

# ПОДХОДЫ К ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНФЛИКТНЫХ И СПОРНЫХ СУБЪЕКТАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Отчет регионального  
семинара FIDH

Статья 1. Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства. Статья 2. Каждый имеет право на все права и свободы, сформулированные в Декларации, без какого-либо различия, связанного, напр., с расой, цветом кожи, полом, языком, вероисповеданием, политическими или иными убеждениями, нац. или социальным происхождением, собственностью, рождением или др. обстоятельствами. Статья 3. Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность. Статья 4. Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах. Статья 5. Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию. Статья 6. Каждый человек, где бы



## Карта конфликтных и спорных субъектов Восточной Европы



Обложка: Военнослужащие принимают участие в учениях Оперативной группы российских войск в Приднестровье  
Фото: Сергей Кузнецов / РИА Новости

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
Региональный семинар FIDH и его задачи .....	5
Исторический и геополитический контекст .....	7
<b>1. ОСНОВНЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА СПОРНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И ТРУДНОСТИ В ИХ ЗАЩИТЕ И ПРОДВИЖЕНИИ</b> .....	11
1.1. Основные виды нарушений прав человека .....	11
1.1.1. Право на гражданство .....	11
1.1.2. Право на свободу передвижения .....	12
1.1.3. Право на жизнь и безопасность .....	14
1.1.4. Нарушения экономических и социальных прав .....	16
Право на достойный уровень жизни .....	16
Право на охрану здоровья .....	19
Право на образование .....	20
1.1.5. Отсутствие условий для эффективной деятельности гражданского общества ---	21
Свобода слова .....	21
Свобода ассоциаций .....	22
1.2. Правовая база и судебные органы спорных территорий .....	24
1.2.1. Неэффективность судебных органов .....	24
1.2.2. Ограниченная роль уполномоченного по правам человека (омбудсмена) .....	27
1.2.3. Применение пыток и жестокого обращения при отправлении правосудия .....	29
Продвижение прав человека в спорных субъектах Восточной Европы .....	30
<b>2. РЕАКЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА</b> .....	32
2.1. Совет Европы .....	33
Правовые и политические обязательства государств-членов Совета Европы .....	33
2.1.1. Европейский суд по правам человека .....	35
Определение юрисдикции в отношении нарушений прав человека в спорных субъектах .....	35
Специфические трудности при рассмотрении ситуаций в спорных субъектах в ЕСПЧ .....	37
2.1.2. Другие институты Совета Европы .....	38
Комитет Министров .....	39
Генеральный секретарь Совета Европы .....	40
Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) .....	40
Комиссар по правам человека .....	41
Комитет по предупреждению пыток .....	42
Другие органы .....	44
2.2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) .....	47
2.2.1. Мирные переговоры .....	47
2.2.2. Миссии ОБСЕ, БДИПЧ и другие организации .....	49
2.3. Европейский союз (ЕС) .....	51
2.3.1. Стремление к миру: дипломатические усилия на высшем уровне, переговоры, посредничество .....	51
2.3.2. Стремление к обеспечению условий для поддержания мира: помощь, укрепление доверия, мониторинг .....	54
2.4. Организация Объединенных Наций .....	56
Договорные органы по правам человека .....	57
Специальные процедуры и Верховный комиссар ООН по правам человека .....	58
Возможности для инновационных подходов .....	60
2.5. Международный уголовный суд .....	61
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ.</b> .....	64
Практические решения по предотвращению правового вакуума .....	64

# Приложение

## Список использованных сокращений

БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ВКНМ ОБСЕ	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица (термин UNHCR)
ЕИДПЧ	Европейский инструмент содействия демократии и правам человека
ЕКПП	Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕПНК	Европейское партнерство за мирное урегулирование нагорно-карабахского конфликта
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ИС	Инструмент стабильности
КГБ	Комитет государственной безопасности
КЛРД	Комитет по ликвидации расовой дискриминации
КОБЕРМ	Механизм раннего реагирования по укреплению мер доверия
КПП ООН	Комитет ООН против пыток
ЛАГ	Линия административной границы
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПО	Межправительственная организация
МПРИ	Механизмы по предотвращению и реагированию на инциденты на осетино-грузинской госгранице
МУС	Международный уголовный суд
НАТО	Организация Североатлантического договора
НИС	Национальная индикативная программа сотрудничества ЕС с Молдовой
НКО	Некоммерческая организация
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ПАСЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
ПМР	Приднестровская Молдавская Республика
ПРООН	Программа развития ООН
СЕ	Совет Европы
СНПД	Статус-нейтральные проездные документы (в Грузии)
СПЧ	Совет ООН по правам человека
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТРСК	Турецкая республика Северного Кипра
УПО	Универсальный периодический обзор
СВМ	Меры по укреплению доверия
EUBAM	Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине
EUMM	Миссия наблюдателей Европейского союза в Грузии
EUSR	Специальный представитель Европейского союза (ЕС)
MRT	«Молдавская Республика Транснистрия» (термин, используемый ЕСПЧ)
UNCHR	Комиссия по правам человека ООН
UNSR	Специальный докладчик ООН

**«Права человека не знают границ. Жизненно важно добиваться решений основных вопросов прав человека на спорных территориях, независимо от политического признания или правового статуса этих территорий».**

Нави Пиллэй, Верховный комиссар ООН по правам человека, 14 февраля 2013 г.

# ВВЕДЕНИЕ

## **Региональный семинар FIDH и его задачи**

В апреле 2014 г. Международная Федерация за права человека (FIDH) организовала двухдневный семинар, посвященный *Подходам к защите прав человека в спорных субъектах Восточной Европы: Приднестровье, Нагорном Карабахе, Абхазии, Южной Осетии и Крыме*. Эти пять субъектов во многом отличаются друг от друга, разнятся и проблемы в области прав человека, с которыми сталкивается их население. Если первые четыре территории функционируют как де-факто государства, Крым, аннексированный Россией, с 21 марта 2014 г., является де-факто частью этой страны. Тем не менее, общим для всех этих территорий является их спорный и, следовательно, неопределенный статус, оказывающий негативное влияние на возможность реализации их гражданами своих прав. Это и стало основным фокусом семинара FIDH.

За время, прошедшее с момента образования самопровозглашенных республик (Приднестровья, Нагорного Карабаха, Абхазии и Южной Осетии), в них сформировались собственные органы законодательной и исполнительной власти и были избраны президенты (*де-факто* органы власти), претендующие на контроль над указанными территориями. На практике они пользуются политической и военной поддержкой государств, ранее оказавших им помощь в войнах за независимость: Армении (в случае с Нагорным Карабахом) и России – во всех остальных случаях. Крым не просто пользуется поддержкой России, а фактически является, в настоящее время, ее составной частью. В то же время, в соответствии с международным правом, ответственность за нарушения прав человека на этих спорных территориях лежит на их властях *де-юре* – правительствах Молдовы, Азербайджана, Грузии и Украины.

Поскольку *де-юре* власти этих стран не имеют реальной возможности контролировать действия правительств *де-факто*, ожидать от них каких-либо шагов, направленных на улучшение ситуации с правами человека на этих спорных территориях, не приходится. С другой стороны, в силу того, что эти спорные субъекты не признаны международным сообществом, они не могут ратифицировать основные конвенции по правам человека,



Плакат в Тирасполе: Наша сила в единстве с Россией! – Фото: Роберт Б. Фишман / Picture-Alliance/AFP

поэтому их граждане фактически не подпадают под действие международных механизмов по защите прав человека. Следует отметить, что некоторые из этих образований приняли в одностороннем порядке решение о применимости ряда международных пактов и конвенций на их территории<sup>1</sup>. Международные организации неохотно идут на контакты с *де-факто* властями спорных территорий, опасаясь создать прецедент политического признания. Страны, оказывающие поддержку таким территориям, рассматриваются как «государства, которым принадлежит фактический контроль над ними», что подразумевает наличие у этих государств ответственности и за обеспечение соблюдения прав человека. Однако, на самом деле, данные государства не проявляют политической воли к полному и эффективному соблюдению подобных обязательств.

Основное системное противоречие, побудившее FIDH к проведению семинара, заключается в разрыве между положениями международного права в области прав человека и реалиями на спорных территориях. Права человека носят универсальный характер и распространяются на всех и каждого. Таким образом, совершенно недопустима ситуация, при которой спорный политический статус какой-либо географической территории и создаваемый им правовой

1. Так, например, Верховный Совет Приднестровья еще в 1992 г. заявил о том, что на территории непризнанной республики действуют Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция по правам человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. (См. Доклад FIDH “Пытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье”, с. 7., <http://www.fidh.org/IMG/pdf/moldavie611russe.pdf>. Южная Оссетия также в одностороннем порядке признала Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и некоторые дополнительные протоколы к этим конвенциям (по информации, полученной от бывшего Министра Иностранных дел Южной Оссетии М.К. Джиоева).

и институциональный вакуум ведут к потере гражданами возможности защиты своих прав. Эта ситуация существует уже два десятка лет и требует немедленного решения. В попытке способствовать выработке новых подходов к разрешению сложившейся ситуации, FIDH собрала на своем семинаре 35 участников – в основном правозащитников-практиков с указанных спорных территорий и из стран, вовлеченных в связанные с ними конфликты: из Молдовы, Армении, Азербайджана, Грузии и России. К ним присоединились эксперты ряда международных организаций: Совета Европы, Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), а также эксперты FIDH. Организаторы ставили перед собой задачу предоставить всем участникам возможность встретиться и обменяться мнениями по стратегиям улучшения защиты прав человека на территориях спорных субъектов<sup>2</sup>.

Первый день семинара был посвящен обсуждению практического опыта деятельности правозащитников из спорных территорий и стран, вовлеченных в связанные с ними конфликты. Основной темой второго дня стала роль международных организаций и используемые ими подходы. Представляемый отчет построен по тому же формату, что и семинар: первая часть документа содержит обзор и анализ основных нарушений прав человека и способов их защиты, на местном и национальном уровне, а вторая часть посвящена анализу подхода мирового сообщества к сложившейся ситуации. И наконец, в третьей части приведены рекомендации международным организациям, властям *де-факто* и *де-юре* и независимым организациям гражданского общества на местном, национальном и международном уровне.

Важно подчеркнуть, что основной целью отчета является подробное описание проблем, затронутых участниками семинара, и привлечение к ним внимания общественности, что обусловлено неотложным характером нарушений прав человека в спорных субъектах. В рамках такого подхода, авторы доклада не ставили перед собой задачу дать исчерпывающий анализ всех вопросов, а сосредоточили свое внимание лишь на части из них, особо отмеченных участниками. Авторы отчета надеются, что он послужит делу продвижения правозащитных подходов к проблемам региона, поможет стимулировать использование уже имеющихся средств защиты прав человека и дальнейшее стратегическое осмысление ситуации.

FIDH благодарит всех участников из членских и партнерских организаций за их активное участие в работе семинара и помощь в подготовке настоящего отчета.

## **Исторический и геополитический контекст**

Сам факт существования спорных территорий в Восточной Европе является следствием сознательно проводившейся в Советском Союзе политики перекраивания ранее существовавших границ для того, чтобы затруднить любые возможные проявления сепаратизма и укрепить навязанные стране целостность и единство. Эти изменения сработали как бомбы замедленного действия, и с развалом СССР привели к возникновению пограничных конфликтов между большинством вновь образовавшихся государств. Многие из этих конфликтов приобрели характер полномасштабных войн. Часть конфликтов была

---

2. Состоявшиеся обсуждения проводились по правилам конфиденциальности Чатэм-Хаус, поэтому в данном отчете не приводится список участников встречи.

