пересмотру по требованию независимого и беспристрастного судебного органа.

- ▶ Существует кодекс поведения адвокатов. Дисциплинарные меры за нарушение его положений пропорциональны, соблюдают принципы и правила Европейского суда по правам человека и подлежат судебному контролю.

## ВЫВОДЫ

■ На основании выводов ЕКЭП, в отношении доступности юридических услуг могут быть сделаны некоторые замечания.<sup>55</sup> Качество юридических услуг, оказываемых адвокатами, становится особенно важным, когда адвокаты пользуются монополией на юридическое представительство. Такая ситуация имела бы прямое влияние на доступ к правосудию. Монополия на представительство в уголовных делах существует в 33 государствах-членах<sup>56</sup> Совета Европы в отношении обвиняемых и в 22 государствах-членах в отношении потерпевших.

■ Что касается гражданского судопроизводства, адвокаты имеют монополию в 18 государствах-членах, а в отношении административных разбирательств монополия существует в 14 государствах-членах.

■ ЕКЭП отметила, что, за исключением Албании и Украины, сообщивших о снижении числа адвокатов, почти все другие страны-члены сообщили о

55. Все данные и информация по странам, приведенные в этом подразделе, взяты из доклада «Европейские судебные системы – эффективность и качество правосудия» Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП), издание 2016 г. (данные за 2014 год).

56. Результаты по Соединенному Королевству представлены отдельно для Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку их судебные системы построены на различной основе и работают независимо друг от друга.

значительном росте числа юристов в период с 2010 по 2014 год. В Литве, Черногории, Польше, Словакии, Словении, Турции и Соединенном Королевстве (Шотландия) число юристов на 100 000 жителей возросло на 20% и более, тогда как в Армении с 2010 по 2014 год оно увеличилось на 42%. Среди государств-членов наблюдаются очень существенные различия: в Азербайджане приходится 10 адвокатов на 100 000 жителей, за ним следует Босния и Герцеговина с 37 адвокатами, а Греция, Мальта, Португалия и Испания сообщают о самом высоком соотношении, на уровне 300 юристов на 100 000 жителей.<sup>57</sup>

■ Во всех странах-членах профессия адвоката организована и регулируется национальными, региональными и/или местными коллегиями адвокатов. Для вступления в профессию почти во всех странах-членах необходима предварительная профессиональная подготовка и/или сдача экзамена. 65% стран-членов требуют обязательного периодического повышения квалификации адвокатов.

■ В странах-членах гонорары адвокатов обсуждается в ходе переговоров, хотя правила в этой области устанавливаются законодательством и/или коллегиями адвокатов более чем в половине стран-членов; правила в отношении гонораров адвокатов отсутствуют только в 15% стран-членов. Размер гонорара может быть оспорен в 85% стран-членов.

■ Стандарты качества для адвокатов определены в 80% государств-членов; они разрабатываются коллегиями адвокатов (70% стран-членов), парламентом (35% стран-членов) или другими органами. Во всех странах-членах клиенты вправе

подавать жалобы на работу адвокатов, в основном, в коллегии адвокатов.

■ КЕСС, со своей стороны, считает, что судья должен иметь возможность потребовать юридического представительства обвиняемого, если дело имеет повышенную сложность или если существует серьезный риск нарушения права на защиту. В этом случае такое представительство должно осуществляться бесплатно.<sup>58</sup>

■ Суду довелось изучить принцип равенства сторон в деле *Варданын и Нанушян против Армении*. Не касаясь вопроса профессионализма адвоката как такового, Суд в своем решении установил нарушение принципа равенства сторон, поскольку истец отсутствовал и не мог быть представлен своим адвокатом на решающем слушании в Апелляционном суде. Это подтверждает важность профессионального представительства как одного из аспектов права на справедливое судебное разбирательство и защиту, предусмотренного в статье 6.<sup>59</sup>

■ В рамках проекта сотрудничества, реализуемого совместно с Коллегией адвокатов Грузии, основное внимание уделялось осуществлению адвокатской профессии в соответствии с рекомендацией Комитета министров R(2000)21 о свободе осуществления профессии адвоката, а также разработке и распространению кодекса профессиональной этики для адвокатов. Коллегия адвокатов также обратилась за содействием Совета Европы в разработке правил приема в профессию адвоката и принципов самоуправления адвокатского корпуса, и получила такое содействие. Аналогичная работа была проведена и в Республике Молдова.

57. Эти цифры также высоки на Кипре и в Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс), однако они включают в себя юрисконсульты, а также в Люксембурге, пример которого также не показателен, но по иным причинам.

58. Заключение КЕСС № 6 (2004) о справедливом судебном разбирательстве в разумные сроки и о роли судей в судебных разбирательствах, пункт 26.

59. *Варданын и Нанушян против Армении* (Жалоба № 8001/07), 27 октября 2016 г.



ГЛАВА II

СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ  
МНЕНИЙ



# ВВЕДЕНИЕ

## Глава II – Свобода выражения мнений

**С**вобода выражения мнений, защищаемая статьей 10 Конвенции, является непереносимым условием здоровой демократии.

Представители всех слоев общества, придерживающиеся любых убеждений, имеют право на самовыражение, даже если их мнения являются оскорбительными или шокирующими, при условии, что они не подстрекают к насилию или ненависти. Открытые дискуссии позволяют нашим обществам развиваться и решать новые задачи. Свобода высказываний в сочетании с наличием разнообразных и независимых средств массовой информации позволяет гражданам принимать обоснованные решения и помогает призывать к ответу представителей самых влиятельных кругов.

Популистские движения пользуются демократическим правом свободно выражать свое мнение даже в тех случаях, когда высказываемые ими мнения носят противоречивый и провокационный характер. Однако, популистский подход к свободе слова является неискренним и избирательным. Своим оппонентам и критически настроенным СМИ популисты отказывают в объективности, обвиняя их в предвзятости и корыстности. Таким образом, популизм устраняет инакомыслие и подрывает фундаментальный принцип любой демократии: наше право на несогласие.

Хотя успешный популизм имеет тенденцию полагаться на традиционные СМИ, которые одобряют его цели, Интернет также предлагает беспрецедентные возможности для организации его поддержки. В частности, социальные сети молниеносно распространяют популистские высказывания, фальшивые новости и «альтернативные факты», часто без комментариев и опровержений.

Такое развитие событий представляет собой серьезный вызов демократии. Когда отдельные лица или организации в нарушение закона

распространяют ненавистнические высказывания, их действия должны наказываться. Это относится также и к высказываниям в Интернете, поскольку соблюдение прав человека должно быть гарантировано и там.

Для защиты средств массовой информации от ненадлежащего политического влияния необходимы надежные гарантии. Государства-члены Совета Европы должны обеспечивать такой политический климат, в котором есть место противоположным взглядам, и в котором деятельность любых политических партий и их программы могут подвергаться внимательному рассмотрению. Демократические правительства должны обеспечить, чтобы средства массовой информации, действующие в пределах их границ, могли заниматься своим делом без оглядки на могущественные интересы. Должны соблюдаться формальные ограничения на монополию, а журналисты должны иметь возможность выполнять свою работу без помех, не подвергаясь угрозам насилия или запугиванию.

Ограничения в отношении публикации информации, например, когда это угрожает национальной безопасности, должны быть правомерными, пропорциональными и основанными на ясном законодательстве. Также очень важно, чтобы журналисты и сознательные граждане могли разоблачать нарушения, имея в виду, что политики и государственные чиновники подлежат наиболее тщательному контролю.

В докладе за этот год параметры данной главы были скорректированы, а критерии оценки уточнены с тем, чтобы лучше отражать процессы, происходящие в государствах-членах. Основными параметрами являются (1) правовые гарантии свободы выражения мнения; (2) защита журналистов и прочих субъектов СМИ; (3) независимость средств массовой информации;

(4) плюрализм и многообразие СМИ, и (5) защита свободы выражения мнений в Интернете. Основные выводы делаются в отношении тех государств, по которым имеются необходимые данные.

■ Один из самых тревожных выводов касается безопасности журналистов и других субъектов СМИ: государства-члены оказались неспособны гарантировать благоприятную обстановку для их работы. Журналисты подвергаются угрозам и насилию. Беспрецедентное число журналистов подверглось арестам. Репрессии против журналистов и субъектов СМИ сопровождаются ростом других ограничений свободы выражения мнений, в оправдание чего часто приводятся соображения национальной безопасности или чрезвычайные ситуации.

■ В апреле 2016 года Комитет министров принял рекомендацию в отношении защиты журналистики, безопасности журналистов и других субъектов СМИ, в соответствии с которой государствам-членам необходимо создать эффективные механизмы, гарантирующие физическую и моральную неприкосновенность журналистов, а также обеспечить эффективное расследование всех преступлений, совершаемых против них, не допуская безнаказанности таких преступлений.<sup>60</sup>

■ Плюрализм СМИ – это еще один индикатор, указывающий, сколь велико число государств-членов, не выполняющих своих позитивных обязательств по содействию разнообразию и плюрализму источников информации. Сосредоточение большого числа СМИ в руках одного собственника остается широко распространенной особенностью медиарынков,

что препятствует созданию разнообразной и независимой медиа-среды.

■ Что касается свободы выражения мнений в Интернете, то, хотя в большинстве государств-членов существующая правовая база в отношении блокировки, фильтрации и удаления интернет-контента находится в соответствии со статьей 10 Конвенции о свободе выражения мнения, а также с основными стандартами верховенства права, кое-где наблюдаются удивительные исключения, в частности, связанные с мерами по борьбе с терроризмом и законами против разжигания ненависти.

■ Отсутствие систематической количественной информации о деятельности по фильтрации и слежению в Интернете со стороны государств-членов не обязательно означает, что такая деятельность не осуществляется. Напротив, развитие технологий может позволить производить слежку так, что подвергающееся ей лицо или организация вовсе не будут об этом знать.

■ Следуя рекомендациям предыдущего доклада Генерального секретаря, в настоящее время Комитетом экспертов Координационной группы по средствам массовой информации и информационному обществу готовится новая рекомендация Комитета министров относительно интернет-посредников. Были также предприняты шаги для установления партнерских отношений между Советом Европы и интернет-компаниями, которые послужат основой для проведения тесных консультаций с интернет-посредниками по вопросам, касающимся осуществления прав человека в сети, и в частности, свободы выражения мнений.

60. Совет Европы, Новости о защите журналистики и безопасности журналистов, 13 апреля 2016 г. См. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/council-of-europe-adopts-guidelines-to-protect-media-freedom-and-journalists>.



# ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

## Глава II – Свобода выражения мнений

**С**вобода выражения мнений должна быть гарантирована в законодательстве и на практике, и все ее ограничения должны ограничиваться только тем, что строго необходимо в демократическом обществе, что включает в себя интересы национальной безопасности или охраны общественного порядка, а также защиту репутации или прав других. В соответствии с практикой Суда, эти исключения, определенные в Статье 10.2, должны толковаться узко, чтобы гарантировать, что защита свободы выражения мнений не будет подрываться посредством законов, судебных решений или других ограничительных мер, делающих непропорционально большой акцент, например, на интересах национальной безопасности или защите репутации других лиц. Что касается политиков, членов правительств и глав государств, Суд считает, что в связи с тем, что они занимают государственные должности, в их отношении должен допускаться более высокий уровень критики. Комитет министров Совета Европы также признал, что распространение гражданами и СМИ информации о фактах незаконной деятельности может стать важным инструментом содействия демократической подотчетности и прозрачности.<sup>61</sup> Поскольку такое распространение информации является частью свободы выражения мнений и свободы совести, эти граждане и СМИ должны быть надлежащим образом защищены.

■ Защита репутации других людей по-прежнему используется в качестве одного из наиболее распространенных оснований для ограничения свободы выражения мнений. Как Комитет

министров, так и Парламентская ассамблея призвали государства-члены обеспечить, чтобы в законы о клевете включались гарантии защиты свободы выражения мнений, в соответствии с европейскими и международными стандартами в области прав человека и принципом пропорциональности. Комиссар по правам человека также подчеркнул, что свобода выражения мнений должна более эффективно гарантироваться в уголовном судопроизводстве по делам о клевете и высказался против применения тюремного заключения в качестве наказания за клевету. Как тюремное заключение, так и присуждение к выплате чрезмерных сумм в качестве возмещения ущерба могут оказать значительное давление на журналистов. Возбуждение ненависти и призывы к насилию в отношении какой-либо религиозной группы не подпадают под защиту Конвенции, однако, кощунство не должно считаться уголовным преступлением, поскольку свобода совести является частью свободы выражения мнений.

■ Прочими основаниями для ограничения свободы выражения мнений, регулярно приводимыми в государствах-членах в 2016 году, являются защита национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка. В ряде государств-членов введением законов о государственной безопасности и антитеррористических мер были ограничены права людей получать и распространять информацию как через Интернет, так и другими способами.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Отсутствует уголовное преследование по делам о клевете, за исключением случаев, когда права других лиц были существенным образом нарушены.

61. Рекомендация Комитета Министров CM / Rec (2014) 7 о защите лиц, уведомляющих о нарушениях, принята 30 апреля 2014 г.; См. <https://goo.gl/TgZxeb>.

- ▶ Законы о клевете и практика их применения явным образом допускают правомерную критику, и не происходит злоупотребления ими с целью повлиять на обсуждение вопросов, представляющим общественный интерес.
- ▶ Присуждаемое возмещение ущерба или судебных издержек в делах о клевете пропорционально ущербу, нанесенному репутации.
- ▶ Политические деятели или государственные должностные лица не пользуются более высоким уровнем защиты от критики и оскорблений, чем другие люди.
- ▶ Кошунство не является уголовным преступлением. Оскорбление религиозных чувств не является уголовным преступлением, за исключением случаев, в которых существенным компонентом является разжигание ненависти.
- ▶ Уголовное законодательство, направленное на борьбу с разжиганием ненависти, является четким и ясным, позволяя отдельным лицам соответствующим образом регулировать свое поведение, и включает достаточные гарантии свободы выражения мнений в соответствии со статьей 10.2 Конвенции.
- ▶ Законы, ограничивающие право на получение информации в интересах общественного порядка или национальной безопасности, являются четкими и ясными, позволяя отдельным лицам соответствующим образом регулировать свое поведение и предоставляя достаточные гарантии свободы выражения мнений в соответствии со статьей 10.2 Конвенции.
- ▶ Существует нормативная, институциональная и судебная база для защиты лиц, уведомляющих о нарушениях.

## ВЫВОДЫ

■ Произвольное применение уголовного законодательства для ограничения свободы выражения мнений по-прежнему представляет собой проблему более чем в половине государств-членов.

■ Те или иные виды клеветы считаются уголовным преступлением в 36 государствах-членах, а в 29 государствах-членах они могут наказываться лишением свободы. Сам факт наличия уголовного наказания за клевету, а также чисто конъюнктурные судебные процессы существенным образом негативно влияют на свободу выражения мнений и свободу получения информации.

■ В 30 государствах-членах политические деятели и государственные должностные лица пользуются более высоким уровнем защиты в рамках законов о клевете. Это не согласуется с практикой Суда, который постановил, что пределы приемлемой критики политиков должны быть более широкими с учетом необходимости обеспечения транспарентности и контроля.<sup>62</sup>

■ Например, уголовное осуждение и наложение штрафа на журналиста за высмеивание членов местного правительства было сочтено нарушением статьи 10 Конвенции,<sup>63</sup> так же, как и осуждение журналиста за сатирическую публикацию, которая была сочтена оскорбительной для регионального прокурора.<sup>64</sup>

■ В конце 2016 года парламент Италии обсуждал правительственный законопроект, направленный на отмену задержания подозреваемых по делам о клевете в средствах массовой информации. Министерство юстиции Германии заявило о намерении правительства Германии изъять из уголовного законодательства положение, запрещающее оскорбление глав иностранных государств. Однако, во многих других случаях наблюдается злоупотребление законами о клевете с целью недопущения кого-либо к участию в публичных дебатах, что необоснованно ограничивает свободу выражения мнений. Комитет министров, в контексте надзора за исполнением судебного решения,<sup>65</sup> выразил обеспокоенность в связи с поправками к Уголовному кодексу Азербайджана, обуславливающими новые составы преступления по закону о клевете.

■ Кошунство все еще считается преступлением в 18 государствах-членах, хотя существует тенденция к его декриминализации. Мальта, например, в 2016 году отменила положение своего Уголовного кодекса, связанное с оскорблением религии.

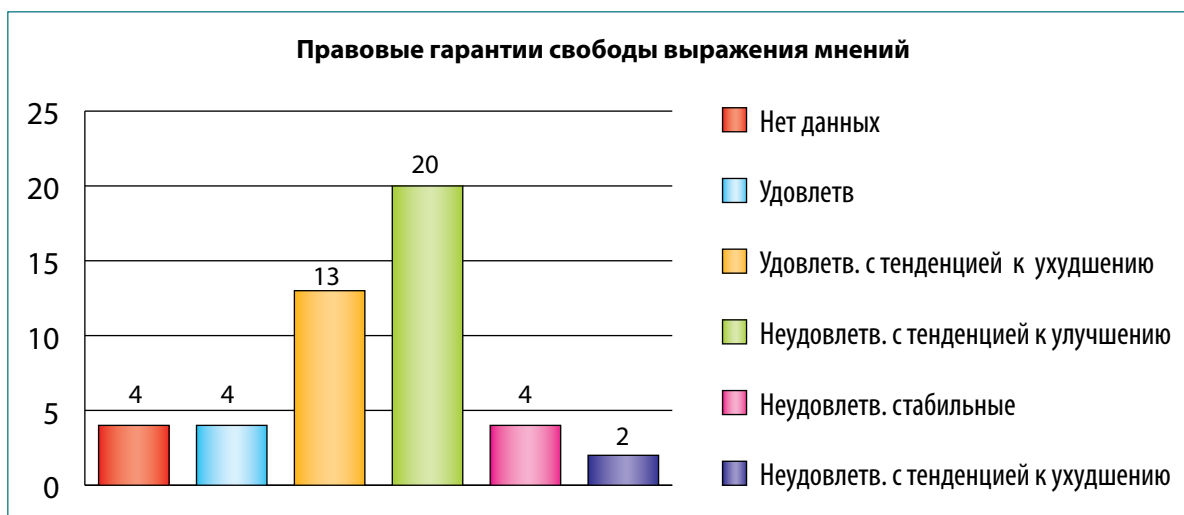
■ Хотя в большинстве государств-членов отсутствуют установленные правовые рамки для защиты лиц, уведомляющих о нарушениях, все же в некоторых странах в этой сфере принимаются законы с целью содействовать раскрытию

62. Венецианская комиссия, Заключение относительно закона «О защите неприкосновенности частной жизни» и закона «О защите лиц, уведомляющих о нарушениях» «бывшей Югославской Республики Македония», CDL-AD (2016) 008.

63. *Жембински против Польши* (№ 2) (Жалоба № 1977/07), 5 июля 2016 г.

64. *Гребнева и Алисимчик против России* (Жалоба № 8918/05), 22 ноября 2016 г.

65. См. Комитет министров Совета Европы на своем 1273-м заседании (декабрь 2016 г.) в отношении надзора за исполнением по делу *Н46-4 Группа Махмудов и Агазаде против Азербайджана* (Жалоба № 35877/04), отметил, что в 2016 году в Уголовный кодекс были внесены поправки, предусматривающие наказание в виде лишения свободы по обвинениям в клевете. См. <https://goo.gl/ab8mw1>.



информации и представлению сведений в интересах общественности, что является эффективным инструментом выявления и борьбы с преступностью и коррупцией. В марте в Нидерландах был принят Закон «О доме для лиц, уведомляющих о нарушениях», который вступил в силу в июле 2016 года и учредил новый авторитетный орган для консультирования таких лиц. Новые меры защиты также предусмотрены законом «Транспарентность, борьба с коррупцией и экономическая модернизация», принятым парламентом Франции в ноябре 2016 года, а в Швеции в январе 2017 года вступил в силу новый закон, призванный защищать сотрудников, сообщающих о нарушениях на производстве.

■ В 2016 году на Платформе Совета Европы для содействия защите журналистики и безопасности журналистов было сообщено о случаях лишения свободы журналистов, имевших место в Азербайджане, Черногории, Российской Федерации, «бывшей Югославской Республике Македония» и Турции.<sup>66</sup>

■ В Турции после попытки государственного переворота законодательными декретами о чрезвычайном положении было закрыто более 150 средств массовой информации.<sup>67</sup> 17 газет,

1 телеканал и 2 радиостанции были затем вновь открыты по постановлению законодательных декретов.<sup>68</sup> Известные журналисты были привлечены к уголовной ответственности по обвинениям в терроризме, в том числе главный редактор и другие сотрудники газеты *Джумхуриет*.<sup>69</sup> Комиссар по правам человека выразил свою обеспокоенность в связи с применением без разбора таких радикальных мер к газетам и другим средствам массовой информации.<sup>70</sup> Не ставя под сомнение решение турецких властей об объявлении чрезвычайного положения, Комиссар по правам человека подчеркнул настоятельную необходимость дифференцированного подхода, который учитывал бы конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае и определял, обеспечивается ли в максимально возможной степени свобода выражения мнений и имеются ли в наличии достаточные ее гарантии.

■ Комиссар по правам человека также выразил свою озабоченность по поводу репрессий в отношении людей, выражающих несогласие или критикующих власть, в том числе журналистов и блогеров, в Азербайджане.<sup>71</sup>

66. См. Информацию, представленную на Платформе для содействия защите журналистики и безопасности журналистов ([www.coe.int/fom](http://www.coe.int/fom)), а также Отчет Комитета по культуре, науке, образованию и СМИ Парламентской ассамблеи Совета Европы, доступно на сайте <https://goo.gl/HG9um3>.

67. См. Заявление Комитета по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы от 9 марта 2016 года. Доступно на сайте: <https://goo.gl/wYezl0>.

68. См. «Замечания Турции» по Меморандуму Комиссара по правам человека о свободе выражения мнений и свободе СМИ в Турции. Доступно на сайте: <https://goo.gl/Vk8l9J>.

69. См. Заявление Генерального секретаря Совета Европы от 31 октября 2016 г.

70. Меморандум о последствиях для прав человека мер, предпринятых в Турции в условиях чрезвычайного положения, Комиссар Совета Европы по правам человека, CommDH (2016) 35, 7 октября 2016 г.

71. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Вмешательство третьей стороны, пункт 3 статьи 36 Европейской конвенции о защите прав человека, *Багиров против Азербайджана* 22 ноября 2016 г., (CommDH(2016)42).

## Позитивные обязательства государств-членов по защите журналистов и свободы выражения мнений

Хотя основной целью Статьи 10 Конвенции является защита личности от произвольного вмешательства со стороны государственных органов, государства-члены должны, кроме того, выполнять ряд позитивных обязательств, как это определено в соответствующих решениях Европейского суда по правам человека и другими соответствующими правовыми актами Совета Европы.<sup>71</sup>

Таковые обязательства включают в себя правовые, административные и практические меры, направленные на обеспечение безопасности журналистов и создание благоприятных условий для свободы выражения мнений. Они должны соблюдаться всеми государственными органами – исполнительными, законодательными и судебными, а также на всех уровнях – национальном, региональном и местном. Объем этих обязательств будет варьироваться исходя из конкретных ситуаций и решений, принятых в отношении приоритетов и выделяемых средств. Эти обязательства не должны превращаться в непосильное или несоразмерное бремя для властей государства.

### А. Предотвращение

**Безопасность и физическая неприкосновенность журналистов:** государства-члены должны гарантировать безопасность и физическую неприкосновенность журналистов, и это влечет за собой не только обязанность воздерживаться от преднамеренного и незаконного лишения их жизни, но также и позитивное обязательство предпринимать надлежащие меры для защиты жизни людей, находящихся в пределах юрисдикции этих государств.

Это предполагает, что государство обязано обеспечить право на жизнь, введя эффективные уголовно-правовые положения, препятствующие совершению преступлений против журналистов;

При соответствующих обстоятельствах это также предполагает позитивное обязательство властей принимать превентивные меры для защиты лиц, жизнь которых подвергается риску. В частности, власти должны обратить внимание на уязвимость журналистов, освещающих щекотливые политические темы, затрагивающие интересы представителей сильных мира сего.<sup>72</sup>

**Законодательная база:** государства-члены должны создать всеобъемлющую законодательную базу, которая позволит журналистам и другим субъектам СМИ эффективно и без страха участвовать в публичных дебатах.<sup>73</sup> Эта законодательная база должна:

- ▶ гарантировать доступ к информации, неприкосновенность частной жизни и защиту данных, конфиденциальность и безопасность средств связи, а также защиту журналистских источников и лиц, информирующих о правонарушениях;
- ▶ признавать особую роль журналистов в демократическом обществе, придавая должное значение наличию полноценного законодательства о труде и занятости, защищающего их от необоснованных увольнений или преследований, а также от ненадлежащих условий труда, позволяющих оказывать на них необоснованное давление с целью заставить отойти от принятой журналистской этики и стандартов.<sup>74</sup>
- ▶ подлежать независимой предметной проверке для обеспечения того, чтобы меры, гарантирующие осуществление права на свободу выражения мнений, были надежными и эффективными на практике.<sup>75</sup>

72. См., в частности, Рекомендацию CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам о защите журналистики и безопасности журналистов и других субъектов СМИ (принята на 1253-м заседании заместителей министров).

73. *Динк против Турции*, 2668/07, 6102/08, 30079/08, решение от 14 сентября 2010 г.; *Гонгадзе против Украины*, 34056/02, решение от 8 ноября 2005 г.; *Килич против Турции*, 22492/93, решение от 28 марта 2000 г.

74. Рекомендация CM/Rec(2012)1 Комитета министров государствам-членам о государственном управлении средствами массовой информации (Принята 15 февраля 2012 г. на 1134-м заседании заместителей министров); Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 2035 (2015) «О защите безопасности журналистов и свободы СМИ в Европе» и 1535 (2007): «Об угрозах жизни и свободе выражения мнений для журналистов».

75. *Фуэнтес Бобо против Испании* - 39293/98, 29 февраля 2000 г.; *Паломо Санчес и др. против Испании* [БП] – 28955/06, 28957/06, 28959/06 и др., 12 сентября 2011 г.; *Фрасила и Чокирлан против Румынии* - 25329/03, 10 мая 2012 г.

76. Рекомендация CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам; указ. док.

## В. Защита

На государствах лежит позитивное обязательство защищать журналистов от запугивания, угроз и насилия независимо от того, из какого источника они исходят, – правительственного, религиозного, экономического или криминального. Должны существовать четкие и адекватные положения, предусматривающие эффективные запретительные и превентивные меры временной защиты для тех, кто сталкивается с угрозами насилия.

Во всех случаях лишения свободы журналистов или прочих субъектов СМИ полицией или другими правоохранительными органами им должны предоставляться надлежащие процессуальные гарантии: право информировать о факте своего задержания, местопребывании и обо всех переводах в другое место третью сторону или требовать, чтобы она была об этом проинформирована; право на доступ к адвокату; право на доступ к врачу; а также право обжаловать в суде законность своего задержания.

Журналисты, арестованные или задержанные в связи с каким-либо правонарушением, должны быть незамедлительно доставлены в суд, и они имеют право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда.

Государства-члены также должны принимать необходимые меры для предотвращения произвольного, формального или злонамеренного использования закона и судебного преследования с целью запугать журналистов и заставить их замолчать. Аналогичную бдительность следует проявлять для обеспечения того, чтобы административные меры регулирования, такие как регистрация, аккредитация и схемы налогообложения, не использовались для преследования журналистов или для лишения их возможности эффективно участвовать в публичных дебатах.<sup>76</sup>

## С. Расследование

Государства-члены должны предпринимать все необходимые меры, чтобы привлечь к суду лиц, совершивших преступления против журналистов и других субъектов СМИ, независимо от того, работают они в государственных или негосударственных СМИ. Расследование убийств, нападений и избиений журналистов должно отвечать требованиям в отношении его качества, тщательности, беспристрастности, независимости, оперативности и подлежать общественному контролю.<sup>77</sup>

Оно должно вести к установлению фактов, а также к установлению и, в случае необходимости, наказанию виновных. Его выводы должны основываться на тщательном, объективном и беспристрастном анализе существенных фактов, а ближайшие родственники пострадавшего должны быть вовлечены в процедуру в той мере, в какой это необходимо для защиты его законных интересов. Лица, ответственные за проведение расследования, должны быть независимы и беспристрастны как по закону, так и на практике, а любое лицо или организация, замешанные в деле, не должны каким-либо образом быть причастными к проведению расследования.

Государства-члены при необходимости должны обеспечить предоставление потерпевшим и их семьям эффективных средств поддержки, включая средства правовой защиты, финансовую компенсацию, оказание медицинской и психологической помощи, переезд в другое место и предоставление жилья. Ведущееся или находящееся в стадии рассмотрения уголовное расследование не должно быть препятствием в получении потерпевшими гражданско-правовых средств защиты.

77. Там же.

78. См. *Ризванов против Азербайджана*, 31805/06, 17 июля 2012 г.; *Наджафли против Азербайджана* 2594/07, 2 октября 2012 г.; *Эмин Хусейнов против Азербайджана*, 59135/09, 7 августа 2015 г.

## «Журналисты под давлением»

Физическое нападение, преследования или аресты журналистов ставят под угрозу их основные права свободно высказываться и препятствуют свободному потоку информации. Точно так же это отражается на доступе граждан к информации из различных источников, их возможности участвовать в открытых общественных дебатах и, следовательно, их способности быть активными гражданами. При этом, на фоне общего понимания возросших рисков неоправданного вмешательства в работу журналистов по всей Европе, что вылилось в тревожные сигналы со стороны некоторых стран в адрес Платформы по защите журналистики и безопасности журналистов, реальный размах этого явления и его последствия для журналистики по всему континенту до сих пор не был систематически документирован и исследован.

Исследование, проведенное по заказу Департамента информационного общества Совета Европы под названием «Журналисты под давлением: неоправданное вмешательство, страх и самоцензура в Европе», подробно изучает, какие именно виды необоснованных помех испытывают сегодня журналисты. В нем также исследуется, насколько силен страх такого вмешательства у журналистов, и в какой степени он обуславливает самоцензуру, что ведет к ограничению роли журналистов как общественных наблюдателей. В рамках исследования была собрана информация, полученная с использованием анонимных онлайн-опросников на пяти языках от 940 журналистов из 47 государств-членов, а также из Беларуси. Несмотря на использование нерепрезентативной выборки журналистов, выбранных главным образом из числа членов пяти крупнейших организаций журналистов и организаций по защите свободы выражения мнений, в исследовании делается попытка представить на обсуждение эмпирически обоснованную информацию.

Согласно результатам исследования, за трехлетний период 31% респондентов (как мужчин, так и женщин) подверглись физическому нападению, 46% – угрозе применения силы, в отношении 39% было совершено ограбление/конфискация/уничтожение или кража личного имущества, – все это в связи с осуществлением ими их профессиональной деятельности. Около 13% респондентов (в основном, женщины) сообщили о сексуальных домогательствах и/или насилии, и целых 69% опрошенных сообщили о психологическом насилии в форме запугивания или унижения, главным образом со стороны органов власти. Кроме того, 39% респондентов заявили, что они были объектами целенаправленной слежки, а 23% сообщили, что их запугивали судом. Число случаев психологического насилия и целенаправленной слежки было высоко во всех регионах. В целом, более трети журналистов сообщили, что для них не существует доступных механизмов компенсации, а половина респондентов опасались, что их способность защитить свои источники поставлена под угрозу. Страх перед возможностью необоснованного вмешательства в их работу в будущем был высок, особенно в том, что касается психологического насилия, кибер-агрессии и запугивания со стороны отдельных лиц и групп интересов. Треть респондентов сообщили об обеспокоенности своей личной безопасностью и безопасностью близких. Ощущение страха стать жертвой в будущем непосредственно коррелировало с фактически испытанным необоснованным давлением.

Эти результаты показывают, насколько велико воздействие страха перед вмешательством, испытываемого журналистами в их роли общественных наблюдателей. Значительный процент журналистов сообщили о том, что им приходилось сглаживать углы или даже отказываться от сюжетов критического свойства или вызывающих обостренную реакцию, избирательно подходя к освещаемым темам, пытаясь свести к минимуму провокационные публикации, а также замалчивая информацию или целые сюжеты в угоду требованиям компаний или интересам редакций. Вместе с тем, около 36% респондентов заявили, что подобный опыт лишь увеличил их решимость не заниматься самоцензурой. При этом те, кто сообщал о случаях физического насилия, угроз применения силы и психологического насилия, заявляли, что пережитое заставило их чаще идти на определенные компромиссы в своей работе по сравнению с теми, кто не имел такого опыта.

# ЗАЩИТА ЖУРНАЛИСТОВ И ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ СМИ

## Глава II – Свобода выражения мнений

**С**вобода выражения мнений и свободный поток информации являются основой общественных дебатов и демократии. В своей признанной роли общественных наблюдателей журналисты обеспечивают право общества получать информацию по всем вопросам, представляющим общественный интерес, тем самым способствуя формированию сознательного электората, способного призвать власть к ответу. Однако журналисты и другие субъекты средств массовой информации способны выполнять эту важную роль, только когда они имеют возможность работать без вмешательства и страха перед насилием, произвольными арестами и преследованиями.

■ Суд неоднократно подчеркивал основополагающую обязанность государств-членов предусматривать эффективные системы защиты журналистов и других субъектов СМИ в рамках их более широкого обязательства по созданию благоприятных условий для активных публичных дебатов, в которых каждому предоставляется возможность без опасения выражать свои мнения и идеи. В апреле 2016 года Комитет министров принял рекомендацию о защите журналистики и безопасности журналистов и других субъектов СМИ, в соответствии с которой государствам-членам необходимо создать всеобъемлющие законодательные рамки, гарантирующие общественности доступ к информации, защиту частной жизни или личных данных, конфиденциальность и безопасность средств связи, а также защиту журналистских источников и лиц, сообщающих о правонарушениях.<sup>79</sup> Кроме того, государства-члены должны эффективно защищать физическую и

нравственную неприкосновенность личности путем принятия соответствующих положений уголовного законодательства в целях недопущения совершения преступлений против журналистов, а также путем обеспечения эффективного расследования всех преступлений против журналистов в целях недопущения безнаказанности.

■ Поскольку сбор информации и доказательств является важным подготовительным этапом любой журналистской работы и, по сути, защищается свободой средств массовой информации, конфиденциальность журналистских источников должна быть защищена законодательно и на практике, причем исключения должны быть четко оговорены и ограничены. Кроме того, журналисты не должны подвергаться слежке, поскольку это может оказывать на них сдерживающее воздействие и негативно сказываться на их возможности тщательно контролировать государственную власть.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Не происходит убийств, физических нападений, исчезновений и других форм насилия в отношении журналистов.
- ▶ По требованию журналистов в случаях наличия угроз им обеспечивается защита полиции.
- ▶ Журналисты не подвергаются арестам, задержаниям, тюремному заключению или притеснениям за критику.
- ▶ Отсутствуют притеснения и санкции против журналистов и других субъектов СМИ по политическим мотивам.

<sup>79</sup> Комитет министров, Рекомендация CM/Rec(2016)4, 13 апреля 2016 г.

- ▶ Журналисты не подвергаются словесным угрозам или публичной дискредитации по инициативе или при попустительстве властей.
- ▶ Преступления против журналистов не остаются безнаказанными. Производится независимое, оперативное и эффективное расследование всех преступлений против журналистов, совершенных как государственными, так и негосударственными субъектами. Отправление правосудия производится без задержек.
- ▶ Следователи и суды оперативно и эффективно разбирают дела.
- ▶ Журналисты при осуществлении своей профессии не подвергаются надзору со стороны государства.
- ▶ Конфиденциальность источников информации журналистов защищена законом и на практике, причем исключения должны быть четко оговорены и ограничены.
- ▶ Доступ к информации и документам, находящимся в распоряжении государственных органов, гарантируется законом и на практике.
- ▶ Для того, чтобы работать журналистом, не существует никаких требований со стороны государства. Иностранным журналистам не отказывают в выдаче въездных или рабочих виз из-за их потенциально критических репортажей.

## ВЫВОДЫ

Оценка подтверждает негативную тенденцию последних лет. Журналисты недостаточно защищены от насилия и угроз в 28 государствах-членах, в то время как в 17 государствах-членах ранее удовлетворительные условия ухудшились в связи с ростом числа сообщений о физических нападениях и угрозах в адрес журналистов.

С января 2015 года в государствах-членах были убиты 16 журналистов.<sup>80</sup> Лишь в 12 государствах-членах ситуация сочтена удовлетворительной при отсутствии сообщений о каких-либо формах насилия или угроз в адрес журналистов. Только в 2016 году Платформой по защите журналистики и безопасности журналистов зафиксировано 133 случая предполагаемых угроз в 29 государствах-членах.<sup>81</sup>

80. Парламентская ассамблея, Резолюция 2141 (2017) о «Нападениях на журналистов и свободе СМИ в Европе», 24 января 2017 г. См. <https://goo.gl/i1F4eC>.

81. Платформа по защите журналистики и безопасности журналистов. См <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/home>.