урегулирована, хотя и не окончательно<sup>3</sup>, в то время как ряд других были «заморожены», и, хотя активные боевые действия в соответствующих регионах прекращены, они не завершились ни окончательными, ни стойкими мирными соглашениями. В результате, новые образования, созданные в ходе этого процесса, до сих пор являются спорными.

Роль России в процессе их создания и поддержке их существования, остается исключительно важной. После развала СССР именно Россия оказывала сепаратистам политическую и военную поддержку, которая позволила им, по крайней мере частично, контролировать территории новых самопровозглашенных государств. Вслед за провозглашением рядом субъектов государственной независимости сплошной чередой потянулись конфликты. Война в Нагорном Карабахе велась между проживающим в регионе армянским большинством, которое пользовалось поддержкой Армении, и Азербайджаном. Россия и в этом конфликте играла активную роль. Война продолжалась свыше 6 лет (1988-1994 гг.), унесла жизни порядка 20 000–30 000 человек и завершилась образованием *де-факто* государства – Нагорно-Карабахской Республики, продолжающей формально оставаться частью Азербайджана. Несмотря на посреднические усилия международного сообщества, и в особенности Минской группы ОБСЕ, активно пытавшейся способствовать урегулированию конфликта, в регионе сохраняется крайне напряженная обстановка, часто сопровождающаяся перестрелками на границе и жертвами. В Армении расквартированы российские войска. Существует реальная угроза новой волны насилия.

Независимости Южной Осетии добивались со времен войны 1991-1992 гг. между осетинскими сепаратистами и Грузией. Сепаратисты в Абхазии также начали войну против Грузии в 1992-1993 гг. Международное сообщество, включая Россию, после окончания этих вооруженных конфликтов, считало эти территории частью Грузии. Несмотря на то, что эти два конфликта были «заморожены», реально напряжение никогда не исчезало. Очередным напоминанием послужили краткосрочные столкновения в Гальском районе Абхазии в 1998 г. После войны между Грузией и Россией в августе 2008 г., Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии, тем самым открыто дав понять, что она готова и дальше оказывать политическую, финансовую и военную поддержку *де-факто* властям этих образований. В настоящее время в Абхазии и Южной Осетии расположены контингенты российских войск.

В 1992 г. по Приднестровью прокатилась четырехмесячная война между Молдовой, с одной стороны, и поддерживаемой Россией и Украиной Приднестровской Молдавской Республикой (ПМР), с другой. Она также закончилась обретением ПМР независимости *де-факто*. Россия продолжает оказывать помощь местным властям и имеет в Приднестровье контингент своих войск.

В марте 2014 г. Россия аннексировала полуостров Крым. Далее, 16 марта 2014 г. в республике, оккупированной российскими войсками, состоялся так называемый «референдум». Он прошел в атмосфере страха и подавления проявлений несогласия, на фоне задокументированных насильственных исчезновений и убийств<sup>4</sup>. По официальным данным, 96,77% крымчан, принявших участие в референдуме, изъявили желание войти в состав Российской Федерации.

3. Примером временного характера такого урегулирования могут служить спорные южные области Кыргызстана, где в ходе имевших место в 1990-х и 2010-м гг. столкновений между этническими киргизами и узбеками погибли сотни, если не тысячи людей.

4. «Крым: референдум 16 марта не соответствует международному праву», FIDH, 14 марта 2014 г., <http://www.fidh.org/en/eastern-europe-central-asia/ukraine>

18 марта представители Крыма и России подписали договор о принятии Республики Крым в состав России. Договор был окончательно ратифицирован Федеральным собранием РФ 21 марта 2014 г. Референдум носил противозаконный характер, поскольку противоречил Конституции Украины. Более того, по мнению Венецианской комиссии при Совете Европы, «сложившаяся в Крыму обстановка не позволила обеспечить проведение референдума в соответствии с европейскими демократическими нормами»<sup>5</sup>.

Тем не менее, Крым в настоящее время *де-факто* является частью России. Это существенно отличает его от остальных спорных субъектов. Согласно международному и украинскому праву, Крым является частью Украины. Таким образом, Украина формально несет ответственность за соблюдение прав человека в Крыму, хотя реально регион вышел из-под контроля правительства страны. По законодательству России и новому законодательству Крыма республика является теперь частью России. В отличие от иных спорных территорий, где Россия поддерживает местные власти, не признавая при этом ответственности за происходящее как оккупировавшее эти территории государство, власти Крыма не располагают *де-факто* независимостью: они напрямую зависят от Москвы. Международное сообщество не признало вхождение Крыма в состав России. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН № 68/262 от 27 марта 2014 г., которая, обращаясь ко всем государствам, призывает их «...не признавать любое изменение статуса Автономной Республики Крым», поддержали сто государств; 58 государств при голосовании воздержались; 11 – Армения, Беларусь, Боливия, Куба, Северная Корея, Никарагуа, Россия, Судан, Сирия, Венесуэла и Зимбабве – проголосовали против<sup>6</sup>.

Таким образом, в международном правовом вакууме оказались 3,3 миллиона человек, проживающих на территориях, в совокупности охватывающих 47,223 кв. км. Как показала аннексия Крыма и разрастающийся конфликт на Востоке Украины, эта тенденция продолжает развиваться.

---

5. Венецианская комиссия при Совете Европы: «Мнение о том, соответствует ли принятое Верховным Советом украинской Автономной Республики Крым решение о проведении референдума о вхождении в состав Российской Федерации или восстановлении действия Конституции Крыма 1992 г. конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-й Пленарной сессии (Венеция, 21-22 марта 2014 г.), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29002-e>

6. Протокол 80-го пленарного заседания 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 27 марта 2014 г., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/PV.80](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/PV.80) (на англ. языке)

## Исторический и геополитический контекст

	Приднестровье	Нагорный Карабах	Абхазия	Южная Осетия	Крым
<b>Название спорного субъекта</b>	Приднестровская Молдавская Республика	Нагорно-Карабахская Республика	Республика Абхазия	Республика Южная Осетия	Крымский федеральный округ/Российская Федерация
<b>Кем признан</b>	Тремя международно непризнанными государствами: Абхазией, Южной Осетией и Нагорным Карабахом	Тремя международно непризнанными государствами: Абхазией, Южной Осетией и Приднестровьем	Четырьмя государствами-членами ООН: Россией, Никарагуа, Венесуэлой и Науру, а также тремя международно непризнанными государствами: Южной Осетией, Нагорным Карабахом и Приднестровьем	Четырьмя государствами-членами ООН: Россией, Никарагуа, Венесуэлой и Науру, а также тремя международно не признанными государствами: Абхазией, Нагорным Карабахом и Приднестровьем	Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 68/262, призывающая «все государства... не признавать любое изменение статуса Автономной Республики Крым», была поддержана ста государствами.
<b>Прямое военное присутствие</b>	России	Армении	России	России	России
<b>Военные конфликты</b>	2 марта-21 июля 1992 г. Война в Приднестровье	20 февраля 1988-12 мая 1994 гг. Война в Нагорном Карабахе; вооруженные столкновения продолжаются до сих пор.	14 августа 1992-27 сентября 1993 гг. - война в Абхазии; 20-26 мая 1998 г. - в Абхазии (Гальский район); 7-12 августа 2008 г. - война между Россией и Грузией	5 января 1991 г.-24 июня 1992 г. война в Южной Осетии; 7-12 августа 2008 г. война между Россией и Грузией	Россия взяла Крым под контроль с использованием вооруженных сил в марте 2014 г., однако войны в Крыму не было.
<b>Декларация независимости</b>	2 сентября 1990 г.	2 сентября 1991 г.	23 июля 1992 г.	21 декабря 1991 г.	11 марта 2014 г.
<b>Столица</b>	Тирасполь	Степанакерт	Сухуми	Цхинвали	Симферополь
<b>Население</b>	505 153 (2014 г.)	138 000 (2006 г.)	242 862 (2012 г.)	55 000 (2012 г.)	2 352 000 (2007 г.)
<b>Основные этнические группы</b>	32% молдован 30% русских 28,8% украинцев 2,5% болгар (2005 г.)	99,7% армян 0,1% русских (2005 г.)	50,7% абхазцев 19,2% грузин 17,4% армян 9% русских (2011 г.)	64,6% осетин 25% грузин 3% русских 1,2% армян (2008 г.)	58,5% русских 24,4% украинцев 12% крымских татар (2001 г.)

# 1. ОСНОВНЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА СПОРНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И ТРУДНОСТИ В ИХ ЗАЩИТЕ И ПРОДВИЖЕНИИ

В данной главе приводится обзор обсуждавшихся на семинаре основных видов нарушений прав человека на спорных территориях (1.1.). При этом не преследуется цель обрисовать целостную картину указанных нарушений, а предлагаются лишь основные тенденции и сравнительный анализ ситуации. На семинаре осуждались также возможности (или их отсутствие) для защиты и пропаганды прав человека (1.2.).

## 1.1. Основные виды нарушений прав человека

Непрекращающиеся нарушения прав человека на спорных территориях обусловлены целым рядом динамически развивающихся факторов, среди которых фигурируют как специфика самих *де-факто* правительств, так и обстановка более или менее резко выраженного конфликта, а также разногласия по поводу статуса этих территорий. Особенно сказывается это на правах на гражданство, свободу передвижения, жизнь и безопасность, достойный уровень жизни, охрану здоровья и т.д. Помимо этого, нарушения свободы слова и ассоциаций также характерны для ограничительного окружения, в условиях которого приходится жить гражданам и действовать силам гражданского общества.

### 1.1.1. Право на гражданство

Большое внимание в ходе обсуждений на семинаре было уделено нарушениям прав человека, связанным с излишней политизацией процесса выдачи и признания паспортов. Было подчеркнуто, что нарушения такого рода характерны для всех спорных территорий. Все эти спорные территории выдают гражданам свои собственные паспорта, однако признаются действительными эти документы лишь небольшим количеством стран, признавшим их независимость (см. Таблицу 1). Проживающим там гражданам приходится жить и передвигаться по паспортам, выданным либо *де-юре* властями, либо властями страны, поддерживающей *де-факто* власти. Это влечет за собой ряд серьезных последствий для граждан, особенно в том, что касается права на гражданство и свободу передвижения.

Ситуация с гражданством отличается в разных спорных субъектах, в основном в зависимости от того, признают ли их *де-факто* власти двойное гражданство.

В Абхазии многие граждане имеют как абхазские, так и российские паспорта. Ситуация, однако, отличается в случае с проживающими в Гали и Ахалгори этническими грузинами. Абхазских паспортов у них нет, и, таким образом, по законодательству Абхазии они считаются лицами без гражданства<sup>7</sup>. У большинства из них есть грузинские паспорта, однако поставить об этом в известность российских должностных лиц они не могут. Это, по полученным сведениям, чревато выселением или, по меньшей мере, конфискацией и уничтожением таких паспортов.

Нагорный Карабах признает двойное гражданство и при этом выдает гражданам свои собственные паспорта. Граждане Нагорного Карабаха, 99,7% которых этнические армяне, имеют паспорта Армении и могут ездить как в эту страну, так и в любые другие страны, признающие армянские паспорта.

Ситуация с паспортами в Приднестровье также весьма непростая, что связано с разнообразием населения этой непризнанной республики. Приднестровье выдает жителям свои собственные паспорта, но признает и двойное гражданство. С учетом этого, из проживающих там 500 000 человек порядка 350 000 - 400 000 являются гражданами Молдовы, 150 000 - 200 000 – России, и 100 000 - 150 000 – Украины.