Журналисты и другие субъекты СМИ сталкиваются с цензурой, политическим и экономическим давлением, запугиванием, отсутствием гарантий занятости, злоупотреблением законами о клевете, а также с физическими нападениями, что признано Парламентской ассамблеей Совета Европы в ее недавней резолюции о нападениях на журналистов и свободе СМИ в Европе.<sup>82</sup> Безнаказанность преступлений против журналистов ведет к их повторению и подрывает свободу СМИ.<sup>83</sup> В Хорватии, где с мая 2014 года было зарегистрировано 24 нападения на журналистов, расследование ряда случаев физического нападения или угроз убийства в адрес журналистов, имевших место в 2014 и 2015 годах, не было эффективно завершено и к 2016 году, или же они закончились судебными разбирательствами по делам о мелких правонарушениях или нарушениях общественного порядка.<sup>84</sup>

В 25 государствах-членах отсутствуют какие-либо препятствия для осуществления профессии журналиста, и нет никаких ограничений на работу иностранных журналистов. В шести государствах-членах имелись случаи депортации иностранных журналистов или же им было отказано во въезде.

Все за исключением девяти государств-членов предусматривают правовую основу, признающую конфиденциальность источников информации журналистов, однако имеющиеся механизмы не всегда содержат эффективные гарантии предотвращения раскрытия этих источников. Только в отношении 24 государств-членов не было сообщений о случаях принудительного раскрытия источников.

Эффективность мер по защите конфиденциальности журналистских источников поставлена под вопрос законами о наблюдении, принятыми в некоторых государствах в условиях чрезвычайных обстоятельств и часто с применением чрезвычайных правовых процедур. Комиссар по правам человека подверг критике законодательство о наблюдении, принятое в Польше, которое поставило под угрозу защищенность журналистских источников.<sup>85</sup> В ноябре 2016 года Палатой лордов Соединенного

82. Парламентская ассамблея, Резолюция 2141 (2017) о «Нападениях на журналистов и свободе СМИ в Европе», 24 января 2017 г.; цит. док.

83. См., например, оповещения платформы «Продолжающаяся безнаказанность убийства украинского журналиста-расследователя Георгия Гонгадзе» от 16 ноября 2016 г. и «Вдохновители до сих пор не предстали перед судом, Десять лет после убийства журналистки Новой газеты Анны Политковской» от 7 октября 2016 г.

84. См. Доклад Комиссара по правам человека от 5 октября 2016 г. по результатам его визита в Хорватию, состоявшегося 25-29 апреля 2016 г., CommDH (2016)31.

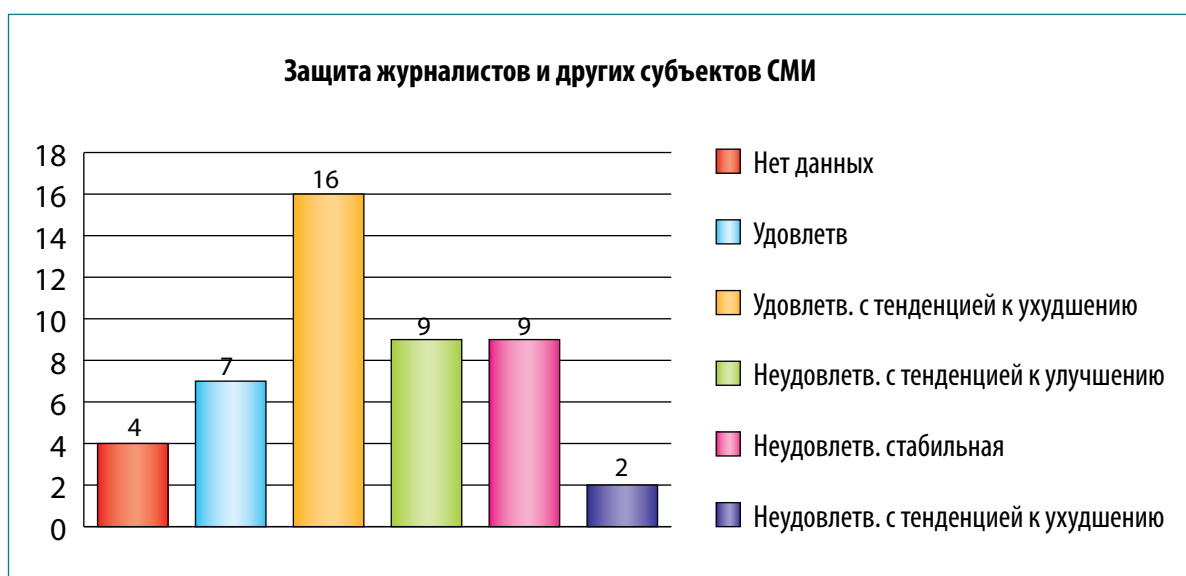
85. См. Доклад Комиссара по правам человека от 15 июня 2015 г. по результатам его визита в Польшу, состоявшегося 9-12 февраля 2016 г., CommDH (2016)23.



Королевства был принят Закон о полномочиях по ведению следствия, который позволил полиции, налоговым инспекторам и другим государственным служащим получать доступ к данным о коммуникационном трафике без предварительного судебного решения.<sup>86</sup> В своем Меморандуме от 17 мая 2016 года<sup>87</sup> Комиссар по правам человека рекомендовал, чтобы в качестве стандартного механизма для санкционирования наблюдения по большей части использовались решения суда, и лишь в некоторых особых случаях санкцию мог бы выдавать глава министерства.

В качестве инструмента повышения прозрачности государственного управления можно

отметить положительную тенденцию по принятию законов, обеспечивающих доступ к документам и информации, находящимся в распоряжении государственных органов. Транспарентность органов государственной власти – одно из ключевых условий надлежащего правления и индикатор того, действительно ли общество является демократическим и плюралистическим, как это было признано Конвенцией Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205, Конвенция Тромсё).<sup>88</sup> В большинстве государств-членов приняты законы о свободе информации, и лишь восемь стран пока не располагают такой правовой базой.



86. См. оповещение Платформы по вопросам безопасности журналистов «Британский проект закона о наблюдении угрожает защищенности журналистских источников» от 16 ноября 2015 г. и обновленный вариант от 18 ноября 2016 г.

87. См. Меморандум Комиссара по проблемам наблюдения и механизмов контроля в Соединенном Королевстве, 17 мая 2016 г., CommDH(2016)20.

88. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ 205) от 18 июня 2009 г. подписана пятью и ратифицирована девятью государствами-членами Совета Европы. После ратификации десятым государством Конвенция вступит в силу.

# НЕЗАВИСИМОСТЬ СМИ

Глава II – Свобода выражения мнений

**Р**едакционная независимость средств массовой информации, в том числе онлайн-СМИ, должна быть гарантирована как в законодательном порядке, так и в проводимой на практике политике, и не должна подвергаться какой-либо форме давления или цензуры с тем, чтобы заставить их редакции следовать тому или иному направлению. Однако, обеспечение независимости средств массовой информации остается одной из главных проблем свободы выражения мнений в Европе. Лицензионные ограничения, произвольное вмешательство в работу профессионалов средств массовой информации, а также различные формы цензуры и самоцензуры являются примерами того, как ограничивается независимость средств массовой информации, будь то государственные или частные СМИ, и как происходят неправомерные посягательства на их редакционную свободу.

■ Совет Европы разработал подробные стандарты независимости средств массовой информации и подчеркнул, что для их обеспечения необходимо одновременное осуществление следующих условий и мер: четкие и справедливые правила в отношении лицензирования вещания; меры защиты против давления и нежелательного контроля над редакционными решениями со стороны политиков, рекламодателей и других господствующих интересов частного сектора, в том числе ограничения на владение СМИ, налагаемые законами о конфликте интересов; независимость регулирующих органов, следящих за рынком средств массовой информации; справедливое и основанное на прозрачных критериях распределение государственных субсидий средствам массовой информации. Независимость средств массовой информации является одним из основополагающих стандартов, который должен соблюдаться: недавно Комитет министров призвал государства-члены защищать независимость средств массовой информации, в том числе путем

обеспечения их экономической независимости и самостоятельности.<sup>89</sup> На международной конференции «Средства массовой информации и демократия», состоявшейся в Праге в ноябре 2016 года, была подчеркнута роль парламентов в защите независимости средств массовой информации и роль СМИ в обществе.<sup>90</sup>

■ Независимость СМИ зависит также и от профессионализма журналистов. Они должны выполнять свою важную функцию в интересах общества, следуя этическим и деонтологическим правилам своей профессии, которые, среди прочего, формулируются в документах их профессиональных организаций. Гарантии независимости СМИ также включают достойную оплату труда журналистов и других субъектов СМИ. Наконец, местные СМИ также играют важную роль в создании благоприятных условий для свободы выражения мнений через независимые средства массовой информации.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Нормативные рамки гарантируют редакционную независимость средств массовой информации от правительства, владельцев СМИ, а также от политических и коммерческих интересов.
- ▶ Редакционная независимость СМИ соблюдается на практике.
- ▶ Печатные, вещательные и интернет-СМИ не подвергаются цензуре. В частных и государственных СМИ отсутствуют признаки самоцензуры.

89. Рекомендация CM/Rec(2016)4[1], цит. док.

90. См. «Средства массовой информации и демократия» конференция в Праге 10-11 ноября 2016 г. Доступно на сайте <https://goo.gl/NAstZP>.

- ▶ Процедуры лицензирования, которым подлежат вещатели, являются открытыми, прозрачными, беспристрастными, а решения лицензирующих органов публикуются. Печатные и интернет-СМИ не обязаны иметь лицензию, которая выходит за рамки обычной регистрации компаний для целей налогообложения.
- ▶ Вещатели, пресса и интернет-СМИ в своей работе не подвергаются произвольному вмешательству и санкциям.
- ▶ Независимость органов, регулирующих деятельность СМИ гарантирована законом и на практике.
- ▶ Общественное вещание имеет институциональную автономию, надежное финансирование и необходимые технические ресурсы, обеспечивающие его свободу от политического или экономического вмешательства.
- ▶ Существуют эффективные меры саморегулирования как средства балансирования прав и обязанностей СМИ.
- ▶ Журналисты работают на основе адекватных рабочих контрактов, предусматривающих достаточный уровень социальной защищенности.

## ВЫВОДЫ

Оценка независимости средств массовой информации, проведенная в данном докладе, показывает, что большинство государств-членов не имеют достаточно сильных нормативно-правовых гарантий и не принимают эффективных мер по обеспечению независимости средств массовой информации. Средства массовой информации часто используются политиками, правительствами, коммерческими и частными структурами в своих политических и экономических целях: это препятствует СМИ в выполнении их роли общественных наблюдателей и ограничивает их плюрализм.

Результаты анализа выявили тенденцию к сокращению редакционной независимости СМИ в большинстве государств-членов. Выявлено наличие того или иного рода цензуры или самоцензуры, возникающей вследствие злоупотребления законами о клевете в отношении журналистов, неудовлетворительных условий труда журналистов и других субъектов СМИ, а также политического и экономического давления.

Условия работы журналистов представляют серьезную проблему почти во всех государствах-членах. Журналистская профессия явно становится

все более ненадежной, и все меньшее число журналистов имеют постоянную работу. Это ведет к усилению самоцензуры, когда журналисты, чтобы сохранить работу, все больше склоняются к тому, чтобы не публиковать материалы, идущие вразрез с интересами их работодателя или правительства.<sup>91</sup> Лишь немногие государства-члены предоставляют журналистам механизмы социальной защиты на случай смены собственника средства массовой информации или его редакционной политики.

Менее половины государств-членов Совета Европы создали полностью независимые регулирующие органы. Недостаточная независимость средств массовой информации также проявляется всегда, когда речь заходит о финансовой независимости.<sup>92</sup> В 2016 году регистрировались случаи вмешательства правительств в процедуры назначения и увольнения членов советов директоров общественных средств массовой информации.

В выводах пражской конференции по теме «Средства массовой информации и демократия», проводившейся в ноябре 2016 года, содержится призыв к государствам-членам воздерживаться от создания политических препятствий независимости СМИ, а также обеспечить их устойчивое финансирование с тем, чтобы они могли выполнять свою миссию.

В Хорватии правительство потребовало прекращения полномочий органа, регулировавшего вещание, и увольнения всех его членов.<sup>93</sup> Директор Хорватского радио и телевидения (ХРТ) был смещен с должности по решению парламента на основании негативного отчета наблюдательного комитета, который сам назначил нового временного директора. После избрания нового правительства еще более 70 человек, работавших в качестве управляющих, редакторов, журналистов, инженеров и экспертов в общественных средствах массовой информации, были смещены или заменены.<sup>94</sup>

В Польше в конце 2015 года был принят «Малый закон о средствах массовой информации» как законодательный акт временного характера со сроком действия до конца июня 2016 года. Закон

91. См. исследование «Журналисты в опасности: издержки профессии?», доступно на сайте <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/new-council-of-europe-study-on-journalists-at-risk-part-of-the-job>.

92. См. Томас Хаммарберг и др. Права человека и изменяющийся медийный ландшафт. Издание Совета Европы, Страсбург (<http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/MediaLandscape2011.pdf>).

93. См. Оповещение Платформы «Атаки на независимость хорватской общественной вещательной компании и органа, регулирующего вещание» от 16 марта 2016 г. с обновлением от 13 мая 2016 г.

94. См. Доклад Комиссара по правам человека по результатам его визита в Хорватию, проходившего с 25 по 29 апреля 2016 г. (5 октября 2016 г.).

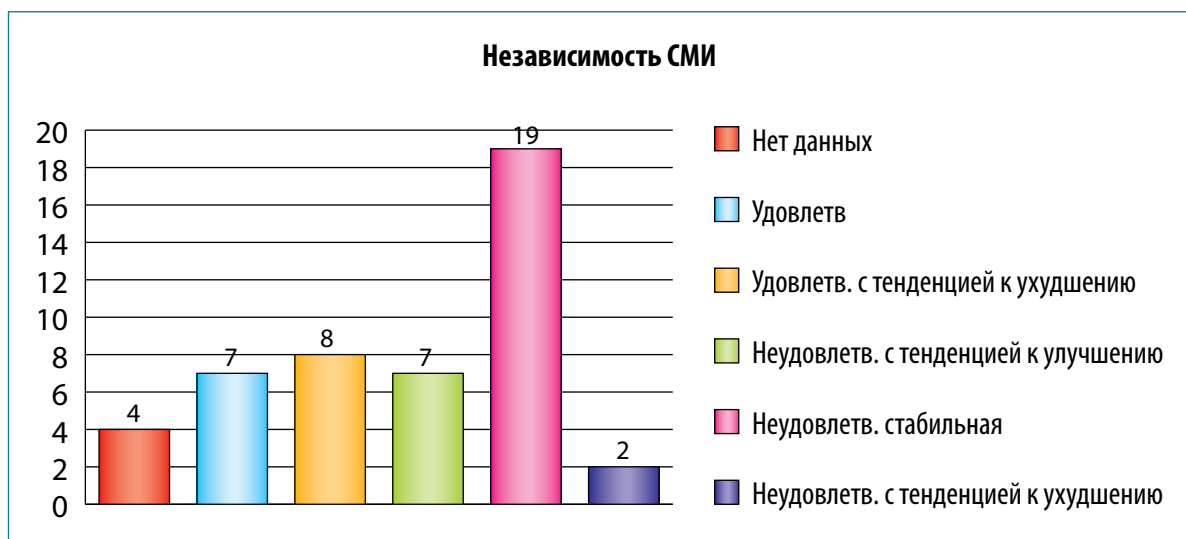
внес изменения в полномочия регулирующего органа в отношении назначения членов советов директоров и контроля за общественными средствами массовой информации. Законом устанавливалось назначение членов советов директоров общественных СМИ непосредственно государственным казначейством.<sup>95</sup> 7 июля 2016 г. вступил в силу новый закон о Совете национальных СМИ, согласно которому двое из пяти членов Совета назначаются оппозиционными партиями.

■ В октябре 2016 года Сенат Румынии принял законопроект об отмене платы за лицензию общественными СМИ и об их прямом финансировании из государственного бюджета.<sup>96</sup>

■ Снижение активности медиарынков создает реальную угрозу редакционной независимости.

В этом отношении характерен недавний пример венгерской газеты *Hetcsabadшаg*: эта газета, являвшаяся одним из важнейших рупоров оппозиции, была вынуждена закрыться.<sup>97</sup>

■ Оплачиваемая государством реклама, так же, как и прямое или косвенное финансирование со стороны правительств, если они не осуществляются на основе справедливых и недискриминационных критериев, представляют собой угрозу независимости СМИ, поскольку таким образом создается непрозрачная система выборочной государственной поддержки. Эта практика превращается во все более распространенный и легкий способ для правительств влиять не только на редакционную политику СМИ, но и на сам рынок средств массовой информации.



95. См. Доклад Комиссара по правам человека по результатам его визита в Польшу, 15 июня 2016 г. (CommDH (2016)23).

96. См. Оповещение Платформы «В Румынии отменена плата за общественное вещание» от 21 октября 2016 г.

97. См. Оповещение Платформы «В Венгрии закрыто крупнейшее ежедневное оппозиционное издание» от 12 октября 2016 г.

# ПЛЮРАЛИЗМ И РАЗНООБРАЗИЕ СМИ

Глава II – Свобода выражения мнений

**Д**оступ к различным источникам информации позволяет человеку сформировать обоснованное мнение и непосредственным образом способствует плюрализму политических дискуссий и созданию информированного электората.

■ Суд поддержал правомерность различных форм регулирования со стороны государственных органов, если оно необходимо для содействия плюрализму средств массовой информации.<sup>98</sup> Введение структурных ограничений через систему лицензирования, а также пределов и ограничений на владение СМИ может рассматриваться как мера, ограничивающая естественную тенденцию к олигополии на медиарынках, позволяя разумному числу разнообразных СМИ функционировать в государствах-членах без влияния какого-либо одного доминирующего мнения.

■ Нормативно-правовая база, гарантирующая прозрачность владения средствами массовой информации, является основополагающим условием плюрализма СМИ, поскольку знание фактического владельца медиа-компании необходимо, когда речь заходит о приоритетах внимания СМИ и возможном конфликте интересов. Таким образом, транспарентность важна для граждан и общества в целом для разрешения проблемы возможного ненадлежащего влияния на средства массовой информации. Полный доступ к информации о владельцах средств массовой информации важен также и для регулирующих органов.

■ Общественные и местные СМИ могут внести решающий вклад в развитие общественных дебатов, политического плюрализма и осведомленности граждан о различных существующих мнениях, в частности, путем предоставления различным группам

общества, в том числе культурным, языковым, этническим, религиозным или другим меньшинствам, возможности получать и распространять информацию, выражать свои мнения и обмениваться идеями. В соответствии со стандартами Совета Европы, государственные средства массовой информации должны быть источником особенно беспристрастной информации и комментариев, являясь трибуной для плюралистических общественных дискуссий, и обеспечивая предоставление самой разнообразной информации с тем, чтобы сбалансировать любую возможную необъективность медиарынка и частных СМИ.

■ Государствам-членам следует обеспечить, чтобы существующие государственные медийные организации занимали заметное место, в том числе и в новом медийном ландшафте, и играли активную роль в содействии социальной сплоченности и интеграции всех сообществ, социальных групп и поколений. В целях обеспечения объективности и независимости государственных СМИ должны приниматься меры, поощряющие разнообразие мнений в средствах массовой информации, например, такие правила формирования советов директоров государственных СМИ, которые обеспечивали бы независимость этих СМИ и ограничивали влияние политических и коммерческих интересов на назначение их менеджеров и персонала.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Общественность имеет доступ к достаточному количеству разнообразных печатных, вещательных и интернет-СМИ, представляющих широкий спектр политических и социальных точек зрения, в том числе к иностранным и международным ресурсам.
- ▶ Концентрация в одних руках средств массовой информации регулируется посредством эффективных правил и контролируется

<sup>98</sup> См. среди прочего: Европейский суд по правам человека, *Дело Чентро Эуропа 7 С.Р.Л. и Ди Стефано против Италии* (Жалоба № 38433/09), 7 июня 2012 г.

государственными органами, наделенными полномочиями противодействовать такой концентрации.

- ▶ Информация о владельцах средств массовой информации и силах, имеющих экономическое влияние на СМИ, легко доступна для общественности.
- ▶ Все виды СМИ имеют справедливый и равный доступ к техническим и коммерческим каналам распространения и сетям электронной связи.
- ▶ Средства массовой информации представляют различные интересы и группы внутри общества, в частности, местные общины и меньшинства. Средства массовой информации активно содействуют представительству меньшинств и разнообразию в своей внутренней организации, в том числе в руководящих советах СМИ и органах саморегулирования.
- ▶ Государственные СМИ играют активную роль в содействии социальной сплоченности и интеграции общества посредством активного взаимодействия с различными социальными группами, меньшинствами, инвалидами и представителями всех поколений.
- ▶ Средства массовой информации, включая государственные СМИ, имеют справедливый и равный доступ к оплачиваемой государством рекламе и государственным субсидиям.
- ▶ Политические партии и кандидаты получают справедливый и равный доступ к средствам массовой информации. Освещение выборов вещательными СМИ является сбалансированным и беспристрастным.

## ВЫВОДЫ

Выводы, сделанные в 2016 году, показывают, что нормативно-правовые гарантии плюрализма на медиарынке часто не могут обеспечить существование разнообразного медийного ландшафта в связи с тем, что они недостаточны для выполнения поставленной задачи, или потому, что они неэффективно применяются. В частности, существует взаимосвязь между высокими уровнями концентрации и низким уровнем разнообразия СМИ. Отсутствие четких ограничений в отношении владения средствами массовой информации в целом приводит к снижению плюрализма и разнообразия СМИ.

Примерно в половине государств-членов информация о владельцах СМИ и экономическом влиянии на средства массовой информации в той или иной форме доступна общественности и/или органам, регулирующим деятельность СМИ. Во многих государствах-членах владение средствами

массовой информации остается непрозрачным, что ограничивает подотчетность СМИ и реальный плюрализм, особенно, когда в законодательстве не предусмотрены обязательства, требующие от медиаконцернов публиковать структуры их собственности.

В ряде случаев общественные вещатели ориентируются на коммерческий успех, в связи с чем их программные стратегии руководствуются потребностями рекламодателей и спонсоров, а не их обязательствами перед обществом. Венецианская комиссия сочла, что запрет на платную политическую рекламу в Венгрии несправедливо ущемляет интересы оппозиции и создает для правящего большинства господствующую позицию в средствах массовой информации, что может привести к снижению разнообразия на медиарынке.<sup>99</sup> Парламентская ассамблея призвала Венгрию частично пересмотреть свое законодательство о СМИ в соответствии с Заключением Венецианской комиссии № 798/2015.<sup>100</sup>

Диалог на уровне экспертов между правительством Польши и Советом Европы относительно проекта большого пакета законов о СМИ, касающихся общественных средств массовой информации Польши, привел к выводу о том, что некоторые положения предлагаемых законов ограничивают плюрализм средств массовой информации, ущемляя возможность меньшинств выражать свои мнения.<sup>101</sup> В отношении Грузии, несмотря на принятие закона о вещании, призывающего все ответственные органы к дальнейшему укреплению независимости и разнообразия государственных и частных СМИ, были высказаны опасения относительно произошедших и продолжающихся смен собственников СМИ, сказывающихся на уровне плюрализма и разнообразия средств массовой информации. Предпринимаемые усилия по смене владельца самого популярного телеканала страны продолжают вызывать обеспокоенность многих международных партнеров и гражданского общества.<sup>102</sup>

Что касается политического плюрализма и плюрализма в средствах массовой информации во время избирательного периода, законы о СМИ

99. См. Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии по вопросам свободы выражения мнений и свободы СМИ, доступно на сайте <https://goo.gl/4n0MJn>.

100. Резолюция Парламентской ассамблеи 2141 (2017) о «Нападениях на журналистов и свободе СМИ в Европе», доступно на сайте <https://goo.gl/o0WyxK>.

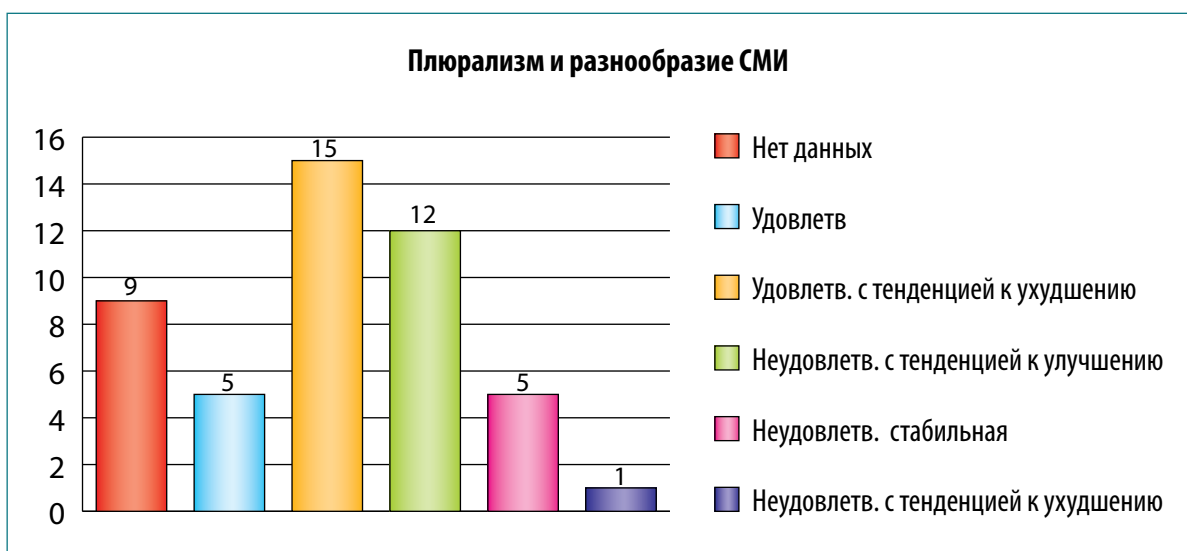
101. См. Экспертное заключение Совета Европы о трех проектах законов об общественных средствах массовой информации Польши (DGI (2016)13) от 6 июня 2016 г., на сайте <https://goo.gl/D0BfjB>.

102. Резолюция Парламентской ассамблеи 2141 (2017), цит.док.

в государствах-членах обычно устанавливают правила, направленные на справедливое представительство всех политических взглядов в новостных и информационных программах, по крайней мере, в государственных СМИ. Критические ситуации по-прежнему возникают в тех государствах-членах, где из-за концентрации средств массовой информации в одних руках и наблюдающегося параллелизма государственных средств массовой информации и правящих партий основной принцип справедливого предоставления информационного пространства всему спектру политических взглядов на практике игнорируется. Важную роль в формировании общественного мнения в период выборов играют Интернет-СМИ. Продолжаются дискуссии о том, насколько актуальным может быть их влияние и как

ограничить нежелательные последствия для плюрализма СМИ от использования алгоритмов по созданию персонализированных новостных лент, а также потенциальных кампаний по дезинформации и распространению поддельных новостей (см. Вставку о феномене «фальшивых новостей»).

■ Позитивным событием стало принятие в ноябре 2016 года во Франции закона, предусматривающего новые гарантии для журналистов и субъектов средств массовой информации в целях обеспечения свободы, независимости и плюрализма СМИ. В начале 2017 года в Ирландии был внесен проект закона о владении средствами массовой информации, явившийся ответом на растущую обеспокоенность потенциальной концентрацией средств массовой информации в одних руках в результате предполагаемых слияний и поглощений.



# СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ В ИНТЕРНЕТЕ

## Глава II – Свобода выражения мнений

**И**нтернет создает новые возможности для обеспечения и осуществления свободы выражения мнений, поскольку, в отличие от любого другого средства, он позволяет людям легко искать, получать и распространять информацию невзирая на национальные границы.

Любые вмешательства в свободу выражения мнений в Интернете должны устанавливаться законом, преследовать правомерную цель, предусмотренную в статье 10.2 Конвенции, и должны осуществляться лишь тогда, когда этого невозможно избежать в демократическом обществе. Кроме того, любые вмешательства должны основываться на решении судебного или другого независимого органа.

В то время, как онлайн-среда предоставляет широкие возможности для свободы выражения мнений и распространения информации, она также создает и новые вызовы. Основополагающую роль в распространении контента в Интернете играют интернет-посредники. Правовые рамки, регулирующие деятельность посредников, должны признать эту их роль и содержать все необходимые гарантии свободы выражения мнений, а также права на неприкосновенность частной жизни. При этом они также должны учитывать и противодействовать использованию Интернета для незаконной деятельности, не подпадающей под действие Конвенции, такой как распространение ненависти и призывы к насилию. Кроме того, государства-члены должны создать эффективные гарантии против произвольного мониторинга и надзора за пользователями Интернета, препятствующих свободному распространению информации и идей в Интернете.

Совет Европы принимает активное участие в продолжающемся диалоге со всеми заинтересованными сторонами с тем, чтобы

гарантировать, что при всех обсуждениях, касающихся Интернета, на первом плане стояла защита прав и свобод, закрепленных в Конвенции. В апреле 2016 года Комитет министров принял рекомендацию государствам-членам относительно свободы в Интернете, в соответствии с которой государствам-членам рекомендуется периодически оценивать уровень соблюдения и осуществления прав человека и основных свобод в Интернете с целью подготовки национальных отчетов по этой теме.

Цель стратегии Совета Европы в области управления Интернетом заключается в обеспечении того, чтобы государственная политика в отношении Интернета, была ориентирована на человека и способствовала осуществлению демократии в Интернете, защите пользователей, а также защите и соблюдению прав человека в Интернете. Еще один из аспектов, на котором заостряет внимание данная стратегия, это – содействие распространению медийной и информационной грамотности, то есть способности самостоятельно и критически интерпретировать поток, содержание, ценность и последствия информационных сообщений во всех их многочисленных формах, а также в полном объеме использовать возможности, предоставляемые новыми коммуникационными технологиями.

В соответствии с рекомендациями, изложенными в предыдущем ежегодном докладе Генерального секретаря, в комитете экспертов по интернет-посредникам Руководящей группы по СМИ и информационному обществу готовится проект новой рекомендации Комитета министров государствам-членам в отношении интернет-посредников. Цель данной рекомендации – обеспечить создание соответствующей принципам верховенства права нормативно-правовой базы взаимоотношений органов власти и интернет-посредников с учетом прав и обязанностей тех и других в области прав человека.



Также были предприняты шаги для создания платформы по партнерству в интересах прав человека, демократии и верховенства права между Советом Европы и интернет-компаниями в целях создания инструмента для более тесных консультаций с посредниками по вопросам, связанным с соблюдением и осуществлением прав человека и, в частности, свободы выражения мнений, в Интернете.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Имеется подключение к Интернету, доступное физически и по цене каждому, без какой-либо дискриминации.
- ▶ Ограничения в отношении интернет-контента устанавливаются законом, преследуют правомерные цели, изложенные в статье 10 Конвенции, и осуществляются лишь тогда, когда этого невозможно избежать в демократическом обществе. Закон предусматривает достаточные гарантии против злоупотреблений, в том числе контроль за объемом ограничения и эффективный судебный контроль.
- ▶ В каждом отдельном случае определение сферы действия меры по блокированию или фильтрации интернет-контента осуществляется судебным или другим независимым органом с должным учетом пропорциональности этих мер.
- ▶ Государство – постоянно или на время каких-то событий - не блокирует доступ или использование социальных сетей и других интернет-платформ.
- ▶ Интернет-посредники не осуществляют мониторинг поведения своих пользователей в сети, будь то в коммерческих, политических или любых других целях.
- ▶ Интернет-посредники не несут ответственности за информацию, распространяемую с помощью предоставляемой ими технологии, кроме случаев, когда они знают о незаконной деятельности или контенте и не предпринимают оперативных мер для его удаления.
- ▶ Интернет-посредники не подвергают цензуре контент, создаваемый или передаваемый интернет-пользователями.
- ▶ Не осуществляется никакого наблюдения за сообщениями и активностью пользователей в Интернете, кроме случаев, когда это строго соответствует Статье 8 Конвенции.
- ▶ Проводится соответствующая образовательная политика в целях повышения уровня

информационной и медийной грамотности, а также совершенствования навыков знаний и критического понимания пользователями интернете-контента.

## ВЫВОДЫ

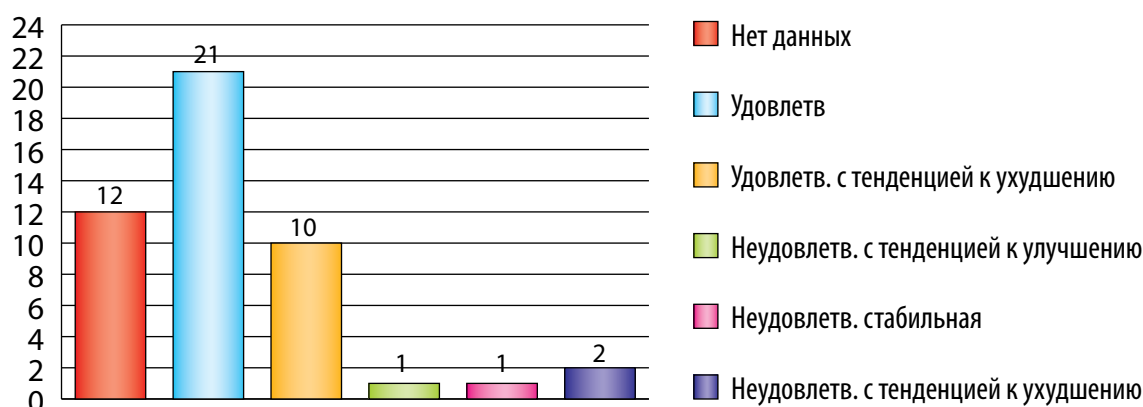
В целом, Интернет имеется в наличии и доступен большинству граждан в государствах-членах. Данные показывают стабильную положительную ситуацию почти в половине государств-членов, и большинство стран предоставляют свободный доступ в Интернет. Несмотря на растущее проникновение широкополосного Интернета, в некоторых государствах-членах все еще существует проблема с доступом в Интернет. Кроме того, даже в государствах-членах со свободным доступом в сеть наблюдаются существенные различия в доле населения, имеющей доступ к широкополосному Интернету.

Ограничения на интернет-контент обычно устанавливаются законом. В большинстве государств-членов правила в отношении традиционных средств массовой информации были распространены и на онлайн-СМИ. Лишь некоторые государства ввели специальные правила для регулирования незаконного контента, распространяемого через Интернет. В шести государствах-членах данные свидетельствуют об ухудшении ситуации, поскольку ограничения на свободу выражения мнений в Интернете четко не определены в законодательстве. Произвольные ограничения свободы выражения мнений могут, в частности, возникать, когда основания для ограничения или фильтрации контента в Интернете являются расплывчатыми и широкими, например, с использованием таких определений как «унижение национального достоинства», «экстремизм», «пропаганда терроризма» или «оправдание терроризма».

В большинстве государств-членов власти воздерживаются от произвольной фильтрации или блокирования интернет-контента, обеспечивая, чтобы все ограничения в отношении контента основывались на решениях суда или другого независимого органа. Некоторые государства-члены учредили специальные органы, играющие ведущую роль в ограничениях по содержанию или удалении материалов из Интернета на основе специальных правил, разработанных для онлайн-среды. В этой связи оправданна обеспокоенность в отношении независимости этих органов и их воздействия на свободу выражения мнений.

Что касается нормативной базы в отношении интернет-посредников и их ответственности за распространение онлайн-контента, государства-члены, в основном, используют одни и те же подходы: посредники не несут ответственности за информацию, распространяемую с помощью предоставляемой

## Свобода выражения мнений в Интернете



ими технологии, кроме случаев, когда они знают о незаконной деятельности или контенте и не предпринимают оперативных мер для его удаления. Однако, интерпретация этого правила в разных странах различна. Например, государства-члены демонстрируют различные подходы к тому, что квалифицируется как «знание» и/или «оперативное удаление», и существуют различные процедуры удаления незаконного контента. Хотя Суд в целом считает, что государства-члены имеют широкую свободу усмотрения при оценке того, какие меры «необходимы» для достижения законной цели, оправдывающей ограничения свободы выражения мнений, отсутствие общего подхода ведет к вариациям предоставляемого уровня защиты свободы выражения мнений в различных странах Европы.

Различные законодательные инициативы в государствах-членах расширили возможности для слежения за перепиской пользователей Интернета. Хотя на первый взгляд ситуация в большинстве государств-членов Совета Европы остается неизменной по сравнению с 2015 годом, с небольшим числом случаев осуществления слежки, будь то в коммерческих, политических или иных целях, сам факт, что новейшие технологии используются для массового мониторинга сообщений с целью предотвращения инцидентов, вызывает озабоченность. В январе 2016 года Суд постановил, что во избежание злоупотреблений такое законодательство должно обеспечивать достаточно точные, эффективные и всеобъемлющие гарантии в отношении инициации, исполнения и прекращения таких мер. Наиболее важно, чтобы на всех этапах рассмотрения, от санкционирования до применения мер по слежению, осуществлялся строгий судебный контроль, и только в чрезвычайных ситуациях такой контроль может осуществляться постфактум.<sup>103</sup>

10 июня 2016 года российская Государственная Дума приняла поправки к Закону «Об информации,

информационных технологиях и о защите информации». Согласно этим поправкам, «агрегаторы новостей», имеющие более 1 миллиона ежедневных пользователей, обязаны проверять достоверность «общественно-важной» информации перед ее распространением. Закон содержит ряд широких определений, которые могут быть использованы для злоупотреблений. Он также возлагает ответственность за контент, предоставляемый третьими лицами, на посредников, что может привести к росту мониторинга и удалению контента.<sup>104</sup>

Во второй половине 2016 года в Европе и за ее пределами начались дебаты относительно использования платформами социальных сетей алгоритмов для создания персонализированных лент новостей, что может ограничить множественность источников и правдивость информации, распространяемой социальными сетями (см. также врезку о «поддельных новостях»). В некоторых государствах-членах обсуждаются нормативные решения, которые могут войти в противоречие со Статьей 10 Конвенции и привести к осуществлению цензуры интернет-посредниками. Более подходящим ответом может стать создание сайтов, специализирующихся на проверке фактов, а также и добровольные инициативы по идентификации и исправлению неверной информации.

И, наконец, в большинстве государств-членов по-прежнему большое значение имеет адекватная политика по дальнейшему развитию информационной и медийной грамотности, а также расширению навыков, знаний и критического понимания онлайн-контента. В Финляндии и Швеции разработаны успешные целевые образовательные программы, в том числе руководства о том, как реагировать на разжигающие ненависть сообщения в социальных сетях.

103. *Шабо и Висси против Венгрии* (Жалоба № 37138/14), 12 января 2016 г.

104. См. Оповещение Платформы «Закон об агрегаторах новостей подрывает свободу СМИ в Интернете» от 16 июня 2016 г.

## Феномен «фальшивых новостей»

Во второй половине 2016 года, в частности, в период проведения референдума о членстве Соединенного Королевства в Европейском союзе и президентских выборов в Соединенных Штатах усилилась общественная и политическая озабоченность массовым распространением в Интернете заведомо ложной и вводящей в заблуждение информации.

Ложная информация, слухи и пропаганда всегда существовали и всегда были особенно распространены в периоды политической напряженности, например, перед выборами. Однако сегодня такая информация может быть быстро подготовлена и распространена в Интернете, в частности, через социальные сети и, как правило, без предварительной проверки ее точности или достоверности, а также без какого-либо редакторского контроля. Ее источники часто анонимны, а распространение происходит автоматически, в том числе через ботов в социальных сетях, маскирующихся под реальных людей, которые ставят «лайки» и распространяют дезинформацию.

Хотя есть веские основания для беспокойства в связи со столь мгновенным и массовым распространением лжи и дезинформации, эту проблему следует рассматривать в более широком контексте. Данное явление представляет собой симптом глубокого недоверия граждан к средствам массовой информации. Мы наблюдаем упадок независимой, точной и профессиональной журналистики, когда традиционные СМИ теряют финансирование и рычаги влияния, а социальные сети все чаще становятся основными распространителями новостей.

Тем не менее, социальные сети играют положительную роль в осуществлении свободы выражения мнений и информации, а также в содействии демократическому участию. Как традиционные СМИ, так и социальные сети с высокой степенью ответственности отреагировали на озабоченность в обществе в связи с распространением ложной информации. Отдельные СМИ усилили свои возможности по проверке фактов, в то время как реакция некоторых социальных сетей выразилась в разработке и применении ими инструментов, позволяющих пользователям отмечать возможные ложные сообщения, которые затем проверяются на точность сторонними организациями по проверке фактов.

Любой ответ на вызов, который представляет собой распространение ложной информации, должен быть направлен не на симптомы проблемы, а на ее глубинные причины и должен быть тщательно взвешен, чтобы не нанести вреда законному осуществлению прав человека и демократическому участию. Совет Европы уже предпринимает шаги в связи с особой ролью социальных сетей, проводя работу по подготовке рекомендации Комитета министров по вопросу интернет-посредников. Цель этой работы – обеспечить правовую базу отношений между органами власти и интернет-посредниками, основанную на принципах прав человека и верховенства права. Комитет участников Конвенции по киберпреступности (СЕД № 185, Будапештская конвенция) содействует сотрудничеству между международными компаниями-поставщиками услуг и национальными правоохранительными органами в целях предоставления информации по учетным записям пользователей и веб-сайтам, вовлеченным в преступную деятельность. Совет Европы также создает платформы для партнерских отношений с крупнейшими интернет-компаниями, в рамках которых предоставляется возможность для обсуждения проблем, связанных с распространением ложной и вводящей в заблуждение информации.

Другие мероприятия также помогают найти ответ на данный вызов посредством разработки ответных сообщений, ставящих под вопрос точность передаваемой информации и разнообразящих точки зрения, представляемые средствами массовой информации, в том числе через поддержку средств массовой информации внутри общин, а также через подготовку и организацию цифровых программ гражданского образования, в которых особое внимание уделяется медийной и информационной грамотности, а также образованию в области прав человека с целью помочь молодым людям развить необходимые навыки критического мышления, помогающие ориентироваться в цифровом пространстве.



## ГЛАВА III

# СВОБОДА СОБРАНИЙ И СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ



# ВВЕДЕНИЕ

## Глава III – Свобода собраний и свобода объединений

**С**вобода собраний и объединений, защищаемая статьей 11 Конвенции, является главной формой осуществления принципа плюрализма. Право отдельных людей и групп собираться и выражать свои взгляды, в том числе непопулярные идеи или интересы меньшинств, является определяющей чертой здоровой демократии. Гражданскому обществу жизненно необходима эта свобода, дабы оно могло защищать общественные интересы, разоблачать нарушения прав человека и противодействовать злоупотреблениям властью.

■ Свобода собраний и объединений не является абсолютным правом. Ее ограничения возможны, когда, например, без них это право осуществлялось бы способами, которые угрожают интересам более широких слоев общества. Тем не менее, власти должны обеспечить, чтобы любые ограничения были соразмерными и применялись как можно более деликатным образом.

■ Популизм не признает универсального характера свободы собраний и объединений. Он признает легитимными те группы и акции, которые поддерживают популизм, на том основании, что они выражают волю «народа», а группы и акции, выступающие против, объявляются противозаконными. Таким образом, популизм предлагает выборочный подход к свободе собраний и объединений: это право сохраняется для некоторых, но не для всех.

■ Государства-члены Совета Европы должны создавать и поддерживать прочные правовые рамки, позволяющие всем – на практике и без дискриминации – осуществлять свободу мирных собраний и объединений. Следует избегать таких законов, которые были бы чрезмерно ограничительными или давали слишком широкую свободу усмотрения органам власти, так как такие законы очень легко могут привести к злоупотреблениям.

■ В дополнение к обеспечению надлежащей правовой защиты демократические правительства

несут ответственность за создание благоприятной среды для мирных собраний. Даже в случае несоблюдения всех официальных требований, таких как предоставление властям предварительного уведомления, важно, чтобы собрания, не наносящие явного вреда, автоматически не разгонялись, и чтобы организовавшие их группы могли беспрепятственно продолжать свою работу.

■ Органам власти следует установить весьма высокую планку для решений по ограничению деятельности НПО, например, в связи с опасениями по поводу общественной безопасности. Любые ограничения, устанавливаемые по каким-либо иным соображениям, должны быть явно необходимыми и минимально возможными. Государствам-членам Совета Европы следует стремиться к созданию такой политической культуры, в которой НПО ощущали бы, что независимо от их конкретных взглядов, государство ценит их вклад в демократию. Эти группы должны иметь право обращаться за финансированием и получать его, в том числе от институциональных или индивидуальных доноров из других государств.

■ Рекомендации, содержащиеся в прошлогоднем докладе, в отношении подготовки новых руководящих принципов «для обеспечения реального гражданского участия в принятии политических решений», направлены на расширение участия гражданского общества в Организации и пересмотр основных положений, касающихся статуса МНПО.

■ Для осуществления этих рекомендаций был принят ряд мер. Указанные руководящие принципы были включены в работу и круг ведения Европейского комитета по вопросам демократии и управления. В настоящее время проводится обзор существующей практики и стандартов в государствах-членах в отношении гражданского участия в принятии политических решений.

■ Пересмотренные руководящие принципы относительно предоставления МНПО статуса

участников Организации были подготовлены и будут представлены в Комитет министров этой весной.

■ В прошлогоднем докладе также содержались рекомендации о приведении законодательства, правил и практики в государствах-членах в соответствие со стандартами Совета Европы. В том, что касается реформирования проблемного законодательства, достигнутый прогресс весьма незначителен.

■ Учреждения Совета Европы сообщают о растущем числе случаев нарушения свободы собраний и объединений. В некоторых странах осуществление свободы объединений стало более затруднительным. Были приняты законодательные акты, вмешивающиеся в работу НПО и ограничивающие их деятельность путем чрезмерных требований, обязательств по представлению отчетности или произвольных санкций. Ограничительный подход к НПО, особенно к тем, которые выполняют функцию общественного контроля, несовместим с плюралистической демократией. НПО должны иметь право запрашивать и получать финансирование из различных источников, в том числе от иностранных или международных организаций, при единственном условии соблюдения ими законов по таможенному контролю, валютному регулированию, борьбе с отмыванием денег и финансированию выборов и политических партий.

■ Дабы отразить все эти изменения, были пересмотрены критерии оценки свободы объединений, позволяющие получать более конкретные сведения о качестве правовой базы и ее применения на практике.

■ В прошлогоднем докладе также содержалась рекомендация о пересмотре стандартов в

отношении иностранного финансирования НПО. Это очень сложный и спорный вопрос, который в настоящее время изучается Венецианской комиссией. Исследование по этой теме должно быть опубликовано в 2017 году.

■ В сообщениях из ряда стран указывалось на чрезмерное применение силы правоохранительными органами во время протестов, в том числе против журналистов или медиков. Вопрос безопасности журналистов, освещающих публичные демонстрации, был специально поднят в прошлогоднем докладе: Венецианская комиссия и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ) при консультациях с Платформой Совета Европы по вопросам содействия защите журналистики и безопасности журналистов, сейчас изучают этот вопрос, чтобы, возможно, отразить его в своих совместных «Руководящих принципах в отношении свободы мирных собраний». Это непростая проблема, при решении которой необходимо найти правильный баланс между обязанностью властей обеспечивать безопасность журналистов и правом журналистов на свободное и беспрепятственное освещение демонстраций.

■ По всем этим причинам рекомендации этого года направлены на формирование твердой, гласной и недвусмысленной приверженности государственных властей осуществлению свободы собраний и свободы объединений. Необходимы более активные действия Совета Европы по стимулированию правовых реформ и, прежде всего, конкретных действий по совершенствованию применения законодательства и нормативных актов.



# СВОБОДА СОБРАНИЙ

Глава III – Свобода собраний и свобода объединений

## 1. Правовые гарантии и разумное исполнение закона

■ Право на мирные собрания наряду со свободой выражения мнений и свободой объединений лежит в основе любой функционирующей демократической системы. Публичные демонстрации и митинги следует рассматривать как самые обычные явления, представляющие собой составную часть плюралистической демократии. Собрания могут проводиться с самыми разнообразными целями, в том числе для выражения мнений и защиты общих интересов, для празднований и торжеств, пикетирования и протеста, а также с целью выражения самых разнообразных, непопулярных и шокирующих мнений или взглядов меньшинств. Таким образом, защита свободы мирных собраний имеет решающее значение для создания толерантного и плюралистического общества, в котором группы, придерживающиеся различных убеждений, обрядов или политических взглядов могут мирно сосуществовать.

■ Свобода собраний не является абсолютным правом и может подлежать ограничениям, однако она должна соответствовать требованиям, изложенным в статье 11 Конвенции, а также в большинстве национальных конституций. Государства не только обязаны воздерживаться от необоснованного вмешательства в осуществление права на свободу собраний, но также создавать надлежащие механизмы и процедуры для обеспечения его осуществления на практике всеми и без дискриминации.

■ Органы государственной власти могут требовать соблюдения разумных и законных положений о публичных мероприятиях, таких как система предварительного уведомления, и могут налагать санкции за их нарушение. Когда происходят попытки обойти установленные правила, разумно ожидать, что власти будут реагировать на это. Однако Суд и Венецианская комиссия неоднократно подчеркивали, что обеспечение соблюдения таких правил не может являться самоцелью. Отсутствие предварительного разрешения и, соответственно, «незаконность» мероприятия не дают карт-бланш властям; их действия по-прежнему ограничены

требованием о пропорциональности, изложенным в статье 11 Конвенции. Власти должны всегда выбирать наиболее щадящие способы достижения законных целей, перечисленных в Статье 11. Ограничения на основе контента (визуального или звукового содержания сообщений) могут быть допустимы лишь в крайних случаях, например, при наличии непосредственной угрозы насилия. Ограничения по времени, месту и виду собрания не должны препятствовать передаче сообщения, а альтернативы, предлагаемые властями, должны быть разумными и соответствовать тому принципу, что собрание должно проводиться «в пределах видимости и слышимости» его целевой аудитории.

■ Законы о свободе собраний, допускающие несоразмерные санкции (как денежные, так и неденежные) за административные правонарушения без применения насилия, оказывают сильное сдерживающее воздействие на потенциальных организаторов и участников мирных публичных мероприятий.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Существует соответствующая правовая основа для осуществления свободы собраний, предусматривающая возможности ее ограничения лишь с соблюдением установленных процедур и в соответствии с принципом соразмерности.
- ▶ Применение законодательства о свободе собраний основывается на презумпции в пользу проведения собраний.
- ▶ Административным органам не предоставляется чрезмерная свобода усмотрения, и они не присваивают себе таких полномочий.
- ▶ Процедура производится в соответствии со стандартами надлежащего управления.
- ▶ Законодательство предусматривает штрафы и неденежные санкции за несоблюдение законодательства о свободе собраний, которое является пропорциональным и недискриминационным.

- ▶ Имеются эффективные механизмы судебного контроля.
- ▶ Постановления Суда о признании нарушений Статьи 11 Конвенции в отношении свободы собраний отсутствуют, или их очень немного.

## ВЫВОДЫ

В большинстве государств-членов Совета Европы законодательство, регулирующее свободу собраний, соответствует стандартам Конвенции. Основные проблемы относятся главным образом к сфере применения законов и положений о свободе собраний. Существует склонность к «командно-административному» подходу, и публичные собрания не всегда рассматриваются как нормальный элемент плюралистической демократии, в том числе, как это наблюдалось в последние годы, даже в странах с устоявшимися демократическими традициями. В последние годы эта тенденция усугубилась в связи с введением правовых и правоприменительных мер, предпринимаемых для борьбы с терроризмом, что в целом отрицательно сказалось на соблюдении свобод, в том числе свободы мирных собраний.

Приводимые ниже ссылки на конкретные страны приводятся в качестве примеров нарушений, задокументированных в различных отчетах Совета Европы, которые в той или иной степени также могут наблюдаться и в других государствах-членах Совета Европы.

### Правовая база

В некоторых странах свобода собраний по-прежнему регулируется таким образом, что это зачастую приводит к ее фактическому отрицанию. Склонность к командно-административному подходу выражается в наличии большого количества правил, усиленном контроле и множестве бюрократических препятствий.

В Украине отсутствует специальный закон о свободе собраний. Этот пробел в законодательстве существует уже более двух десятилетий.<sup>105</sup> В

105. В деле *Веренцов групп против Украины* № 20372/11 Суд указал на структурную проблему: «законодательный пробел в отношении свободы собраний, который существует в Украине с момента распада Советского Союза». В сентябре 2016 года Конституционный суд Украины признал неприменимым Постановление о свободе собраний от 1988 года из-за его несоответствия статье 39 Конституции. До этого момента местными судами и органами власти высказывались противоречивые мнения относительно применимости данного Постановления. Недавно в Венецианскую комиссию были представлены два проекта законов для оценки их соответствия международным стандартам. В заключении, принятом Венецианской комиссией и БДИПЧ/ОБСЕ 24 октября 2016 года, говорится, что оба проекта, «которые по большей части соответствуют международным стандартам, представляют собой реальную попытку восполнить существующий законодательный пробел в этой области» (CDL-AD (2016) 030).

Российской Федерации начиная с 2012 года правовые рамки, регулирующие свободу собраний, становятся все более ограничительными. Был принят ряд запретительных законов, ограничивающих права на свободу объединений, выражения мнений и собраний, которые в целом создали неблагоприятную атмосферу для выражения несогласия или взглядов, которые могут быть сочтены оскорбительными или шокирующими большинством, или же наиболее консервативными слоями населения. Высказывалась также озабоченность в связи с турецким законодательством о борьбе с терроризмом, посредством которого была создана правовая среда, налагающая необоснованные ограничения на свободу выражения мнений в целом и, в частности, на свободу мирных собраний.<sup>106</sup> Также вызывает озабоченность законодательство Грузии, запрещающее «спонтанные» собрания.<sup>107</sup> В Азербайджане по-прежнему отмечаются дефекты в законодательстве, регулирующем осуществление свободы собраний, а также в применении этого законодательства,<sup>108</sup> и Парламентская Ассамблея призвала власти внести поправки в законодательство в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, а также полностью и незамедлительно выполнить решения Суда, в частности, те, которые устанавливают нарушения свободы объединений, собраний и выражения мнений.<sup>109</sup>

### Уведомительный или разрешительный порядок

В противоречие со стандартами Конвенции, предусмотренные законом процедуры уведомления не применяются, что приводит к фактическому требованию получения разрешения для проведения публичных демонстраций. В деле *Кортксейеши против Венгрии*<sup>110</sup> Суд отметил, что «уведомительные и даже разрешительные процедуры для проведения публичного мероприятия не затрагивают сущность права, защищаемого статьей 11 Конвенции, в том случае, если целью таких процедур является дать возможность властям принять разумные и надлежащие меры для обеспечения беспрепятственного проведения любых собраний, митингов или других коллективных мероприятий». Запрет на демонстрацию, основанный только на соображениях обеспечения дорожного

106. Парламентская ассамблея, Комитет по мониторингу, Отчет «О функционировании демократических институтов в Турции», 6 июня 2016 г. (Дос. 14078). Доступно на сайте: <https://goo.gl/UZwTKC>.

107. Венецианская комиссия, Окончательное заключение о поправках к закону Грузии о собраниях и манифестациях, CDL-AD(2011)029.

108. Парламентская ассамблея, Комитет по мониторингу, Отчет «О функционировании демократических институтов в Азербайджане», 5 июня 2015. (Дос. 13801). Доступно на сайте: <https://goo.gl/CVHUO9>.

109. Резолюция Парламентской ассамблеи 2096(2016) «Как можно предотвратить неоправданные ограничения деятельности НПО в Европе?»; см. <https://goo.gl/lerb4n>.

110. *Кортксейеши против Венгрии*, № 7870/10, решение от 5 апреля 2016 г.

движения, как в данном случае, не обеспечил соблюдения справедливого баланса между правами лиц, желающих воспользоваться своей свободой собраний, и тех, чья свобода передвижения могла быть временно нарушена, если об этом вообще может идти речь. Суд подтвердил, что «демонстрация в общественном месте может до некоторой степени нарушить нормальное течение жизни». Кроме того, громоздкие административные требования, предъявляемые к организаторам собраний, могут представлять собой скрытое препятствие для осуществления свободы мирных собраний, что противоречит статье 11 Конвенции.

■ В отчете о своем визите в Азербайджан Комиссар по правам человека заявил, что он по-прежнему «обеспокоен тем, как применяется в Азербайджане ... Закон о свободе собраний» в том, что касается процедуры уведомления.<sup>111</sup>

### Осуществление свободы мирных собраний

■ Органы государственной власти должны проявлять определенную степень терпимости к проведению мирных собраний, если демонстранты не совершают актов насилия. В противном случае статья 11 Конвенции утратила бы свою суть.<sup>112</sup> Незаконный характер публичного собрания, связанный с несоблюдением процедур уведомления, не должен рассматриваться как автоматически влекущий за собой обязательное вмешательство государственных органов и его разгон. Предпочтение в пользу проведения собраний должно превалировать.

■ Турецкий закон о собраниях и шествиях не требует от властей учитывать, является ли демонстрация мирной или представляет опасность для общественного порядка. В августе 2106 года в связи с демонстрацией, имевшей место 1 мая 2008 года в Стамбуле, которая была разогнана полицией с применением силы, Суд постановил, что:

не было никакой явной общественной необходимости, которая могла бы оправдать полное отсутствие терпимости, проявленное властями в отношении демонстрантов тем, что власти путем насильственного вмешательства воспрепятствовали демонстрантам в осуществление их свободы мирных собраний.<sup>113</sup>

111. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Азербайджан, 6 августа 2013 г., CommDH (2013)14.

112. *Ойа Отаман против Турции*, № 74552/01, решение от 5 декабря 2006 г. (окончательное решение от 5 марта 2007 г.); *Кортксейеши против Венгрии*, № 7870/10, решение от 5 апреля 2016 г.

113. *Сулейман Челеби и др. Против Турции*, № 37273/10, 38958/10, 38963/10, 38968/10, 38973/10, 38980/10, 38991/10, 38997/10, 39004/10, 39030/10, 39032/10, 39034/10, 39037/10, 39038/10, 39042/10, 39049/10, 39052/10 и 45052/10, окончательное решение от 24 августа 2016 г.

■ Комитет министров в марте 2015 года:

настоятельно призвал власти Турции активизировать свои усилия по внесению поправок в соответствующее законодательство, в частности, в «Закон о митингах и демонстрациях» (№ 2911), с тем чтобы турецкое законодательство требовало оценки необходимости вмешательства в право на свободу собраний, особенно в ситуациях, когда демонстрации проходят мирно и без нарушений общественного порядка.<sup>114</sup>

■ Аналогичная озабоченность высказывается и в отношении Азербайджана. В феврале 2016 года, в отношении демонстрации, произошедшей в Баку в мае 2011 года, которая была разогнана вскоре после ее начала, Суд отметил что:

разгон демонстрации, а также арест и осуждение заявителей не могли не отразиться на их желании участвовать в дальнейшем в политических митингах. Такие меры могут оказать серьезное сдерживающее воздействие на других сторонников оппозиции и общественность в целом в отношении участия в демонстрациях и, в более широком смысле, в отношении участия в открытых политических дебатах.<sup>115</sup>

### Места собраний

■ В некоторых случаях административные органы необоснованно навязывают изменение места проведения предполагаемой демонстрации, предлагая альтернативные места, удаленные от центра города или трудно доступные. Такие изменения часто мешают демонстрации передать сообщение целевой аудитории и, таким образом, представляют собой несоразмерное вмешательство в осуществление права на мирные собрания.

■ В своем заключении о внесенных в июне 2012 года поправках к Закону Российской Федерации от 2004 года о публичных собраниях Венецианская комиссия пришла к выводу, что:

российский закон о собраниях наделяет органы исполнительной власти слишком широкими полномочиями по ограничению собраний, например, предоставляя им право изменять формат публичного мероприятия для целей ... которые выходят за рамки законных целей, определяемых в статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека.

114. См. 1222-е заседание Комитета министров от 12 марта 2015 г. Решение заместителей министров касается 46 дел о чрезмерном применении силы для разгона незаконных, но мирных демонстраций (доступно на сайте <https://goo.gl/n8Odv4>).

115. *Ибрагимов и др. против Азербайджана*, 69234/11, 69252/11 и 69335/11, решение от 11 февраля 2016 г. (окончательное решение от 11 мая 2016 г.).

Комиссия установила, что «положение ... о специально отведенных местах, которые будут как правило использоваться для всех публичных мероприятий, будет скорее препятствовать, чем облегчать осуществление права на свободу собраний и, следовательно, несовместимо с международными стандартами».<sup>116</sup>

Комиссар по правам человека в своих «Замечаниях о положении в области прав человека в Азербайджане» отметил, что:

наиболее часто встречаются проблемы, связанные с запретом демонстраций в центре и в легкодоступных местах, и с применением силы для разгона тех демонстраций, которые все еще происходят, что ведет к арестам и, в некоторых случаях, к суровым приговорам.

Комиссар еще раз подтвердил, что «власти должны стремиться содействовать и защищать проведение публичных собраний в тех местах, которые предпочитают их организаторы».<sup>117</sup>

### Ограничения на основе содержания

В некоторых случаях ограничения на основе содержания, включая полный запрет на собрания, налагаются на собрания, воспринимаемые государственными органами как пропагандирующие гомосексуализм. В некоторых странах по-прежнему запрещается проведение гей-парадов.<sup>118</sup>

На своем 1273-м заседании в декабре 2016 года в связи с исполнением решения, вынесенного Судом по делу *Алексеев против России*, Комитет министров выразил серьезную обеспокоенность тем, что:

«несмотря на представленные меры, ситуация не свидетельствует о каком-либо улучшении, поскольку число разрешенных публичных мероприятий по-прежнему является весьма ограниченным: лишь одна из всех заявок на проведение публичного мероприятия, поданных в течение последнего периода, рассмотренного Комитетом (с 1 октября 2015 года по 30 июня 2016 года), была одобрена; поэтому Комитет настоятельно призвал власти принять в дальнейшем все необходимые меры для обеспечения изменения практики местных органов власти и судов в целях обеспечения уважения прав на свободу собраний и защиты от дискриминации, в том числе путем обеспечения того,

чтобы закон о запрете «пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений» среди несовершеннолетних не представлял собой ненадлежащего препятствия для эффективного осуществления этих прав».<sup>119</sup>

В отношении исполнения по делу *Идентоба против Грузии*<sup>120</sup> Комитет министров предложил властям представить дополнительную информацию о практическом воздействии этих мер и возможных дополнительных мерах с учетом выводов последнего доклада Европейской Комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) по Грузии.<sup>121</sup>

В Российской Федерации недавно принятый пакет антиэкстремистского законодательства (известный как закон Яровой) также содержит ограничения на религиозную практику и запрещает большую часть «миссионерской деятельности», включая обращение в веру, проповедь, молитву или распространение религиозных материалов за пределами «предназначенных для этого мест». В этой связи против Свидетелей Иеговы в настоящее время возбуждено дело по обвинению в экстремистской деятельности, как кажется, лишь за то, что они посещали религиозные службы и исповедовали свою веру.<sup>122</sup>

### Превентивные аресты и задержания

Практика предотвращения участия одного или нескольких лиц в собрании с использованием различных средств, включая арест и задержание, сама по себе не нова, но, похоже, используется в последнее время все чаще. Отказ в разрешении физическому лицу совершить поездку с целью участия в собрании представляет собой

119. 1273-е заседание Комитета министров, CM/Del/Dec(2016)1273/H46-23. См. также *Алексеев против России*, №№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09, 21 октября 2010 г., где Суд установил, что запрет на проведение мероприятий, организуемых ЛГБТ сообществами, «не отвечал насущной общественной потребности и поэтому не был необходим в демократическом обществе». См. также заключение Венецианской комиссии 707/2012(CDL-AD(2013)22, 18 июня 2013 г.) по вопросу о запрещении так называемой «пропаганды гомосексуализма» в свете вновь принятого законодательства в некоторых государствах-членах Совета Европы.

120. *Идентоба и др. против Грузии* (№ 73235/12, 12 мая 2015 г.), где Суд постановил, что «власти не смогли обеспечить, чтобы шествие от 17 мая 2012 года (Международный день борьбы с гомофобией) ... прошло мирно, путем достаточного содержания контр-демонстраций гомофобов, в которых применялось насилие», и, таким образом, имело место нарушение статьи 11.

121. Доклад ЕКРН, одобренный 8 декабря 2015 г., опубликован 1 марта 2016 г.

122. Парламентская ассамблея Совета Европы, Комитет по мониторингу, AS/Mon(2016) 29, 11 октября 2016 г., доступно на сайте <https://goo.gl/GjDnCJ>.

116. Венецианская комиссия, Заключение № 686/2012, CDL-AD(2013)003.

117. См. Комиссар Совета Европы по правам человека «Замечания о положении в области прав человека в Азербайджане», 23 апреля 2014 г., CommDH(2014)10.

118. См. заявление Комиссара по правам человека по поводу запрета гей-парада в Стамбуле (20 июня 2016 г.).

вмешательство в свободу собраний.<sup>123</sup> Суд постановил, что арест и задержание участников с целью воспрепятствовать их участию в собрании является неправомерным в рамках параграфа 1.с статьи 5 и, следовательно, в соответствии со статьей 11.2. Ассамблея призвала государства-члены Совета Европы «воздерживаться от административного задержания людей с целью предотвращения их участия в мирных акциях протеста».<sup>124</sup>

## Санкции

■ В некоторых странах законодательство предусматривает несоразмерные денежные и нематериальные санкции за несоблюдение положений закона о свободе собраний. Суровые приговоры по-прежнему запрашиваются органами обвинения или выносятся судами в отношении мирных демонстрантов.

■ Что касается законодательства Российской Федерации, Венецианская комиссия в своем заключении № 686/2012 рекомендует «пересмотреть и значительно снизить наказания за нарушения Закона о собраниях».<sup>125</sup>

■ В своей Резолюции 2116 (2016) о «Срочной необходимости предотвращения нарушений прав человека в ходе мирных протестов» в мае 2016 года Ассамблея выразила озабоченность по поводу новых юридических ограничений права на свободу собраний в Российской Федерации, ссылаясь, в частности, на поправку к Закону о публичных собраниях, которая допускает задержание любого лица, участвующего в несанкционированном публичном мероприятии. Поправки, внесенные в 2014 году в Закон о публичных собраниях, действительно разрешают такое задержание и предусматривают уголовную ответственность для всех, кто нарушит этот закон более двух раз в течение 180 дней. Поправки также вводят новые административные санкции за нарушение правил публичных собраний. Правовая основа еще более деградировала с принятием недавно подписанного пакета поправок по борьбе с экстремизмом (известного как Закон Яровой), в соответствии с которым побуждение к участию в «массовых беспорядках» стало считаться преступлением, наказуемым лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

123. См. *Каспаров и др. против России*, 21613/07, параграф 84, 3 октября 2013 г.; *Каспаров против России* № 53659/07, параграф 66, 11 октября 2016 г. (неокончательное решение); и *Хусейнли и др. против Азербайджана*, №№ 67360/11, 67964/11 и 69379/11, параграфы 84-97, 11 февраля 2016 г.

124. Резолюция Парламентской ассамблеи 2116(2016) о «Срочной необходимости предотвратить нарушения прав человека в ходе мирных протестов», параграф 7.7 0. Доступно на сайте: <https://goo.gl/E3g2eq>.

125. Венецианская комиссия, Заключение № 686/2012, CDL-AD(2013)003, цит. док.

■ В деле *Фрумкин против России*<sup>126</sup> Суд счел, что арест, содержание под стражей и последующее административное осуждение заявителя также, как и многочисленные аресты других лиц, потенциально удерживают сторонников оппозиции и широкую общественность от участия в демонстрациях и, в более широком смысле, от участия в открытых политических дебатах.<sup>127</sup>

■ Комиссар по правам человека в докладе по результатам своего визита в Азербайджан выразил озабоченность по поводу «увеличения штрафов и применения административного задержания в отношении тех, кто организует или участвует в «несанкционированных публичных мероприятиях».<sup>128</sup>

■ После своего визита в Республику Молдова 27-29 июня 2016 года содокладчики Парламентской ассамблеи по мониторингу выразили озабоченность в связи с арестом 5 мая 2016 года четырех демонстрантов-участников платформы «Достоинство и правда» по обвинению в «массовых беспорядках» за участие в большой демонстрации, состоявшейся 24 апреля.

■ В деле *Гюльчу против Турции*,<sup>129</sup> касающемся осуждения в Турции несовершеннолетнего за участие в незаконной демонстрации, в ходе которой он бросал камни в сотрудников сил безопасности, Суд постановил, что арест, содержание под стражей или тюремное заключение могут использоваться в отношении ребенка только в качестве крайней меры и на как можно более короткий срок.

## Средства правовой защиты

■ Существует ряд случаев, когда механизмы судебного надзора оказываются неэффективными и стандарты справедливого судебного разбирательства не соблюдаются. В деле *Навальный и Яшин против России* Суд постановил, что административное производство в отношении заявителей в целом было проведено в нарушение их права на справедливое судебное разбирательство в соответствии со статьей 6.1

126. *Фрумкин против России*, Жалоба № 74568/12, решение от 5 января 2016 г.

127. См. также *Ярослав Белоусов против России*, № 2653/13 и 60980/14, решение от 4 октября 2016 г. (Ожидает решения запрос на передачу дела на рассмотрение Большой палаты).

128. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Азербайджан, 6 августа 2013 г., (2013)14, цит. док., в котором Комиссар по правам человека выразил озабоченность по поводу того факта, что 17 марта 2014 года восемь из 18 лиц, арестованных в связи с протестами, имевшими место в январе 2013 года, были приговорены к тюремному заключению на срок от двух с половиной до восьми лет, а еще восемь человек получили условные приговоры и были освобождены из-под стражи.

129. *Гюльчу против Турции*, 17526/10, 19 января 2016 г.

Конвенции.<sup>130</sup> В докладе по результатам своего визита в Азербайджан Комиссар по правам человека выразил обеспокоенность в связи с «сообщениями о несоблюдении стандартов надлежащей правовой процедуры в ходе судебных разбирательств, возбужденных против участников «несанкционированных» демонстраций».<sup>131</sup>

## 2. Надлежащее поведение властей во время публичных мероприятий

■ Охрана собраний должна основываться на принципах законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Государство имеет позитивное обязательство принимать надлежащие, своевременные и разумные меры для обеспечения возможности проведения мирных собраний так, чтобы их участники могли не опасаться физического насилия. Участники должны быть защищены от любого лица или группы, которые пытаются нарушить ход мероприятия.

■ Управление и полицейская охрана больших скоплений людей во время публичных мероприятий представляет собой сложную задачу, требующую твердой приверженности властей соблюдению прав участников, а также профессионализма сотрудников сил правопорядка. Последние должны быть обучены методам управления толпой, чтобы свести к минимуму риск причинения физического вреда во время демонстраций. Кроме того, они должны быть осведомлены о своих обязанностях по содействию осуществлению свободы собраний. Любое применение силы должно быть соразмерно реальным угрозам в конкретной ситуации. Сотрудники сил правопорядка должны располагать целым рядом средств и методов, позволяющих дифференцированное и пропорциональное применение силы. Информация о законодательстве и нормах, регулирующих действия полиции в ходе протестов, должна быть доступна для общественности.<sup>132</sup>

■ Как заявил Комиссар по правам человека, неправомерное поведение сотрудников правоохранительных органов создает прямую угрозу верховенству права. Если применяемое насилие незаконно или несоразмерно, должна наступать гражданская и/или уголовная ответственность. В случаях, когда сотрудники правоохранительных органов наносят травмы

или убивают участников демонстраций, должно проводиться эффективное, независимое и оперативное расследование. Должна быть организована система идентификации сотрудников правоохранительных органов, в первую очередь полицейских формирований по борьбе с беспорядками, с тем чтобы они могли быть привлечены к ответственности за свои действия во время публичных мероприятий.<sup>133</sup>

■ Произвольные аресты мирных демонстрантов нарушают требования статьи 11 Конвенции. Произвольно налагаемые и необоснованно суровые санкции оказывают сдерживающее воздействие на публичные протесты.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Государство обеспечивает эффективное управление общественной безопасностью во время демонстраций.
- ▶ Не происходит чрезмерного применения силы.
- ▶ Сотрудники правоохранительных органов привлекаются к ответственности за злоупотребления.
- ▶ Сотрудникам средств массовой информации гарантируется доступ на мероприятия.
- ▶ Отсутствуют решения Суда, устанавливающие нарушение Статьи 11 Конвенции в отношении свободы собраний, или таких решений выносится крайне мало.

### ВЫВОДЫ

■ Различные источники в Совете Европы подтверждают, что чрезмерное применение силы, жестокое обращение со стороны сотрудников правоохранительных органов и их безнаказанность остаются укоренившейся практикой в некоторых государствах-членах.

■ Ниже приводятся ссылки на конкретные страны в качестве примеров недостатков, зафиксированных в различных источниках Совета Европы. Эти недостатки можно описать и классифицировать следующим образом.

### Чрезмерное применение силы

■ Продолжаются случаи применения чрезмерной силы для разгона демонстраций и арестов мирных демонстрантов. В мае 2016 года Ассамблея призвала государства-члены:

130. *Навальный и Яшин против России*, цит.док.

131. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Азербайджан, 6 августа 2013 г., CommDH(2013)14.

132. См. Комментарий Комиссара Совета Европы по правам человека «Злоупотребления со стороны полиции – серьезная угроза верховенству права», 25 февраля 2014 г.

133. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы 2116 (2016) Срочная необходимость предотвратить нарушения прав человека в ходе мирных протестов, 27 мая 2016 г., параграф 7.10. Доступно на сайте: <https://goo.gl/rLFk4u>.