Одним из наиболее существенных отрицательных последствий ситуации с паспортами непризнанных субъектов являются нарушения права их граждан на свободу передвижения при поездках в страны *де-юре* властей, и в другие страны. Однако, право граждан на свободу передвижения также постоянно нарушается и в результате споров из-за границ.

### **1.1.2. Право на свободу передвижения**

За исключением жителей Приднестровья, которые имеют возможность относительно беспрепятственно выезжать за пределы этой территории (хотя спорный статус негативно влияет на экономические и торговые связи), лица, проживающие в спорных субъектах, как правило, сталкиваются с существенными ограничениями своего права на свободу передвижения.

Для граждан Абхазии и Южной Осетии весьма проблематично пересечение линии административной границы (ЛАГ), которая является *де-факто* границей между непризнанными республиками и Грузией. Ситуация в этом вопросе всегда была непростой, но она еще более осложнилась после войны 2008 г.<sup>8</sup>

Так, например, преимущественно грузинские жители Гальского и Ахалгорского районов сталкиваются со значительными трудностями. Официальные пункты перехода границы полностью контролируются российскими пограничниками, которые создают проблемы для жителей-грузин, не имеющих абхазских или российских паспортов. Происходит это каждый раз при пересечении ЛАГ – будь-то с целью проведать родственников, навестить могилы родных, добраться в школу или попасть на прием к врачу по ту сторону границы, или попросту насобирать в лесу популярной в народе клекачки. Более того, таких пунктов перехода попросту недостаточно, и для того, чтобы добраться до них, зачастую необходимо

7. *Abkhazia: the long road to reconciliation* («Абхазия: долгая дорога к примирению»), доклад Международной кризисной группы, 10 апреля 2013 г., стр. 20.

8. *South Ossetia: The Burden of Recognition* («Южная Осетия: время признания»), доклад Международной кризисной группы, июнь 2010 г., стр. 17.

провести в пути несколько часов. Тем, кто пытается пересечь ЛАГ в других местах, грозят задержание и штрафы.

Право на свободу передвижения нарушает и Грузия, в соответствии с действующим в стране законом 2008 г. *Об оккупированных территориях*. Согласно этому закону, проникновение на «оккупированные территории», определенные как Автономная Республика Абхазия и Цхинвальский регион (территория бывшей Юго-Осетинской автономной области), с российской стороны является уголовным преступлением и влечет за собой наказание в соответствии с Уголовным кодексом<sup>9</sup>. В 2013 г. этот закон, после острой критики мирового сообщества, включая Венецианскую комиссию Совета Европы, претерпел изменения, и теперь тем, кто нарушил его впервые, грозят лишь административные санкции. Тем не менее, повторные нарушения до сих пор влекут за собой уголовную ответственность.

Помимо сложностей, связанных с пересечением ЛАГ, жителям Абхазии и Южной Осетии непросто ездить и в другие места. Их паспорта признаются лишь в очень ограниченном количестве стран (тех самых, которые признали независимость Абхазии и Южной Осетии; см. Таблицу 1), в то время, как владельцам российских паспортов, проживающим на отделившихся от Грузии территориях, нередко отказывают во въездных визах в страны Запада.

Попытки найти решение проблемы ограничений на свободу передвижения осложняются чрезмерной политизацией вопроса. Например, в июле 2011 г. власти Грузии начали выдавать законным резидентам Автономной Республики Абхазия и Цхинвальского региона, не имеющим грузинского гражданства, статус-нейтральные проездные документы (СНПД)<sup>10</sup>. Эти документы признаются в двенадцати странах<sup>11</sup>, однако их популярность весьма ограничена. По состоянию на май 2013 г. Министерство примирения и гражданского равноправия Грузии выдало всего 27 таких документов<sup>12</sup>. Эта инициатива подверглась критике со стороны России и властей Абхазии и Южной Осетии, которые утверждали, что Грузия под личиной нейтральности пытается еще больше изолировать эти два региона, или навязать их гражданам паспорта, которые фактически являются грузинскими.

Серьезным ограничениям подвергается и право на свободу передвижения граждан Нагорного Карабаха. Нагорный Карабах представляет собой анклав на территории Азербайджана – страны, доступ в которую практически закрыт владельцам паспортов Армении, и затруднен лицам с армянскими фамилиями.

В Крыму ограничения на свободу передвижения были впервые введены в конце зимы 2014 г., когда российские вооруженные формирования без опознавательных знаков начали патрулирование территории республики и заблокировали автомобильные и железные дороги, связывающие Крым с остальной территорией Украины. После многочисленных проверок нежелательных лиц, занесенных в черные списки, препровождали в отделения милиции.

9. Закон Грузии об оккупированных территориях от 23 октября 2008 г., <http://www.smr.gov.ge/docs/doc216.pdf>

10. Более подробно об этом см. сайт грузинского Министерства примирения и гражданского равноправия, <http://www.smr.gov.ge/index.php?opt=102#sthash.LdXNQRRv.dpuf>

11. К числу стран, признающих СНПД, относятся Болгария, Эстония, Венгрия, Израиль, Япония, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Румыния, Чешская Республика и США.

12. *A User's Guide To Georgia's 'Neutral' Passports* («Руководство к грузинским «нейтральным паспортам»), Радио «Свободная Европа», 7 июня 2012 г., <http://www.rferl.org/content/users-guide-to-georgias-neutral-passports/24606006.html>; Romania Accepts Georgia's Neutral Travel Documents («Румыния признает нейтральные проездные документы Грузии»), сайт Civil Georgia, 2 мая 2013 г., <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26019>

25 апреля 2014 г., вскоре после аннексии Крыма, Россия установила государственную границу между Украиной и полуостровом. Теперь направляющиеся в Крым граждане Украины, не зарегистрированные на его территории, должны заполнять иммиграционную карточку, поскольку считаются иностранцами. Более того, гражданам, зарегистрированным в Крыму и покидающим его территорию, может быть отказано во въезде обратно, что особенно касается нежелательных категорий населения – таких, как журналисты, проукраинские активисты, правозащитники.

Процесс регистрации в Крыму и сам по себе непросто, поскольку напрямую связан с вопросом гражданства. Те, кто в течение месяца после 18 марта не отказался добровольно от украинского гражданства, считаются иностранцами и сталкиваются с трудностями при получении вида на жительство. В соответствии со своим правовым статусом, определяемым законодательством Российской Федерации, иностранцы могут находиться в Крыму не более 90 из каждых 180 дней. Нарушителям грозят штрафы. Процесс сохранения гражданства Украины отличался непрозрачностью и был связан со значительными трудностями. Так, крымчанам, желающим сохранить гражданство Украины, был отведен всего один месяц для подачи соответствующих заявлений. При этом первоначально на территории республики действовало всего четыре пункта для приема подобных заявлений. Желающим отказаться от принятия российского гражданства также был выделен всего лишь один месяц. В такие короткие сроки было просто невозможно собрать всю информацию, оценить все юридические последствия предстоящего шага и принять продуманное решение<sup>13</sup>.

### **1.1.3. Право на жизнь и безопасность**

Право на жизнь является главным неотъемлемым правом человека и подразумевает, что никто не имеет права лишать человека жизни. Это относится также и к насильственным исчезновениям, внесудебным убийствам агентами государства и смертной казни. Таким образом, это право действует в отношении не только граждан, но и государства. Государство обязано обеспечить своим гражданам надлежащую защиту и не допускать нарушений их права на жизнь. Охранять это право значительно сложнее в условиях военного или замороженного конфликта, когда даже там, где подписаны соглашения о прекращении огня, царит обстановка страха и незащищенности. Власти спорных субъектов зачастую оказываются неспособны обеспечить защиту этого самого главного права граждан.

Ситуация в Нагорном Карабахе остается крайне напряженной. На его территории расквартирован военный контингент Армении, а с другой стороны границы дислоцированы азербайджанские военные. После того, как в 2011 г. завершились мирные переговоры между враждующими сторонами, не принесшие сколь-нибудь осязаемых результатов, гонка вооружений в Нагорном Карабахе продолжает набирать обороты<sup>14</sup>. Армения и Азербайджан продолжают обвинять друг друга в постоянных нарушениях соглашения о прекращении

---

13. *Report of the Crimean Field Mission on Human Rights: Brief Review of the Situation in Crimea («Краткий обзор ситуации по Крыму полевой миссии по правам человека»)*, апрель 2014 года, <http://helsinki.org.ua/en/index.php?id=1400849870> (на англ. языке)

14. *Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks («Армения и Азербайджан: сезон рисков»)*, Европейский брифинг Международной кризисной группы, № 71 от 26 сентября 2013 г.

огня<sup>15</sup>. Каждый год десятки людей с обеих сторон гибнут в перестрелках. Несмотря на это, международные организации редко упоминают эти факты<sup>16</sup>.

В Грузии постоянно присутствует проблема исчезнувших без вести граждан, не разрешенная с конфликтов 1990х годов и войны 2008 г. Эта проблема касается всех участников конфликтов и постоянно поднимается на встречах Совместного механизма по предотвращению инцидентов и реагированию на них (МПИР, подробнее см. Часть 2 отчета) и Женевских встречах. Несмотря на это, 2000 человек все еще числятся пропавшими без вести, как среди военного контингента, так и среди гражданского населения.<sup>17</sup>

В условиях непрекращающегося конфликта и политизации обстановки на границе пересечение границы без соответствующего паспорта чревато произвольным задержанием, или «взятием заложников».

Грузинские и региональные средства массовой информации постоянно публикуют сообщения о задержаниях лиц, «нелегально пересекших государственную границу». Например, лишь в апреле-мае 2013 г. российские пограничники задержали 60 граждан Грузии при пересечении ЛАГ с Южной Осетией. При этом 39 из них задержали прямо в лесу, где они собирали клекачку<sup>18</sup>. В большинстве случаев задержанных тут же выпускают под залог в 2000 рублей (около 42 евро), однако в некоторых случаях для их освобождения требуется вмешательство Министерства внутренних дел Грузии.

Задержания граждан на линии административной границы не только ограничивают свободу передвижения и нагнетают обстановку незащищенности в регионе. Они имеют и более далеко идущие политические последствия. К задержанию граждан прибегают не только российские пограничники. Грузинская полиция также задерживает жителей Южной Осетии. В то время, как грузин в Южной Осетии в основном задерживают за «незаконное пересечение границы», грузинская сторона утверждает, что задерживает осетин по подозрениям в убийстве, контрабанде и терроризме<sup>19</sup>.

Практикуемый обеими сторонами «захват заложников» положил начало весьма политизированной процедуре обмена пленными. Хотя большинство задержанных отпускают достаточно быстро, некоторые из них подвергаются произвольному задержанию на срок в несколько месяцев. Более того, поскольку содержатся они при этом в тюрьмах враждебной стороны, доступ в такие тюрьмы значительно осложняется. Хотя проблема задержаний и обмена пленными возникла задолго до войны 2008 г., война в значительной мере усугубила и политизировала эту проблему и способствовала привлечению к ней внимания мирового сообщества. В ряде случаев ситуация, связанная с обменом пленными, осложнялась

15. «За минувшую неделю Азербайджан около 1000 раз нарушил режим прекращения огня», [статья озаглавлена «Азербайджан в два с половиной раза увеличил число нарушений режима перемирия»] News.am, 31 мая 2014 г., <http://news.am/eng/news/212040.htm>; «В Армении за сутки нарушили режим прекращения огня 190 раз», trend.az, 1 июня 2014 г., <http://en.trend.az/news/karabakh/2280324.html>

16. По словам участников семинара FIDH.