более строго регламентировать использование слезоточивого газа и другого «несмертельного» оружия с тем, чтобы гарантировать более адекватные и эффективные меры предосторожности для сведения к минимуму риска смерти и травматизма в результате их использования и злоупотребления ими, а также во избежание предотвратимых несчастных случаев.<sup>134</sup>

■ Комиссар по правам человека отметил:

что в трех решениях по делам против Азербайджана Суд установил нарушения Статьи 3 Конвенции (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) ... в связи с чрезмерным применением силы против заявителей сотрудниками правоохранительных органов во время демонстраций.<sup>135</sup>

■ В марте 2015 года Комитет министров призвал власти Турции «объединить разрозненные законодательные акты, регулирующие поведение сотрудников правоохранительных органов и устанавливающие нормы применения силы во время демонстраций», а также «обеспечить, чтобы соответствующее законодательство требовало, чтобы любое применение силы сотрудниками правоохранительных органов во время демонстраций было пропорциональным, и чтобы такое законодательство включало положения для адекватного последующего рассмотрения необходимости, пропорциональности и разумности любого такого применения силы».<sup>136</sup>

■ В сентябре 2015 года комитет по мониторингу Парламентской ассамблеи отметил, что протесты в Ереване, произошедшие в июне 2015 года, были разогнаны полицией, предположительно, с чрезмерным применением силы, и, хотя все задержанные были позднее освобождены, властям рекомендовалось расследовать обвинения в чрезмерном применении силы.<sup>137</sup> Комитет по Мониторингу также отметил сотрудничество между протестующими и полицией, которое привело к деэскалации напряженности во время последующих митингов протеста. После

проведенного расследования правительство уволило начальника полиции Еревана и наказало ряд полицейских за «неспособность предотвратить нападения на протестующих и журналистов».

■ В деле *Фрумкин против России* Суд указал, что сотрудничество полиции с руководителями мероприятия является важным аспектом позитивного обязательства государства по статье 11 обеспечивать мирное проведение собрания, предотвращать беспорядки и гарантировать безопасность всех участников.<sup>138</sup>

■ В докладе по результатам своего визита в Испанию Комиссар отметил, что:

сообщения о чрезмерном применении силы правоохранительными органами в ходе демонстраций против режима экономии в 2011 и 2012 годах выявили ряд укоренившихся серьезных нарушений прав человека в связи с действиями испанских правоохранительных органов.<sup>139</sup>

■ В октябре 2016 года Комитет по мониторингу выражает обеспокоенность в связи с принятием Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предоставляющего правовое обоснование использованию военной техники, оружия и «специальных средств» Федеральной службой безопасности (ФСБ). Данный закон, подписанный президентом Путиным 30 декабря 2015 года, позволит ФСБ при определенных обстоятельствах открывать огонь по толпе и, возможно, без предупреждения. Даже Совет по правам человека при президенте РФ обратился к президенту с призывом не вводить в действие эти положения.<sup>140</sup>

■ Аналогичные опасения высказывались и в отношении Греции.<sup>141</sup>

### Чрезмерное применение силы против сотрудников СМИ и медицинского персонала

■ Средства массовой информации выполняют роль общественного наблюдателя в отношении публичных мероприятий. Суд в своем решении по делу *Пентикяйнен против Финляндии* указал, что:

138. *Фрумкин против России*, № 74568/12, 5 января 2016 г.

139. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Испанию, 9 октября 2013 г., (CommDH(2013)18).

140. Парламентская ассамблея Совета Европы, Комитет по мониторингу, AS/Mon(2016) 29, 11 октября 2016 г.

141. Парламентская ассамблея Совета Европы Док. 13864, цит. док., Приложение 1, Часть II.6 о Греции. Были упомянуты инциденты на демонстрациях в Афинах в мае, в июне 2011 года, а также в апреле 2012 года и в ноябре 2014 года.

134. Там же, параграф 7.3.

135. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Азербайджан, 6 августа 2013 г., CommDH(2013)14.

136. 1222-е заседание Комитета министров, CM/Del/Dec(2015)1222/20. См. также Парламентская ассамблея Совета Европы Док. 13864 о выполнении решений Европейского суда по правам человека. <https://goo.gl/cv6pRq>.

137. Комитет по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы, док. 13868, 14 сентября 2015 г., параграф 28. Доступно на сайте: <https://goo.gl/nUQhsH>. См. также Доклад специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений, A/HRC/32/36/Add.3, 16 июня 2016 г., параграфы 476, 477, 478 и 479.

необходимо подчеркнуть ключевую роль СМИ в предоставлении информации об обращении органов власти с публичными демонстрациями и об их методах сдерживания беспорядков. ... присутствие СМИ является гарантией того, что власти могут быть привлечены к ответственности за их действия по отношению к демонстрантам и широкой публике, когда речь идет о полицейском обеспечении массовых мероприятий, включая методы, используемые для контроля или разгона демонстрантов, или для охраны общественного порядка. Поэтому любые попытки удалить журналистов с мест проведения демонстраций должны подвергаться тщательному расследованию.<sup>142</sup>

Журналисты или медицинский персонал – последний явно опознаваемый по их одежде – стали жертвами чрезмерного применения силы во время выполнения ими своих профессиональных обязанностей в Армении,<sup>143</sup> Азербайджане,<sup>144</sup> Турции и Украине.<sup>145</sup>

Ссылаясь на сравнительное исследование законодательных норм, Суд указывает, что ни одно из 34 рассмотренных государств-членов Совета Европы не предоставляет журналистам, освещающим общественные события, какого-либо особого статуса в том, что касается ареста, задержания или осуждения. В 12 государствах-членах журналистам предлагается обозначать себя как таковых, чтобы их можно было отличить от участников мероприятия, дабы позволить им проводить свою журналистскую работу, но при этом им не предоставляется какого-либо иммунитета.<sup>146</sup>

В мае 2016 года Парламентская Ассамблея призвала государства-члены «в полной мере уважать право на свободу выражения мнений журналистов, освещающих протесты, и защищать медицинский персонал, оказывающий помощь протестующим».<sup>147</sup>

В некоторых странах действуют правила или инструкции по взаимодействию полиции со СМИ, обеспечению доступа прессы к демонстрациям и

защите журналистов. В Греции, в соответствии с приказом начальника полиции, требуется, чтобы полиция «предоставляла максимально возможную защиту и безопасность представителям средств массовой информации». В Испании Министерство внутренних дел и Профессиональная ассоциация испанских журналистов подписали соглашение о сотрудничестве по идентификации журналистов, освещающих ситуации, в которых возможно вмешательство полиции. Федеральный закон о средствах массовой информации Российской Федерации обеспечивает доступ прессы к демонстрациям и предоставляет представителям прессы защищенные зоны. Люксембург и Швеция разработали инструкции для правоохранительных органов, направленные на расширение взаимодействия между средствами массовой информации и полицией и предоставление доступа средствам массовой информации к местам событий. В Республике Молдова право средств массовой информации на свободный доступ к публичным мероприятиям гарантируется законом, это право должно быть обеспечено как организаторами мероприятий, так и властями.

### Защита демонстрантов от насилия

Органы власти некоторых стран не выполняют свое позитивное обязательство по защите демонстрантов от насилия. В деле *Идентоба и др. против Грузии*<sup>148</sup> Суд установил, что правоохранительные органы не обеспечили адекватную защиту заявителей от нападений частных лиц во время марша, организованного ассоциацией по защите прав ЛГБТ.

### Отсутствие эффективных средств правовой защиты

В некоторых государствах-членах по-прежнему отсутствуют эффективные средства правовой защиты от нарушений права на свободу собраний со стороны правоохранительных органов, а расследование в отношении неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на массовых мероприятиях не является обычной практикой или неэффективно.

В марте 2015 года Комитет министров:

вновь обратился к турецким властям с призывом принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы органы власти и суды проводили оперативное и кропотливое расследование заявлений о жестоком обращении и возбуждали уголовные дела в отношении сотрудников правоохранительных органов в соответствии со стандартами Конвенции, дабы обеспечить

142. *Пентикяйнен против Финляндии*, № 11882/10, решение [БП] от 20 октября 2015 г., параграф 89.

143. Комитет по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы, док. 13868, 14 сентября 2015 г., параграф 28, доступно на сайте <https://goo.gl/4jBK96>.

144. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Азербайджан, 6 августа 2013 г., (2013)14, параграф 14.

145. См. Комментарий Комиссара Совета Европы по правам человека «Злоупотребления со стороны полиции – серьезная угроза верховенству права», «Как в Украине, так и в Турции полиция неоднократно атаковала как журналистов, так и медицинский персонал, которых можно было легко опознать по их одежде».

146. Там же, параграфы 57-59.

147. Резолюция Парламентской ассамблеи 2116 (2016) о Срочной необходимости предотвратить нарушения прав человека в ходе мирных протестов, 27 мая 2016 г., параграф 7, 11.

148. Жалоба № 73235/12, решение от 12 мая 2015 г.



ответственность всех, включая старших офицеров органов правопорядка.<sup>149</sup>

■ Аналогичные опасения высказывались в отношении Грузии, Испании,<sup>150</sup> Польши, Азербайджана<sup>151</sup> и России.<sup>152</sup> В деле *Идентоба и др. против Грузии* Суд постановил, что национальные власти не предприняли всеобъемлющего и содержательного расследования обстоятельств инцидента в отношении всех заявителей. Комиссар по правам человека в докладе по результатам своего визита в Испанию выразил обеспокоенность по поводу предоставления правительством помилований, в том числе по делам, связанным с серьезными нарушениями прав человека, и выразил сожаление в связи с тем, что несмотря на давно полученные рекомендации со стороны ряда международных правозащитных организаций, продолжают происходить нарушения прав человека – в особенности жестокое обращение

– выражающееся в лишении людей свободы и содержание их под стражей Гражданской гвардией без связи с внешним миром.<sup>153</sup>

■ Кроме того, в своем докладе по Греции Комиссар по правам человека с обеспокоенностью отметил, что:

утверждения о пытках и других формах жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов, судя по всему, тщательно не расследуются судами, и что случаи таких нарушений, как правило, остаются безнаказанными, или влекут за собой слишком мягкие наказания как по административным (дисциплинарным), так и, в особенности, по уголовным делам.<sup>154</sup>

149. CM/Del/Dec(2015)1222/20, цит. док. См. также Доклад Комиссара по результатам его визита в Турцию, 26 ноября 2013 г.), (CommDH(2013)24, где он заявляет, что «безнаказанность сотрудников правоохранительных органов, совершающих нарушения прав человека, является укоренившейся проблемой в Турции, что серьезно ограничивает возможности страны по устранению глубинных причин таких нарушений». См. также AS/Mon(2014)18rev, Диалог с Турцией после мониторинга, Информационная записка докладчицы по результатам ее ознакомительного визита в Стамбул, Анкару и Эскишехир (26-29 мая 2014 г.).

150. См. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Испанию, 9 октября 2013 г., (CommDH(2013)18).

151. Комиссар Совета Европы по правам человека, Замечания о положении в области прав человека в Азербайджане, 23 апреля 2014 г., (2014)10.

152. См. *Навальный и Яшин против России*, цит. док., и *Немцов против России*, № 1774/11, решение от 31 июля 2014 г.

153. CommDH(2013)18, цит. док.

154. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по результатам его визита в Грецию, состоявшегося с 28 января по 1 февраля 2013 г. (CommDH(2013)6, параграф 109). См. также письмо Комиссара, адресованное заместителю министра внутренних дел и министру юстиции Греции, 25 июля 2016 г.

# СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

## Глава III – Свобода собраний и свобода объединений

**С**вобода объединений – это основополагающее право человека, имеющее решающее значение для функционирования демократии и являющееся необходимым условием для осуществления других прав человека. Объединения играют важную роль в достижении целей, отвечающих общественным интересам, и имеют огромное значение в деле защиты прав человека.<sup>155</sup> Сфера их деятельности простирается от борьбы за улучшение медицинского обслуживания, защиты окружающей среды и обеспечения образования для всех, до поставок гуманитарной помощи и защиты основных гражданских и политических прав. НПО, особенно те, которые занимаются защитой прав человека, играют важную роль в процессе общественного наблюдения за действиями государства и в разоблачении нарушений прав человека. Они весьма уязвимы и поэтому нуждаются в особой защите. В этой связи то, в какой мере национальное законодательство защищает свободу объединений и как это законодательство применяется властями на практике, является показателем состояния демократии в стране.

■ Ограничительный подход к НПО, особенно выполняющим функцию общественного контроля, несовместим с плюралистической демократией, которая должна гарантировать деятельность всех НПО без ненадлежащего вмешательства в их внутреннее устройство. Например, НПО может бороться за изменение правового и конституционного устройства государства при условии, что средства, используемые для этой цели, являются во всех отношениях законными и демократическими, и если предлагаемое изменение

само по себе совместимо с фундаментальными принципами демократии.

■ Неоправданно ограничительные законы и практика наносят вред осуществлению прав и оказывают серьезное негативное воздействие на положение в области свободы объединений и демократии как таковой. Правомерная озабоченность, например, сохранением общественного порядка или предотвращением экстремизма, терроризма и отмывания денег не может служить оправданием для осуществления контроля над деятельностью НПО или ограничения их возможности осуществлять свою правомерную функцию общественного наблюдателя, в том числе в области защиты прав человека.

■ Поэтому крайне важно, чтобы государства сначала создали правовую основу для беспрепятственного осуществления свободы объединений, а затем применяли ее и создавали благоприятную среду, основанную на презумпции в пользу свободы создания и деятельности объединений. Это включает благоприятную правовую основу для регистрации и функционирования НПО, а также устойчивые механизмы диалога и консультаций между гражданским обществом и государством. Это также означает, что для осуществления своей деятельности НПО должны иметь право запрашивать и получать финансирование:

не только от государственных организаций в собственной стране, но также и от институциональных или индивидуальных доноров, учреждений других государств или международных учреждений, будучи подконтрольными только тем же законам, которые в целом применимы к таможенным и валютным операциям, а также законам по борьбе с отмыванием денег и о финансировании избирательных кампаний и политических партий.<sup>156</sup>

155. В своей Рекомендации CM / Rec (2007) 14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе от 10 октября 2007 года Комитет министров подчеркнул «существенный вклад неправительственных организаций (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности, путем поощрения сознательного участия людей в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности органов власти, а также не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ» (пункт 2 преамбулы).

156. Там же. См. также ОБСЕ/БДИПЧ – Венецианская комиссия *Руководящие принципы в отношении свободы объединений*, Принцип 7, доступно на сайте <https://goo.gl/P5KIX4>.

■ В связи с уязвимостью НПО, занимающихся защитой прав человека, в последние десятилетия как на мировом, так и на европейском уровне были приняты специальные документы, кодифицирующие стандарты, применимые к правозащитникам.<sup>157</sup>

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Свободное осуществление свободы объединений не поставлена в зависимость от регистрации.
- ▶ Существует соответствующая правовая база для регистрации НПО, в которой строго оговариваются все ограничения в отношении такой регистрации с целью соблюдения принципа пропорциональности и надлежащих процедур.
- ▶ Законодательство является точным и конкретным, и результаты его применения предсказуемы.
- ▶ Запрет или роспуск объединений является крайней мерой.
- ▶ Санкции за несоблюдение законодательства предсказуемы, соразмерны и не применяются произвольным и дискриминационным образом.
- ▶ Применение законодательства о свободе объединений основывается на презумпции правомерности создания объединений, их целей и деятельности.
- ▶ У административных органов нет чрезмерной свободы усмотрения, а все процедуры совершаются в соответствии со стандартами надлежащего управления.
- ▶ Имеются эффективные механизмы судебного контроля.
- ▶ НПО могут свободно выражать свои мнения через постановку своих целей и осуществление своей деятельности без каких-либо препятствий или неблагоприятных последствий, вытекающих из содержания таких мнений.

157. В Декларации «Действия Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и поощрению их деятельности» от 6 февраля 2008 года подчеркивается вклад правозащитников в дело по поощрению защите прав человека, и содержится призыв к государствам «создать атмосферу, благоприятствующую работе правозащитников, позволяющую отдельным лицам, группам и объединениям свободно осуществлять свою деятельность на основе правовой базы, соответствующей международным стандартам, в целях продвижения и защиты прав человека и основных свобод, без каких-либо ограничений, кроме тех, которые допускает Европейская конвенция по защите прав человека» (параграф 2(i)).

- ▶ НПО имеют право участвовать в политических и общественных дебатах, независимо от того, соответствуют ли их взгляды мнению правительства.
- ▶ НПО имеют право мирными методами бороться за изменения в законодательстве.
- ▶ Для осуществления своей деятельности объединения вправе свободно искать, получать и использовать финансовые, материальные и кадровые ресурсы как внутри своей страны, так и за рубежом или на уровне международных организаций, при условии соблюдения правовых требований, соответствующих международным стандартам.
- ▶ Государственное финансирование доступно и предоставляется на недискриминационной основе.

## ВЫВОДЫ

■ За последние несколько лет ограничительные законы и нормативные акты подверглись серьезной критике со стороны Генерального секретаря, Венецианской комиссии, Комиссара Совета Европы по правам человека и Конференции международных неправительственных организаций. НПО сталкиваются с различными препятствиями на пути их создания, деятельности и финансирования. Особо подчеркивался вред, приносимый административно-командным подходом, выражающимся в громоздких и длительных процедурах регистрации, дополнительных административных требованиях и препятствиях на пути доступа к финансовым ресурсам, особенно к иностранному финансированию. Все чаще это сопровождается ухудшением условий, в которых работают НПО, что выражается в их стигматизации, клеветнических кампаниях, а также в судебных, административных и налоговых преследованиях. В первую очередь это испытывают на себе НПО, занимающиеся защитой прав человека, борьбой за подотчетное управление или борьбой с коррупцией.

■ Основными проблемными областями являются реализация законодательства, регулирующего регистрацию и деятельность НПО, практическое применение новых законов или декретов, расширяющих санкции в отношении НПО, создание враждебной или поляризованной среды с помощью средств массовой информации или политической риторики, а также ограничение доступа к внутренним или международным источникам финансирования. Приводимые ниже ссылки на конкретные страны даются в качестве примеров тех недостатков, которые были задокументированы в различных докладах Совета Европы, и которые в той или иной степени могут также наблюдаться в других государствах-членах Совета Европы.

## Правовая основа

■ Правовые положения об объединениях сформулированы в общих терминах, что приводит к различным их толкованиям судами и правоохранительными органами и предоставляет неограниченную свободу усмотрения государственным органам.

■ В своей Резолюции 2096 (2016) «Как предотвратить непропорциональные ограничения деятельности НПО в Европе?» Парламентская ассамблея призвала Азербайджан:

внести поправки в свое законодательство о НПО в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии (Заключения №№ 636/2011 и 787/2014), а также в полном объеме и незамедлительно выполнить решения Европейского суда по правам человека, в частности, те, которые устанавливают нарушения свободы объединений, собраний и выражения мнений.<sup>158</sup>

■ Этот призыв к изменению законодательства был возобновлен после проведенной в июне 2016 года ознакомительной поездки Комитета по мониторингу Парламентской ассамблеи.<sup>159</sup>

■ В июне 2016 года Венецианская комиссия<sup>160</sup> рекомендовала внести поправки в Федеральный закон Российской Федерации № 129-ФЗ о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Федеральный закон о нежелательной деятельности или об иностранных и международных неправительственных организациях). Нечеткие формулировки ключевых положений данного закона допускают его произвольное применение. И, самое главное, решения о включении НПО в список нежелательных организаций должны основываться на судебном решении и подлежать обжалованию.<sup>161</sup>

## Регистрация

■ НПО либо отказывают в регистрации по недостаточным основаниям, что представляет собой санкцию, которая несопоставима законно преследуемым целям, либо они сталкиваются с серьезными трудностями при регистрации.

■ В деле *Дом македонской цивилизации и др. против Греции*<sup>162</sup> Суд постановил, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции, учитывая, что отказ властей зарегистрировать объединение не был соразмерен преследуемой законной цели.

■ В деле *Ассоциация жертв румынских судов и др. против Румынии*<sup>163</sup> Суд постановил, что причины, на которые ссылались румынские власти в качестве основания для отказа в регистрации объединения-заявителя, не вызваны какой-либо «неотложной социальной необходимостью», и что такая радикальная мера как отказ в регистрации, предпринятая еще до того, как объединение начало свою работу, является несопоставимой преследуемой цели.

■ В докладе по результатам своего визита в Азербайджан Комиссар по правам человека отметил, что:

национальные НПО также сталкиваются с трудностями, особенно в том, что касается ограничительного применения положений о регистрации, что иногда ведет к большим задержкам или вообще отсутствию официального решения о регистрации.

■ Он призвал власти:

обеспечить полное соблюдение права на свободу объединений, в частности, путем облегчения требований для регистрации и обеспечения того, чтобы весь процесс, а также деятельность НПО не были столь бюрократизированы.<sup>164</sup>

## Лишение регистрации и роспуск

■ Некоторые национальные законодательства предусматривают полное лишение НПО регистрации, их роспуск или их квалификацию как «нежелательных» с обоснованиями, которые не являются допустимыми.<sup>165</sup>

■ Ассамблея выразила озабоченность в связи с принятием в мае 2015 года Закона о «нежелательных» организациях, осуществление которого может привести к закрытию крупных

158. Резолюция Парламентской ассамблеи 2096 (2016) Как предотвратить непропорциональные ограничения деятельности НПО в Европе?, 28 января 2016 г. См. <https://goo.gl/EL9Z7J>.

159. Парламентская ассамблея, Комитет по мониторингу, AS/Mon(2016) 26, Информационная записка по ознакомительному визиту в Баку (15-17 июня 2016 г.), 12 сентября 2016 г. См. <https://goo.gl/3T0MiW>.

160. Заключение № 814/2015, CDL-AD20(2016)020, 13 июня 2016 г.

161. См. также Экспертный совет по НПО, Заключение по проекту федерального закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации № 662902-6, OING Conf/Exp (2014) 3. Этот закон вступил в силу в июне 2015 г.

162. № 1295/10, 9 июля 2015 г. См. также Парламентская ассамблея Док. 13864 об исполнении решений Европейского Суда по правам человека, параграфы 168-173, касающиеся отказа властей Греции регистрировать объединения, а также роспуска объединения, продвигающего идею о том, что в Греции существует турецкое этническое меньшинство. Доступно на сайте: <https://goo.gl/5JkMMc>.

163. № 47732/06, 14 января 2014 г., параграф 34.

164. См. Комиссар по правам человека, Доклад по результатам его визита в Азербайджан, 6 августа 2013, CommDH(2013)14, цит. док..

165. OING Conf/Exp (2014) 3, цит. док. См. также Экспертный совет по НПО, Заключение о Федеральном законе от 23 мая 2015 г. № 129-FZ «о внесении поправок в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Закон о «нежелательных» организациях), OING Conf/Exp (2015) 1, параграф 231.

международных и иностранных НПО, работающих в Российской Федерации.<sup>166</sup>

■ Комиссар по правам человека выразил обеспокоенность в связи с роспуском в Турции частных организаций, «перечисленных в длинных списках, абсолютно бесповоротно, включая переход их активов к казначейству».<sup>167</sup> Аналогичным образом Венецианская комиссия выразила озабоченность в связи с массовой ликвидацией в Турции в силу статьи 2 Закона-декрета № 667 организаций, «которые входят в, связаны или «контактируют» с ФЕТО/ПГС» без каких-либо индивидуальных решений, не основываясь на поддающихся проверке доказательствах и, очевидно, без соблюдения требований надлежащей процедуры. Комиссар и Венецианская комиссия настоятельно призвали власти Турции прекратить такие меры и отменить или исправить уже принятые необоснованные меры.<sup>168</sup>

■ В других государствах вводятся чрезмерно ограничительные административные требования в отношении регистрации НПО в качестве юридических лиц. В некоторых случаях дополнительные административные требования предъявляются к НПО выборочно, лишь на основании их предполагаемой или фактической деятельности (Венгрия<sup>169</sup>, Азербайджан и Турция<sup>170</sup>).

### Требования в отношении финансирования и отчетности

■ НПО обязаны представлять финансовую отчетность, к ним предъявляются требования по

ограничению зарубежного финансирования и/или другие требования, препятствующие их деятельности (Венгрия,<sup>171</sup> Российская Федерация,<sup>172</sup> Турция<sup>173</sup>). На них наклеиваются ярлыки, имеющие негативную коннотацию, по той лишь причине, что они получают финансирование из-за рубежа, а это влечет за собой негативные последствия. В своем заключении о нескольких федеральных законах Российской Федерации Венецианская комиссия рекомендовала отказаться от спорного термина «иностранный агент» и пришла к выводу о том, что законная цель обеспечения прозрачности финансирования НПО из-за рубежа не может служить оправданием мер, препятствующих их деятельности. Комиссия отметила, что:

клеймо «иностранный агент», означает, что НКО (некоммерческая организация) не сможет функционировать должным образом, поскольку другие люди и, в частности, представители государственных учреждений, с большой вероятностью не захотят сотрудничать с ними, в особенности при обсуждении возможных изменений в законодательстве или государственной политике.<sup>174</sup>

■ В Российской Федерации на 1 сентября 2016 года официальный список действующих «иностранных агентов» состоял из 104 организаций.<sup>175</sup> Многие НПО оспаривали это принудительное наименование в судах, но большинство из них проиграло. По этой причине недавно был закрыт даже Нижегородский комитет против пыток, лауреат премии Ассамблеи в области прав человека.<sup>176</sup>

166. Резолюция Парламентской Ассамблеи 2096(2016), 28 января 2016 г., параграф 6.

167. Комиссар по правам человека, Меморандум о последствиях для прав человека мер, принимаемых в условиях чрезвычайного положения в Турции, 7 октября 2016 г. CommDH(2016)35.

168. Там же. Венецианская комиссия, Заключение о законах-декретах о чрезвычайном положении №№ 667-676 принятых после неудавшейся попытки государственного переворота от 15 июля 2016 г., CDL-AD(2016)037.

169. См. Письмо Комиссара по правам человека, адресованное Яношу Лазару, премьер-министру Венгрии, от 9 июля 2014 г., CommDH(2014)16.

170. См. Парламентская ассамблея Док. 13940, «Как предотвратить неправомерные ограничения деятельности НПО в Европе?» параграфы 48-51. См. <https://goo.gl/ljO7Zn>.

171. Письмо Комиссара Совета Европы по правам человека Яношу Лазару, премьер-министру Венгрии, от 9 июля 2014 г., CommDH(2014)16.

172. См. заключения Венецианской комиссии №№ 716-717/2013 на федеральный закон № 121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах»), на Федеральные законы № 18-ФЗ и № 147-ФЗ, а также на Федеральный закон № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс («Закон о государственной измене») Российской Федерации, CDL-AD(2014)025, от 27 июня 2014 г. См. также Парламентская ассамблея Док. 13940, цит. док., параграф 10.

173. Там же, параграфы 48-51.

174. Венецианская комиссия, CDL-AD(2014)025, цит. док. См. также Парламентская ассамблея Совета Европы Док. 13940, цит. док., параграф 10. См. также Экспертный совет по НПО, OING Conf/Exp (2015) 1, цит. док., и OING Conf/Exp (2014) 3, цит. док.

175. 145 организаций были признаны «иностранными агентами», и более 20 организаций закрылись, чтобы избежать этого. Министерство юстиции сняло ярлык «иностранный агент» с 13 объединений, признав, что они прекратили принимать иностранное финансирование. Большинство организаций признавалось «иностранными агентами» решением Министерства юстиции. Процедура снятия ярлыка «иностранный агент» породила озабоченность из-за своей чрезвычайной сложности. См. AS/Mon(2016)29, Доклад Комитета по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы О соблюдении Российской Федерацией своих обязательств, 11 октября 2016 г.

176. Резолюция 2096(2016), 28 января 2016 г., параграф 6.

Кроме того, все более централизованные процедуры распределения государственных средств и даже международного финансирования (Европейская экономическая зона, гранты Европейского союза) могут предоставлять государственным органам или промежуточным учреждениям, создаваемым для этой цели, широкие возможности для дискриминации при распределении этих средств. НПО жалуются на политизацию процесса выделения грантов как на национальном, так и на региональном уровнях.<sup>177</sup>

### Запрет на участие в НПО военнослужащих и полицейских

В некоторых странах-членах Совета Европы введен абсолютный запрет на вступление в объединения для действующих полицейских и военнослужащих. В деле *Мателли против Франции* Суд постановил, что не может быть наложен абсолютный запрет на создание профсоюзов в вооруженных силах. Несмотря на то, что в отношении военнослужащих могут применяться некоторые ограничения свободы объединений, эти ограничения не должны лишать их всеобщего права на объединение в защиту своих профессиональных и нематериальных интересов: ограничения могут касаться методов работы и выражения мнения, которые может использовать такое профессиональное объединение, но не сути самого права, включающего в себя право создавать и вступать в такие объединения.<sup>178</sup> 19 из 42 стран-членов Совета Европы, имеющих вооруженные силы, не гарантируют своим военнослужащим права на объединение, а 35 не гарантируют права добиваться заключения коллективных договоров.<sup>179</sup>

### Преследование НПО, ведущих «политическую деятельность»

Чрезмерно широкое определение в законодательстве термина «политическая деятельность»<sup>180</sup> ограничивает возможность для НПО проводить работу, направленную на выражение мнений, формирование политики или влияние на процессы выработки политики. Во все возрастающем числе стран НПО сталкиваются с трудностями при осуществлении деятельности, которая рассматривается как политически ангажированная или политизированная и подвергается стигматизации

со стороны государственных органов. Конференция МНПО неоднократно выражала беспокойство по поводу стигматизации или даже криминализации<sup>181</sup> той работы, которую НПО всегда проводили в демократических обществах. Конференция МНПО особенно подчеркнула давление и угрозы судебных исков или уголовного преследования, с которыми сталкиваются гуманитарные НПО и отдельные лица, предоставляющие помощь беженцам и незаконным мигрантам в некоторых странах Европы.<sup>182</sup>

В июне 2016 года в Российской Федерации были приняты новые поправки, предусматривающие еще более широкое определение «политической деятельности», что позволяет называть «политической» практически любую деятельность, проводимую НПО.<sup>183</sup> В дополнение к списку организаций, признанных «иностранными агентами», на основании законодательства, принятого в мае 2015 года, создан реестр организаций, обозначенных как «нежелательные в России». К данной категории относятся НПО, деятельность которых рассматривается как представляющая угрозу конституционному строю, обороне или национальной безопасности Российской Федерации. Хотя «нежелательными» могут быть объявлены только иностранные или международные НПО, национальные НПО, сотрудничающие с ними, могут столкнуться с уголовным и административным преследованием.<sup>184</sup> В своем заключении в июне 2016 года Венецианская комиссия рекомендовала внести поправки в этот закон с целью приведения его в соответствие со статьями 7, 10, 11 и 13 Конвенции. В частности, его положения необходимо уточнить, и критерии включения НПО в список «нежелательных организаций» должны быть установлены законом. Решение о включении НПО в этот список должно быть предметом предварительного судебного рассмотрения, подлежать обжалованию и должно быть соразмерно выявленной угрозе.<sup>185</sup>

В своей Резолюции 2078 (2015) Парламентская ассамблея призвала российские власти:

прекратить притеснения и судебное преследование организаций гражданского общества или их активистов и журналистов; отменить закон о нежелательных иностранных организациях; привести правовую базу работы неправительственных

177. Отчет об ознакомительном визите в Польшу, Конференция МНПО, доступно на сайте: <https://goo.gl/FL82C4>.

178. *Мателли против Франции*, № 10609/10, 2 октября 2014 г. См. также *Адефдромиль против Франции*, № 32191/09, 2 октября 2014 г.

179. *Мателли против Франции*, цит. док, параграф 35.

180. Экспертный совет по НПО, «Регулирование политической деятельности неправительственных организаций» (OING Conf/Exp (2014) 2).

181. Заявление председателя Конференции Совета МНПО по поводу уголовного преследования председателя координационного совета Союза женщин Дона Валентины Череватенко. См. <https://goo.gl/LKGLc4>.

182. Конференция Совета МНПО, 29 января 2016 г.

183. Парламентская ассамблея, Комитет по мониторингу, Информационная записка о функционировании демократических институтов в Российской Федерации, AS/Mon(2016)29, 11 октября 2016, параграф 18, <https://goo.gl/lq8HDQ>.

184. Там же, параграф 19.

185. Заключение № 814/2015, CDL-AD20(2016)020, 13 июня 2016 г.

организаций в соответствии со стандартами Совета Европы.<sup>186</sup>

■ В отношении Азербайджана в своей резолюции 2062 (2015) Парламентская ассамблея осудила:

подавление прав человека в Азербайджане, где условия работы НПО и правозащитников значительно ухудшились, а некоторые известные и признанные правозащитники, активисты гражданского общества и журналисты оказались за решеткой.

■ Кроме того, была выражена:

тревога в связи с сообщениями правозащитников и международных НПО, подтвержденными Комиссаром Совета Европы по правам человека, в отношении усиления уголовного преследования руководителей НПО, журналистов, адвокатов и других лиц, высказывающих критические мнения.<sup>187</sup>

186. См. также Экспертный совет по НПО, OING Conf/Exp (2014) 3, цит. док.

187. CommDH(2014)10, цит. док., CommDH(2013)14, цит. док., ACFC/OP/II(2007)007, цит. док., параграфы 68 и 69, ACFC/OP/III(2012)005, цит. док., параграфы 66 и 67. См. также *Ильгар Маммадов против Азербайджана*, 15172/13, решение от 22 мая 2014 г., и вмешательство Комиссара по правам человека в качестве третьей стороны в дело *Хиляль Маммадов против Азербайджана*, № 81553/12. См. также CommDH(2014)10, цит. док., OING Conf/Exp (2014) 1, цит. док., и Экспертный совет по НПО, OING Conf/Exp (2011) 2, цит. док., параграфы 140 и 141. См. также Парламентская ассамблея Док. 13940, цит. док.





ГЛАВА IV

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ  
ИНСТИТУТЫ



# ВВЕДЕНИЕ

## Глава IV – Демократические институты

**С**табильные демократии – это те, которые располагают мощными институциональными системами контроля власти. Это означает свободные и справедливые выборы, позволяющие гражданам выбирать своих представителей. Парламенты должны иметь возможность тщательно анализировать и формировать законодательство, и при этом оппозиционные партии могут требовать отчета от правительства. Для предотвращения конфликта интересов между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти необходимо эффективное разделение властей. Все демократические институты должны соблюдать верховенство права, включая международное право и, в частности, в Европе, Европейскую конвенцию о защите прав человека.

■ Конституционные парламентские демократии Европы нуждаются в такой системе сдержек и противовесов, дабы предотвращать злоупотребления властью и защищать плюрализм, свойственный нашим обществам. Со времен окончания ужасов Второй мировой войны правительства европейских стран стремились к созданию институтов, поощряющих индивидуальные права и свободы, учитывающих многообразие и защищающих интересы меньшинств. Такая модель управления отражает многочисленные различия, существующие в современном демократическом государстве, и позволяет его гражданам жить бок о бок и в мире друг с другом.

■ Это резко контрастирует с популистским подходом, который бросает вызов институциональным гарантиям плюрализма на том основании, что они противоречат воле «народа». Это может принимать различные формы: от непризнания результатов выборов до отрицания конституционных ограничений полномочий исполнительной власти, объявления оппозиции вне закона и подрыва гражданских свобод. Пожалуй, наибольшее распространение получили атаки популистов на международные нормы и

институты, которые называют препятствием для осуществления абсолютного суверенитета «народа».

■ Таким образом, защита от разрушения институциональных гарантий требует от ответственных государств срочного преодоления своих собственных недостатков. Эти недостатки варьируются от страны к стране, но ни одно из государств-членов Совета Европы не может претендовать на совершенство своей государственной системы. Более того, все обязаны подтвердить свою приверженность соблюдению обязательных международных норм.

■ Демократическая безопасность нуждается в хорошо функционирующих демократических институтах, уважающих международные принципы и стандарты. Параметры, используемые в этой главе, относятся к таким областям как выборы, функционирование демократических институтов, децентрализация и надлежащее управление в качестве основных критериев оценки функционирования демократий.

■ На основе рекомендаций прошлогоднего доклада в 2016 году были подготовлены проекты руководящих принципов для обеспечения реального участия гражданского общества в принятии политических решений, и в настоящее время они находятся на рассмотрении Европейского комитета по вопросам демократии и управления.

■ Уроки, извлеченные из наблюдения за выборами со стороны ОБСЕ/БДИПЧ, Парламентской ассамблеи Совета Европы и внутренних наблюдателей, обсуждались с государствами-членами. В рамках планов действий по конкретным странам осуществляется выполнение рекомендаций, в том числе в области электоральной правовой базы, СМИ, прозрачности финансирования избирательных кампаний, эффективности систем разрешения споров, связанных с выборами, более активного участия женщин и групп с особыми потребностями в качестве избирателей и кандидатов.

■ В целях расширения возможностей внутреннего наблюдения за выборами были подготовлены два справочника под названием «Использование международных стандартов в отношении выборов» и «Представление отчетов по выборам»,<sup>188</sup> которые используются для того, чтобы помочь гражданским наблюдателям работать более эффективно и составлять более качественные отчеты в соответствии с европейским опытом в электоральной сфере, где основной упор делается на отчеты ключевых членов групп наблюдателей.