17. Ситуация с пропавшими без вести людьми в Грузии. 11 апреля 2013 г., <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=17067&lang=eng>

18. См., например, «На границе с Южной Осетией задержаны семь жителей Грузии», Кавказский узел, 12 мая 2014 г. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/24244>; «МВД ознакомило дипломатов с деталями т. н. обустройства границы», сайт Civil Georgia, 4 июня 2013 г., <http://civil.ge/rus/article.php?id=24865>

19. South Ossetia: The Burden of Recognition («Южная Осетия: бремя признания»), доклад Международной кризисной группы, июнь 2010 г.

настолько, что для разрешения ситуации требовались посреднические услуги международных организаций. Так, в 2009 г. Тбилиси посетил Томас Хаммарберг – Комиссар Совета Европы по правам человека. Он был первым, кто открыто назвал феномен произвольных задержаний и политизированного обмена пленными «взятием заложников» и указал на недопустимость подобной практики<sup>20</sup>.

В связи с недавней аннексией Крыма Россией и усилением российского военного присутствия в республике, там стали грубо нарушаться права граждан на жизнь и безопасность. С тех пор, как российские формирования начали 26 февраля 2014 г. процесс захвата Крыма, там были зарегистрированы случаи похищений и насильственных исчезновений граждан. В отдельных случаях они завершились убийствами или предполагаемыми убийствами. Пророссийские силы особенно выделяли активистов Автомайдана<sup>21</sup> и «Украинского Дома»<sup>22</sup>, членов проукраинских политических партий, журналистов, правозащитников, крымских татар, профессоров университетов, студентов и те, кто пытался оказать в Крыму какую-либо помощь украинским военнослужащим<sup>23</sup>.

#### 1.1.4. Нарушения экономических и социальных прав

##### ***Право на достойный уровень жизни***

##### **Ситуация с внутренне перемещенными лицами (ВПЛ)**

Все люди имеют право на достойный уровень жизни, что подразумевает право на достойное жилье, воду, продукты питания и одежду. В случае с внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) обеспечить соблюдение указанного права особенно непросто: часть их была насильственно лишена принадлежащей им собственности, либо им пришлось бросить ее самим без надежды на возвращение. Оказавшиеся вдали от дома люди не просто нуждаются в постоянной крыше над головой, но должны также иметь возможность зарегистрироваться на новом месте жительства для того, чтобы иметь возможность пользоваться социальными услугами и найти работу. Проблема внутренне перемещенных лиц подразумевает множественные вызовы с точки зрения соблюдения прав человека, например в Азербайджане, Грузии и Украине. Конфликты на спорных территориях привели к появлению сотен тысяч беженцев, покидающих зоны

20. Переговоры между Тбилиси и Цхинвали об обмене пленными ведутся давно. 17 февраля 2011 г. между Грузией и Южной Осетией было достигнуто предварительное соглашение об обмене. Однако окончательный вариант соглашения так и не был подписан. В январе 2014 г. официальный Цхинвали вновь направил в Грузию запрос об освобождении 12 заключенных, пообещав взамен освободить удерживаемых в Южной Осетии грузин. Хотя в Тбилиси были не против обменяться пленными, все уперлось в то, что в Цхинвали категорически потребовали освободить трех заключенных, осужденных в 2005 г. по обвинению в совершении террористического акта в г. Гори. В результате этого теракта погибло несколько человек, и виновных приговорили к пожизненному заключению с отбыванием наказания в грузинских тюрьмах. Гражданское общество Южной Осетии утверждает, что эти лица не имели никакого отношения к теракту, и приговор был попросту сфабрикован.

*Tskhinvali Requests Exchange of Prisoners («В Цхинвали требуют произвести обмен пленными»)*, 27 января 2014 г., <http://humanrights.ege/index.php?a=main&pid=17538&lang=eng>

*«Освобожденные из тюрем Грузии граждане Южной Осетии не знали о сегодняшнем обмене заключенными»*, *Кавказский узел*, 21 февраля 2011 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/181340/>

21. 9 марта пророссийские силы похитили активистов Автомайдана Александра Рязанцева и Екатерину Бутко. Их связали, избили и подвергли допросу, после чего отпустили. Более подробно см. об этом на информационном портале Харьковской правозащитной группы, <http://www.khpg.org/en/index.php?id=1395310681>

22. «В Крыму пропал еще один проукраинский активист», 31 мая 2014 г., <http://ru.krymr.com/content/article/25405612.html> (ссылка изменена)

23. FIDH-Center for Civil Liberties, “Украина: забытые жертвы. Серьезные нарушения прав человека”. Август 2014 г., <http://www.fidh.org/en/eastern-europe-central-asia/ukraine/15914-ukraine-the-forgotten-victims>



Грузинские рабочие строят дома для внутренне перемещенных лиц в селе Церовани в 30 километрах от Тбилиси, 20 октября 2008 г.  
Фото: Вано Шламов / AFP

конфликтов в поисках безопасности, что в свою очередь, ставит вопросы многочисленных нарушений их прав, и, в первую очередь, прав на жилье, охрану здоровья и образование.

Конфликты в Абхазии и Южной Осетии привели к тому, что в Грузии теперь остро стоит проблема ВПЛ<sup>24</sup>. В 2010 г. в Грузии было образовано новое Министерство по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению. В настоящее время число ВПЛ в Грузии остается очень большим. Так, в 2013 г. в стране насчитывалось 271 000 человек, не имеющих возможности вернуться домой на места постоянного проживания<sup>25</sup>. Бывший президент Южной Осетии Эдуард Кокойты высказался против возвращения ВПЛ, утверждая, что «эти люди – не беженцы. Это граждане, добровольно покинувшие свои дома»<sup>26</sup>.

В результате войны в Нагорном Карабахе (1988-94 гг.) в Азербайджане появилось около 600 000 ВПЛ. Многие из них хотели бы вернуться домой, но, учитывая, что мирный процесс зашел в тупик, рассчитывать на возвращение в Нагорный Карабах в ближайшее время не приходится. Многие из числа ВПЛ вынуждены жить в очень стесненных условиях и их неразрешенное положение постоянно напоминает о неразрешенности самого конфликта<sup>27</sup>. Их особенно остро касается нарушение права на достойное жилье (см. ниже).

24. Abkhazia: the long road to reconciliation («Абхазия: долгая дорога к примирению»), доклад Международной кризисной группы, 10 апреля 2013 г.

25. Отчет за 2013 г. Министерства по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, <http://mra.gov.ge/res/docs/2014030615212665026.pdf> стр. 2. (на англ. языке)

26. South Ossetia: The Burden of Recognition («Южная Осетия: бремя признания»), доклад Международной кризисной группы, июнь 2010 г.

27. Tackling Azerbaijan's IDP Burden («Бремя ВПЛ в Азербайджане: в поиске решений»), Европейский брифинг Международной кризисной группы, № 67, 27 февраля 2012 г.

В Украине нынешний кризис привел к появлению многочисленных ВПЛ, в основном, из Крыма, но также и из восточных регионов Украины. По оценкам Верховного комиссара ООН по делам беженцев по состоянию на 20 мая 2014 г. в Украине имелось 10 000 ВПЛ – большая часть из них крымские татары. Среди них третью часть составляют дети. Большая часть семей переехала в центральные и западные районы Украины (соответственно, 45% и 26%), однако часть осталась на юго-востоке страны<sup>28</sup>. Многое было предпринято для решения наиболее острых проблем, связанных с ВПЛ в Западной Украине начиная с апреля 2014 г. Однако сделано это было, в основном, силами организаций гражданского общества, и долгосрочное решение проблемы с участием государства еще предстоит найти<sup>29</sup>.

### **Право на достойный уровень жизни (помимо проблем ВПЛ)**

В некоторых местах конфликты способствовали возникновению и еще одной проблемы, связанной с доставкой через границу воды и газа. Там, где население лишено доступа к источникам воды, будь то питьевой или для орошения, поддерживать достойный уровень жизни сложно. Это не только осложняет населению повседневную жизнь, но и делает занятие земледелием невозможным, тем самым лишая людей средств к существованию. Именно так обстоят дела в ряде сел в Шида-Картли – административном крае Грузии, граничащем с Южной Осетией. Насосные станции, ранее снабжавшие весь регион водой, находятся на территории, контролируемой режимом Цхинвали, который препятствует теперь «экспорту» воды. В свое время Южная Осетия предложила президенту Михаилу Саакашвили снабжать Шиду-Картли водой в обмен на поставки грузинского газа в Ахалгорский район, но в Тбилиси от сделки отказались. Впоследствии с аналогичным предложением выступило новое правительство Грузии, но теперь отказом ответили уже в Цхинвали<sup>30</sup>.

Со схожей проблемой могут столкнуться и в Крыму, благосостояние населения которого в значительной степени зависит от сельского хозяйства. Достаточно лишь вспомнить, что две трети территории региона занимает степная зона, в которой выращиваются значительные объемы пшеницы, ячменя, риса, подсолнечника и кукурузы. В последние десятилетия Крым на 80% снабжался водой через Северо-Крымский канал, соединяющий Керчь с Днепром<sup>31</sup>. Вслед за аннексией Крыма украинские власти снизили поставки воды в регион. Точные объемы таких поставок неизвестны, но местные фермеры жалуются, что воды не хватает, и они начали бурить артезианские скважины для того, чтобы иметь возможность и далее заниматься сельскохозяйственной деятельностью<sup>32</sup>.

Фермеры со спорных территорий – таких, как Нагорный Карабах, – не имеют возможности в законном порядке продавать свою продукцию за рубеж, поскольку у этих образований нет

28. UNHCR says internal displacement affects some 10,000 people in Ukraine («По словам Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Украине сейчас порядка 10 000 внутренне перемещенных лиц»), 20 мая 2014 г., <http://www.unhcr.org/uk/news-and-views/news-list/news-detail/article/unhcr-says-internal-displacement-affects-some-10000-people-in-ukraine.html> (на англ. языке)

29. По данным миссии Международной Платформы «Гражданская солидарность», состоявшейся в апреле 2014 г. См. In Search of New Lives: Situation of Internally Displaced Persons from Crimea («В поисках новой жизни: положение внутренне перемещенных лиц из Крыма»), отчет Международного партнерства по правам человека (МППЧ)/«Гражданской солидарности», май 2014 г., [http://civicsolidarity.org/sites/default/files/situation\\_of\\_internally\\_displaced\\_persons\\_from\\_crimea.pdf](http://civicsolidarity.org/sites/default/files/situation_of_internally_displaced_persons_from_crimea.pdf) (на англ. языке)

30. По словам участников семинара FIDH

31. «Вода и Крым», «Украинская Правда», 5 мая 2014 г. <http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2014/05/5/7023978/>

32. *Farmers In Annexed Crimea Are Running Out of Water – and they can only get it from Ukraine* («У фермеров в аннексированном Крыму кончается вода, а получить ее можно только с Украины»), Business Insider, 5 июня 2014 г., <http://www.businessinsider.com/farmers-in-annexed-crimea-are-running-out-of-water-2014-6> (на англ. языке)

соответствующего кода страны, позволяющего гражданам заниматься внешнеэкономической деятельностью. Попытки фермеров обойти правовые ограничения, связанные с международной изоляцией их стран, и найти способы для продажи своей продукции в обход международных правил лишь способствуют росту коррупции.

Населению спорных территорий (и особенно ВПЛ) приходится сталкиваться с грубейшими нарушениями своего права на достойный уровень жизни. Изоляция отрицательно влияет на торговый оборот и делает прямые иностранные инвестиции практически невозможными. Это в свою очередь препятствует дальнейшему развитию спорных субъектов, снижает темпы их экономического роста и способствует сохранению высокого уровня безработицы. Ограничение свободы передвижения и редкие внешние контакты, включая торговые, чреватые дальнейшими нарушениями прав граждан – таких, как право на образование и охрану здоровья.

### **Право на охрану здоровья**

Изоляция спорных субъектов и отсутствие у их населения возможности свободно передвигаться ограничивают и их доступ к квалифицированным услугам здравоохранения. Помимо этого, положение граждан, нуждающихся в медицинской помощи, осложняется общим неблагоприятным состоянием экономики и засильем коррупции. Зачастую они попросту не в состоянии позволить себе доступ к квалифицированным врачам и лекарствам.

Состояние здравоохранения в удаленных местах часто удручающее, что побуждает многих жителей искать медицинской помощи за *де-факто* границами своих субъектов. Так, например, многие граждане Абхазии ездят лечиться в Россию или Тбилиси. При этом по дороге к врачам они нередко сталкиваются с трудностями при пересечении линии административной границы. Иногда это связано с отсутствием признаваемых (т. е. грузинских) паспортов, а иногда границу необходимо пересечь, когда пропускные пункты уже закрыты. Одним из вопиющих примеров подобного положения дел стала в 2012 г. смерть в Гальском районе восьми пациентов, оставшихся без медицинской помощи, которую им могли бы оказать в Грузии.

Неудовлетворительные условия содержания в местах заключения часто являются еще одним конкретным источником нарушений права на охрану здоровья. Именно так обстоят дела в тюрьмах Приднестровья, где 20 процентов всех жалоб, направляемых заключенными в адрес Омбудсмана, связаны с вопросами оказания медицинской помощи. Здоровье заключенных, часто содержащихся в вопиющих антисанитарных условиях, в сырых, непригодных для человеческого обитания помещениях, резко ухудшается. Так, в ходе миссии FIDH в Приднестровье в 2012 г. внимание ее участников привлекло дело Виталия Еременко, которому отказывали в медицинской помощи в течение 20 месяцев содержания в тираспольской тюрьме. Он смог получить доступ к услугам специалиста-стоматолога лишь после того, как его сестра согласилась полностью оплатить лечение. После этого операция была проведена прямо в тюрьме, в абсолютно антисанитарных условиях<sup>33</sup>.

33. Доклад FIDH, Попытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье, октябрь 2013 г., <http://www.fidh.org/en/eastern-europe-central-asia/moldovaFIDH>

## **Право на образование**

Население всех спорных субъектов, за исключением Нагорного Карабаха, весьма разнородно и включает целый ряд меньшинств, говорящих на различных языках. В этой связи доступ к образованию на родном языке представляет собой своего рода лакмусовую бумажку, позволяющую определить, подвергаются ли меньшинства дискриминации. В Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии и во все большей степени в Крыму меньшинства не имеют возможностей для обучения на родном языке, что, соответственно, свидетельствует о нарушении их права на образование.

Право на образование в Приднестровье постоянно нарушается. Официальным языком Приднестровья является русский, и вопрос молдавских школ в республике стоит давно и остро. Фактически они стали заложниками продолжающегося противостояния между правительствами Молдовы, России и тираспольским *де-факто* правительством, что привело к значительной политизации вопроса. В сентябре 2014 г. восемь школ с преподаванием на молдавском языке оказались под угрозой закрытия. Членская организация FIDH в Молдове «Промо-ЛЕКС» развернула кампанию по спасению этих школ<sup>34</sup>.

Проблема школ в Приднестровье привлекла внимание и Европейского суда по правам человека. В прецедентном деле «Катан и другие против Молдовы и России» заявители (ученики трех школ с преподаванием на молдавском языке и их родители) подали иск, протестуя против закрытия своих школ и преследований со стороны властей Приднестровья. 19 октября 2012 г. суд постановил, что «Россия, продолжающая оказывать военную, экономическую и политическую поддержку Приднестровской Молдавской Республике, которая, в противном случае, просто не могла бы существовать, несет ответственность в рамках Конвенции за нарушение права заявителей на образование»<sup>35</sup>. Суд потребовал от России выплатить заявителям компенсацию, однако это решение так и не было приведено в исполнение, и ряд школ до сих пор находится под угрозой закрытия.

Обсуждалось на семинаре и право на образование в Грузии. Правозащитники подняли вопрос об этнических осетинах-гражданах Грузии, которые не имеют возможности получить образование на своем родном языке. Раньше в Грузии было несколько средних школ с преподаванием на осетинском языке, однако ни одна из них больше не функционирует. Эксперты, занимающиеся вопросами примирения, безуспешно пытаются добиться от правительства открытия хотя бы воскресных школ для этнических осетин, как детей, так и взрослых, с преподаванием на родном для них языке.

В Ахалгорском районе Южной Осетии есть несколько средних школ с преподаванием на грузинском языке, где дети этнических грузин могут обучаться на своем родном языке. В местных школах работают учителя-грузины, и обучение ведется по учебникам, выпущенным Министерством образования Грузии. В Гальском районе Абхазии, однако, ситуация сложнее. Хотя Конституция Абхазии и гарантирует гражданам возможность получения образования на родном языке, преподавание на грузинском языке в период после 1995 г. фактически было запрещено. По этой причине проживающие в Гальском районе семьи этнических грузин отправляют своих детей учиться в грузинские школы в Зугдидском районе. Это в свою

34. Кампания ассоциации «Промо-ЛЕКС». Более подробно см. <http://promolex.md/index.php?Lang=ru>

35. Дело «Катан и другие против Молдовы и России», решение Большой палаты ЕСПЧ от 19 октября 2012 г.

очередь ставит таких детей в трудное положение: им приходится ездить в школы очень. К тому же известны случаи, когда детей по дороге в школу останавливали российские военнослужащие, что представляет собой грубейшее нарушение права на образование, права на свободу передвижения и прав ребенка в целом<sup>36</sup>.

Нарушения права на образование имеют в настоящее время место и в Крыму, где система образования находится теперь под российским контролем. В связи с этим Министерство образования Украины заявило о выдаче украинских дипломов о среднем образовании всем выпускникам крымских школ. Те из них, кто сохранит украинское гражданство и пожелает продолжить образование в высших учебных заведениях Украины, смогут сделать это на общих основаниях. Тем, у кого нет украинских паспортов, придется подавать заявления о приеме как иностранцам и платить за обучение дороже<sup>37</sup>.

### **1.1.5. Отсутствие условий для эффективной деятельности гражданского общества**

#### **Свобода слова**

В условиях режима репрессий и потенциальных всплесков насилия, характерных для спорных субъектов, свобода слова подвергается ограничениям. Желающих воспользоваться своим правом на свободу слова для критики правящих на спорных территориях режимов не воспринимают там как приверженцев полезного для общества свободомыслия, активистов, независимых журналистов или правозащитников. Напротив, их часто клеймят как предателей или иностранных агентов, якобы стремящихся нарушить шаткое равновесие *де-факто* достигнутой этими территориями независимости. Помимо этого, во всех этих субъектах транслируются российские средства массовой информации, распространяющие российскую пропагандистскую риторику.

На семинаре отмечалось, что в Абхазии и Южной Осетии отмечается атмосфера запугивания. Люди опасаются выступать с критикой власти, особенно в Гальском и Ахалгорском районах, где грузины составляют подавляющее большинство населения<sup>38</sup>. Недавним ярким примером стало дело Тамар Мearкишвили, директора Ахалгорского дома учащейся молодежи. По имеющимся сообщениям, ее уволили с занимаемой должности после интервью газете «Эхо Кавказа», в котором она затронула социально-экономические проблемы региона и выступила с критикой местных властей. «Если вы хотите тут жить, то нужно помалкивать или жаловаться «правильно»», заявила г-жа Мearкишвили в ходе еще одного интервью, которое она дала после увольнения<sup>39</sup>.

36. Abkhazia: the long road to reconciliation («Абхазия: долгая дорога к примирению»), доклад Международной кризисной группы, 10 апреля 2013 г., стр. 20

37. Report of the Crimean Field Mission on Human Rights: Brief Review of the Situation in Crimea, (Краткий обзор ситуации по Крыму полевой миссии по правам человека), апрель 2014 года, <http://helsinki.org.ua/en/index.php?id=1400849870> (на англ. языке)

38. «Есть ли в Абхазии свобода слова?», статья в «Эхо Кавказа», опубликованная 05.08.2014 г., <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/24757075.html>

39. *Why Tamar Mearkishvili Was Resigned from the Position of the Youth House Director?* («Почему Тамар Мearкишвили «ушли» с должности директора Дома учащейся молодежи?»), 21 марта 2014 г., <http://humanrights.ge/index.php?a=text&pid=17675&lang=eng> (на англ. языке)

В Крыму все средства массовой информации контролируются российской стороной, свободомыслящим журналистам угрожают расправой, а любые голоса в поддержку Украины подавляются. Одновременно с искоренением независимости суждений здесь, как и на остальных спорных территориях, насаждаются российские пропагандистские каналы. Участники семинара отмечали, что такая открытая пропаганда, которой полны русскоязычные средства массовой информации, ставит своей целью создать образ врага (Украины, США, НАТО, Запада вообще), угрожающего спокойствию границ и национальным ценностям. Еще одна цель – дискредитация международных организаций и структур, шельмование правозащитников и откровенные нападки на них.

Помимо пропаганды имеют место и случаи откровенной цензуры, как, например, запрет на упоминание имен председателей меджлиса крымскотатарского народа<sup>40</sup>, Мустафы Джемилева и Рефата Чубарова<sup>41</sup>. Наличие подобной цензуры еще больше усиливает риски, с которыми сталкиваются журналисты. В связи с этим многие журналисты, работавшие в крымских средствах массовой информации, были вынуждены покинуть республику и продолжить свою работу с территории континентальной Украины. На крымские средства массовой информации оказывалось открытое давление; журналисты опасаются и отрицательных последствий, которые могут грозить им по законодательству России. В частности, это уголовное преследование по статьям 208 («Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем»), 282 («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»), или 319 («Оскорбление представителя власти») Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>42</sup>. Более того, новое российское законодательство предусматривает теперь значительно более суровое наказание за распространение идей сепаратизма на территории Российской Федерации<sup>43</sup>.

Подводя итог, еще раз отметим, что ограничения на свободу слова в спорных субъектах характеризуются одновременным использованием пропаганды и цензуры, а также акциями по запугиванию инакомыслящих.

### **Свобода ассоциаций**

Следуя той же логике, резким ограничениям в спорных субъектах подвергается не только свобода слова, но и свобода ассоциаций. На спорных территориях НКО рассматриваются отнюдь не как важные участники диалога и продвижения гражданского процесса и положительных перемен, а как угроза *де-факто* органам местной власти и поддерживающим их государствам. Точно так же, как на несогласных навешивают ярлыки предателей, НКО пытаются выдать за иностранных агентов, особенно если они получают финансирование из-за рубежа. Пример такого подхода подала Россия, приняв в июле 2012 г. репрессивные законы, согласно которым организации, получающие финансирование из-за рубежа и

40. Меджлис крымскотатарского народа является высшим полномочным представительным и исполнительным органом крымских татар. Более подробно см. сайт Меджлиса: <http://qtm.org/en/general-information-about-mejlis>

41. *Краткий обзор ситуации по Крыму полевой миссии по правам человека, апрель 2014 г.*, <http://helsinki.org.ua/en/index.php?id=1400849870>

42. Несмотря на угрозы, в апреле 2014 г. целый ряд средств массовой информации еще были полны решимости продолжать свою деятельность. Среди них были Центр журналистских расследований в Симферополе, газета «Кафа» (Феодосия) и агентство новостей «Крым.Реалии». Краткий обзор ситуации по Крыму полевой миссии по правам человека, апрель 2014 г., <http://helsinki.org.ua/en/index.php?id=1400849870>.