■ Особое внимание было уделено женщинам-кандидатам и избирательницам на региональных уровнях, стереотипным взглядам и убеждениям относительно роли женщин в обществе, а также основным барьерам на пути политического

представительства женщин во всех рассмотренных странах. В исследовании содержатся конкретные и общие рекомендации политическим партиям, правительствам и парламентам, которые будут реализованы в рамках следующего двухлетнего периода.

■ На уровне государств-членов Совета Европы новая Рекомендация Комитета министров о международных стандартах электронного голосования, разработанная в 2016 году, заменит Рекомендацию Rec(2004)11 о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования.

---

188. Справочник Совета Европы для организаций гражданского общества. Доступно на сайте: <https://goo.gl/5h9tbp>.

# СВОБОДНЫЕ И СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

## Глава IV – Демократические институты

**П**раво на свободные и справедливые выборы имеет решающее значение для поддержания основ эффективной и полноценной демократии, основанной на верховенстве права. Легитимность любого правительства основывается на выборах, позволяющих гражданам участвовать в демократических дебатах и выразить свой выбор в избирательных кабинках.

■ Политические партии остаются ключевыми игроками избирательных процессов даже при том, что теперь есть и другие игроки: все более важную роль в выборах играет гражданское общество, средства массовой информации и социальные сети. Возрождается общественный интерес к государственным делам, что ставит перед правительствами и политиками задачу серьезно задуматься об эволюции избирательных систем и практик.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

■ В соответствии со статьей 3 Протокола к Конвенции гражданам государств-членов Совета Европы гарантируются свободные и демократические выборы с разумными интервалами при тайном голосовании и на условиях, гарантирующих свободное выражение мнений всех людей при выборе законодательной власти.

■ Для того чтобы быть признанной соответствующей положениям статьи 3 Протокола к Конвенции, организация выборов должна отвечать следующим критериям:

- ▶ Всеобщее избирательное право: все граждане имеют право голосовать и баллотироваться на выборах; списки избирателей являются публичными, постоянными и регулярно обновляются, процесс регистрации кандидатов

на выборах происходит в соответствии с административной или судебной процедурой, при наличии четких правил и без чрезмерных требований.

- ▶ Равное избирательное право: каждый избиратель имеет одинаковое количество голосов, места распределяются равномерно между избирательными округами, и равенство возможностей одинаково гарантируется всем партиям и кандидатам в отношении проведения избирательных кампаний, освещения в средствах массовой информации и финансирования партий и кампаний.
- ▶ Свободное избирательное право: избиратели могут свободно выражать свое мнение, им предоставляется подлинный выбор при голосовании, и они могут свободно голосовать без угроз насилия на избирательных участках; подсчет результатов происходит прозрачным образом.
- ▶ Тайное избирательное право: голосование индивидуально; отсутствует возможность установить связь между содержанием голосования и личностью избирателя.
- ▶ Прямое избирательное право: минимум одна из палат национального законодательного органа, субнациональные законодательные органы, если таковые имеются, а также местные советы избираются посредством прямого голосования.
- ▶ Выборы проводятся через регулярные промежутки времени.
- ▶ Избирательное законодательство: основополагающие элементы избирательного

законодательства не подлежат изменению как минимум за один год до выборов.

- ▶ Орган, управляющий проведением выборов, является беспристрастным и независимым.
- ▶ Существует эффективная система правовой защиты.

## ВЫВОДЫ

Отчеты о наблюдении за выборами миссии Парламентской ассамблеи и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы от 2016 года подтверждают прошлогодние выводы о том, что выборы в Европе в целом соответствуют демократическим стандартам и проводятся с соблюдением принципов, определенных Кодексом надлежащей практики в вопросах выборов Венецианской комиссии.

Ход нескольких референдумов, общенациональных и первичных выборов в Европе свидетельствует о феномене возвращения граждан на избирательные участки, в частности, в Соединенном Королевстве, Италии, Франции, а также в других странах.

Миссии по наблюдению за выборами сообщали о ряде проблем, таких как неравный доступ кандидатов к средствам массовой информации, проблемы в сфере финансирования избирательных кампаний, отсутствие эффективных санкций за нарушения, претензии к точности списков избирателей, а также случаи насилия в предвыборный период.

Кроме того, в связи с возросшей ролью информационных систем в организации выборов ряд стран выразили обеспокоенность увеличением целенаправленной дезинформации и кибератак, направленных на избирательные системы или политические партии, в ходе кампаний по проведению референдумов или выборов. (см. вставку «Защита честности демократических выборов»).

В ряде стран продолжает существовать проблема равного доступа к средствам массовой информации для всех кандидатов, вызываемая связями, существующими между некоторыми СМИ и политическими партиями, что ведет к нарушению изъявления свободной воли избирателей и принципа равных возможностей.

По-прежнему стоит вопрос о прозрачности в отношении финансирования избирательных кампаний, что приводит к потере доверия граждан к избирательным процессам.

Также в некоторых странах отмечалось отсутствие эффективных санкций из-за недостаточной финансовой прозрачности счетов

избирательных кампаний и финансового состояния выборных представителей до и после выборов. Кроме того, злоупотребление административными ресурсами представляет собой нарушение принципа равных условий для кандидатов.

Сохраняется неравенство политического представительства определенных групп, таких как инвалиды, меньшинства, внутренне перемещенные лица и молодежь, а также между мужчинами и женщинами (Армения, Босния и Герцеговина и Грузия).

В своем решении от 9 июня 2016 года по делу *Пилав против Боснии и Герцеговины* Суд единогласно постановил, что, в соответствии с Конституцией, решение об отстранении боснийского политика, проживающего в Республике Сербской, от президентских выборов в Боснии и Герцеговине, является нарушением статьи 1 Протокола № 12 (общее запрещение дискриминации) к Конвенции.

В некоторых странах списки избирателей следует регулярно обновлять (Армения, Босния и Герцеговина и Республика Молдова). Государствам следует воздерживаться от использования дополнительных списков избирателей, голосование по таким спискам должно ограничиваться двумя случаями: когда избиратель сменил адрес или достиг законного возраста для участия в голосовании после публикации списка избирателей (Республика Молдова). В нескольких странах отмечались случаи семейного голосования, покупки голосов и «оказания помощи при голосовании».

Международная миссия наблюдателей на парламентских выборах 2016 года в Грузии отметила, что «повысился уровень доверия и уверенность в точности списков избирателей среди участников выборов, а избирательные комиссии предоставляли избирателям широкие возможности для проверки их информации».<sup>189</sup>

Миссия по наблюдению Парламентской ассамблеи Совета Европы на президентских выборах в Республике Молдова оценила выборы как конкурентные и прошедшие с соблюдением основных свобод и заявила, что «люди сделали свой выбор свободно, и день голосования был очень хорошо организован». Вместе с тем отмечались такие проблемы как возрастающая поляризация освещения выборов в СМИ, жесткая и нетерпимая риторика и продолжающиеся случаи

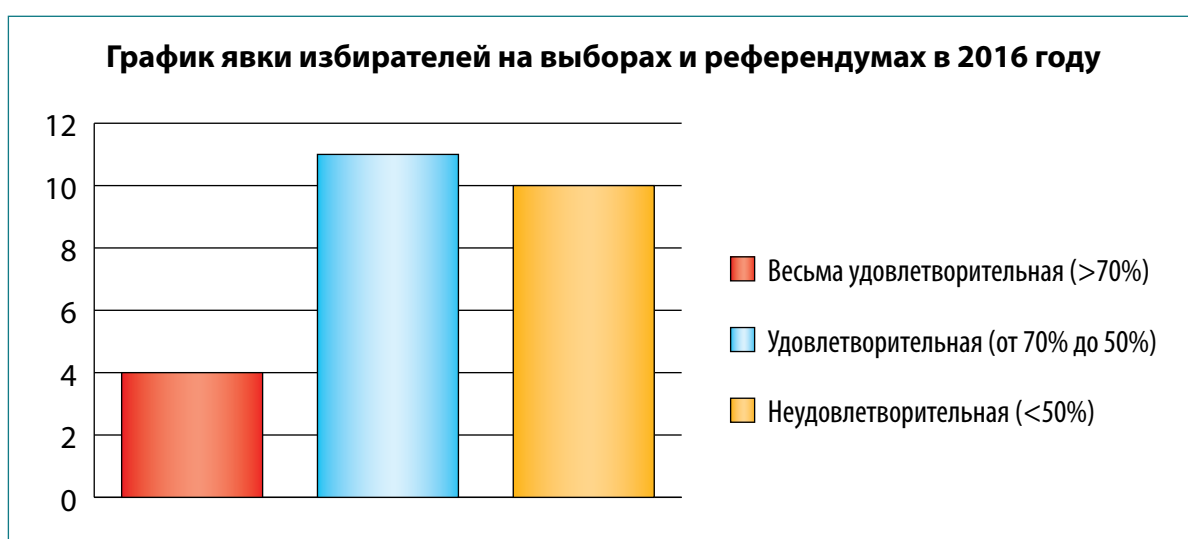
189. ММН заявила, что «выборы в Грузии были конкурентными и хорошо организованными, хотя сообщения о случаях насилия оказали влияние на кампанию».

злоупотребления административным ресурсом.<sup>190</sup> Наблюдатели отметили неполноту правовой базы в отношении применения правил финансирования избирательной кампании, обновления списка избирателей, освещения в СМИ и своевременного рассмотрения жалоб и апелляций.

■ В целом, работа национальных наблюдателей успешно выполнялась, и их профессионализм вырос в тех странах, где для них были организованы учебные программы (Армения, Грузия и Республика Молдова).

■ Из тех стран, которым оказывалась помощь в проведении выборов со стороны Совета Европы, Армения,<sup>191</sup> Босния и Герцеговина,<sup>192</sup> Грузия<sup>193</sup> и Республика Молдова<sup>194</sup> провели выборы под наблюдением органов Совета Европы.

■ И наконец, национальные выборы и референдумы проводились в 25 государствах-членах Совета Европы, уровень явки на которые подразделялся на три категории:



190. Миссия по наблюдению за выборами Парламентской ассамблеи Совета Европы: «Конкурентные президентские выборы в Молдове: уважение фундаментальных свобод при поляризованной кампании в СМИ».

191. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Информационный отчет об оценке местных довыборов в Армении, CPL31(2016)02, 17 октября 2016 г., доступно на сайте <https://goo.gl/bvhTfz>.

192. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Миссия Конгресса представляет предварительные выводы в отношении наблюдения за местными выборами, состоявшимися в Боснии и Герцеговине, CG024(2016), 3 октября 2016 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/XfifxT>. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, «Выступление Стюарта Диксона (Соединенное Королевство, НЛДГ), главы делегации Конгресса по наблюдению за местными выборами в Боснии и Герцеговине», 3 октября 2016 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/bKcK4k>.

193. Парламентская ассамблея Совета Европы, Наблюдение за парламентскими выборами в Грузии (8 и 30 октября 2016 г.), Док. 14204, 24 ноября 2016 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/hPkDRd>.

194. Парламентская ассамблея Совета Европы, Наблюдение за президентскими выборами в Республике Молдова (30 октября и 13 ноября 2016 г.), Док. 14202, 24 ноября 2016 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/6o6S3J>.

## Защита демократических выборов от неправомерного влияния

За последние 12 месяцев Чешская Республика, Франция, Германия, Республика Молдова, Нидерланды, Норвегия, Турция, Соединенное Королевство, Украина и другие страны выражали озабоченность в связи с ростом целенаправленной дезинформации и кибер-атак, направленных на их избирательные системы или политические партии в ходе кампаний по проведению референдумов или во время избирательных периодов.

Диапазон кибер-атак весьма широк: от проникновения в системы или базы данных, до получения доступа к электронной почте, базам данных, документам и персональным данным, установки программ-шпионов и вредоносного ПО, рассылки спама и взлома сайтов кампаний. Другие проблемы связаны с созданием и распространением сообщений в социальных сетях через фальшивые учетные записи в этих сетях.

Существует законное опасение, что кибер-атаки станут все более изощренными и лучше организованными, а поскольку ряд государств-членов Совета Европы проводят в 2017 году национальные выборы, то они, вероятно, усилятся и приведут к злонамеренному изменению результатов голосования.

Интернет является мощным средством оказания «кибер-влияния» с целью получения политической выгоды. Интернет-платформы и социальные сети предоставляют различным группам интересов возможность влиять на общественное мнение, переполняя кибер-пространство целенаправленной дезинформацией или обвинениями и быстро распространяя их через социальные сети и традиционные СМИ. Такая практика также может быть легко использована политическими игроками, нарушая, таким образом, электоральную коммуникацию и делая электорат более уязвимым для манипуляций.

В преддверии выборов в различных областях поспешно вводятся в действие меры противодействия этим вызовам. Германия, после кибер-атаки на Бундестаг в 2015 году и в связи с растущим числом атак перед предстоящими общими выборами, значительно усиливает свои подразделения кибер-защиты. Правительство Чехии организовало специальный коммуникационный центр для предотвращения воздействия ложной информации на политические дебаты накануне осенних выборов. Министерство внутренних дел Нидерландов заявило о своем намерении вручную подсчитывать голоса на предстоящих всеобщих выборах, чтобы обезопасить результаты от компьютерного взлома. Во Франции Фейсбук объединил усилия с крупными новостными компаниями в целях сдерживания ложной информации во время президентских выборов в стране.

Однако масштабы этого явления привели к тому, что многие европейские государства оказались в значительной степени неподготовленными к нему. Неспособность государств бороться с кибер-рисками может подорвать целостность избирательного процесса, повлиять на результаты выборов и дестабилизировать наши демократические институты.

В этой связи жизненно важно, чтобы Совет Европы, государства-члены, институты и политические партии укрепили оборону от сетевых угроз со стороны кибер-преступников, намеренных срывать выборы, или злонамеренно влияющих на их результаты.

Деятельность Совета Европы по борьбе с киберпреступностью, в частности, переговоры по дополнительному протоколу к Конвенции о киберпреступности (Будапештская конвенция), направлены на поддержку этих усилий и на то, чтобы сделать более эффективным использование улик, полученных из электронного «облака».



# ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

## Глава IV – Демократические институты

**Н**адлежащее функционирование демократических институтов может быть эффективно обеспечено только в условиях демократии при полном соблюдении законности, даже во время войн или общественных потрясений. Ответы на чрезвычайные ситуации могут стать важным вызовом принципу разделения властей в связи с концентрацией исключительных полномочий в руках исполнительной власти. В этой связи законодательство на случай чрезвычайных ситуаций требует особо тщательного применения конституционной системы сдержек и противовесов и соблюдения надлежащей правовой процедуры и свободы выражения мнений, как это неоднократно подтверждалось в заявлениях Суда и в его судебной практике.

■ Эффективное участие общественности и прозрачность процесса принятия решений способствуют повышению качества решений, принимаемых полицией и законодательными органами, повышают потенциал их реализации и, в конечном счете, служат повышению общественного доверия к государственным учреждениям. Некоторые формы демократии с участием населения, такие как народные референдумы, могут в некоторых случаях ставить под угрозу надлежащее функционирование демократических институтов. Как указала Венецианская комиссия, существует серьезная опасность того, что референдумы могут превратиться в плебисциты, диктующие решения руководству страны.<sup>195</sup>

■ Национальные парламенты являются институтом, представляющим общество во всем многообразии составляющих его людей и их мнений, который ретранслирует и канализирует это разнообразие в политический процесс. Их

назначение состоит в регулировании напряженности и поддержании равновесия между конкурирующими интересами, укрепляя тем самым социальную сплоченность и солидарность, и это обуславливает важность участия в работе парламента политических сил и отдельных лиц, представляющих оппозицию.

■ Парламентский иммунитет является неотъемлемой частью европейской конституционной традиции. Иммунитет не предназначен для того, чтобы ставить парламентариев выше закона, а чтобы предоставлять определенные гарантии того, что они смогут эффективно выполнять свои демократические полномочия, не опасаясь притеснений или неправомерного вмешательства со стороны исполнительной власти, судов или политических оппонентов.<sup>196</sup>

■ Обладание значительным большинством в парламенте не освобождает правящую партию или коалицию от обязанности организовывать инклюзивный политический процесс, особенно при проведении фундаментальных реформ, а также уважать и учитывать взгляды и интересы меньшинства.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Принцип разделения властей закреплен во внутреннем законодательстве и должным образом применяется на практике.
- ▶ Парламентская роль оппозиции регулируется законом и уважается. Политические силы и отдельные лица, представляющие оппозицию, могут принимать активное участие в работе парламента, не опасаясь притеснений или чрезмерного вмешательства со стороны исполнительной власти и судов.

195. Венецианская комиссия, Руководящие принципы проведения конституционных референдумов на национальном уровне, принятые Венецианской комиссией на ее 47-м пленарном заседании (Венеция, 6-7 июля 2001 г.), CDL-AD(2010)001, параграфы 17 и 107, доступно на сайте <https://goo.gl/v2728l>.

196. Венецианская комиссия (2014) Доклад об области действия парламентских иммунитетов и об их снятии, CDL-AD(2014)011, доступно на сайте <https://goo.gl/OoeAZg>.

- ▶ Парламентский иммунитет является неотъемлемой частью европейской конституционной традиции. Это не означает, что члены парламента должны стоять выше закона, а скорее предоставляет определенные гарантии того, что они могут эффективно выполнять свой демократический мандат, не опасаясь притеснений или неоправданного вмешательства со стороны исполнительной или судебной власти.
- ▶ Применяется инклюзивный политический процесс. Открытые и прозрачные публичные процессы принятия решений ведут к эффективному и подлинному участию в них тех, кто непосредственно затронут данными политическими и законодательными решениями.
- ▶ Четкие и предсказуемые правила парламентского иммунитета, включая процедуры, разъясняющие, каким образом он может быть отменен, закреплены в законе и соблюдаются на практике. Эти процедуры прозрачны и уважают принцип презумпции невиновности.
- ▶ Существуют и используются различные формы политического участия.
- ▶ Отступления от тех или иных международных обязательств возможны лишь в исключительных ситуациях при гарантиях парламентского и судебного контроля.

## ВЫВОДЫ

■ Политический климат в 2016 году характеризовался усилением популистской риторики в политическом дискурсе, иногда сопровождаемой растущей электоральной поддержкой политических партий или движений, выражающих популистские взгляды.

■ В некоторых странах усиливаются изоляционистские тенденции, побуждающие подвергать сомнению суть международного права, а также международных многосторонних и/или наднациональных договоренностей, установленных после Второй мировой войны, что приводит к риску отклонений от их соблюдения и наносит ущерб целостности системы конвенций Совета Европы как таковой.

■ В нескольких государствах-членах был оспорен *примат международного права* над национальным законодательством, что фактически поставило под вопрос исполнение решений Суда во внутренней правовой системе.

■ Открытые вызовы ценностям Совета Европы исходят от ряда стран, предпринявших

односторонние действия, противоречащие международному праву, в частности, в ответ на кризис с беженцами. Такие решения иногда оправдывались в силу народной поддержки или консультативных референдумов.

■ Три года прошло со времени незаконной аннексии Крыма, а вопрос о функционировании там мониторинговых структур Совета Европы все еще открыт. Это говорит о важности поиска надежных решений для того, чтобы дать возможность живущим в Крыму двум с половиной миллионам человек эффективно пользоваться услугами наших механизмов контроля за соблюдением прав человека.

■ Отмеченная в прошлом году тенденция диверсификации форм политического участия в этом году резко усилилась. Была зафиксирована высокая активность при проведении народных референдумов, консультативных опросов, онлайн-консультаций и других форм действенного участия населения в политической жизни.

■ Граждане европейских стран с готовностью воспользовались возможностями, которые были им предоставлены для выражения их мнения. От референдума по «брекзиту» до первичных выборов французской правоцентристской партии, от итальянского конституционного референдума до многочисленных онлайн-консультаций, воплотившихся в политические решения, – когда избиратели видели, что ставки высоки, они всегда принимали массовое участие с тем, чтобы их голоса были услышаны.

■ В 2016 году в трех странах-членах вводилось чрезвычайное положение, при котором объявлялось об отступлении от Конвенции в соответствии с ее статьей 15. 21 июля 2016 года турецкие власти сообщили Генеральному секретарю, что Турция намерена уведомить об отступлении от Европейской конвенции в соответствии со статьей 15.<sup>197</sup> 24 ноября 2015 года власти Франции проинформировали о введении чрезвычайного положения вследствие крупномасштабных террористических нападений

197. См. Совет Европы (2016), «Генеральный секретарь получает уведомление от Турции о ее намерении временно приостановить действие части Европейской конвенции о правах человека», DC132(2016), пресс-релиз от 21 июля 2016 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/t5dOae>; Европейский суд по правам человека (2017), «Отступления в период чрезвычайных ситуаций», в рубрике *Факты и цифры*, Информационный бюллетень доступен на сайте: [www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Derogation\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf), в отношении сообщения правительства Турции, зарегистрированного в офисе Генерального секретаря 25 июля 2016 г.; а также заявления правительства Турции JJ8239C Tr./005-199, 18 октября 2016 г., и JJ8289C Tr./005-203, 6 января 2017 г., доступны на сайте: <https://goo.gl/Cr9z0t> и <https://goo.gl/n4IODm>, соответственно.

в Париже, что предусматривало отступление от некоторых прав, гарантированных Конвенцией.<sup>198</sup> 5 июня 2015 года Украина сообщила, что, учитывая чрезвычайную ситуацию в стране, власти страны решили использовать статью 15 Конвенции для отступления от некоторых прав, закрепленных в Конвенции.<sup>199</sup>

■ Исключительные обстоятельства, на которые ссылаются Франция, Турция и Украина, различны, даже если во всех трех случаях нет никаких сомнений в том, что чрезвычайное положение было введено в действие по обоснованным правомерным причинам. Однако, для всех государств введение чрезвычайного положения является проверкой надежности функционирования их демократических институтов, особенно в том, что касается сохранения системы сдержек и противовесов, демократического контроля за действиями правительства, независимости судебной власти и соблюдения свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации. В этом контексте парламентский контроль за действиями властей в рамках чрезвычайного положения и специальные процедуры такого контроля являются особенно важной гарантией соблюдения верховенства права и демократии.

■ Что касается применения чрезвычайного положения во Франции, Комиссар Совета Европы по правам человека выразил обеспокоенность в отношении целесообразности и пропорциональности некоторых мер, принимаемых властями,<sup>200</sup> но отметил, что важные сдержки и противовесы были оперативно введены в действие обеими палатами французского парламента, судебной системой, Национальным институтом по правам человека и омбудсменом, которые эффективно контролируют использование административных полномочий,

а также формулируют критические замечания и рекомендации по улучшению ситуации.

■ В отношении Турции Венецианская комиссия признала, что наделение правительства чрезвычайными полномочиями после неудавшейся попытки государственного переворота в июле 2016 года было оправдано, однако некоторые меры, принятые правительством, были чрезмерными, в частности, принятие постоянных мер, выходящих за рамки временного характера чрезвычайного положения, которые были связаны с массовым увольнением государственных служащих, роспуском структур и компаний, конфискацией имущества и отменой некоторых гарантий, защищающих задержанных от злоупотреблений.<sup>201</sup> В январе 2017 года, действуя по рекомендациям Совета Европы, власти внесли поправки в некоторые положения законов-декретов о чрезвычайном положении. Период, в течение которого подозреваемый может содержаться под стражей в полиции, был сокращен с 30 до 7 дней с возможным продлением прокурором еще на 7 дней в особых обстоятельствах. Было отменено ограничение в 5 дней на использование подозреваемым права на доступ к адвокату, а также была создана национальная комиссия, уполномоченная рассматривать меры, принятые в рамках декретов о чрезвычайном положении. Важно, чтобы это превратилось в функционирующую систему правовой защиты на национальном уровне.

■ Венецианская комиссия рассмотрела проект внесения изменений в конституцию Азербайджана, выразив озабоченность институциональной реформой, предлагаемой проектом, в частности, продлением срока президентского мандата, а также новыми полномочиями президента, что уменьшает подотчетность исполнительной власти перед парламентом.<sup>202</sup> Венецианская комиссия предложила властям Азербайджана провести конституционную реформу, которая укрепляла бы, а не ослабляла парламент.

■ Вопрос парламентского иммунитета обсуждался парламентами нескольких стран-членов и иногда приводил к внесению поправок к национальные законодательства или конституции. Это здоровый подход к оценке релевантности правил парламентского иммунитета, особенно в отношении *парламентской неприкосновенности*, которая не должна выходить за рамки того, что пропорционально и необходимо в

198. «Франция информирует Генерального секретаря об отступлении от Европейской конвенции о защите прав человека на основании статьи 15» пресс-релиз, 25 ноября 2015 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/6J946d>. См. также заявления французского правительства, относящиеся к Конвенции, JJ8085C Tr./005-188 (26 февраля 2016 г.), JJ8149C Tr./005-189 (30 мая 2016 г.), JJ8191C Tr./005-193 (25 июля 2016 г.) и JJ8285C Tr./005-202 (22 декабря 2016 г.), доступны на сайте: <https://goo.gl/uzO799>, <https://goo.gl/rXCPzI>, и <https://goo.gl/aPkm2k> соответственно.

199. Генеральный Секретарь Совета Европы (2015), «Отступление Украины от Европейской конвенции о защите прав человека», пресс-релиз, 10 июня 2015 г., доступно на сайте: <https://goo.gl/CptN9K>. См. также заявления правительства Украины, относящиеся к Конвенции, JJ8034C Tr./005-186 (4 ноября 2015 г. и 1 июля 2016 г.), доступны на сайте: <https://goo.gl/tu0eol> и <https://goo.gl/83hQ28> соответственно.

200. См. статью Комиссара Совета Европы по правам человека, «Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit», *Ле Монд*, 3 февраля 2016 г., доступно на сайте: [www.coe.int/en/web/commissioner/-/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit).

201. Венецианская комиссия (2016), «Заключение о законах-декретах о чрезвычайном положении №№ 667-676, принятых после неудавшейся попытки государственного переворота 15 июля 2016 г.», CDL-AD(2016)037, 12 декабря 2016 г.

202. Венецианская комиссия (2016), «Заключение по проекту внесения изменений в Конституцию Азербайджана», CDL-AD(2016)029, 18 октября 2016 г.

демократическом обществе с учетом ситуации в конкретной стране. После внесения поправок в конституцию Албании, ограничивающих иммунитет членов парламента, и принятия связанного с ними «Закона о декриминализации», 4 марта 2016 года Национальная ассамблея приняла подзаконные акты, необходимые для функционирования этого закона. Отмена с помощью конституционной поправки парламентской неприкосновенности в Турции привела к последующему задержанию оппозиционных парламентариев, против которых имелись возбужденные судебные дела. Снятие иммунитета с большого числа членов парламента вызывает серьезную озабоченность.

■ В своем заключении, принятом в марте 2016 года по поводу поправок к Закону о Конституционном трибунале Польши,<sup>203</sup> Венецианская комиссия напомнила, что отмена полномочий Конституционного суда является недопустимой, поскольку это устраняет важнейший механизм, гарантирующий, что потенциальные конфликты с европейскими и международными нормами и стандартами могут быть разрешены на национальном уровне без необходимости обращения в европейские или другие вспомогательные суды, которые и так перегружены и недостаточно близки к реалиям на местах.

■ Сотрудничество между крупными политическими силами в Армении привело к принятию нового избирательного кодекса, который исторически был источником разногласий между правящим большинством и оппозицией. Аналогичным образом в июле в Албании парламента, в момент единства, единогласно принял пакет конституционных поправок, способствующих широкому судебным реформам.

■ Некоторые из решений Суда в 2016 году напомнили о насущной необходимости защиты в рамках правил о парламентской неприкосновенности от злоупотреблений со стороны правоохранительной системы. В решении от 12 января 2016 года по делу *Партия за демократическое общество (ПДО) и др. против Турции*<sup>204</sup> Суд установил нарушение Статьи 3 Протокола №1 к Конвенции. Даже если предположить, что рассматриваемая мера преследовала одну или несколько законных целей, а именно защиту общественного порядка, прав и свобод других лиц, Суд счел, что она не была соразмерной. Характер выступлений заявителей

не оправдывает решения о роспуске партии, а их право на свободу выражения мнения должно быть защищено, пока их заявления не могут толковаться как выражение прямой или косвенной поддержки или одобрения действий, совершенных РПК.

■ Парламентский иммунитет не должен выходить за рамки того, что необходимо в демократическом обществе. В деле *Успаскич против Литвы*<sup>205</sup> Суд постановил, что при преследовании коррупционных правонарушений государства поощряются к ограничению иммунитета до степени, необходимой в демократическом обществе. Это дело возникло на основании жалобы, поданной бывшим известным литовским политиком, в связи с помещением его под домашний арест на время расследования дела о политической коррупции в Литве. Он, в частности, жаловался на то, что его домашний арест не позволил ему участвовать в парламентских выборах наравне с другими кандидатами. Суд подробно рассмотрел вопрос об имевшемся у заявителя иммунитете от преследования. Он напомнил, что государства-члены обязаны принимать надлежащие меры для предотвращения использования юридических лиц для прикрытия коррупционных правонарушений. В данном случае выяснилось, что политическая партия заявителя, которая сама избежала уголовного преследования лишь путем формального изменения своего статуса, ограждала заявителя от преследования, систематически выдвигая его в качестве кандидата на муниципальных и парламентских выборах, а также на выборах в Европейский парламента, а это означало, что, по крайней мере в течение какого-то периода заявитель мог пользоваться иммунитетом от судебного преследования. В этой связи Суд не обнаружил нарушений, способных помешать праву заявителя эффективно участвовать в выборах.

■ Качество правовой базы, определяющей полномочия органов, занимающихся тайным надзором, также вызывает беспокойство в связи с многочисленными делами, рассматриваемыми Судом, равно как и эффективность механизмов контроля, предназначенных для обеспечения соблюдения в этой области установленных правовых рамок.<sup>206</sup> Законодатели и контролирующие органы должны регулярно пересматривать существующие системы и практику, дабы гарантировать, что они отвечают требованиям верховенства права. Эта проблема требует особого внимания в современных условиях, когда тайный надзор является важным инструментом борьбы с терроризмом.

205. *Успаскич против Литвы*, 14737/08, 20 декабря 2016 г.

206. *Сабо и Виши против Венгрии* (Жалоба № 37138/14), 12 января 2016 г.; *Сантаре и Лабоажниковс против Латвии* (Жалоба № 34148/07), 31 марта 2016 г.; *Букур и Тома против Румынии* (Жалоба № 40238/02), 8 января 2013 г.; *Роман Захаров против России* (Жалоба № 47143/06), 4 декабря 2015 г. или *Цветат Озель против Турции* (Жалоба № 19602/06), 7 июня 2016 г.

203. Венецианская комиссия (2016), «Заключение по поправкам к закону от 25 июня 2015 года о Конституционном суде Польши», CDL-AD(2016)001, 11 марта 2016 г.

204. *Партия за демократическое общество (ПДО) и др. против Турции*, 3840/10, 3870/10, 3878/10, 12 января 2016 г.

## Отступления от соблюдения прав человека в чрезвычайных ситуациях: основные правовые обязательства, которые должны соблюдать государства-члены Совета Европы

**Статья 15 Конвенции (отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях)** предоставляет правительствам государств-участников в исключительных обстоятельствах возможность совершить отступление, временно, ограниченным и контролируемым образом, от их обязательства обеспечивать определенные права и свободы, в целях защиты своего населения от потенциальных рисков. Применение этого положения регулируется материальными и процессуальными условиями, установленными статьей 15, и интерпретируется Судом.

**Основные требования.** Государства-члены могут принимать меры по отступлению от своих обязательств по Конвенции только во время войны или других чрезвычайных ситуаций, угрожающих жизни нации. Эти меры не могут выходить за рамки жестких требований кризиса и не должны противоречить другим обязательствам, принятым государствами-членами в соответствии с международным правом.<sup>207</sup>

«Чрезвычайная ситуация, угрожающая жизни нации» - это «исключительная кризисная или чрезвычайная ситуация, затрагивающая все население и представляющая собой угрозу для организованной жизни сообщества, образующего государство».<sup>208</sup> Кризис должен быть исключительным, когда обычные меры или ограничения, допускаемые Конвенцией для поддержания общественной безопасности, охраны здоровья и порядка, оказываются явно недостаточными.<sup>209</sup>

Положение в одном конкретном регионе также может представлять собой ситуацию, угрожающую «жизни нации». В соответствии с практикой Суда, терроризм в Северной Ирландии отвечал условиям чрезвычайного положения, поскольку в течение ряда лет он представлял собой «крайне серьезную и явную опасность для территориальной целостности Соединенного Королевства, институтов шести округов [Северной Ирландии], а также жизни населения провинции».<sup>210</sup> То же самое относится и к террористической деятельности РПК на юго-востоке Турции<sup>211</sup>, а также к ситуации явной угрозы серьезных террористических актов в Соединенном Королевстве после 11 сентября 2001 года.<sup>212</sup> В отличие от этого в «греческом деле»,<sup>213</sup> возбужденном против Греции в связи с государственным переворотом «полковников» 1967 года, Комиссия установила, что, в соответствии с представленными доказательствами, отсутствовали какие-либо чрезвычайные обстоятельства, которые могли бы оправдать произведенные отступления.

Чрезвычайная ситуация должна наличествовать или быть неизбежной. Условие неизбежности не требует от государства дожидаться катастрофы прежде, чем принимать меры по ее устранению.<sup>214</sup>

Государства-члены не должны выходить за «рамки жестких требований» кризиса.<sup>215</sup> По существу это означает, что применение обычных законов было бы недостаточным, чтобы противостоять опасности, которую представляет собой чрезвычайная ситуация,<sup>216</sup> а также, что отступления находятся под контролем, подпадают под действие гарантий<sup>217</sup> и не связаны с какой-либо неоправданной дискриминацией.<sup>218</sup> Эти факторы обычно оцениваются на основе «условий и обстоятельств, существующих в момент принятия мер и их последующего применения».<sup>219</sup> Государства-члены не могут, ссылаясь на Статью 15 Конвенции, оправдать меры, принятые за пределами территории, к которой применяется отступление.<sup>220</sup>

207. *Лолесс против Ирландии* (№ 3), 1 июля 1961 г., Серия А № 3, параграф 28.

208. *Лолесс* цит. док., параграф 28.

209. *Дания, Норвегия, Швеция и Нидерланды против Греции* («Греческое дело»), №№ 3321/67 и еще 3, Отчет Комиссии от 5 ноября 1969 г., Ежегодник 12, параграфы 159-165 и 207; *Хассан против Соединенного Королевства* [БП], № 29750/09, ЕСПЧ 2014.

210. *Брэнниган и Макбрайд против Соединенного Королевства*, 26 мая 1993, Серия А № 258-В, параграф 48; *Маршалл против Соединенного Королевства* (dec.), № 41571/98, 10 июля 2001 г.

211. *Аксой против Турции*, 18 декабря 1996 г., Отчеты о постановлениях и решениях 1996-VI, параграф 70.

212. *А. и др. против Соединенного Королевства* [БП], № 3455/05, ЕСПЧ 2009, параграф 181.

213. «Греческое дело» цит. док., параграфы 159-165 и 207.

214. *А. и др. против Соединенного Королевства*, цит. док., параграф 177.

215. *Ирландия против Соединенного Королевства*, цит. док., параграф 207; *Брэнниган и Макбрайд см. выше*, параграф 43; *А. и др. против Соединенного Королевства*, см. выше, 173.

216. *Лолесс против Ирландии* (№ 3), см. выше, параграф 36; *Ирландия против Соединенного Королевства*, см. выше, параграф 212.

217. *Лолесс против Ирландии* (№ 3), см. выше, параграф 37; *Аксой против Турции* см. выше, параграфы 79-84.

218. *А. и др. против Соединенного Королевства*, цит. док., параграф 190).

219. *Ирландия против Соединенного Королевства*, цит. док., параграф 214.

220. *Садак против Турции*, 25142/94 и 27099/95, 8 апреля 2004 г., параграф 56; *Сакич и др. против Турции*, 26 ноября 1997 г., Отчеты о постановлениях и решениях 1997-VII, параграф 39.

**Процедурные требования.** Любое государство-член, воспользовавшееся этим правом на отступление, должно безотлагательно информировать Генерального секретаря Совета Европы. Согласно практике Суда, трехмесячный период времени с момента введения мер по отступлению до направления такого уведомления является слишком длительным, что не может быть оправдано административными задержками, возникшими в результате чрезвычайной ситуации.<sup>221</sup> То же самое относится к уведомлению о принятии определенных мер через четыре месяца после их принятия.<sup>222</sup> Суд установил, что направление уведомления через 12 дней после вступления в силу принятых мер является достаточным сроком.<sup>223</sup> Без официального и публичного уведомления об отступлении меры, принятые государством, не подпадают под действие статьи 15.<sup>224</sup> Принятые чрезвычайные меры требуют постоянного пересмотра.<sup>225</sup>

**Нематериальные права.** Государства-члены не могут отступать от определенных прав и свобод Конвенции: права на жизнь (статья 2), за исключением случаев законных военных действий; запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 3), запрещение рабства и подневольного состояния (статья 4), запрещение наказания без закона (статья 7). Аналогичным образом, не может быть отступлений от статьи 1 Протокола № 6 (отмена смертной казни в мирное время), статьи 1 Протокола № 13 (отмена смертной казни при любых обстоятельствах) и статьи 4 Протокола № 7 (право не подвергаться суду или наказанию дважды).