43. *Russia toughens up punishment for separatist ideas – despite Ukraine* («В России ужесточено наказание за распространение идей сепаратизма несмотря на события в Украине»), the Guardian, 24 мая 2014 г., <http://www.theguardian.com/world/2014/may/24/russia-toughens-punishment-separatist-ideas> (на англ. языке)

вовлеченные в нечетко определенную «политическую деятельность», считаются теперь иностранными агентами влияния и должны зарегистрироваться в этом качестве<sup>44</sup>.

Позднее, в апреле 2014 г. власти Южной Осетии приняли закон «о некоммерческих организациях»<sup>45</sup>, согласно которому любая НКО, получающая финансирование из-за рубежа, является «иностранном агентом»<sup>46</sup>.

Поскольку действие российского законодательства распространяется теперь и на Крым, российский закон об «иностранном агенте» чреват для местных НКО серьезными последствиями. Большинство правозащитных организаций и иных гражданских инициатив уже покинули Крым, поскольку их сотрудники опасаются физической расправы и уголовного преследования. Их опасения основаны на случаях насильственного исчезновения и пыток крымских активистов. Например, Андрей Щекун, который, как сообщается, был похищен пророссийскими боевиками 9 марта 2014 г. и на протяжении 11 дней подвергался пыткам, пока его, наконец, не отпустили<sup>47</sup>. Те НКО, кто все еще остается там и получают финансовую поддержку от иностранных доноров, опасаются, что эта деятельность не сможет продолжаться, поскольку крымским НПО теперь придется пройти регистрацию у российских властей.

Гражданское общество Приднестровья неразвито, и независимых НКО там немного. Те, что существуют, находятся под пристальным контролем, и, если берутся за решение щекотливых вопросов, немедленно попадают в поле зрения местного КГБ, не гнушающегося показательными расследованиями, запугиванием и незаконным задержанием неугодных<sup>48</sup>. Один из участников семинара – глава местного НКО, занимающегося вопросами правосудия, уже давно подвергался преследованиям в Приднестровье и подвергался аресту. Еще один правозащитник и журналист, Николай Бучацкий, стал жертвой клеветнической кампании в Интернете, зачинщики которой обвиняют его в подрывной деятельности, направленной против правительства Приднестровья, и в принадлежности к «пятой колонне». В качестве доказательства выдвинутых против г-на Бучацкого обвинений они опубликовали его заявки на получение грантов из европейских источников и переписку с должностными лицами ЕС<sup>49</sup>.

Опубликованный в рамках этой кампании видеоролик свидетельствует о том, что за г-ном Бучацким пристально наблюдают, и что *де-факто* властями осуществляется перехват его

44. См. например: «Россия: Международные НПО требуют окончания репрессий против гражданского общества», сайт FIDH, 19 декабря 2012 г., <http://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/rossiya/12693-rossiya-mezhduarodnye-npo-trebuyut-okonchaniya-repressij-protiv>

45. «НКО Южной Осетии выступают против термина «иностранное агентство» в законе о некоммерческих организациях», Кавказский узел, 23 апреля 2014 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/241418/>

46. Авторы закона Южной Осетии явно взяли за образец соответствующий российский закон, однако пошли еще дальше: в России для того, чтобы подпасть под определение «иностранного агента», организация должна не просто получать средства из-за рубежа, но и заниматься «политической деятельностью». Все, что для этого требуется в Южной Осетии, – это получать финансовую поддержку из-за рубежа.

«В Южной Осетии введено понятие «иностранное агентство» в отношении НКО», Кавказский узел, 1 апреля 2014 г., <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/240290/>

47. Ukrainian activist claims he was tortured in Crimea («Украинский активист утверждает, что в Крыму его подвергали пыткам»), «Рейтер», 10 апреля 2014 г., <http://www.reuters.com/article/2014/04/10/us-ukraine-crisis-torture-idUSBREA390ZP20140410> (на англ. языке)

48. Transnistria: Break the Isolation («Приднестровье: выход из изоляции»), People in Need, май 2013 г.

49. «Заядлые патриоты» или наезд за критику», Media Centre, <http://mediacenter.md/publikacii/257-zayadlye-patrioty-ili-naezd-za-kritiku.html>

См. также видео на YouTube, размещенное Anonymus: «Бучацкий и Дирун 5-ая колонна в ПМР, оппозиция Приднестровья», <https://www.youtube.com/watch?v=Tm7Dfw6CBKI&app=desktop>

электронной почты. В настоящее время его постоянно преследуют, пытаюсь, посредством оказания давления, заставить прекратить свою деятельность. Однако он продолжает работать. В опубликованной в июне 2014 г. статье он так объясняет свою позицию и трудности, с которыми приходится сталкиваться в спорных субъектах: *«Почему существует оппозиция? Потому что людей обижают. А Приднестровцев обижают давно и сильно мучительными условиями жизни. Всякая власть обижает, но такая, как наша, неподконтрольная международной и местной общественности, обижает особенно цинично. Эксплуатирует статус непризнанности, синдром «осаждённой крепости»<sup>50</sup>.*

В Нагорном Карабахе граждане, как правило, имеют возможность достаточно свободно высказывать свое мнение по насущным политическим вопросам, однако тема Нагорного Карабаха остро стоит в Азербайджане. Об этом, в частности, свидетельствуют недавние репрессии, которым подверглась Лейла Юнус, директор Института мира и демократии (ИМД). Издавна занимаясь налаживанием диалога между Арменией и Азербайджаном, 25 апреля 2014 г. она опубликовала совместное заявление, озаглавленное «Вместе за мир для наших детей». Это заявление, содержащее призыв положить конец ненависти и вражде между народами Азербайджана и Армении, подписала вместе с ней ее коллега – Лаура Багдасарян, директор Исследовательского центра «Регион» (Армения)<sup>51</sup>. Всего через несколько дней после этого г-жа Юнус вновь подверглась обыску, аресту и преследованиям<sup>52</sup>.

Проживающим в спорных субъектах гражданам, которые выступают против произвола властей или участвуют в деятельности НПО для защиты своих прав, грозят преследования и репрессивные меры, это и угрозы, и произвольные задержания, и уголовное преследование, и даже тюремное заключение и пытки. Требовать перемен и улучшения существующего положения весьма небезопасно, в силу чего правозащитной деятельностью в спорных субъектах занимаются немногие. Как будет показано ниже, отсутствие условий для деятельности гражданского общества в спорных субъектах вызывает особое беспокойство в связи с тем, что их судебные системы не в состоянии эффективно противостоять нарушениям прав человека.

## **1.2. Правовая база и судебные органы спорных территорий**

Нарушения прав человека, примеры которых приведены в предыдущем разделе, порождаются отсутствием в спорных субъектах верховенства закона и неспособностью их слабых и зачастую подконтрольных судебных органов активно противостоять произволу в условиях отсутствия реальной свободы слова и ассоциаций.

### **1.2.1. Неэффективность судебных органов**

Согласно нормам международного права, в спорных субъектах должны действовать законодательство и судебная власть стран, которым эти территории *де-юре* принадлежат, а именно: право Молдовы в Приднестровье, Грузии – в Абхазии и Южной Осетии,

50. Статья Николая Бучацкого «Порядок уже есть? Теперь будет и правда», опубликованная «Медиа-центром», <http://mediacenter.md/publikacii/258-poryadok-uzhe-est-teper-budet-i-pravda.html>

51. Совместное заявление Лейлы Юнус и Лауры Багдасарян «Вместе за мир для наших детей», опубликованное на вебсайте Public Dialogues 25 апреля 2014 г., <http://www.publicdialogues.info/en/node/757>

52. Azerbaijan: Arbitrary arrest and acts of harassment of Ms. Leyla Yunus and her husband («Азербайджан: произвольный арест и преследования против Лейлы Юнус и ее мужа»), сайт FIDH, 31 июля 2014 г., <http://www.fidh.org/en/eastern-europe-central-asia/azerbaijan/15852-azerbaijan-arbitrary-arrest-and-acts-of-harassment-of-ms-leyla-yunus>

Азербайджана – в Нагорном Карабахе и Украины – в Крыму. *Де-факто*, однако, на население этих субъектов данные нормы не распространяются. Все спорные субъекты, за исключением Крыма, построили систему, включающую *де-факто* президентов и собственные правительства, в составе которых действуют и Министерства юстиции, организующие и контролирующие работу судов. В Крыму местные власти действуют теперь в соответствии с федеральным законодательством России.

Таким образом, спорные субъекты создали собственные правовые системы и сами принимают законы, во многом соответствующие аналогичным правовым актам Российской Федерации. По мере того, как российское законодательство становится все более и более репрессивным, некоторые спорные территории тоже начинают усиливать репрессивный арсенал. Так, например, совсем недавно Южная Осетия практически полностью скопировала российский закон об «иностранных агентах», который можно теперь использовать для подавления свободы ассоциаций<sup>53</sup>.

На суды, как правило, оказывает давление исполнительная ветвь власти. Таким образом, несмотря на то, что ряд прав гарантирован законодательством, включая Конституцию, общее отсутствие на спорных территориях верховенства закона и повсеместная коррупция ведут к тому, что эти законы не соблюдаются, что приводит к атмосфере полной безнаказанности.

Так, например, Приднестровье имеет свой собственный уголовно-процессуальный кодекс, кодекс административных правонарушений, уголовный кодекс и закон, определяющий порядок содержания подозреваемых и осужденных. Тем не менее, это законодательство зачастую не соответствует международно признанным нормам, в частности, например, запрету на применение пыток. Хотя в Уголовный кодекс Приднестровья в октябре 2012 г. было включено определение того, что следует считать пытками, это понятие трактуется



Флаги Абхазии и Южной Осетии на здании в Приднестровье  
Фото: Роберт Б. Фишман / Picture-Alliance/AFP

53. Об этом более подробно в подразделе о свободе ассоциаций.

там значительно уже, чем в нормах международного права<sup>54</sup>. Помимо этого, в республике отсутствует механизм для подачи жалоб на применение пыток<sup>55</sup>, что еще раз свидетельствует о типичном для Приднестровья несоблюдении принципа верховенства закона.

В Нагорном Карабахе действует целый ряд различных видов судов: суды первой инстанции, апелляционные суды, суды кассационной инстанции и Конституционный суд. Однако работающие в них судьи и юристы весьма неопытны, поскольку начинают свою профессиональную деятельность очень рано – иногда в возрасте не старше 23 лет<sup>56</sup>. Говоря в общем, суды страдают от недостатка независимости и испытывают давление со стороны исполнительной ветви и иных влиятельных политических, экономических или даже преступных элит<sup>57</sup>.

Суды Приднестровья строят свою деятельность на основе презумпции виновности. Защитники назначаются государством и редко заинтересованы в том, чтобы всерьез защищать своих клиентов. Как правило, они тесно сотрудничают с органами прокуратуры и суда, побуждая своих клиентов признать вину. Более того, они сами рискуют подвергнуться преследованиям за попытки эффективной защиты прав своих клиентов. В принципе, подзащитные в Приднестровье имеют право прибегнуть к услугам юристов из Молдовы, однако на практике сделать это непросто, поскольку власти непризнанной республики считают таких юристов иностранцами. В случае, если подозреваемый все же решит прибегнуть к услугам защитника из Молдовы, ему или ей все равно придется нанять юриста из Приднестровья, который может затем использовать свою собственную лицензию для того, чтобы включить коллегу из Молдовы в состав защиты. В этом случае, платить приходится обоим адвокатам, что мало кто может себе позволить<sup>58</sup>. Наконец, опротестовать решение суда практически невозможно.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что даже если в спорных субъектах разработано соответствующее законодательство, отвечающее международным стандартам<sup>59</sup>, тем не менее отсутствуют прозрачные, некоррупцированные судебные органы, способные обеспечить его эффективное соблюдение. В результате, жертвы не имеют доступа к эффективным

---

54. Согласно принятому в УК определению, пыткой считается «причинение» лицу физических или нравственных страданий с целью насильственного побуждения его к даче показаний или совершению действий против своей воли, либо в качестве наказания». Определение пытки, предлагаемое в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, значительно шире: «пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно».