221. *Греция против Соединенного Королевства*, № 176/56, Доклад Комиссии от 26 сентября 1958 г.

222. «Греческое дело» см. выше, параграф 81(3)).

223. *Лолесс против Ирландии* (№ 3), см. выше, параграф 47.

224. *Кипр против Турции*, 8007/77, Доклад Комиссии от 6 октября 1983 г., параграфы 66-68.

225. *Брэнниган и Макбрайд против Соединенного Королевства*, цит. док., параграф 54.

## Соблюдение международно-правовых обязательств и стандартов в области прав человека

Государства свободны в выборе путей и средств выполнения своих международно-правовых обязательств при условии, что результат соответствует этим обязательствам. Они обременены обязательством результата, а не только обязательством определенного поведения.

В соответствии со статьей 26 Венской конвенции о праве международных договоров (*Pacta sunt servanda*) «каждый действующий договор имеет обязательную силу для сторон и должен добросовестно выполняться ими»; «ни одна из сторон не может ссылаться на положения своего внутреннего законодательства как на оправдание своего неисполнения договора». Поэтому никакие правовые положения национального законодательства, включая конституционное право, не могут оправдывать какое-либо действие или бездействие, выливающееся в нарушение международного права.

Государства не могут ссылаться на положения своего внутреннего законодательства в качестве оправдания невыполнения ими международного договора или необеспечения исполнения обязательных решений международных судов. Исполнение международных обязательств, вытекающих из договора, лежит на государстве в целом.

Что касается конкретной ситуации в отношении Европейской конвенции о защите прав человека, внутреннее процессуальное законодательство не должно служить препятствием для эффективного осуществления окончательных решений Суда. Статья 1 Конвенции устанавливает, что «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции». Для обеспечения соблюдения обязательств, взятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами, был создан Суд, работающий на постоянной основе (статья 19). Из этого следует, что государства-участники приняли на себя не только обязательства, относящиеся к правам и свободам, перечисленным в Конвенции и Протоколах к ней, но также и к созданию механизма, компетентного рассматривать и принимать решения о том, каким образом они обеспечивают эти права и свободы в своих юрисдикциях. Роль Суда определена в Статье 32 и охватывает все вопросы, касающиеся не только рассмотрения жалоб, но и толкования Конвенции государствами-участниками.<sup>226</sup>

Иными словами, став участником Конвенции, государства прямо признают компетенцию Суда в отношении интерпретации, а не только применения Конвенции. Присоединившись к Конвенции, государства-участники взяли на себя следующие обязательства: i) обеспечивать индивидуальные права человека и основные свободы, перечисленные в Конвенции; ii) подвергать свои действия проверке со стороны международного Суда по правам человека, наделенного полномочиями определять, соответствовало ли их поведение положениям Конвенции, причем эта проверка проводится путем толкования и применения Конвенции в соответствии со всеми фактическими и юридическими обстоятельствами каждого конкретного дела, существующими на момент принятия решения по нему.

Параграф 1 статьи 46 Конвенции содержит обязательство государств-участников исполнять решения Суда: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами». Это положение является недвусмысленным юридическим обязательством. Его основополагающее значение было подтверждено в докладе Руководящего комитета по правам человека (РКПЧ) о долгосрочных перспективах механизма Конвенции, в котором подчеркивалось, что из обязательств по статье 46 не может быть никаких исключений.<sup>227</sup>

226. «1. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней...» См. также Брюссельскую декларацию, принятую в марте 2015 г.: Конференция подчеркнула «крайнюю важность полного, эффективного и оперативного исполнения государствами-участниками окончательных решений Суда».

227. В постановлении своей Большой Палаты по делу *Скоццари и Джунта против Италии* Суд подробно остановился на значении статьи 46: «решение, в котором Суд находит нарушение, налагает на государство-ответчика юридическое обязательство не просто выплачивать соответствующим лицам суммы, присуждаемые в порядке справедливой компенсации, но и, под наблюдением Комитета министров, определить общие и/или, в случае необходимости, индивидуальные меры, которые должны быть приняты в отношении их внутреннего законодательства с целью не допускать в дальнейшем выявленных Судом нарушений» (См., с известными поправками, решение по делу *Папамихалопулос и др. против Греции* (статья 50) постановление от 31 октября 1995 г., Серия А, № 330-В, стр. 58-59, параграф 34).

Таким образом, решения Суда являются *res judicata* [вступившими в силу судебными решениями] как в формальном смысле (они не могут быть изменены или оспорены за пределами возможностей, разрешенных Конвенцией, – путем передачи на рассмотрение Большой палаты или, в соответствии с Регламентом Суда, – подачей заявлений с просьбой о толковании или пересмотре), так и по существу (их содержание и выводы являются окончательными и обязательными для затронутых сторон). Государственные органы (включая Конституционные суды) должны не только подчиняться такому юридическому положению Конвенции, но также устранять все препятствия в своей внутренней правовой системе, способные помешать адекватному урегулированию ситуации заявителя.

Обязательство соблюдать решение Суда, вынесенное по делу против государства-участника, подразумевает соблюдение выводов Суда, содержащихся в данном решении. Исполнение решения включает индивидуальную компенсацию, но не ограничивается этим. От государства также может потребоваться пересмотреть свое законодательство и реформировать свою административную или судебную практику с целью привести свою внутреннюю правовую систему в соответствие с требованиями Конвенции, как ее интерпретирует Суд.



# ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

## Глава IV – Демократические институты

**С**балансированное распределение полномочий на всех уровнях управления является одной из основ любого демократического государства. Такое распределение представляет собой существенный компонент необходимой системы сдержек и противовесов и в состоянии привлечь большее число граждан к участию в общественной жизни. Сильное местное и региональное правительство приближает демократию к народу, тем самым укрепляя демократическую безопасность.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

■ Европейская хартия местного самоуправления («Хартия») является главным международным договором в сфере местного самоуправления. Основные обязательства, которые государства принимают на себя при ратификации Хартии, образуют набор показателей положения в данной области.

- ▶ Принцип местного самоуправления признается, насколько это возможно, в Конституции или, по меньшей мере, в законодательстве.
- ▶ Местные органы власти регулируют и управляют значительной частью государственных дел; местные органы власти избираются прямым голосованием.
- ▶ Их основные компетенции предусмотрены в Конституции или в законодательстве; местные власти могут осуществлять любую инициативу, которая не исключена из их компетенции; государственные услуги предоставляются органами, наиболее близкими к гражданам; полномочия, предоставляемые местным властям, являются полными и исключительными или делегированными полномочиями; местные органы власти могут адаптировать свои действия к местным условиям; с местными органами власти проводятся консультации по затрагивающим их решениям.

- ▶ Местные административные границы не изменяются без предварительной консультации с соответствующими органами власти, при возможности, путем проведения референдума.
- ▶ Административный надзор осуществляется исключительно в соответствии с законом.
- ▶ Местные органы власти располагают достаточными собственными ресурсами (могут взимать налоги), которыми они свободно распоряжаются; финансовые ресурсы соизмеримы с обязательствами и демонстрируют достаточно уверенный рост; у них имеются собственные ресурсы для обеспечения работы механизма финансового выравнивания.
- ▶ Местные органы власти могут создавать консорциумы и объединяться между собой для решения задач, представляющих общий интерес.
- ▶ Местные органы власти имеют право прибегать к средствам судебной защиты.

### ВЫВОДЫ

■ Роль и значение местного и регионального самоуправления в последние десятилетия, несомненно, возросли. Многие страны проводят реформы государственного управления, направленные на усиление децентрализации. Эта тенденция продолжалась и в 2016 году, в частности, в Юго-Восточной, Восточной и Южной Европе, что видно на примерах таких стран как Албания, Греция и Украина, в которых Совет Европы осуществляет программы сотрудничества.

■ Несколько стран либо уже провели, либо рассматривают возможность осуществления реформ территориальной консолидации на втором или третьем уровне государственного управления. Эти реформы могут состоять либо в укрупнении местных общин, либо, когда речь идет о местных органах власти, в организации межмуниципального

сотрудничества с целью увеличения эффективности и упорядочения государственного управления. Осуществление таких реформ продолжается в Албании, Армении, Хорватии и Украине. В Финляндии в рамках более широкой реформы было рассмотрено создание нового регионального уровня местного самоуправления.

■ Призывы к дальнейшей региональной децентрализации могут послужить катализатором для ведения диалога и реформ и должны рассматриваться в соответствии с принципами надлежащего управления (см. ниже главу о надлежащем управлении). Диалог относительно передачи полномочий и ресурсов региональным органам власти может послужить основой политического решения проблем.

■ Недостаточность ресурсов в распоряжении местных и региональных властей для осуществления их полномочий по-прежнему представляет проблему в большинстве стран-членов, что усугубляется долговременными последствиями экономической рецессии и неадекватностью систем выравнивания, например в Хорватии,<sup>228</sup> на Кипре,<sup>229</sup> во Франции,<sup>230</sup> Греции<sup>231</sup> и Люксембурге.<sup>232</sup> В последнее время в некоторых странах задумались о пересмотре процесса выравнивания в целях создания более адекватной системы финансирования.

■ Нечеткое распределение обязанностей и полномочий или пересекающиеся компетенции различных уровней власти законодательно и на практике ограничивают право на местную автономию в ряде стран, в частности, в Албании, Армении, Хорватии, на Кипре, в Греции, Люксембурге, Молдове, Черногории, «бывшей Югославской Республике Македония» и Турции. Местные власти жалуются на отсутствие официальных консультаций с ними по решениям правительства, которые затрагивают их интересы, а также на отсутствие институциональных механизмов координации и консультаций, основанных на критериях, установленных Хартией (проведение консультаций своевременно, в надлежащей форме и по всем вопросам, которые непосредственно касаются их), в таких странах как, например, Хорватия, Кипр, Франция, Греция и Словакия.<sup>233</sup>

■ Хотя участие отдельных лиц и организаций гражданского общества в процессах принятия решений является общепринятой практикой во многих странах, только 14 государств-членов ратифицировали Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия в делах местных органов власти; шесть стран подписали его, но еще не ратифицировали.

228. Рекомендация Конгресса 391 (2016) (доступно на сайте: <https://goo.gl/RO1eDj>), а также Доклад (доступно на сайте: <https://goo.gl/W33GvY>) о состоянии местной демократии в Хорватии.

229. Рекомендация Конгресса 391 389 (2016) (доступно на сайте: <https://goo.gl/1imNfQ>), а также Доклад (доступно на сайте: <https://goo.gl/l4m8lk>) о состоянии местной демократии на Кипре.

230. Рекомендация Конгресса 391 384 (2016) (доступно на сайте: <https://goo.gl/Nloiqe>), а также Доклад (доступно на сайте: о состоянии местной и региональной демократии во Франции).

231. Рекомендация Конгресса 391 372 (2015) (доступно на сайте: <https://goo.gl/vn8vTQ>), а также Доклад (доступно на сайте: <https://goo.gl/V7NDjh>) о состоянии местной и региональной демократии в Греции.

232. Рекомендация Конгресса 391 380 (2015) (доступно на сайте: <https://goo.gl/cDsJvl>), а также Доклад (доступно на сайте: <https://goo.gl/uAYstE>) о состоянии местной демократии в Люксембурге.

233. Рекомендация Конгресса 391 387 (2016) (доступно на сайте: <https://goo.gl/UIODxL>), а также Доклад (доступно на сайте: <https://goo.gl/GjNPzw>) о состоянии местной и региональной демократии в Словакии.

# НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

## Глава IV – Демократические институты

**Д**емократически защищенное общество требует как эффективной демократии, так и надлежащего управления на всех уровнях. Говоря более конкретно, «эффективная демократия и надлежащее управление на всех уровнях имеют важное значение для предотвращения конфликтов, укрепления стабильности, содействия экономическому и социальному прогрессу и, следовательно, для создания устойчивых сообществ, где люди хотят жить и работать сейчас и в будущем», как это было подчеркнуто в Декларации 2005 года глав государств и правительств стран-членов Совета Европы на их Третьем саммите в Варшаве.

Советом Европы принят ряд документов в поддержку демократии и надлежащего управления, включая «12 принципов надлежащего демократического управления»<sup>234</sup> (на основе которых Берлинской школой управления *Hertie School of Governance* был подготовлен «Индекс надлежащего управления Совета Европы»), а также «20 руководящих принципов борьбы с коррупцией». Их эффективное осуществление важно для обеспечения надлежащего функционирования демократии, укрепления доверия между гражданами и государствами, удовлетворения законных потребностей и ожиданий граждан посредством демократического управления, а также для обеспечения эффективности и прозрачности предоставления услуг.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Эффективность и результативность: результаты соответствуют согласованным целям, позволяя наилучшим образом использовать ресурсы; существуют системы управления эффективности и методы ее оценки; регулярно проводятся аудиты.

- ▶ Эффективное управление финансами: сборы покрывают стоимость предоставляемых услуг; бюджетные планы разрабатываются при консультации с широкой общественностью или гражданским обществом; консолидированные отчеты публикуются.
- ▶ Компетентность и потенциал: государственные служащие поощряются к повышению своих профессиональных навыков и производительности; практические меры и процедуры направлены на преобразование навыков в потенциал и улучшение результатов.
- ▶ Справедливое представительство и участие: граждане находятся в центре общественной деятельности и имеют право голоса в процессе принятия решений; всегда предпринимаются искренние попытки посредничества между различными законными интересами; решения принимаются по воле большинства при уважении прав меньшинства.
- ▶ Открытость и прозрачность: решения принимаются и исполняются в соответствии с правилами и положениями; общественность имеет доступ ко всей информации, которая не является секретной по четко определенным обоснованиям; информация о решениях, политике, их реализации и результатах обнародуется.
- ▶ Подотчетность: все лица, принимающие решения, несут за них ответственность; решения обосновываются, подлежат проверке и существуют средства правовой защиты от недобросовестных действий или непропорциональных решений
- ▶ Этическое поведение: общественное благо имеет приоритет над индивидуальными интересами; существуют эффективные меры предупреждения коррупции и борьбы с ней.
- ▶ Реагирование: цели, правила, структуры и процедуры направлены на удовлетворение законных потребностей и ожиданий граждан;

234. 12 принципов надлежащего управления на местном уровне и инструменты их осуществления. Доступно на сайте [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp).

государственные услуги предоставляются; запросы и жалобы рассматриваются в разумные сроки.

- ▶ Устойчивость и долгосрочная ориентация: при разработке политики должным образом учитываются отдаленные последствия и цели, что способствует устойчивости политики в долгосрочной перспективе.
- ▶ Инновации и открытость по отношению к изменениям: происходит поиск новых эффективных решений проблем для улучшения результатов; тестируются и внедряются современные методы предоставления услуг; создается благоприятный для изменений климат.

■ Двадцать Руководящих принципов борьбы с коррупцией служат основой для действий стран по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Они, в частности, поощряют принятие выборными представителями кодексов поведения и принятие таких правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые препятствовали бы коррупции (принцип 15).

## ВЫВОДЫ

■ Несколько государств-членов Совета Европы приступили к проведению широкомасштабных реформ в целях повышения эффективности и действенности государственного управления. В Армении и Сербии были приняты законы о государственной службе и о статусе государственных служащих соответственно. Албания осуществляет реформу гражданской службы, в частности, путем создания центрального реестра государственных служащих и электронной платформы государственного управления с целью упорядочения управления кадрами.

■ Реформаторские усилия в Греции направлены на совершенствование финансового управления путем более четкого распределения компетенций между различными уровнями государственного управления и модернизации управления местными бюджетами.

■ Испания стремится к повышению прозрачности посредством создания правовой базы, а также принятия дополнительных мер по повышению потенциала в целях укрепления общественной этики.

■ Прозрачность также требует открытого доступа к информации. Хотя в 2016 году еще две страны (Эстония и Республика Молдова) ратифицировали Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205), для ее вступления в силу необходима ее

ратификация еще одной страной, чтобы число ратифицировавших ее стран достигло десяти.

■ Инновации и изменения осуществляются через использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Албания добилась прогресса в работе по компьютеризации государственных услуг, включая предоставления административных услуг через Интернет. Румыния использовала ИКТ в сочетании с традиционными средствами в реализации своей целенаправленной коммуникационной стратегии участия, направленной на повышения осведомленности граждан о возможных формах их участия в общественной и политической жизни. Подобные меры помогают бороться с чувством разъединения, которое испытывают граждане, и охватывать более широкую аудиторию включая молодежь. Например, Германия содействовала выполнению национального законодательства в отношении электронного правительства, издав конкретные рекомендации по его осуществлению на местном и региональном уровнях.

■ «Индекс надлежащего управления Совета Европы 2016» сравнивает показатели в области этики, прозрачности, подотчетности, эффективности, компетентности, отзывчивости и инновационности. Он показывает, что усилия по совершенствованию управления, часто предпринимаемые в рамках программ Совета Европы, привели к тому, что за последний год почти все страны добились успеха большего, чем в предыдущие годы.

■ Как и в 2015 году, сохраняется обеспокоенность в связи с большим разбросом показателей и относительно низким средним показателем в сфере этики, прозрачности и подотчетности. Однако если посмотреть на отдельные страны, в ряде государств-членов наблюдается значительный прогресс в сфере этики (здесь значительны успехи Албании, Болгарии, Финляндии и Испании), прозрачности (Албания, Кипр и Италия) и подотчетности (самые значительные достижения отмечены в Нидерландах и Швейцарии).

■ Область, на которой сосредоточила свои оценки ГРЕКО в 2016 году, относится к предотвращению коррупции среди парламентариев. Прозрачность и подотчетность депутатов - это ключ к укреплению доверия людей к тому, как управляется государство. В этой связи ГРЕКО выпустила рекомендации, касающиеся, среди прочего:

■ **Кодексов поведения:** Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) подчеркнула необходимость того, чтобы парламентарии рассмотрели вопрос о разработке кодексов поведения в качестве сигнала общественности о своей приверженности высоким стандартам честности (Кипр, Чехия, Молдова, Италия, Грузия, Австрия, Швейцария). Хотя сам по себе

кодекс не гарантирует этического поведения, он реально способствует созданию атмосферы добропорядочности и укрепляет намерение законодателей соблюдать положения этики.

■ **Конфликтов интересов:** Предотвращение, выявление и наказание случаев конфликта интересов<sup>235</sup> в среде парламентариев было одной из основных областей внимания ГРЕКО. Действительно, личные интересы депутатов могут «конфликтовать» с общественными интересами при принятии законов и тщательной проверке политики, проводимой государством. Ситуация в различных странах разнообразна. Во многих случаях правила и положения по этому вопросу существуют, но требуют дальнейшей детализации или уточнения, например, четко прописанного определения конфликта интересов, подробных инструкций, практических примеров и конкретных требований по раскрытию информации (см.,

например, случаи Кипра, Италии, Австрии, Грузии, Швейцарии).

■ **Представления деклараций об активах:** система декларирования активов парламентариями (и, в определенных пределах, их близкими родственниками) играет важную роль в обеспечении прозрачности и подотчетности. Проводя разумный баланс между интересами публичного раскрытия информации и правами на неприкосновенность частной жизни избранных представителей, ГРЕКО рекомендовала обеспечить публичный доступ к финансовым декларациям парламентариев, например, путем своевременной их публикации (в случае Кипра). По мере постепенного совершенствования систем декларирования активов, внедрения систем электронных деклараций, расширения сферы их применения и углубления мониторинга становится очевидным прогресс в этой области (см. пример Грузии).

---

235. Они определяются Советом Европы как «ситуация, в которой государственное должностное лицо имеет частный интерес, который (как представляется) оказывает влияние на беспристрастное и объективное выполнение его или ее служебных обязанностей».



ГЛАВА V

# ИНКЛЮЗИВНЫЕ ОБЩЕСТВА





# ВВЕДЕНИЕ

## Глава V – Инклюзивные общества

**И**нклюзивные общества - это общества, которые гарантируют равные права и поощряют толерантность, тем самым снижая напряженность между сообществами. В странах Европы со все более разнообразной демократией важно, чтобы вновь прибывшие и меньшинства были защищены от дискриминации и пользовались благами политики, направленной на их интеграцию в общество. Точно так же уязвимые группы внутри основной массы населения должны пользоваться благами государственной политики в области социального обеспечения и иметь доступ к качественному образованию, достойному медицинскому обслуживанию, достаточным возможностям в области обеспечения жильем и занятости с тем, чтобы у них не возникало чувства социальной несправедливости.

■ Государства с низким уровнем интеграции особенно уязвимы для популизма, который питается недовольством граждан, испытывающих чувство, будто элиты о них забыли, и опасющихся, что приезжие постепенно трансформируют их сообщества. Популизм, в свою очередь, усугубляет эту напряженность, демонизируя те группы населения, которые, как считается, угрожают благополучию «народа» и ущемляют его права.

■ В странах-членах Совета Европы должны действовать эффективные антидискриминационные законы для защиты меньшинств, которые должным образом исполняются и дополняются политикой по интеграции социально отчужденных групп. В такие группы входят представители этнических и религиозных меньшинств, недавно прибывшие мигранты и беженцы, а также общины рома, члены ЛГБТ-сообщества и лица с ограниченными возможностями. Задача политиков - противостоять безответственной риторике, провоцирующей ксенофобию и предрассудки, одновременно поощряя взаимное уважение и интеграцию.

■ Органы государственной власти должны гарантировать социальные права для всех граждан, как это предусмотрено Европейской социальной хартией (с изменениями) (СЕД № 163,

далее «Хартия»), не в последнюю очередь в сфере образования, занятости, жилья и здравоохранения. Для успешной интеграции женщин и девушек необходимы также эффективные стратегии по обеспечению гендерного равенства.

■ В этом году в данной главе рассматриваются требования в таких сферах как социальные права, политика недискриминации и интеграции, интеграция мигрантов, образование и культура ради демократии и молодежная политика.

■ По итогам прошлогоднего доклада Комитет министров утвердил создание Европейского института культуры и искусства цыган (ЕИКИЦ), и правительство Германии предложило разместить этот институт в Берлине. В сентябре 2016 года была начата новая совместная с Европейской комиссией программа по улучшению доступа к правосудию для женщин из общин рома и кочевников.

■ 18 марта 2011 года Хартия была ратифицирована Грецией и вступила в силу 1 мая 2016 года.

■ Движение «Без ненависти» распространилось на 44 страны, и в 2016 году к нему присоединились Эстония, Франция, Германия, Люксембург и фламандская община Бельгии. Обновленная платформа [www.nohatespeechmovement.org](http://www.nohatespeechmovement.org) предлагает усовершенствованные функции для направления сообщений о риторике ненависти в Интернете и размещения высказываний, опровергающих такую риторику, через приложение *Hate Speech Watch*.

■ В апреле 2016 года Конференция министров образования государств - участников Европейской культурной конвенции одобрила модель «Компетенций в области демократической культуры».<sup>236</sup> Сейчас проходит пилотная фаза и результаты будут представлены на крупном мероприятии по вопросам образования, которое пройдет под эгидой Комитета министров Кипра.

236. Доступно на сайте <http://www.coe.int/en/web/education/competences-for-democratic-culture>.

■ За год число участников программы «Межкультурные города» выросло с 74 до 105 (плюс шесть национальных сетей). Эта программа распространилась на сферу межкультурной компетенции, социальных и экономических инноваций для беженцев, а также организации диалога между представителями различных убеждений. Были начаты пилотные проекты, касающиеся экономического потенциала разнообразия трудовых ресурсов, предпринимательства мигрантов и отражения разнообразия в цифровых СМИ.

■ В соответствии с рекомендациями, содержащимися в прошлогоднем докладе, Специальный комитет по правам ребенка продолжает разработку стандартов по оказанию экстренной помощи детям-беженцам и просителям убежища, особенно в том, что касается предоставления опеки и определения возраста. В двух странах в тесном сотрудничестве с национальными учебными заведениями для судей и прокуроров были запущены программы ХЕЛП для лиц, ищущих убежища. В Италии для пилотной группы юристов в рамках программы ХЕЛП совместно с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) был организован курс по теме «Европейская конвенция о правах человека и предоставление убежища». В «бывшей Югославской Республике Македония» Совет Европы оказал помощь в разработке учебных пособий для сотрудников полиции, которые будут использоваться для каскадных учебных занятий в 2017 году.

■ Новые стратегии Совета Европы в области прав инвалидов (на 2017-2023 гг.) и прав детей (на 2016-2021 гг.) направлены на оказание поддержки государствам-членам в их борьбе с неравенством, содействуя сокращению уязвимости и устранению препятствий для эффективного осуществления

прав миллионов людей, которые часто остаются за бортом в результате инвалидности.

■ Число стран, ратифицировавших Конвенцию Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (СДСЕ № 201, Лансаротская Конвенция) достигло 42 (3 страны прибавилось в 2016 году). Лансаротский комитет приступил к срочному раунду мониторинговой программы «Защита детей, затронутых кризисом беженцев, от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия». Отчет о ее результатах должен быть принят весной 2017 года.

■ Стамбульская конвенция в настоящее время ратифицирована 22 государствами-членами (три новых в 2016 году). В 2016 году группа GREVIO начала процедуру оценки исходных условий в отношении четырех государств-участников.

■ Число государств – участников Конвенции о борьбе с торговлей людьми (СДСЕ № 197) выросло до 46 (2 новых в 2016 году). Группа экспертов по борьбе с торговлей людьми (GRETA), следящая за осуществлением Конвенции, начала срочную процедуру в отношении Италии и в сентябре 2016 года предприняла поездку для изучения конкретной ситуации принудительного возвращения жертв торговли людьми, а также для выявления жертв торговли людьми среди соискателей убежища и мигрантов. Первая ознакомительная поездка в Грецию была предпринята группой GRETA в октябре 2016 года, а вторая ознакомительная поездка во Францию – в сентябре 2016 года. В ходе обеих поездок основное внимание было уделено вопросам предотвращения торговли людьми среди соискателей убежища, несопровождаемых несовершеннолетних и мигрантов, а также идентификации жертв торговли людьми в этих уязвимых группах.

# СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА

## Глава V – Инклюзивные общества

**У**важение социальных прав позволяет нашим обществам оставаться едиными и преодолевать свои проблемы как в социальной, так и в экономической сфере. Такое уважение восстанавливает и укрепляет доверие общественности к институтам и политическим лидерам на национальном и на европейском уровне. Это – средство борьбы с социальной изоляцией и нищетой путем обеспечения соблюдения международно признанного принципа взаимозависимости прав человека; оно играет важную роль в социальной реинтеграции наиболее уязвимых членов общества и людей, которые по разным причинам остались за бортом общественного развития.

■ Ясно, что уважение к социальным правам еще более необходимо в периоды кризисов и экономических трудностей. Если развитие приносит пользу лишь меньшинству, тем самым ослабляется социальная сплоченность и демократическая безопасность на континенте. Каким бы ни было содержание их экономической политики, правительства должны всегда заботиться о соблюдении основных прав, отвечающих повседневным нуждам граждан. Игнорирование таких прав означает создание плодородной почвы для антисоциальных, анти-политических, анти-европейских и расистских движений, а также движений, основанных на элементарной политической эксплуатации социального эгоизма.

■ Совершенно необходимым представляется сегодня инвестирование в эффективное осуществление социальных прав, таких как право на жилище, образование, здравоохранение, недискриминацию, занятость, достойные условия труда, а также на правовую, социальную и экономическую защищенность. Именно в этом контексте в 2014 году был начат «Туринский процесс», целью которого является поставить Хартию в центр европейских политических дебатов. Туринский процесс продвигает идею о том, что отстаивание социальных прав в Европе представляет собой существенный

вклад в демократическую стабильность. Одной из его целей является ратификация Хартии и принятие дополнительного протокола к ней, предусматривающего систему коллективных жалоб со стороны всех государств-членов Совета Европы. Он также направлен на координацию европейских систем социальных прав, существующих как в рамках Совета Европы, так и в рамках Европейского союза (ЕС).

■ Одним из достижений Туринского процесса является состоявшаяся 18 марта 2016 года ратификация Хартии Грецией, которая приняла 96 из ее 98 пунктов.

■ Два совещания на высоком уровне ознаменовали Туринский процесс в 2016 году: *Межпарламентская конференция по Европейской социальной хартии*<sup>237</sup> и *Туринский форум по вопросам социальных прав в Европе*.<sup>238</sup> Эти события, состоявшиеся в Турине 17 и 18 марта, были организованы Советом Европы в сотрудничестве с Итальянской палатой депутатов и мэрией города Турина. В ходе обсуждения основное внимание было уделено тому, как полное осуществление социальных прав могло бы помочь разрешить экономический кризис, обеспечить интеграцию мигрантов и поощрять общества, в которых радикализация перестает быть одним из выборов, существующих для молодежи.

■ На Туринском форуме Европейская комиссия представила свою инициативу по созданию Европейского базиса социальных прав, в соответствии с которой ЕС будет стремиться поставить эти права в центр своей работы, своих институтов и политики. В декабре 2016 года Генеральный секретарь представил заключение в поддержку данной инициативы, цель которой – сделать Европу более приспособленной для удовлетворения повседневных потребностей людей и, следовательно, способной содействовать

237. Доступно на сайте: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/interparliamentary-conference>.

238. Там же

общему и устойчивому развитию. Генеральный секретарь подчеркнул, что государства-члены ЕС являются участниками договорной системы Хартии; эта договорная система предоставляет обширные и всеобъемлющие гарантии социальных прав, и такие гарантии в настоящее время являются частью европейских норм в области прав человека. Что касается законодательства ЕС, то, помимо прямой ссылки на Хартию в Договоре о Европейском союзе и Договоре о функционировании ЕС, ряд прав, гарантированных Хартией, нашли свое отражение в соответствующих положениях Хартии основных прав Европейского Союза и других нормативно-правовых документов ЕС. Таким образом, положив Хартию в основу Европейского базиса социальных прав, мы сможем создать благотворный круг совместного и устойчивого роста, одновременно избегая порочного круга социального демпинга. В результате мы получим Европу, которая будет не только более процветающей, но и более единой и солидарной. Генеральный секретарь предложил, чтобы положения Хартии (с изменениями) были официально включены в Европейский базис социальных прав в качестве общего ориентира, а также предложил недвусмысленно признать важность процедуры подачи коллективных жалоб в Европейский комитет по социальным правам (ЕКСП) для дела реальной защиты социальных прав.

■ Параллельно в рамках программы ХЕЛП Совета Европы было начато осуществление обменов и проведение курсов для судей и других специалистов в области права, социальных работников и представителей гражданского общества (для начала только из стран-членов ЕС) по изучению Хартии и ее интерпретации Европейским комитетом по социальным правам. Курс ХЕЛП по теме «Трудовые права» направлен на достижение лучшего понимания трудовых прав с точки зрения прав человека и охватывает такие ключевые понятия как право на труд, трудовые отношения и рабочее время; увольнение; дискриминация и равные возможности; коллективные трудовые права; а также безопасность и гигиена труда.

■ Конструктивный диалог между институтами ЕКСП и ЕС завершился в октябре 2016 года обменом мнениями с председателем Судебной палаты Европейского союза (СПЕС) Коэном Ленартом о последних развитиях в судебной практике этих двух органов. Этот обмен мнениями, которому предшествовали встречи между различными представителями Комитета и СПЕС, был направлен на достижение максимального сближения между Хартией и правовым порядком ЕС.

■ Платформа европейской сплоченности, созданная в рамках Программы действий на 2016-2017 гг., начала свою работу, сосредоточив внимание на следующих вопросах: действия в

свете рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2015)3 о доступе к социальным правам молодежи из неблагополучных районов; защита и интеграция мигрантов и беженцев; и влияние экономического кризиса на здравоохранение и социальную защиту, а также на борьбу с нищетой и социальной изоляцией.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Ратификация Хартии, число принятых ключевых положений Хартии, принятие процедуры коллективных жалоб.
- ▶ Количество выявленных нарушений из тематической группы «занятость, профессиональная подготовка и равные возможности».
- ▶ Меры, принятые государствами-участниками во исполнение требований Хартии.

## ВЫВОДЫ

■ Греция ратифицировала Хартию 18 марта 2016 года. Она вступила в силу 1 мая 2016 года. Греция принял 96 из 98 пунктов Хартии.

■ В 2016 году ЕКСП одобрил выводы в отношении 34 государств по соблюдению статей Хартии, касающихся занятости, профессиональной подготовки и равенства возможностей. Было рассмотрено положение в отношении соблюдения следующих прав:

- ▶ право на труд (статья 1);
- ▶ право на профессиональную ориентацию (статья 9);
- ▶ право на профессиональную подготовку (статья 10);
- ▶ право людей с ограниченными возможностями на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества (статья 15);
- ▶ право заниматься оплачиваемой работой на территории других государств-участников (статья 18);
- ▶ право мужчин и женщин на равные возможности (статья 20);
- ▶ право на защиту в случае увольнения (Article 24);
- ▶ право работников на защиту требований в случае банкротства работодателя (статья 25).

■ Комитет выявил 166 случаев несоответствия Хартии и 262 ситуации соответствия из общего числа 513 заключений, вынесенных в отношении прав, рассмотренных в 2016 году. Было 85 случаев, когда Комитет не смог оценить ситуацию из-за

недостатка информации. Проблемы, с которыми сталкивается большое число государств-участников при осуществлении Хартии, следующие:

- ▶ недостаточная защита от дискриминации при найме на работу по различным признакам включая пол и сексуальную ориентацию;
- ▶ недостаточная интеграция инвалидов в систему общего образования, рынок труда и общество в целом;
- ▶ недостаточная гарантия равных прав мужчин и женщин особенно в отношении равной оплаты;
- ▶ в некоторых случаях усилия по борьбе с безработицей и поощрению создания рабочих мест по-прежнему недостаточны.

■ Комитет приветствовал ряд позитивных событий, таких как принятие антидискриминационного законодательства в области занятости во многих государствах-участниках (например, в Грузии, Италии и Республике Молдова), а также развитие судебной практики, ведущее к усилению защиты от дискриминации в сфере трудовых отношений (Андорра). Комитет счел, что развитие законодательства в Армении, Австрии, Греции, Италии, Мальте, Черногории, Российской Федерации, «бывшей Югославской Республике Македония», Украине и Соединенном Королевстве способствовали улучшению защиты инвалидов от дискриминации. Он также счел, что право женщин и мужчин на равные возможности адекватно отражено в новом законодательстве Армении, Бельгии, Франции, Венгрии, Сербии и

Словакии и приветствовал институциональные меры по обеспечению равноправия в Румынии. Комитет с удовлетворением отметил создание в 2011 году Совета по гендерным вопросам в Российской Федерации.

■ Комитет также решил, что законодательные и другие меры, принятые в Российской Федерации в целях содействия политике занятости и регулирования частных агентств в сфере занятости, находятся в русле права на труд, гарантированного Хартией. Он также приветствовал меры, принятые Испанией в целях содействия занятости молодежи, поддержки стабильной занятости и программ профессиональной подготовки для тех, кто исчерпал свое право на пособие по безработице. Законодательные меры, принятые и осуществленные в Литве в отношении расчета и распределения надбавок, соответствуют праву работников на защиту своих требований.

■ Комитет также отметил, что системы профориентации и обучения хорошо зарекомендовали себя в большинстве рассмотренных стран.

■ В 2016 году ЕКСП зарегистрировал рост числа коллективных жалоб (21 жалоба в 2006 году против 6 в 2015 году). Большинство коллективных жалоб, зарегистрированных в 2016 году, относятся к статье 1 (право на труд), статье 4 § 3 (право на справедливое вознаграждение - недискриминацию между женщинами и мужчинами в отношении оплаты труда) и статье 20 (право на равные возможности и равное обращение в вопросах труда и занятости без дискриминации по признаку пола).

# ПОЛИТИКА НЕДИСКРИМИНАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ

Глава V – Инклюзивные общества

**О**беспечение недискриминации лежит в основе построения инклюзивных обществ, преодолевших различия по признаку пола, расы, этнического происхождения, вероисповедания, языка, цвета кожи, гражданства, сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Если люди с иным этническим, религиозным или языковым происхождением пользуются правами человека в меньшей степени, это может привести к сегрегации и появлению параллельных обществ, а также способствовать радикализации и экстремизму. Поэтому принятие решительных мер для ликвидации на практике дискриминационных настроений имеет чрезвычайно важное значение. Для достижения этой цели государства должны предпринимать широкий спектр мер и активных действий по борьбе негативными стереотипами в отношении уязвимых групп, в том числе женщин, мигрантов и национальных меньшинств. В противном случае такие стереотипы могут препятствовать осуществлению своих прав человека представителями этих групп и приводить к росту враждебности в обществе. В этом контексте борьба с выражением ненависти, в том числе в Интернете и в социальных сетях, представляет собой особый приоритет, как это определено в Рекомендации общеполитического характера № 15 Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН).<sup>239</sup>

■ Наличие всеобъемлющей правовой базы по борьбе с дискриминацией является ключевым требованием для противодействия расизму, дискриминации и нетерпимости. Согласно практике Суда, права должны быть «практическими

и эффективными», а не «теоретическими и иллюзорными». Чтобы какое-либо фундаментальное право стало реальностью, оно должно быть оснащено механизмом обеспечения его соблюдения, в частности, посредством доступа к правосудию. Национальное законодательство должно обеспечивать наличие легкодоступных судебных или административных процедур, обеспечивающих эффективные санкции. Другие механизмы мониторинга, такие как независимые специализированные органы, также оказались незаменимыми участниками эффективного противодействия дискриминации.

■ Обеспечение доступа к правам приобрело первостепенное значение в связи с кризисом мигрантов в Европе. Часто мигранты, особенно нелегальные, лишены или ограничены в своих основных правах. Однако, обязанность государств - защищать основные права всех людей, находящихся под их юрисдикцией, независимо от их статуса. В этой связи в марте 2016 года ЕКРН приняла Рекомендацию общеполитического характера № 16<sup>240</sup> о защите нелегальных мигрантов от дискриминации. Документ рекомендует государствам-членам обеспечить этим людям эффективный доступ к определенным правам человека, в частности, в отношении образования, здравоохранения, жилья, социального обеспечения, охраны труда и правосудия. Это единственный способ им обеспечить возможность достойной жизни.

■ Эффективным ответом на необходимость достижения гендерного равенства и прекращения

239. ЕКРН, Рекомендация общеполитического характера № 15 о Борьбе с ненавистническими высказываниями, принята 8 декабря 2015 г. Доступно на сайте: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N15/REC-15-2016-015-ENG.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N15/REC-15-2016-015-ENG.pdf).

240. ЕКРН, Рекомендация общеполитического характера № 16 о защите нелегальных мигрантов от дискриминации, принята 16 марта 2016 г. Доступно на сайте: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N16/REC-16-2016-016-ENG.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N16/REC-16-2016-016-ENG.pdf).

насилия по признаку пола является Стамбульская конвенция. Защита и поощрение прав женщин и гендерного равенства включая полное соблюдение существующих правовых и политических стандартов имеет решающее значение для обеспечения устойчивого прогресса обществ в достижении равенства. Как предусмотрено Стратегией гендерного равенства, Совет Европы во всех своих действиях старается ставить гендерную проблематику во главу угла. Национальные исследования, проведенные в Армении, Азербайджане, Грузии, Республике Молдова и Украине,<sup>241</sup> выявили препятствия на пути доступа женщин к правосудию в каждой из этих стран и составили рекомендации по их преодолению. В настоящее время готовится учебное пособие по равному доступу женщин к правосудию, адресованное судьям и прокурорам и адаптированное к конкретным условиям каждой страны.

■ Оценка выполнения Плана действий Совета Европы в отношении инвалидов (2006-2015 годы) позволила выделить достижения, в частности в том, что касается законодательства, предоставления услуг, физической среды и отношения к инвалидам. Вместе с тем, в ходе оценки были подчеркнуты сохраняющаяся дискриминация и препятствия для участия инвалидов, а также серьезные проблемы в обеспечении соблюдения международных стандартов борьбы с дискриминацией и обеспечения полного уважения прав инвалидов. Оценка выявила необходимость уделять первоочередное внимание существующим разрывам между обязательствами и их выполнением.

■ Хотя все более поляризованные и популистские политические дебаты привели к тому, что во многих странах-членах Совета Европы проблемы, связанные с сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью, приобрели весьма противоречивый характер, параллельно с этим мы видим рост желания государств-членов сотрудничать с Советом Европы в борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

241. Исследование по теме «Препятствия, средства правовой защиты и эффективная практика в отношении доступа женщин к правосудию в пяти странах Восточного партнерства», подготовленное в рамках проекта «Улучшение доступа женщин к правосудию в пяти странах Восточного партнерства» как часть «Программы сотрудничества для, Азербайджана, Армении, Грузии, Республики Молдова, Украины и Беларуси», финансируемое Европейским Союзом и Советом Европы и осуществленное Советом Европы в 2016 г. Доступно на сайте: <https://goo.gl/NhB5VM>.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

### Правовые критерии

- ▶ Ратификация Протокола № 12 к Конвенции и Дополнительного протокола по киберпреступности к Конвенции о криминализации действий расистского или ксенофобского характера, совершенных с помощью компьютерных систем (СЕД № 189).
- ▶ Исполнение в полной мере соответствующих решений Суда.
- ▶ Национальное уголовное законодательство предусматривает наказание за публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации по признаку «расы», цвета кожи, языка, гражданства, этнического происхождения, сексуальной ориентации и гендерной идентичности.
- ▶ Гражданское и административное право запрещает прямую и косвенную расовую и гомофобную или трансфобную дискриминацию, а также сегрегацию, преследования, косвенную дискриминацию, объявленное намерение осуществлять дискриминацию, равно как и побуждение, подстрекательство или оказание содействия другим лицам в осуществлении дискриминации; предусмотрено разделение бремени доказывания по делам о дискриминации во всех областях и по всем основаниям.
- ▶ Ратификация государствами Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств (ЕХРЯЯМ) и Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКНМ).
- ▶ Ратификация Стамбульской конвенции.

### Институциональные критерии

- ▶ В полномочия национальных специализированных органов входит: оказание помощи жертвам дискриминации; полномочия по ведению расследований; право инициировать и участвовать в судебных разбирательствах; мониторинг законодательства и предоставление консультаций законодательным и исполнительным органам; распространение информации.
- ▶ Специализированные национальные органы независимы и имеют право сами назначать своих сотрудников и распоряжаться своими ресурсами.
- ▶ Для предотвращения насилия в отношении женщин и борьбы с ним создаются национальные комплексные стратегии и координирующие органы.

## ВЫВОДЫ

■ ЕКРН отмечает, что в антидискриминационном законодательстве большинства государств-членов по-прежнему существуют пробелы в отношении его Рекомендации общеполитического характера № 7.<sup>242</sup> Кроме того, сохраняются проблемы их институционального потенциала, играющего решающую роль в обеспечении доступа жертв к правосудию. В ряде стран<sup>243</sup> по-прежнему отсутствует независимый орган, обладающий компетенцией бороться с дискриминацией как в частном, так и в государственном секторах. Кроме того, там, где существует специализированный орган по борьбе с дискриминацией, он часто не функционирует или не имеет самостоятельности, полномочий или хотя бы четкого мандата.<sup>244</sup> Ограниченные ресурсы и опыт также сокращают способность таких органов выполнять свои консультативные функции в отношении законодательных и исполнительных органов и прочих заинтересованных сторон.<sup>245</sup>

■ В докладах РКНМ подчеркивается, каким образом принятые антидискриминационные законы и меры в отношении национальных меньшинств, конкретно направленные на вопросы их образования, языка,<sup>246</sup> средств массовой информации,<sup>247</sup> занятости и социальных услуг, содействуют доступу национальных меньшинств к их правам. Тем не менее необходимы дальнейшие действия для обеспечения равного доступа к этим правам,<sup>248</sup> а также участия и консультаций с национальными меньшинствами.<sup>249</sup> В докладах ЕХРЯМ подчеркивается необходимость

дальнейших действий, которые должны быть предприняты государствами с целью улучшения доступа национальных меньшинств, в частности, к образованию, а также к социальным услугам, правосудию и СМИ. В них также были отмечены позитивные изменения, в том числе принятие нового Закона о Советах национальных меньшинств в Сербии, а также создание в Венгрии общественной радиостанции, вещающей на всю территорию страны исключительно на языках меньшинств, которая функционирует семь дней в неделю, обращаясь ко всем традиционным национальным меньшинствам Венгрии на их языках.<sup>250</sup>

■ Защита нелегальных мигрантов от дискриминации остается проблемой во многих государствах-членах. Несмотря на постоянные усилия, эти люди по-прежнему сталкиваются с трудностями в плане доступа к своим основным правам. ЕКРН подчеркнул важность предоставления адекватного медицинского обслуживания мигрантам независимо от их статуса при серьезных инфекционных заболеваниях или в других ситуациях, представляющих опасность для здоровья.<sup>251</sup> Отчеты ЕКРН также показали, что большой приток людей, спасающихся от войны и преследований, заставил многие государства принять меры для их интеграции. Например, Турция, которая стала страной, принимающей наибольшее число беженцев в мире, предоставила беженцам доступ к широкому спектру государственных услуг включая образование, здравоохранение и занятость.<sup>252</sup> Также властями Армении был открыт интеграционный центр для мигрантов.<sup>253</sup>

■ Большинство государств-членов Совета Европы приняли национальные стратегии, программы и планы действий по интеграции рома. Члены общин рома по-прежнему подвергаются маргинализации во многих сферах жизни.<sup>254</sup> Как подчеркивается в недавнем докладе ЕКРН по

242. ЕКРН, Рекомендация общеполитического характера № 16 О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, принята 13 декабря 2002 г. Доступно на сайте: <https://goo.gl/7Fr0ko>.

243. См., например, четвертый доклад ЕКРН по Азербайджану, опубликован 7 июня 2016 г., параграф 20.

244. См., например, пятый доклад ЕКРН по Турции, опубликован 4 октября 2016 г., параграф 27; пятый доклад ЕКРН по Италии, опубликован 7 июня 2016 г., параграф 29; пятый доклад ЕКРН по Эстонии, опубликован 13 октября 2015 г., параграфы 29-30.

245. См. тематический документ Комиссара по правам человека «Европе пора прийти к правильному пониманию интеграции мигрантов», глава 6

246. РКНМ, Четвертое заключение по Финляндии, опубликовано 6 октября 2016 г., параграфы 3-4 о достижениях в области возрождения саамских языков и усилиях, необходимых для борьбы с ухудшающимся положением шведского языка.

247. РКНМ, Четвертое заключение по Грузии, опубликовано 11 января 2016 г., параграф 68; РКНМ, Четвертое заключение по Венгрии, опубликовано 12 сентября 2016 г., параграф 110.

248. См., например, Четвертое заключение РКНМ по Республике Молдова, опубликовано 1 февраля 2017 г., параграфы 82-85 о преподавании языков меньшинств и на этих языках

249. РКНМ, Четвертое заключение по Хорватии, параграфы 83-85; Четвертое заключение по Грузии, параграф 112.

250. См., например, доклады ЕХРЯМ по Испании, Словакии, Сербии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Швейцарии и Нидерландам, опубликованные в 2016 г.

251. См., например, пятый доклад ЕКРН по Греции, опубликован 24 февраля 2015 г., параграф 136.

252. Пятый доклад ЕКРН по Турции, цит.док, параграфы 60-72.

253. Четвертый доклад ЕКРН по Армении, опубликован 4 октября 2016 г., параграф 68.

254. Комиссар Совета Европы по правам человека 4 февраля опубликовал Комментарий по вопросам прав человека, озаглавленный «Кочевники – пора положить конец глубоко укоренившейся враждебности», в котором он призвал государства сделать больше для борьбы с дискриминацией в отношении кочевников. В своих письмах в 2016 году он также обратился к правительствам девяти стран, выражая озабоченность по поводу принудительных выселений и других мер, направленных против цыган, а также публичной риторики против этого народа.



«бывшей Югославской Республике Македония»,<sup>255</sup> отсутствие документов, удостоверяющих личность, создает значительные трудности в их доступе к основным правам, особенно в отношении образования и здравоохранения. ЕКРН и РКНМ вновь подчеркнули то, в какой степени представители общин рома испытывают социальное отчуждение в сфере занятости, в основном из-за низкого уровня образования и отсутствия профессиональной подготовки, как указано в пятих докладах ЕКРН по Грузии<sup>256</sup> и Соединенному Королевству,<sup>257</sup> а также в заключениях РКНМ по Венгрии<sup>258</sup> и Финляндии.<sup>259</sup> Однако усилия, направленные на удовлетворение потребностей в образовании учащихся рома, были продолжены, и РКНМ отметила прогресс в Финляндии в отношении доступа к образованию.<sup>260</sup> На Кипре<sup>261</sup> были приняты новые меры, в том числе в плане организации дополнительных занятий по изучению греческого языка в школьные часы и после школы, оказания финансовой поддержки при покупке книг, оплате транспортных расходов, школьной формы и других школьных принадлежностей, а также предоставления бесплатных завтраков и обедов для учащихся цыган, посещающих государственные начальные школы. К сожалению, в некоторых странах продолжалась практика перевода детей рома в отдельные школы.<sup>262</sup> ЕКРН также отметила, что широко распространенные негативные стереотипы в отношении рома иногда приводят к насилию на расовой почве<sup>263</sup> и подчеркнула необходимость пресечения печально известной практики занижения данных<sup>264</sup> и недостаточно серьезного

расследования этих расистских преступлений. Другой серьезной проблемой является их доступ к жилью, например, в контексте сноса незаконных поселений, как это наблюдается во Франции<sup>265</sup> и в Литве, а также неадекватных условий, в которых живут общины рома в этих незаконных поселениях.<sup>266</sup> Тем не менее, ЕКРН отметила позитивные изменения в этой области, например, в том, что касается признания культурной потребности оставаться кочевым народом и соответствующего содействия их размещению.<sup>267</sup>

■ Ненавистнические высказывания широко распространены в государствах-членах.<sup>268</sup> Хотя средства выражения и целевые группы этого дискурса различны, его последствия всегда негативно сказываются на восприятии уязвимых групп в обществе. Такой климат воздействует также и на национальные меньшинства, которые слышат эти растущие ненавистнические высказывания в социальных сетях и на политической арене.<sup>269</sup> Большинство государств-членов в настоящее время имеют средства правовой защиты против подстрекательства к ненависти в уголовном праве. Однако, такие положения редко применяются на практике, чаще всего потому, что они трудно применимы, или ввиду того, что прокуроры и судьи не обладают достаточной квалификацией. Аналогичным образом, даже в тех случаях, когда существуют конкретные положения, предусматривающие наказание за насилие по расовым мотивам или при наличии конкретныхотячающих обстоятельств, связанных с расистской мотивацией, органы прокуратуры пытаются привлечь виновных по менее тяжким обвинениям, не требующим доказательств мотивации, которые предусматривают менее строгое наказание. Таким образом размывается посыл о неприемлемости преступлений на расовой почве.

■ Несмотря на то, что использование языка ненависти в самых экстремальных случаях должно быть криминализовано, самих по себе уголовных санкций недостаточно, чтобы искоренить его использование. Во многих

255. Пятый доклад ЕКРН по бывшей Югославской Республике Македония, опубликован 7 июня 2016 г., параграфы 75-76. Аналогичные данные можно найти в документе КЭСЕР «Тематический доклад о разрешении правового статуса цыган из бывшей Югославии и отсутствии у них документов, удостоверяющих личность», 30 октября 2014 г.

256. Четвертый доклад ЕКРН по Грузии, опубликован 1 марта 2016 г., параграф 86.

257. Пятый доклад ЕКРН по Соединенному Королевству, опубликован 4 октября 2016 г., параграф 105.

258. РКНМ, Пятое заключение по Венгрии, опубликовано 12 сентября 2016 г., параграфы 53-54.

259. РКНМ, Четвертое заключение по Финляндии, опубликовано 24 февраля 2016 г., параграф 77.

260. РКНМ, Четвертое заключение по Финляндии, параграф 77.

261. Пятый доклад ЕКРН по Кипру, опубликован 7 июня 2016 г., параграфы 53-54.

262. РКНМ, Четвертое заключение по Чехии, опубликовано 16 ноября 2015 г., параграфы 90-91, РКНМ, Четвертое заключение по РКНМ по Венгрии, опубликовано 12 сентября 2016 г., параграф 138.

263. См., например, Пятый доклад ЕКРН по Албании, опубликован 9 июня 2015 г., параграф 48; Пятый доклад ЕКРН по Словакии, опубликован 16 сентября 2014 г., параграф 68.

264. Пятый доклад ЕКРН по бывшей Югославской Республике Македония, цит. док., параграф 39; Пятый доклад ЕКРН по Турции, цит. док., параграф 41.

265. Пятый доклад ЕКРН по Франции, опубликован 1 марта 2016 г., параграфы 80-83. Аналогичные данные содержатся в письме Комиссара Совета Европы по правам человека на имя министра внутренних дел Франции, 26 января 2016 г.

266. Пятый доклад ЕКРН по Литве, опубликован 7 июня 2016 г., параграфы 62-64; РКНМ, Четвертое заключение по Хорватии, опубликовано 30 мая 2016 г., параграф 93, РКНМ, Четвертое заключение по Италии, опубликовано 12 июля 2016 г., параграфы 40-41.

267. См., например, Пятый доклад ЕКРН по Соединенному Королевству в отношении Уэльса, цит. док., параграф 97.

268. Ежегодный отчет о деятельности ЕКРН за период с 1 января по 31 декабря 2015 г.

269. РКНМ, Четвертое заключение по Финляндии, параграф 49.

случаях наиболее эффективным подходом к решению проблемы разжигания ненависти может быть саморегулирование со стороны государственных и частных учреждений, средств массовой информации и интернет-индустрии, а также поощрение встречных выступлений общественных деятелей, демонстрирующих как ложность оснований, на которых оно основано, так и его неприемлемость.

■ Хотя ситуация в отношении дискриминации лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ) значительно варьируется от страны к стране,<sup>270</sup> определенный прогресс в этом отношении был достигнут. Австрия,<sup>271</sup> Франция,<sup>272</sup> Кипр<sup>273</sup> и Люксембург<sup>274</sup> приняли новые законодательства о предоставлении дополнительных прав представителям ЛГБТ-сообществ, в том числе

предусматривающие возможность регистрации однополых партнерств или браков. Ощутимые результаты участия государств-членов в решении вопросов ЛГБТ, основанные на экспертизе Совета Европы, выражаются в принятии и начале осуществления Национального плана действий по вопросам ЛГБТ (Албания), в проведении работы в направлении правового гендерного признания (Кипр, Франция, Греция), в передовом опыте и ноу-хау в области инклюзивной местной и региональной политики в отношении ЛГБТИ (Черногория). Однако гомо- и трансфобия по-прежнему продолжают распространяться в Интернете. В ряде стран<sup>275</sup> представители ЛГБТ, особенно организации и активисты ЛГБТ-движений, становятся жертвами насильственных нападения, которые не всегда тщательно расследуются.

270. ЕКРН начал изучать дискриминацию и нетерпимость в отношении представителей ЛГБТ только в пятом цикле мониторинга по странам.

271. Пятый доклад ЕКРН по Австрии, опубликован 13 октября 2015 г., параграф 81.

272. Пятый доклад ЕКРН по Франции, параграф 101, цит. док.

273. Пятый доклад ЕКРН по Кипру, параграф 110, цит. док.

274. Пятый доклад ЕКРН по Люксембургу, опубликован 28 февраля 2017 г., параграф 87.

275. См., например, Пятый доклад ЕКРН по Албании, цит. док, параграф 49; Четвертый доклад ЕКРН по Грузии, параграф 53-54, цит. док.; Четвертый доклад ЕКРН по Армении, параграф 59, цит. док.

## Исламофобия и ненависть к мусульманам: угроза правам человека и социальной сплоченности в Европе

Исламофобия и ненависть к мусульманам как специфическая форма расизма - это акт насилия и дискриминации, расистские высказывания и негативные стереотипы. Они приводят к изоляции и дегуманизации мусульман, а также всех, кто воспринимается как таковые. Проявляются они несколькими способами.

Отдельные мусульмане подвергаются нападениям и словесным оскорблениям. Оскверняются и поджигаются мечети. Частота и интенсивность антимусульманских высказываний в социальных сетях возросли до беспрецедентных уровней. В некоторых странах поношение мусульман и их религии стало одним из основных направлений публичных дискуссий.

Однако, нарушения прав человека являются лишь одним из проявлений исламофобии и ненависти к мусульманам. Во многих случаях мусульмане являются жертвами различных форм дискриминации, например, на рынке труда, а также в сфере образования и здравоохранения. Мусульманское имя или платок на голове часто является достаточной причиной для отказа в приеме на работу. Существует также сильное гендерное измерение исламофобии и ненависти к мусульманам: женщины часто страдают от двойной дискриминации из-за того, что они женщины и мусульманки.

Подавляющее большинство мусульман, проживающих в государствах-членах Совета Европы, являются мирными и законопослушными европейскими гражданами. На фоне террористических нападений, совершенных террористами, это большинство, тем не менее, все чаще привлекается к коллективной ответственности.

Исламофобия и ненависть к мусульманам не только находятся в резком противоречии с европейскими ценностями и стандартами в области прав человека, но также могут стать причиной радикализации и являются контрпродуктивными для успешной интеграции мусульманских мигрантов и беженцев в наши европейские общества. Это угрожает социальной сплоченности в Европе и приводит к растущему чувству отчуждения, особенно, но не только в среде мусульманской молодежи.

Борьба с дискриминацией в отношении религиозных и других меньшинств и их защита от нарушений прав человека является центральной задачей Совета Европы. Многие программы Совета Европы по правам человека регулярно отслеживают и сообщают о проявлениях ненависти к мусульманам в государствах-членах. В конвенциях Совета Европы, резолюциях и рекомендациях Парламентской ассамблеи и Комитета министров, а также в рекомендациях по общеполитическим вопросам Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью содержатся рекомендации государствам-членам относительно того, как противостоять нарушениям прав человека и дискриминации в отношении религиозных меньшинств.

И все же рост исламофобии и проявлений ненависти к мусульманам так же, как и случаи политической эксплуатации этих настроений в Европе и за ее пределами, требуют более решительного и систематического подхода со стороны Совета Европы.

## Доступ к правам детей

### Признание и обращение с детьми как с обладателями прав человека

Исторически сложилось так, что детей рассматривают как дополнение к их семьям, и их права как личностей редко учитываются или выдвигаются. Семья и государство действительно находятся на переднем крае защиты прав детей. К сожалению, хотя существует обязательство действовать и принимать решение в интересах ребенка, права детей часто нарушаются именно теми, кто отвечает за заботу о них. Детям очень сложно отстаивать свои права. Скорее всего, они будут приспосабливаться, следовать наставлениям и стараться оправдать ожидания взрослых. Приемлемость и терпимость общества в отношении телесных наказаний является показателем более низкого статуса детей как личностей. То, как дети изображаются в СМИ, может как создавать, так и отражать негативные стереотипы и предрассудки. Это особенно справедливо в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, подростков и социально маргинализированных детей. Это негативно сказывается на восприятии таких детей и обращении с ними, повышает их уязвимость в отношении насилия и манипулирования, а также приводит к нежеланию общества инвестировать в защиту таких детей.

В государствах-членах Совета Европы более 150 миллионов детей. Для более эффективной защиты и поощрения их прав в рамках трансграничной программы «Создание Европы для детей и вместе с детьми» последовательно поощряется работа в рамках Европейской конвенции о правах человека, Лансаротской конвенции, Стамбульской конвенции, Конвенции о борьбе с торговлей людьми и других нормативных документов, охватывающих широкий спектр прав и рассматривающих конкретные проблемы, с которыми сталкиваются дети.

Наряду с продвижением этих стандартов проводится последовательная работа по оспариванию социальных норм и практик, которые оправдывают, проявляют терпимость или увековечивают насилие в отношении детей. Это включает работу в сферах образования, правосудия, информационного общества, миграции, социальных услуг и поддержки семей.

### Решение проблемы снижения уязвимости детей

Все дети не подвергаются и не нуждаются в защите от одних и тех же рисков. Уязвимость детей зависит от многих факторов, включая их возраст и способность к развитию. Неспособность учитывать конкретные права и потребности детей в каждый момент их развития ставит детей в уязвимое положение или усугубляет существующую уязвимость. Бедность, социальная изоляция, дискриминация и насилие оказывают особое влияние на детей. Устранение факторов, которые создают или увеличивают уязвимость детей, является ключевым компонентом стратегии Совета Европы в области защиты прав детей.

### Развитие услуг, учитывающих интересы детей

Чтобы дети имели реальный доступ к своим правам, важно создать систему поддержки, учитывающую их конкретные права, потребности и стремления.

Своими стандартами в отношении дружественных к ребенку услуг в сфере правосудия, социального обеспечения и здравоохранения Совет Европы стремится устранить препятствия для доступа детей к их правам и повысить качество, действенность и экономическую эффективность услуг, предоставляемых самым молодым гражданам.

Стратегия Совета Европы в области прав ребенка на 2016-2021 годы определяет пять приоритетных областей:

#### 1. Жизнь, свободная от насилия

Насилие является одним из наиболее распространенных нарушений прав детей. В 15 странах-членах еще не введен запрет на все телесные наказания для детей, несмотря на то, что это постоянно объявляется нарушением Хартии. По оценкам, каждый пятый ребенок станет жертвой той или иной формы сексуального насилия до достижения им совершеннолетия. Благодаря тому, что она была ратифицирована 42 странами, Лансаротская конвенция нарушила молчание в отношении сексуального насилия, и был отмечен важный прогресс в информированности общества по этому вопросу, правовой защите детей и создании благоприятных для детей процедур и услуг, предназначенных для жертв и потенциальных жертв насилия. Начался срочный мониторинг защищенности детей, затронутых кризисом беженцев.

## **2. Равные возможности для всех детей**

Препятствия, с которыми сталкиваются дети при доступе к своим правам, иногда кажутся непреодолимыми, особенно для социально изолированных детей. Многие дети сталкиваются с дискриминацией по таким признакам как пол, инвалидность, этническое происхождение, сексуальная ориентация или сексуальная идентичность. В соответствии с Хартией, своей работой в области человеческого достоинства и недискриминации Совет Европы побуждает государства-члены обеспечивать право детей на равные возможности и на жизнь толерантных и инклюзивных обществах. Дети-мигранты (особенно несопровождаемые) подвергаются высокому риску стать жертвами многочисленных нарушений их прав. В настоящее время разрабатываются стандарты обеспечения незамедлительной помощи детям-беженцам и соискателям убежища и оказывается поддержка государствам в том, чтобы покончить с арестами детей-мигрантов.

## **3. Участие всех детей**

Совет Европы поощряет право ребенка на участие и стремится обеспечить реальное участие детей в процессе принятия решений на уровне Совета Европы, на национальном и местном уровнях, в том числе с помощью своего Инструмента оценки участия детей, Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2012)2 об участии детей и молодежи в возрасте до 18 лет, а также через свою работу в сфере демократической гражданственности и образования в области прав человека.

## **4. Дружественное к ребенку правосудие**

Хотя дети вступают в контакт с системой правосудия множеством разных способов, процедуры остаются плохо приспособленными к потребностям детей – такой опыт может быть излишне пугающим, трудным для понимания и не в полной мере учитывать интересы ребенка. Задержания детей, в том числе детей-мигрантов, создают серьезные проблемы для реализации их прав. Руководящие принципы Совета Европы в отношении правосудия, учитывающего интересы детей, поощряют государства-члены содействовать развитию систем правосудия, которые будут доступными для детей, быстрыми, добросовестными, а также адаптированными и ориентированными на потребности и права ребенка. Оказывается поддержка с целью предотвращения лишения детей свободы и контроля за местами лишения свободы для детей.

## **5. Права детей в сфере цифровых технологий**

Во все возрастающей мере доступ к цифровому пространству и компьютерная грамотность становятся незаменимыми как для детей, так и для взрослых при осуществлении их прав. Однако, цифровой мир изобилует рисками, неравными возможностями доступа, а также ощущается нехватка знаний о том, как наилучшим образом использовать его преимущества. В целях обеспечения прав детей в цифровом мире разрабатываются руководящие принципы для государств-членов, направленные на расширение прав и возможностей, защиту и поддержку безопасного доступа детей к их правам в Интернете. Кроме того, Совет Европы разработал полностью переработанное издание своего руководства по интернет-грамотности. Учитывая особые проблемы, с которыми сталкиваются дети-инвалиды в Интернете, Совет Европы также начал осуществление проекта, посвященного правам этих детей в цифровой среде.

# ДОСТУП К ПРАВАМ И ИНТЕГРАЦИЯ БЕЖЕНЦЕВ И МИГРАНТОВ

Глава V – Инклюзивные общества

**М**ассовое прибытие в Европу людей, спасающихся от войны и преследований, или просто от нищеты у себя дома, стало серьезным испытанием для нашей системы, которая наделяет их всеми правами человека, если они находятся в юрисдикции государств-членов. Многие из тех, кто прибыл в Европу в течение последних нескольких лет, могут претендовать на защиту в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом 1967 года или аналогичными положениями. Когда правовые способы доступа к такой защите ограничены, бремя защиты права искать убежище ложится, прежде всего на прифронтовые государства. Отказ в приеме и возврат этих людей в страны, где не гарантируется право на жизнь и свобода от жестокого обращения, является нарушением Конвенции, что подтверждено конкретными решениями Суда. Уважение этих прав является одним из условий ключевых международных документов в области защиты беженцев и миграции, таких как документы Дублинской системы ЕС. Это также отражено в соглашении между ЕС и Турцией.

Одним из нарушений соответствующих обязательств является направление лиц, ищущих убежища, беженцев или других мигрантов в страны, которые не могут гарантировать им элементарные достойные условия жизни, будь то в местах административного задержания, в открытых структурах или вне официальной системы размещения. Конечно, когда принимающая страна является государством-членом ЕС, ее ответственность может быть непосредственно задействована. Огромное напряжение, вызванное присутствием большого числа беженцев в некоторых срочно созданных системах размещения, не может служить оправданием

для несоблюдения прав человека. Государства-члены не могут также прибегать к задержаниям иммигрантов без четкого правового обоснования. Для того, чтобы предложить реальные альтернативы такому задержанию, государствам-членам необходимо пересмотреть свое законодательство так же, как и свою политику и практику.

Помимо удовлетворения неотложных нужд беженцев и мигрантов власти должны предоставлять им точную информацию об их правовом и административном статусе, услуги переводчиков и психосоциальную поддержку. Предоставление вновь прибывшим реального доступа к процедурам получения убежища во многих случаях является очевидным первым шагом, который должны предпринять власти в соответствии со статьями 3 и 13 Конвенции. Опять же, каким бы ни было число этих лиц, это не может служить оправданием неспособности властей регистрировать и обрабатывать их заявления. Более того, этим людям не может быть де-факто отказано в праве на юридическую помощь (несмотря на серьезные финансовые затраты, связанные с соблюдением соответствующих правил в случаях массовой миграции). Без такой помощи возможность обжалования различных решений, связанных с мигрантами, была бы иллюзорной. Если системы соответствующих средств правовой защиты станут менее громоздкими, а судебные дела будут обрабатываться более эффективно, это станет частью процесса адаптации органов административной юстиции к реалиям того, что многие называют «миграционным кризисом в Европе».

Большое число несопровождаемых несовершеннолетних является одним из аспектов кризиса. В этом контексте необходимо усиление

систем опеки государств-членов, наличие эффективных процедур определения возраста, а также международное сотрудничество. Образование детей-беженцев и мигрантов также должно оставаться одним из приоритетов. Все дети, в том числе находящиеся в неофициальных лагерях или временно предоставленных государством помещениях, нуждаются в школьных занятиях (даже в случаях, когда в дальнейшем им грозит выдворение). Интеграция их в основную систему образования должна быть главной целью. Для этого часто необходима специальная поддержка в рамках переходных мер и обеспечение уважения к языковому и культурному наследию этих детей. Кроме того, государства-члены должны бороться со всеми формами злоупотреблений, связанными с миграцией: торговлей людьми, насилием в отношении женщин, сексуальной эксплуатацией детей и деятельностью контрабандистов, пользующихся уязвимым положением этих людей. Наряду с женщинами и детьми свои особые потребности есть также у инвалидов, ЛГБТ и пожилых беженцев и мигрантов, и власти должны эффективно заниматься ими.

■ Во многих случаях перемещение или переселение является единственным реальным способом обеспечения доступа к основным правам беженцев, проживающих в прифронтовых государствах. Многие из них являются кандидатами на воссоединение семей, и довольно часто семья может жить вместе только в стране, предоставившей убежище. В целом, необходима солидарность между государствами-членами Совета Европы, правозащитная система которых основана на идее коллективной ответственности.

■ Наконец, государствам-членам необходимо будет интегрировать тех, кто останется на их территории. Важнейшие указания по этому вопросу содержатся в соответствующих положениях Хартии. Изучение языка большинства и предоставление адекватных возможностей трудоустройства являются центральными элементами любых усилий по интеграции. Признание академической и профессиональной квалификации, приобретенной до прибытия в Европу, облегчило бы этот процесс. Власти государств-членов должны иметь возможность оценивать результаты интеграционной политики. Для этой цели необходимы статистические данные. И никакая политика интеграции не сможет стать успешной, если преступления на почве ненависти и дискриминация не будут эффективно пресекаться. К сожалению, массовая миграция привела к возрождению ксенофобии, агрессивного национализма и популизма. Ответственное управление массовой миграцией имеет жизненно важное значение для обеспечения социальной сплоченности, и ключом к этому является активное содействие толерантности и взаимному уважению.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Соблюдение соответствующих обязательств в соответствии с Конвенцией, как она толкуется Судом, Хартией в интерпретации ЕКСП, Стамбульской конвенцией, Конвенцией Лансароте, а также соответствующих стандартов Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП).
- ▶ Государства-члены, которые не ратифицировали некоторые из вышеупомянутых конвенций, принимают необходимые меры для подготовки такой ратификации и в конечном итоге делают это.
- ▶ Обеспечивается эффективный доступ к процедурам предоставления убежища для вновь прибывающих, а также имеются эффективные механизмы апелляции.
- ▶ Гарантируется принцип невыдворения, включая запрещение произвольной или коллективной высылки, право на семейную жизнь и право искать убежище.
- ▶ Мигрантам и беженцам предоставляется достоверная информация об их правовом и административном статусе, услуги переводчиков и психосоциальная поддержка.
- ▶ Мигранты, в частности дети и семьи, обеспечиваются жильем, соответствующим их положению.
- ▶ Ни один ребенок не содержится под стражей на основании иммиграционных проблем.
- ▶ В каждом государстве-члене организована эффективная система опеки.
- ▶ Для беженцев и мигрантов, которые останутся на территориях государств-членов, разработана эффективная политика интеграции.
- ▶ Все дети-беженцы и дети-мигранты получают образование.
- ▶ Государства-члены руководствуются соответствующими рекомендациями Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН).
- ▶ Государства-члены признают квалификацию беженцев и людей, находящихся в ситуации беженцев, согласно статье 7 Конвенции о признании в Европейском регионе квалификаций, относящихся к высшему образованию (СЕД № 165, далее «Лиссабонская конвенция о признании квалификаций»).

## ВЫВОДЫ

Управление массовой миграцией при соблюдении обязательств в области прав человека является сложной задачей. Некоторые государства-члены закрыли свои границы со странами, из которых исходят потоки беженцев, или в которых по-прежнему имеются проблемы с соблюдением решений Суда в отношении процедур предоставления убежища и условий жизни лиц, ищущих убежища.<sup>276</sup> Принцип невыдворения не всегда соблюдается. Суду пришлось остановить, в соответствии с правилом 39 Регламента Суда, возвращение беженцев в Сирию до рассмотрения им ряда заявлений о серьезных нарушениях прав человека. Он также обнаружил нарушение статьи 2, гарантирующей право на жизнь, и/или статьи 3, гарантирующей свободу от жестокого обращения, в делах, связанных с угрозой депортации беженцев в Ирак или Иран.<sup>277</sup> Проблемы соблюдения прав человека по-прежнему серьезно затрудняют работу Дублинской системы,<sup>278</sup> в то время как возникли также вопросы относительно правильного применения договоренности между ЕС и Турцией.<sup>279</sup> С целью помочь органам власти государств-членов выполнять соответствующие обязательства Совет Европы предлагает курсы обучения по вопросам Конвенции для пограничников, миграционных чиновников и должностных лиц, занимающихся предоставлением убежища, а также для судей.

На местах нет недостатка в хорошей практике. Например, Италия прилагает огромные усилия для спасения жизней даже вне своей зоны поиска и спасения в Средиземном море.<sup>280</sup> Совет Европы также предлагает свои ноу-хау по созданию надлежащих механизмов для расследования обвинений в использовании силы, в том числе со смертельным исходом, против лиц, ищущих

убежища, и других мигрантов со стороны правоохранительных органов и армии.<sup>281</sup>

В Турции, Италии, Греции, «бывшей Югославской Республике Македония» и других странах-членах были предприняты достойные похвалы усилия по обеспечению надлежащего размещения людей, скопившихся в приграничных районах или столичных городах.<sup>282</sup> Однако, условия жизни в других официальных лагерях остаются ниже нормы, в то время как о беженцах и мигрантах, находящиеся вне официальной системы размещения, часто проявляется очень мало заботы, если таковая вообще проявляется.<sup>283</sup> В этой связи возникают вопросы исполнения положений Хартии, хотя необходимо отметить решительные действия, которые были предприняты после коллективной жалобы против Нидерландов с требованием предоставить надлежащее жилье семьям, которым было отказано в предоставлении убежища, до тех пор, пока они остаются на территории этой страны.<sup>284</sup>

Государства-члены ответили на массовое прибытие беженцев и мигрантов широким применением административного задержания. Это вызывает серьезные проблемы в целом и особенно в отношении детей.<sup>285</sup> Условия содержания под стражей иногда оставляют желать лучшего, и многие учреждения переполнены.<sup>286</sup> Законодательные изменения, требующие более строгого рассмотрения необходимости таких задержаний, могут привести к резкому сокращению расходов, как это произошло на Мальте.<sup>287</sup> Правовая основа для лишения свободы соискателей убежища, других мигрантов и беженцев является по меньшей мере довольно спорной: возникали вопросы в связи с образованием «очагов напряженности» в Греции и Италии, а также в связи с задержаниями мигрантов в Турции.<sup>288</sup> КПП отреагировал на масштабные

276. Доклады СПГС от 22 июля 2016 г. по Турции и от 8 апреля 2016 г. по Греции и «бывшей Югославской Республике Македония».