55. Доклад FIDH, «Пытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье», Октябрь 2013 г., См. <http://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/Moldaviya/pytki-i-zhestokoe-obraschenie-s-zaklyuchennymi-v-moldove-vklyuchaya-14058>

56. По словам участников семинара FIDH

57. Сайт организации Freedom House, Freedom in the World 2013 («Свобода в мире-2013 г.») [http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/nagorno-karabakh#.U44XC\\_1\\_u1g](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/nagorno-karabakh#.U44XC_1_u1g)

58. Доклад FIDH, «Пытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье», Октябрь 2013 г., См. <http://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/Moldaviya/pytki-i-zhestokoe-obraschenie-s-zaklyuchennymi-v-moldove-vklyuchaya-14058>

59. Правовые акты, отвечающие международным стандартам, применяются далеко не всегда. Так, в Абхазии действует конституционное требование об обеспечении права на образование на родном языке, однако грузинские школы фактически запрещены, например, в Гальском районе.

средствам защиты, а нарушители пользуются безнаказанностью. В большинстве спорных субъектов номинально существуют и внесудебные механизмы защиты, в частности, представительства омбудсменов, однако они также редко способны адекватно компенсировать недостатки судебной системы.

### **1.2.2. Ограниченная роль уполномоченного по правам человека (омбудсмена)**

Во многих странах мира институт омбудсменов является важным механизмом защиты, поскольку уполномоченные по правам человека представляют интересы населения, выслушивают жалобы на нарушения прав граждан и обладают необходимыми полномочиями для расследования таковых. Омбудсмен – это инстанция, в которую могут обратиться те, кто считает, что правовая система и суды поступили с ними несправедливо. Омбудсмены могут также активно выступать в защиту прав человека, что имеет особенное значение там, где население не особенно хорошо осведомлено о своих правах.

Институт омбудсмена в спорных субъектах развит слабо. В Приднестровье представительства омбудсмена были открыты в 2006 г., в Нагорном Карабахе – в 2008 г., а в Южной Осетии – в 2012 г. В Абхазии в настоящее время омбудсмена нет. После аннексии Крыма население региона получило возможность обращаться к омбудсмену Российской Федерации, однако тем, кто сохранил украинское гражданство, доступ к нему невозможен.

Хотя наличие института омбудсмена на спорных территориях безусловно является положительным фактором, к сожалению, этот институт пока не проявил себя в качестве эффективного средства защиты и ни в коей мере не может считаться достаточным противовесом отсутствию там верховенства закона. Наличие этого института также не способствует на данном этапе улучшению понимания в спорных субъектах существа вопросов прав человека.

Так, первый омбудсмен Приднестровья Василий Калько, назначенный на эту должность Верховным Советом Приднестровья в июне 2006 г.<sup>60</sup>, провел большую часть своей профессиональной карьеры в органах внутренних дел Молдавской ССР. Перед назначением на должность омбудсмена, в 2002-2006 гг., он возглавлял Следственное управление Министерства внутренних дел ПМР<sup>61</sup>. Юристы Приднестровья по большей части относятся к нынешнему омбудсмену с недоверием<sup>62</sup>. Продемонстрированное им понимание вопросов, связанных с правами человека, и приоритетов их решения по меньшей мере проблематично. Например, когда международные эксперты и участники миссии FIDH в Приднестровье установили, что применение пыток в республике является серьезной проблемой, омбудсмен попытался принизить значение этого факта, прямо заявив, что случаи жестокого обращения в Приднестровье редки, поэтому не стоит уделять им приоритетное внимание в ущерб вопросам прав пенсионеров, детей и больных<sup>63</sup>.

60. Официальное название должности на русском языке: Уполномоченный по правам человека в Приднестровской Молдавской Республике

61. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека Приднестровской Молдавской Республики, <http://www.ombudsmanpmr.org/upolnomochennyi.htm>

62. Доклад FIDH, «Пытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье», Октябрь 2013 г., См. <http://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/Moldaviya/pytki-i-zhestokoe-obraschenie-s-zaklyuchennymi-v-moldove-vklyuchaya-14058>

63. Там же.

Юрий Айрапетян стал первым омбудсменом Нагорно-Карабахской Республики в 2008 г., а 16 апреля 2014 г. был назначен на второй срок в этой должности<sup>64</sup>. По образованию юрист с опытом работы в прокуратуре Нагорного Карабаха и в Верховном Совете республики, в 2000-2005 гг. он был депутатом Национального Собрания Нагорно-Карабахской Республики, где возглавлял постоянную комиссию по государственно-правовым вопросам<sup>65</sup>. Омбудсмен Нагорно-Карабахской Республики имеет право предпринимать ряд действий, например, посещать тюрьмы, однако, по словам участников семинара, эта деятельность не оказывает существенного влияния на общее состояние дел.

В Южной Осетии функции омбудсмана выполняет Инал Тасоев, которого президент республики назначил своим Уполномоченным по правам человека в 2012 г. Хотя новый омбудсмен получил за первые четыре месяца своей деятельности 150 жалоб, судя по его интервью и заявлениям, его больше интересует политический аспект своей должности, а не решение конкретных вопросов защиты прав человека. В ответ на просьбу прокомментировать тот факт, что в докладе международной правозащитной организации Freedom House «Свобода в мире-2012» Южная Осетия отнесена к категории «несвободных государств»<sup>66</sup>, он заявил, что «факт включения Freedom House Южной Осетии в список государств мира...» является примером «осознания новых политических реалий на Южном Кавказе» и что «... Южная Осетия является признанным государством...». Он добавил при этом, что авторы доклада основывают свои суждения либо на устаревшей, либо на несоответствующей действительности информации»<sup>67</sup>.

Хотя в Абхазии омбудсмана нет, правительство этой территории заявило о своем намерении создать институт Комиссара по правам человека, в задачи которого будет входить просвещение населения по вопросам прав человека и мер их защиты, рассмотрение жалоб, подготовка ежегодных отчетов в органы власти о положении с правами человека в Республике Абхазия, разработка правозащитного законодательства, подача дел в национальные и международные суды, и налаживание международного сотрудничества в области прав человека<sup>68</sup>. Время покажет, насколько этим планам суждено сбыться.

Омбудсменам спорных субъектов не просто не хватает независимости. Их деятельность во многом страдает от излишней политизированности этой должности как на национальной, так и на международной арене<sup>69</sup>. Например, сообщалось, что в октябре 2013 г. Омбудсмана Нагорно-Карабахской Республики попросили покинуть международную конференцию, организованную расположенным в Вене Европейским институтом омбудсменов. Начиная свое выступление на конференции, господин Айрапетян представился как Омбудсмен «независимой Нагорно-Карабахской Республики», что вызвало резкий протест со стороны представителя Азербайджана. Заведующий отделом правового просвещения, научного

64. NewsArmenia, «Юрий Айрапетян переназначен омбудсменом НКР», <http://newsarmenia.ru/karabah/20140416/43045042.html>

65. Официальный сайт Защитника прав человека Нагорно-Карабахской Республики, <http://www.ombudsnkr.am/en/biography.html>

66. Сайт организации Freedom House, Freedom in the World 2012 («Свобода в мире-2012»), <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/south-ossetia#.U6MGtIbZUTg>

67. «Приложить усилия для развития правовой грамотности», газета «Южная Осетия», 10 декабря 2013 г., <http://ugo-osetia.ru/index.php/society/interview/item/2148-prilozhit-usiliya-dlya-razvitiya-pravovoy-gramotnosti>

68. Страница омбудсмана на официальном сайте Исполняющего обязанности Президента Республики Абхазия, <http://www.abkhazigov.org/president/citizen/om> (дата посещения: 15 июня 2014 г.)

69. «После протеста представителя Аппарата омбудсмана Азербайджана омбудсмен так называемой «НКР» был удален с международной конференции», 4 октября 2013 г., <http://ru.apa.az/news/256893>

анализа, информации и международных связей Аппарата омбудсмана Азербайджана Заур Алиев подчеркнул, что такого государства, как независимая Нагорно-Карабахская Республика, не существует, и что участие омбудсмана никем не признанного государства в конференции представляет собой неуважение к международному праву. Таким образом, дискуссия по существу была отодвинута на второй план политическими соображениями, которые оказались важнее открытого и конструктивного обсуждения вопросов защиты прав человека.

### **1.2.3. Применение пыток и жестокого обращения при отправлении правосудия**

Спорные субъекты Восточной Европы отличает не только неоднородность правовой основы и низкая эффективность судов; в процессе отправления правосудия там нередко прибегают к жестокому обращению с подозреваемыми и пыткам. Произвольные задержания граждан представляют собой обыденное явление; условия содержания заключенных в тюрьмах неадекватные, а в ряде мест их вообще невозможно оценить, поскольку представителей независимых организаций туда не пускают.

Так, на семинаре обсуждался вызывающий крайнюю озабоченность вопрос о применении пыток в Приднестровье. В ходе дискуссии подтвердились выводы миссии FIDH, посетившей Молдову и Приднестровье в декабре 2012 г., а также мнения других международных наблюдателей, таких, как эксперта ООН Томаса Хаммарберга, побывавшего в Приднестровье в 2013 г., и Специального докладчика ООН по вопросу о пытках Манфреда Новака, посетившего Молдову и в частности Приднестровье в 2008 г.<sup>70</sup>

Бесчеловечное и унижающее достоинство обращение в полицейских участках и тюрьмах принимает форму избиений, лишения пищи, воды и доступа в туалет, лишение сна. Делается это для того, чтобы физически и душевно ослабить жертву правонарушений. Зачастую насилие применяется так, чтобы не оставалось следов<sup>71</sup>.

Следует отметить, что насилие применяется в обстановке практически полной безнаказанности, поскольку власти спорных территорий предпочитают закрывать на это глаза и отказываются признавать само существование проблемы<sup>72</sup>. Внимания, в последнее время уделяемого мировой общественностью вопросу применения пыток в Приднестровье, явно недостаточно для решения данной проблемы, так как она вызвана не столько недостатками действующего законодательства, сколько общим уровнем местных правоохранительных органов. Царящая в Приднестровье атмосфера безнаказанности упирается в конечном итоге в отсутствие у властей достаточной политической воли для борьбы с ней.

70. Подробнее см. *Report on Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova* by Thomas Hammarberg (Отчет Томаса Хаммарберга по правам человека в регионе Приднестровье Республики Молдова), 14 февраля 2013 г. см. <http://www.un.md/publicdocget/41/>; и *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (Отчет Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Манфреда Новака по результатам миссии в Республике Молдова), 12 февраля 2009 г., [http://www.apt.ch/content/files/Moldova\\_SRT%20Report%202009.pdf](http://www.apt.ch/content/files/Moldova_SRT%20Report%202009.pdf)

71. Доклад FIDH, «Пытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье», Октябрь 2013 г., См. <http://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/Moldaviya/pytki-i-zhestokoe-obraschenie-s-zaklyuchennymi-v-moldove-vklyuchaya-14058>

72. Там же.