277. *Ф.Г. против Швеции*, 23 марта 2016 г.; *Дж.К. и др. против Швеции*, 23 августа 2016 г.

278. *М.С.С. против Бельгии и Греции*, 21 января 2011 г. Суду также пришлось рассмотреть несколько дел, связанных с его решением по делу *Таракхель против Швейцарии* от 4 ноября 2014 г. В 2016 г. Суд получил ряд заявлений относительно возврата в Венгрию на основании положений III Дублинского регламента. См. также Вмешательство на правах третьей стороны Комиссара Совета Европы по правам человека на основании статьи 36 ЕКПЧ, Жалобы № 44825/15 и № 44944/15, S.O. против Австрии и A.A. против Австрии.

279. СПГС по Турции, цит. док.

280. Доклад СПГС по Италии. См. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806f9d70](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f9d70)

281. Доклады СПГС по Турции и «бывшей Югославской Республике Македония», цит. док.; см. также его доклад от 12 октября 2016 г. по Франции; доклад КПП по Венгрии от 3 ноября 2016 г.

282. Доклады СПГС по Франции, Греции и «бывшей Югославской Республике Македония», Турции и Италии, цит. док.

283. Там же

284. См. действия, последовавшие после решения ЕКСП по коллективной жалобе № 47/2008 ДКИ против Нидерландов, а также после его решений по коллективному жалобам № 90/2013 *КЕК против Нидерландов* и № 86/2012 *ФЕАНТСА против Нидерландов*.

285. Ср. постановления Суда от 12 июля 2016 г. По жалобам №№ 11593/12, 68264/14, 76491/14, 33201/11 и 24587/12 против Франции; см. также вышеупомянутый доклад КПП по Венгрии.

286. См. доклады КПП по Венгрии, а также доклады СПГС по Греции и «бывшей Югославской Республике Македония», Италии и Турции, цит. док.

287. КПП, доклад, 25 октября 2016 г.

288. См. доклады СПГС по этим странам.



задержания мигрантов проведением специальных поездов в прифронтовые государства.<sup>289</sup>

■ Параллельно Совет Европы разрабатывает новые правила об альтернативах административному задержанию мигрантов. Он также кодифицирует существующие стандарты такого задержания.

■ Многие страны-члены также сталкиваются с трудностями при предоставлении новоприбывшим точной информации об их юридическом и административном статусе, услуг переводчиков и психосоциальной поддержки. Часто в связи с численностью новоприбывших предоставление этих услуг невозможно без сотрудничества с гражданским обществом.<sup>290</sup> У некоторых соискателей убежища возникают проблемы с доступом к международной защите в результате задержек с регистрацией или, в случае арестов, в связи с препятствиями для общения с адвокатами и представителями компетентных межправительственных (МПО) и неправительственных (НПО) организаций.<sup>291</sup> Некоторые государства прилагают постоянные усилия для облегчения подачи и оперативного рассмотрения заявлений о международной защите.<sup>292</sup> Однако, системы предоставления убежища и суды не всегда могут адекватно отреагировать на вызовы «миграционного кризиса». Совет Европы оказывает некоторым из них специализированную помощь по оптимизации соответствующих процедур и устранению накопившихся дел. Для решения других вопросов, таких как обеспечение права на юридическую помощь (несмотря на серьезные финансовые затраты, связанные с соблюдением этих правил в случаях массовой миграции), Специальный представитель Генерального секретаря по миграции и беженцам (СПГС) призвал к налаживанию партнерских отношений между Организацией и различными заинтересованными сторонами международного сообщества. КПП следит за соблюдением процессуальных прав лиц, подлежащих возвращению, даже когда операции по депортации координируются Европейской пограничной и береговой охраной.<sup>293</sup>

■ Число несопровождаемых несовершеннолетних поставило трудную задачу перед системами опеки государств-членов, которые до сих пор имели дело

с меньшим количеством детей и гораздо младше возрастом.<sup>294</sup> Совет Европы решил провести работу над улучшением соответствующих стандартов и процедур оценки возраста.<sup>295</sup> Многие дети из числа беженцев и мигрантов, которые проживают в официальных или временных лагерях, не получают никакого или почти никакого образования; некоторые из них вынуждены работать. Усилия, предпринятые в некоторых странах включая Турцию для интеграции этих детей в основную систему образования, заслуживают высокой оценки. Вместе с тем часто игнорируется необходимость принятия специальных мер для облегчения переходного процесса и обеспечения уважения языкового и культурного наследия этих детей.<sup>296</sup> Все эти вопросы будут рассмотрены в общем плане действий, который Генеральный секретарь намерен представить в начале 2017 года.

■ В 2016 году Группа экспертов по борьбе с торговлей людьми (GRETA) использовала срочную процедуру для посещения Италии. Комитет сторон Конвенции о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (Лансаротский комитет) приступил к осуществлению срочного мониторинга в интересах лиц, пострадавших от кризиса беженцев. СПГС выразил озабоченность по поводу последствий насилия на гендерной почве, практики ранних браков и нетерпимости по отношению к ЛГБТ в отношении беженцев и мигрантов.<sup>297</sup> Он также призвал к обмену ноу-хау и расширению сотрудничества в борьбе с торговлей людьми.<sup>298</sup>

■ В некоторых государствах-членах<sup>299</sup> кризис ускорил сдвиг, наблюдаемый с начала десятилетия – от интеграции к политике контроля за миграцией в целях препятствовать ей.<sup>300</sup> Отсутствие надлежащей политики интеграции<sup>301</sup> имеет явные последствия не только в сфере жилья и образования, как это было отмечено выше; беженцы и мигранты также испытывают

289. КПП; посещения Греции 13-18 апреля 2016 г. и 19-25 июля 2016 г.

290. Доклады СПГС по Франции, Греции, Италии и Турции, цит. док.

291. Доклады СПГС по Франции и Турции, цит. док.

292. Доклад СПГС по Франции, который, однако, также указывает на трудности, с которыми столкнулись в этой связи власти в Кале, цит. док.

293. КПП, доклады от 15 декабря 2016 г. об обратных рейсах из Италии и Испании.

294. Доклады СПГС по Франции, Греции, Италии и Турции, цит. док.

295. См. решения, принятые Комитетом министров на его 126-м заседании в Софии 18 мая 2016 г.

296. См. доклады СПГС по Франции, Греции, Италии и Турции; по последней стране см. также пятый доклад ЕКРН, параграф 68 (опубликован 4 октября 2016 г.), цит. док.

297. См., в частности, его доклад по Турции, цит. док.

298. См. его доклады по Франции и Италии, цит. док.

299. Ежегодный доклад ЕКРН за 2010 г.

300. См. тематический документ Комиссара по правам человека от мая 2016 г. «Европе пора прийти к правильному пониманию интеграции мигрантов».

301. Интеграционная политика стала одной из тем пятого цикла ЕКРН; в 2016 г. ЕКРН призвал к дальнейшему развитию такой политики в отношении мигрантов в своих докладах по Азербайджану (опубликован 7 июня 2016 г., параграф 51), Грузии (опубликован 1 марта 2016 г., параграф 90), Кипру (опубликован 7 июня 2016 г., параграф 87) и Турции (см. выше, параграф 65).

трудности с доступом к трудоустройству и даже здравоохранению.<sup>302</sup> Конкретные примеры таких трудностей можно найти в заключениях СПГС от 2016 года об исполнении статей 10 и 18 Хартии и относятся, среди прочего, к чрезмерной плате за разрешения на работу и ограниченному доступу к профессиональной подготовке. На более общем уровне интеграция беженцев и мигрантов затруднена из-за их негативного изображения в СМИ и политическом дискурсе (прямое или косвенное подстрекательство к ксенофобии, ставшее излюбленным методом большинства популистских партий).<sup>303</sup> Однако есть и положительные примеры. Несмотря на сложную ситуацию, ЕКСП сообщил об улучшениях в отношении занятости мигрантов: в некоторых странах были созданы «единые окна» для подачи заявлений на разрешение на работу.<sup>304</sup> Также Совет Европы совместно с государствами-членами

работает над пилотным проектом, призванным облегчить процедуру признания дипломов о высшем образовании беженцев и мигрантов («паспорт квалификаций»).

■ Генеральный секретарь и его Специальный представитель призвали к укреплению солидарности между государствами-членами в целях смягчения последствий кризиса для всех заинтересованных сторон.<sup>305</sup> То же сделала Парламентская ассамблея Совета Европы.<sup>306</sup> Это та область, где можно добиться существенного прогресса путем поощрения солидарности между государствами и согласованных действий с другими международными игроками. Это также область, в которой Совету Европы принадлежит важная роль, поскольку любая попытка управления миграцией неизбежно имеет широкомасштабные последствия в сфере соблюдения прав человека.

302. См. Доклад СПГС по Турции; также пятый доклад ЕКРН по Италии, опубликован 7 июня 2016 г., параграф 77, относительно незадекларированной работы мигрантов, цит. док.

303. См., например, пятый доклад ЕКРН по Соединенному Королевству, опубликован 4 октября 2016 г., параграфы 34 и 40.

304. Греция и Турция.

305. См. выступление ГС в Нафплионе 27 мая 2016 г.; Афинское заявление СПГС от 9 марта 2016 г., а также его доклады по Франции, Греции, Италии и Турции, цит. док.

306. См. Резолюции 2008, 2107, 2108, 2019 и 2118, все приняты в 2016 г.

## Освещение «кризиса беженцев» в СМИ

Средства массовой информации играли важную роль в формировании публичных дебатов по вопросу массового прибытия беженцев и мигрантов осенью 2015 года и в течение 2016 года. Хотя социальные сети распространяли информацию и обеспечивали платформу для обмена мнениями, именно традиционные СМИ выступали в качестве источников информации, тем самым активно способствуя формированию общественного восприятия событий.

В докладе,<sup>307</sup> подготовленном Советом Европы в сотрудничестве с Лондонской школой экономики и озаглавленном «Освещение в СМИ «кризиса беженцев»: общеевропейская перспектива», анализируется освещение событий в авторитетных европейских печатных СМИ, в частности, в период их кульминации во второй половине 2015 года. В целях доклада были проанализированы более 1200 статей в традиционных печатных изданиях из восьми европейских стран (Чехия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Сербия и Соединенное Королевство), а также в двух европейских газетах, выходящих на арабском языке. Исследование продемонстрировало значительный вклад средств массовой информации в то, как общественное восприятие «кризиса» изменялось от проявления толерантности в течение лета 2015 года к всплеску солидарности в сентябре 2015 года и проявлению явного страха в ноябре 2015 года.

Несмотря на значительные региональные различия в освещении в прессе, оно в целом было сосредоточено на управлении «кризисом», уделяя лишь ограниченное внимание бедственному положению людей. Беженцы и мигранты обычно выступали в качестве неразличимой массы анонимных и неквалифицированных аутсайдеров, которые представлялись либо уязвимыми, либо слабыми, либо наглыми и опасными. У беженцев и мигрантов было мало возможностей рассказать свою историю, выразить свою озабоченность или высказать мнение по поводу событий, причем в первую очередь это относится к женщинам-беженкам. Мнения представителей национальных правительств или европейских официальных лиц были представлены значительно шире, чем голоса беженцев и мигрантов.

Согласно исследованию, по всей Европе журналисты и специалисты в области СМИ сталкивались с похожими проблемами. Им приходилось освещать быстро развивающиеся события в связи с мало известным им феноменом, в незнакомой среде и в условиях трагедий, гибели людей и изменения национальной и европейской политики. В стремлении к постоянному и скорейшему охвату традиционными СМИ и часто под давлением огромного потока информации, поступающей из Интернета и социальных сетей, репортажи часто не проявляли необходимого понимания ситуации и фона, на котором она развивалась.

В средствах массовой информации часто тиражировались и усиливались основные политические сюжеты, иногда поощряющие враждебность, а иногда и солидарность по отношению к мигрантам, часто без критического анализа и постановки под сомнение принятых политических решений, что обычно считается обязанностью независимой журналистики.

Распространялись всплески солидарности, в частности, после того, как в средствах массовой информации были растиражированы фотографии трехлетнего сирийского мальчика Айлана Курди, утонувшего у побережья Турции. В средствах массовой информации описывалась «культура приветствия», возникшая в нескольких странах, в которую были вовлечены центральные органы власти, муниципалитеты и многочисленные местные добровольцы. Точно так же впоследствии распространялся растущий скептицизм в отношении способности европейских обществ - особенно местных общин - справиться с ситуацией. Это, в свою очередь, уступило место выражению в СМИ растущих ксенофобских и, в частности, исламофобских настроений и политического дискурса.<sup>308</sup>

Таким образом, средства массовой информации сыграли свою роль в распространении и усилении общественного и политического дискурса нетерпимости, что способствовало росту ксенофобских настроений в отношении беженцев и мигрантов, подпитывало и усугубляло антимигрантскую риторику и породило побочные последствия даже для укорененных европейских меньшинств.<sup>309</sup> Распространение предвзятой или необоснованной информации о беженцах и мигрантах способствует сохранению стереотипов и создает неблагоприятные условия не только для приема беженцев, но и для более долгосрочных перспектив социальной интеграции.

307. Доклад «Освещение в СМИ «кризиса беженцев»: общеевропейская перспектива» доступен на сайте <https://goo.gl/Y8ITAH>.

308. См. также Ежегодный доклад ЕКРП за 2015 г., май 2016 г.

309. 10-й отчет о деятельности ККРК, май 2016 г.

# ОБРАЗОВАНИЕ И КУЛЬТУРА В ИНТЕРЕСАХ ДЕМОКРАТИИ

Глава V – Инклюзивные общества

**Р**астет признание того факта, что, хотя образование имеет важное значение для подготовки людей к рынку труда, оно не менее важно для их подготовки к жизни в качестве активных граждан в демократических обществах, для их личного развития и содействия им в создании для себя широкой, устремленной в будущее базы знаний.<sup>310</sup> В апреле 2016 года министры образования государств - участников Европейской культурной конвенции пришли к единому мнению<sup>311</sup> относительно важности образования для подготовки молодых людей к решению проблем сегодняшнего и завтрашнего обществ. Эти проблемы носят широкий характер, включая (но не ограничиваясь ими) последствия жесткой экономии и долгосрочной экономической неопределенности, отказ от традиционных форм демократического участия, угрозу, исходящую от насильственного экстремизма и радикализации, а также меры, необходимые для поддержки легальных и нелегальных мигрантов.

Поэтому образование должно быть широким. В государствах-членах растет спрос молодежи на доступ к образованию, которое развивает навыки аналитического и критического мышления, навыки общения, сотрудничества, гибкость, уважение к другим людям, ответственность и т. д., а также поддерживает личностное развитие и дает навыки ориентации в информационном пространстве.

Государства-члены продолжают утверждать, что образование в области демократии и прав

человека должно быть в центре образовательной деятельности Совета Европы, учитывая сохраняющиеся препятствия на пути осуществления Хартии Совета Европы об обучении основам демократии и просвещении по вопросам прав человека (ООД/ППЧ).<sup>312</sup> Это основано на очевидном факте, что стратегии в области образования могут использоваться для борьбы с предрассудками и нетерпимостью в отношении других национальных, этнических и религиозных групп, а также для сокращения поддержки крайнего экстремизма.

Поэтому образование в интересах демократии и прав человека является основополагающим элементом любых мер, принимаемых для борьбы с дискриминацией, предрассудками и нетерпимостью, активно способствуя предотвращению и борьбе с крайним экстремизмом и радикализацией. Оно также вносит существенный вклад в построение инклюзивных обществ в рамках демократических институтов и соблюдения прав человека.

Связанная с этим проблема - растущая обеспокоенность тем, что работникам образования все труднее становится сохранять школы и университеты как места для открытых дебатов в рамках формирования аналитического и критического мышления молодых людей. Инициатива Генерального секретаря, выдвинутая в его докладе за 2015 год, по дальнейшему изучению проблем учебных заведений как «безопасных площадок» для таких обменов мнениями и связанного с ними обучения продолжает осуществляться, и в ее рамках проводятся исследования для изучения

310. Рекомендация CM/Rec(2007)6 Комитета министров государствам-членам о государственной ответственности за высшее образование и научные исследования, 16 мая 2007 г. См. <https://goo.gl/m30YZS>.

311. Постоянная конференция министров образования Совета Европы по теме «Обеспечение демократии через образование», 12 апреля 2016 г. См. <https://goo.gl/xxfkyu>.

312. Рекомендация CM/Rec(2010)7 Комитета министров государствам-членам о Хартии Совета Европы об обучении основам демократии и просвещении по вопросам прав человека; См. <https://goo.gl/0xhxoG>.

масштаба этой проблемы. Совет Европы также рассмотрит вопрос о том, как наилучшим образом поддержать соответствующие органы, в том числе путем выявления и обмена передовым опытом, основывающимся на использовании существующих ресурсов Совета Европы, таких как широко используемое руководство «Указатели» по преподаванию религиозного и нерелигиозного взгляда на мир.<sup>313</sup>

■ В образовательной деятельности Совета Европы в 2017 году основное внимание уделяется сокращению пробелов в реализации намеченных мероприятий. Это будет достигнуто посредством проведения таких мероприятий, как крупная международная конференция по обзору ООД/ППЧ, конференция по оценке расширения осуществления Лиссабонской конвенции о признании квалификаций<sup>314</sup> (ЛКПК) посредством внедрения инновационных проектов, а также конференций, которые пройдут на Кипре и в Чехии, по оценке выполнения Брюссельской итоговой декларации 25-й сессии Постоянной конференции министров образования «Обеспечение демократии через образование».

## КУЛЬТУРА

■ В последние годы было предположено наличие связи между сильной, хорошо функционирующей демократией и изобилием культурных возможностей для граждан и других людей, живущих в обществе. Кроме того, культура по-прежнему является важным средством обеспечения свободы выражения мнений, позволяя людям утверждать и признавать многообразие и помогать укреплять сплоченность в обществе. Таким образом, доступ к культурным правам и участие в культурной жизни являются ключом к укреплению демократической безопасности. Ожидается, что общества будут более открытыми, терпимыми, хорошо функционирующими и экономически успешными, если у людей будет свободный доступ к широкому кругу культурных мероприятий, а уровень участия в этих мероприятиях будет высок. Новая Система показателей по вопросам культуры и демократии (СПКД) помогает исследовать эти многогранные взаимосвязи.

313. Роберт Джексон: *Указатели – Политика и практика преподавания религиозного и нерелигиозного взгляда на мир в рамках межкультурного образования* (2014 г.) – Издательство Совета Европы, Страсбург.

314. См. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165>.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Создан Совет по ООД/ППЧ;<sup>315</sup> приняты конкретные меры для повышения приоритета обучения основам демократии и просвещения по вопросам прав человека в образовательной политике, при этом на национальном уровне был установлен соответствующий статус такого образования, обеспечивающий ему соответствующее место в учебной программе; введена надлежащая систематическая формальная национальная шкала для оценки эффективности осуществления политики в рамках обучения основам демократии.
- ▶ Существует обязательное предоставление обучения основам демократии и просвещения по вопросам прав человека, как в сети, так и вне ее.
- ▶ Учебные программы выделяют скрытые элементы, связанные с демократией, правами человека и уважением к многообразию, особенно в преподавании истории и религии.
- ▶ Приняты меры для обеспечения равных возможностей доступа к образованию на всех уровнях.
- ▶ Навыки по поощрению социальной интеграции, уважению разнообразия и преодолению различий и конфликтов являются частью начальной подготовки учителей, а также непрерывного процесса преподавания и обучения в школах.
- ▶ Поддерживается соответствующая инфраструктура (например, музеи, кинотеатры или концертные площадки) и учреждения для поощрения активного участия людей в культурной жизни.
- ▶ Культурная политика способствует разнообразию учреждений и индустрий культуры.

## ВЫВОДЫ

■ Как показал опрос в отношении положения в сфере обучения основам демократии и прав человека, проведенный Советом Европы в 2016 году с участием 40 государств-членов:<sup>316</sup>

315. Рекомендация CM/Rec(2010)7 Комитета министров государствам-членам о Хартии Совета Европы об обучении основам демократии и просвещения по вопросам прав человека, 11 мая 2010 г. См. <https://goo.gl/pOR9jt>.

316. Ответы, предоставленные странами, доступны на сайте: <http://www.coe.int/en/web/edc/report-on-the-state-of-citizenship-and-human-rights-in-europe>.

- ▶ Значительный прогресс был достигнут во всех странах, и ООД/ППЧ набирает все больший вес в системах образования и в школьных сообществах по всей Европе. Все страны, участвовавшие в опросе, сообщили, что ими были приняты конкретные меры по продвижению образования по основам демократии и прав человека в соответствии с целями и принципами Хартии, по сравнению с двумя третями респондентов в 2012 году. На 30% выросло число стран, где были предприняты или планируются меры по оценке стратегий и политики в этой области на протяжении последних четырех лет.
- ▶ Большинство респондентов (35 из 40 стран или 88%) указали, что ООД/ППЧ продвигается в школах и колледжах через междисциплинарный подход, за которым следует ООД/ППЧ как обязательный предмет (78%), общешкольный подход (73% респондентов) и, наконец, ООД/ППЧ в качестве факультативного предмета (45% респондентов). Число стран, где ООД/ППЧ не является обязательным предметом в любом возрасте, в последние годы не изменилось.<sup>317</sup>
- ▶ О несоответствиях между политикой и ее осуществлением сообщают 66% респондентов в 2016 году по сравнению с 20% в 2012 году. Наиболее существенные проблемы с реализацией, по мнению респондентов, связаны с нехваткой ресурсов, отсутствием долгосрочного подхода, отсутствием инструментов оценки и недостаточной осведомленностью ключевых партнеров.
- ▶ Более трети респондентов отметили практически полное отсутствие ссылок на ООД/ППЧ в законодательстве, политике и стратегическом планировании, а также в профессиональном образовании и в системе высшего образования (14 из 40 респондентов).
- ▶ Почти две трети стран не разработали критериев для оценки эффективности программ в области демократического образования и просвещения в области прав человека.
- ▶ Результаты показывают увеличение числа стран, которые либо принимали участие в мероприятиях международного сотрудничества, либо планируют сделать

это, с 45% (в 2012 году) до 73% (в 2016 году), в значительной степени благодаря инициативам, Совета Европы и ЕС.

- ▶ Большинство стран-респондентов считают, что процесс оценки обеспечил мотивацию к более активным действиям и повышению качества, возможность пропаганды передовой практики, стал инструментом поддержки диалога с другими странами и внутри страны, а также предоставил доступ к экспертным знаниям других стран и международных организаций.

■ В соответствии с Заключительным отчетом о мониторинге осуществления Объединенной конвенции Совета Европы и ЮНЕСКО о признании квалификаций высшего образования в европейском регионе<sup>318</sup> (Лиссабонская конвенция о признании квалификаций),<sup>319</sup> который был проведен Комитетом Конвенции в 2015-2016 годах в 50 государствах-участниках,

- ▶ около 70% ответивших стран заявили, что они не выполнили Статью VII ЛКПК, и поэтому не ни на каком уровне не имеют правил относительно признания квалификаций беженцев и перемещенных лиц.
- ▶ в большинстве из 15 стран, которые сообщили о наличии национальных регламентов, они охватывали только процедуры, связанные с представлением документов, или признавали лишь документы о первом уровне образования (бакалавриат).
- ▶ из стран, которые ввели соответствующие регламенты, шесть заявили, что они выносят официальные решения, которые имеют больший вес и авторитет, чем консультативное заявление или пояснительная записка.
- ▶ шесть стран выдают «справочный документ», описывающий содержание, действительность и формальные права, даваемые квалификационными документами беженцев.

318. Отчет о мониторинге доступен на сайте [http://www.enic-naric.net/fileusers/Monitoring\\_the\\_Implementation\\_of\\_the\\_Lisbon\\_Recognition\\_Convention\\_2016.pdf](http://www.enic-naric.net/fileusers/Monitoring_the_Implementation_of_the_Lisbon_Recognition_Convention_2016.pdf).

319. Основной целью ЛКПК является содействие взаимному признанию квалификаций между сторонами, содействуя таким образом мобильности и обеспечивая справедливое признание квалификаций всех учащихся. Каждая сторона должна предпринять все возможные и разумные шаги в рамках своей системы образования и в соответствии со своими конституционными, правовыми и регламентирующими положениями для справедливой и оперативной оценки того, отвечают ли беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в аналогичном положении, соответствующим требованиям для доступа к высшему образованию, продолжению высшего образования или трудоустройству даже в тех случаях, когда квалификация, полученная в одной из стран-участниц, не может быть доказана документально.

317. Сравнение отчета 2012 года об осуществлении Хартии с ответами стран в 2016 году, а также с результатами проекта «Эвридика» (2012). Гражданское образование в Европе. Брюссель: Агентство по образованию, аудиовизуальной и культурной продукции (АОАКП Р9 Эвридика и политическая поддержка). См. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/139EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139EN.pdf).

«Справочный документ», составленный как приложение к диплому, признан в качестве передовой практики как в пересмотренной Рекомендации о критериях и процедурах оценки иностранных квалификаций, так и в руководстве по Европейской зоне признания квалификаций (руководство ЕЗПК), одобренном министрами Европейской зоны высшего образования<sup>320</sup> в 2012 году.

- ▶ некоторые страны выносят консультативное заявление без выдачи справочного документа. Тем не менее, это полностью соответствует обязательствам, изложенным в статье VII в отношении квалификаций беженцев.

■ Согласно анализу, проведенному в рамках Системы показателей по вопросам культуры и демократии в 2016 году:<sup>321</sup>

- ▶ там, где участие в культурной жизни является высоким, также высока и толерантность. Участие в культурных мероприятиях (например, художественное самовыражение, интерактивное

творчество, пассивное участие) и подлинное признание различных культур, ценностей и образа жизни, похоже, идут рука об руку;

- ▶ в обществах, где общий уровень межличностного доверия среди населения высок, так же высок и уровень активного и пассивного участия населения в различных культурных мероприятиях, как в сети, так и вне ее. Кроме того, существует явная связь между участием в культурной жизни и справедливым восприятием других людей, что можно рассматривать как свидетельство высокого уровня социальной сплоченности;
- ▶ более сильные отрасли культуры и, насколько это было измерено, более прочная культурная инфраструктура совпадает с более высоким уровнем культурного участия и, следовательно, это может дать ключ к тому, как определенные стратегии и инициативы могут косвенно способствовать улучшению интеграции в обществе.

320. Европейская зона высшего образования и болонский процесс. См. <http://www.ehea.info/>.

321. Основан на анализе данных Системы показателей по вопросам культуры и демократии, разработанной для Совета Европы Берлинской школой управления *Hertie School of Governance* в 2016 г.

## «Школы как двигатели социальной интеграции» цыган и кочевников

Достижение социальной интеграции цыган и кочевников рассматривается как почти невозможная цель. Чрезвычайно сложные проблемы и большое разнообразие сложнейших ситуаций приводят к множеству подходов, которые невозможно скоординировать, что часто приводит к разочарованию, деструктивной критике и усталости межправительственных учреждений, правительств и местных администраций.

Сосредоточение внимания на прагматическом подходе, основанном на анализе проблем в рамках жизненного цикла, - это то, как Совет Европы будет подходить к решению этих вопросов. Здесь приводится пример такого подхода в сфере образования.

Миллионы детей в наших государствах-членах, которые должны посещать школы, не делают этого. В их числе слишком много детей цыган и кочевников. Именно в этот период подавляющее большинство цыган, которые относятся к группе наиболее уязвимых лиц, попадают в ловушку. Дети цыган не могут ходить в детские ясли из-за того, что эти учреждения отсутствуют или их родители не знают о них, или не имеют юридических документов, позволяющих им записать туда своих детей. Аналогичная ситуация существует и в отношении детских садов: семьи, имеющие детей, которые с ранних лет не приучены к дисциплине в детских яслях и детских садах, как правило, затем меньше заботятся об успехах своих детей в школе. Крайне мало детей цыган ходят в детские ясли и детские сады. Исследования показывают, что дети, не прошедшие дошкольного образования, имеют гораздо более высокие показатели отсева из школ.

Отсев по большей части происходит между 4-м и 5-м, а также между 7-м и 8-м годами обучения. Однако, чтобы иметь право на зачисление в техникумы, дети и молодежь цыган обычно должны окончить 8 классов. Соответственно, дети и молодежь цыган очень сильно страдают от этого правила и, в конечном итоге, остаются без навыков, необходимых для полноценного легального трудоустройства. Часто это приводит к трудоустройству на черном рынке или вообще к отсутствию работы.

Проект «Школы как двигатели социальной интеграции» поможет преодолеть этот порочный круг. Проведение пилотных стадий этого проекта является способом мотивации сообществ и местных администраций, в которых Совет Европы уже присутствует в рамках успешной Совместной программы Совета Европы и ЕС «ROMACT», на устранение препятствий, выявленных с помощью анализа жизненного цикла, и более активное участие в образовательном процессе наиболее обездоленных групп, в первую очередь, цыгане. Совет Европы планирует разработать пилотный проект, который будет решать вышеупомянутые проблемы с помощью методов, уже опробованных и протестированных в некоторых государствах-членах.

Совет Европы предложит изменить действующее законодательство таким образом, чтобы оно позволяло детям получать документы, удостоверяющие личность, а молодежь, не окончившая 8-й класс, могла поступать в техникумы и, одновременно с этим, включаться в программы второго шанса, которые позволят им в течение одного года пройти программу двух лет обучения в обычной школе. Он также будет работать над внедрением школьных программ, направленных на борьбу с анти-цыганскими настроениями с самого раннего возраста. А также использовать школы в качестве «единого окна», предоставляющего интегрированные социальные услуги для местного сообщества, что значительно сократит расходы на государственное вмешательство и в то же время улучшит его результат. Такой подход приносит пользу всем заинтересованным сторонам и позволяет сделать вмешательство государства более гибким.



# ПРИВЛЕЧЕНИЕ МОЛОДЕЖИ

## Глава V – Инклюзивные общества

**М**олодежная политика должна поддерживать молодых людей в доступе к их правам, которые необходимы, если они хотят полностью реализовать свой потенциал как самостоятельные члены общества. Она должна реагировать на препятствия, с которыми сталкивается молодежь в достижении самостоятельности и независимости, необходимых для самоопределения в жизни. Стремясь бороться с маргинализацией (и связанными с ней рисками - от проблем психического здоровья до радикализации), молодежная политика должна охватывать молодых людей, находящихся в группах риска или в уязвимом положении в связи с вооруженными конфликтами, их статусом в качестве законных или незаконных мигрантов, принадлежностью к группе меньшинств (например, цыган), экономическими или другими трудностями, или по другим причинам.

Успешная молодежная политика возможна только при широчайшем привлечении молодых людей, индивидуально или через молодежные организации и национальные советы молодежи, к разработке, осуществлению и мониторингу этой политики и практики, и при их полном и подлинном участии в процессе принятия решений. В частности, национальные молодежные советы могут активно способствовать развитию общественной молодежной политики и придавать ей дополнительную ценность.<sup>322</sup> Необходимо содействовать развитию этих советов или их созданию там, где их еще нет.

Делать предположения о потребностях, желаниях, разочарованиях и возможностях молодежи - это прямой путь к плохим политическим решениям. Необходимы дальнейшие исследования в этой области, а также скоординированные действия на национальном и европейском уровне для обмена передовым опытом с тем, чтобы иметь

возможность основывать политику на методах, которые реально работают.

Совет Европы регулярно слышит от молодых людей о необходимости понимания ими их собственных прав и той роли, которая предназначена им в обществе. Это указывает на рост неопределенности и путаницы в отношении текущих и будущих возможностей в свете новых вызовов, с которыми сталкивается общество. Несмотря на положительные тенденции в образовании (посещаемость, уровень успеваемости, квалификация), молодые люди считают себя плохо подготовленными для того, чтобы воспользоваться предоставляемыми возможностями или преодолеть барьеры на пути полного осуществления своих прав.

В сентябре 2016 года Совет Европы принял новый стандарт в отношении доступа молодежи к правам,<sup>323</sup> в котором определяются меры, которые государства-члены должны принять на всех уровнях для устранения этих барьеров. В 2017 году особое внимание в молодежном секторе Совета Европы будет уделяться мониторингу выполнения этой рекомендации и реагированию на любые возникающие пробелы.

### КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Молодежная политика направлена на предоставление молодым людям равных возможностей и опыта, которые позволят им развивать знания, навыки и компетенции, чтобы они могли полноценно участвовать во всех аспектах жизни общества (Повестка дня на 2020 год).
- ▶ Национальная молодежная политика обеспечивает достижение качественных результатов в соответствии с Рекомендациями CM Rec(2015)3 о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным

322. Рекомендация CM/Rec(2006)1 Комитета министров государствам-членам о роли национальных молодежных советов в развитии молодежной политики.

323. Рекомендация CM/Rec(2016)7 Комитета министров государствам-членам о доступе молодежи к правам.

правам и CM Rec(2016)7 о доступе молодежи к правам.

- ▶ Для обеспечения активного участия молодежи на местном, региональном и национальном уровнях создаются и поддерживаются соответствующие структуры и механизмы.
- ▶ Молодых правозащитников обучают устойчивому противодействию высказываниям ненависти.
- ▶ В молодежной политике особое внимание уделяется интеграции изолированной молодежи и поддержке самостоятельности молодых людей.
- ▶ Предотвращение и противодействие всем формам расизма и дискриминации по любым основаниям является явным приоритетом молодежной политики.
- ▶ Применяются практические меры и инструменты, позволяющие как можно большему числу молодых людей получить доступ к неформальному образованию и работе с молодежью в качестве средства обеспечения их самостоятельности и перехода от детства к взрослой жизни и от образования к работе.

## ВЫВОДЫ

■ Демографические изменения и нынешняя экономическая ситуация поставили молодых европейцев в трудное положение, когда они сталкиваются со все более серьезными проблемами в деле полного осуществления своих прав и плавного перехода к самостоятельной жизни. Безработица, неуверенность, дискриминация и социальная изоляция являются реальностью для многих молодых людей в Европе. Даже те, кто имеет хорошую квалификацию, испытывают трудности при переходе от образования к работе. Молодые люди относятся к наиболее уязвимым группам

общества, а тяжелая социально-экономическая ситуация во многих государствах-членах Совета Европы создает серьезные препятствия для их самостоятельности, личностного развития и всестороннего участия в жизни общества.

■ Препятствия на пути к осуществлению социальных прав являются одной из наиболее распространенных форм дискриминации, с которой сталкиваются молодые люди, и эта дискриминация непосредственно влияет на повседневную жизнь молодых людей и на их чувство социальной принадлежности. Проект ENTER<sup>324</sup> был разработан для выявления и продвижения альтернативных подходов и практик в отношении молодежной политики и работы с молодежью в целях содействия ее доступу к социальным правам в качестве предпосылки для социальной интеграции. Поставив во главу угла активное участие молодежи, наиболее затронутой проблемами, проект опирается на инновационные методы молодежной работы, а также на молодежные организации с целью улучшения молодежной политики на местном и национальном уровне. Это позволяет обеспечить устойчивое воздействие на качество жизни и благополучие молодых людей, подвергающихся отчуждению, дискриминации и насилию в различных регионах Европы. Сотрудничество с местными органами власти имеет решающее значение для успеха проекта, поскольку мероприятия на местном уровне оказывают самое непосредственное воздействие на жизнь молодых людей. Государства-члены Совета Европы признали важность деятельности в этой области, установив стандарты доступа молодежи из неблагополучных районов к социальным правам в рекомендации Комитета министров CM/Rec(2015)3 о доступе молодежи из неблагополучных районов к социальным правам (2015 г.).<sup>325</sup> В этой рекомендации четко указывается важность положения молодежи в неблагополучных районах или в уязвимых ситуациях в качестве барометра уровня интеграции и сплоченности в местных сообществах и в обществах в целом.

324. Совет Европы, Доступ молодежи к социальным правам. См. <http://www.coe.int/en/web/enter/home>.

325. Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2015)3, 21 января 2015 г. См. <https://goo.gl/4s5Lzo>.



Это четвертый ежегодный доклад Генерального секретаря Совета Европы о состоянии демократии, прав человека и верховенства права в Европе. Как и в предыдущих докладах, в пяти главах рассматриваются основные элементы демократической безопасности: эффективные, беспристрастные и независимые судебные системы; свобода выражения мнения; свобода собраний и свобода объединений; демократические институты и инклюзивные общества.

Содержащийся в докладе анализ сильных и слабых сторон стран-членов Совета Европы в этих областях может быть использован для оценки устойчивости государств к вызовам популизма.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека – международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. Европейский суд по правам человека наблюдает за осуществлением Конвенции в государствах-членах.