Хотя Конституция Приднестровья и запрещает применение пыток, полицейские рассматривают их как единственный эффективный способ проведения следственных действий. Они открыто признают, что просто не понимают, как можно доказать факт совершения преступления без того, чтобы не заставить преступника сознаться<sup>73</sup>. Назначаемые государством защитники, хотя сами и не участвуют в дурном обращении со своими клиентами, косвенно способствуют сохранению сложившейся порочной практики, побуждая уязвимых жертв давления быстрее признать свою вину<sup>74</sup>.

О положении, сложившемся в Приднестровье, достаточно хорошо известно. Помимо этого, участники семинара подняли вопрос о трудностях, связанных с оценкой условий содержания в местах лишения свободы в других спорных субъектах. Особенно тяжело получить доступ в тюрьмы и полицейские участки. В Нагорном Карабахе, при этом, пенитенциарная система неполноценна, она предназначена лишь для заключенных-мужчин, а женщин и несовершеннолетних отправляют для отбытия наказания в тюрьмы Армении, формально другой страны. Это еще раз подтверждает, что, несмотря на заявления о независимости, Нагорный Карабах не способен эффективно отправлять правосудие и принимать на себя ответственность за безопасность своих граждан.

Действуя в обстановке беззакония и коррупции, *де-факто* власти спорных субъектов, несмотря на заявления о независимости, неспособны нести соответствующую ответственность, т. е. уважать, защищать и обеспечивать реализацию прав граждан, проживающих на подконтрольных им территориях. Помимо этого, институты, призванные защищать эти права и устранять их нарушения, – законодательство и суды – не могут предоставить гражданам необходимую защиту, поскольку они не эффективны. Отсутствие механизмов защиты порождает атмосферу безнаказанности, способствующую новым нарушениям прав человека.

### **Продвижение прав человека в спорных субъектах Восточной Европы**

3,3 миллиона человек, проживающие в спорных субъектах Восточной Европы, вынуждены существовать в изоляции, в условиях постоянного нарушения своих прав, не имея при этом доступа к эффективным средствам защиты, при отсутствии условий для свободной деятельности организаций гражданского общества, призванных выступать в поддержку прав человека.

Граждане пяти существующих в Восточной Европе спорных субъектов сталкиваются с многочисленными нарушениями прав человека на самых разных уровнях. Там, где ситуация грозит в любой момент породить очередную вспышку насилия, право граждан на жизнь и безопасность постоянно нарушается. Спорный статус указанных субъектов привел к существенным ограничениям права на свободу передвижения, что в свою очередь порождает массу других проблем, в частности, неспособность обеспечить достойный уровень жизни (особенно в случае ВПЛ) и нарушение прав на охрану здоровья и образование.

---

73. По словам участников семинара FIDH

74. Доклад FIDH, «Пытки и жестокое обращение с заключенными в Молдове, включая Приднестровье», Октябрь 2013 г., См. <http://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/Moldaviya/pytki-i-zhestokoe-obraschenie-s-zaklyuchennymi-v-moldove-vklyuchaya-14058>

В обстановке постоянных репрессий нарушается основное право граждан на защиту и правосудие. Национальные механизмы, существующие в странах, которым *де-юре* принадлежат спорные субъекты, на этих территориях не действуют, поскольку сами они *де-факто* неподконтрольны этим правительствам. В условиях отсутствия принципа верховенства закона и повсеместной коррупции, законодательство и суды спорных субъектов оказываются малоэффективными. Судам недостает независимости; институт омбудсменов не имеет достаточного опыта работы, не является независимым и излишне политизирован; правосознание граждан низкое, поэтому они не могут потребовать соблюдения своих прав.

Это тем более трудно там, где люди лишены возможности свободно высказывать свое мнение и объединяться в независимые ассоциации, где даже самая конструктивная критика власть предержащих воспринимается как предательство, что зачастую происходит в спорных субъектах.

Претендуя на роль полноправных властей в спорных субъектах, их самопровозглашенные правительства не могут или не хотят обеспечить защиту прав своих граждан. Способность обеспечить защиту прав граждан на подконтрольной органу власти территории является одним из ключевых требований государственности.

Поскольку стороны, оспаривающие друг у друга спорные субъекты, не имеют реальных полномочий, необходимых для улучшения ситуации, или же попросту заинтересованы в том, чтобы оставить все как есть, мировому сообществу следует активизировать свои усилия, направленные на защиту прав человека в этих регионах. Как отметил Верховный комиссар ООН по правам человека Нави Пиллэй, права человека не имеют границ, и связанные с ними проблемы необходимо решать независимо от вопроса международного признания территории. Поэтому мировому сообществу предстоит сыграть в этом деле важную роль.

Во второй части отчета мы рассмотрим результаты деятельности международных организаций и обозначим те дополнительные усилия, которые они могли бы предпринять в будущем, чтобы помочь решить проблему соблюдения прав человека в Абхазии, Южной Осетии, Нагорном Карабахе, Приднестровье и в Крыму.

## 2. РЕАКЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

На семинаре рассматривалась роль<sup>75</sup>, которую могут сыграть международные организации в улучшении правового положения населения спорных субъектов Восточной Европы.

В условиях отсутствия функционирующей судебной системы на местном уровне, обращение за помощью к международным организациям является в признанных государствах единственным выходом. При этом вопрос средств защиты подразумевает не только предоставление гражданам реальной возможности подать индивидуальный иск в международную судебную инстанцию, например, в Европейский суд по правам человека. Необходимо также, чтобы граждане знали и могли для себя определить, какой конкретно орган государственной власти следует призвать к ответу за нарушения их прав, что, в свою очередь, затрагивает вопрос юрисдикции в спорных субъектах. При этом следует иметь в виду, что эти субъекты фактически неподконтрольны государствам, частью которых они *де-юре* являются, а *де-факто* власть принадлежит местным органам и (или) поддерживающим их государствам.

Представление о возможных решениях вопроса юрисдикции дает «мягкое» международное право. Согласно «Большанским рекомендациям о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях»<sup>76</sup>, хотя государства и могут быть заинтересованы в поддержке представителей национальных меньшинств в других государствах, «ни одно государство не может осуществлять юрисдикцию над населением, либо частью населения, другого государства на территории этого государства без его согласия», поскольку «уважение и защита прав меньшинств является, в первую очередь, ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство».

В «Общем комментарии № 31» Комитет по правам человека ООН указал, что «на государства-участники налагается общее обязательство уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте [о гражданских и политических правах]. [...] возможность пользоваться предусмотренными в Пакте правами имеют не только граждане государств-участников. [...] Этот принцип применим также к лицам, находящимся в рамках компетенции или под эффективным

---

75. На семинаре рассматривалась роль международных организаций и трудности, с которыми им приходится сталкиваться в ходе деятельности по продвижению и защите прав человека в спорных субъектах Восточной Европы. Особое внимание было уделено деятельности Совета Европы как организации, считающей себя «защитником прав человека, демократии и верховенства закона» в интересах «800 миллионов европейцев». Подробно обсуждалась и роль Европейского суда по правам человека, принимающего к рассмотрению индивидуальные и государственные иски о нарушении прав человека, охраняемых Европейской конвенцией по правам человека. Обсуждалась и роль Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейского союза (ЕС) и Организации Объединенных Наций (ООН), а также проблемы, с которыми им приходится сталкиваться с учетом того, что, за исключением некоторых договорных органов ООН, упомянутые организации являются политическими образованиями, а не механизмами защиты индивидуальных прав граждан.

76. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, 2 октября 2008 г., <http://www.osce.org/ru/hcnm/33634>

контролем сил государства-участника, действующих за пределами его территории, независимо от обстоятельств, при которых была установлена такая компетенция или эффективный контроль...»<sup>77 78</sup>. Как будет более подробно продемонстрировано ниже, Европейский суд по правам человека активно использует в своей правоприменительной практике такие понятия, как “effective overall control” («фактический полный контроль»), “effective authority” («фактическая власть») и “decisive influence” («решающее влияние»). Хотя и предполагается, что в обычных условиях юрисдикция государства распространяется на всю его территорию целиком, такая «презумпция юрисдикции» может подвергаться ограничениям там, где доказано, что государство на самом деле не контролирует часть своей территории, захваченной сепаратистским режимом или находящейся под военной оккупацией<sup>79</sup>.

Помимо усилий для предоставления гражданам доступа к юридическим средствам защиты прав с использованием судебных и квазисудебных органов, мировое сообщество могло бы также предпринять и ряд других действий, направленных на продвижение прав человека в спорных субъектах, с целью способствовать, пусть даже и косвенно, улучшению положения населения на этих территориях. Например, к числу таких мер относится мониторинг ситуации с правами человека (в частности, посредством визитов на места), контакты с *де-юре* (а возможно и с *де-факто*) властями указанных субъектов с выработкой соответствующих рекомендаций к ним и мер по укреплению доверия. Такие действия при этом лишь дополняют, но не заменяют права граждан на эффективную защиту своих прав.

## 2.1. Совет Европы

### **Правовые и политические обязательства государств-членов Совета Европы**

Устав Совета Европы гласит, что условием членства является «признание принципа верховенства Права и принципа, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его [СЕ] юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами» (ст. 3)<sup>80</sup>. Как следствие, все новые члены Совета Европы обязаны ратифицировать Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ), что и было сделано Молдовой и Украиной (1995 г.), Российской Федерацией (1996 г.), Грузией (1998 г.), Арменией и Азербайджаном (2001 г.).

77. Комитет по правам человека ООН, Общий комментарий № 31 [80], The nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant («Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства участники Пакта»), ССР/С/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/419/56/PDF/G0441956.pdf?OpenElement>

78. Например, Грузия, подавая документы в рамках процедуры Универсального периодического обзора (УПО), сослалась в них на данный Общий комментарий, подчеркивая значение правозащитных обязательств Российской Федерации как государства, под чьим фактическим контролем находятся спорные субъекты Южная Осетия и Абхазия. Рабочая группа по УПО Совета по правам человека, Национальный доклад Грузии, поданный в соответствии с параграфом 15(a) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека, 8 ноября 2010 г., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/172/00/PDF/G1017200.pdf?OpenElement>

79. Филип Лич (Philip Leach), Ukraine, Russia and Crimea in the European Court of Human Rights («Украина, Россия и Крым в Европейском суде по правам человека»), 19 марта 2014 г., <http://www.ejiltalk.org/ukraine-russia-and-crimea-in-the-european-court-of-human-rights/>

80. Устав Совета Европы, Лондон, 5 мая 1949 г., <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/001.htm>  
Статьей 8 Устава предусмотрена также возможность исключения членов, допускающих грубые нарушения прав человека.



Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг идет вдоль разрушенных во время бомбардировки домов по время визита в Южную Осетию. Цхинвали, 24 августа 2008 г. – Фото: Дмитрий Костюков / AFP

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) является судебным органом, рассматривающим жалобы граждан и государств на нарушения ЕКПЧ, в то время как Комитету Министров – основному органу Совета Европы, принимающему решения и включающему в свой состав министров иностранных дел всех государств-участников, поручено осуществлять контроль за исполнением его решений.

Правовые обязательства, принимаемые новыми членами при вступлении в Совет Европы, дополняются политическими обязательствами по порядку урегулирования конфликтов, перечисленными в заключениях Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и (или) резолюциях Комитета министров, принимаемых при направлении новому государству приглашения вступить в Совет Европы. Например, предусматривая возможность потенциального расширения СЕ за счет новых государств Кавказа, в сентябре 1992 г. Комитет Министров<sup>81</sup> подчеркнул, что для установления более тесных отношений с этими странами «потребуется не просто проведение существенных демократических преобразований, но также принятие ими обязательств по разрешению конфликтов мирным путем»<sup>82</sup>.

Все страны, имеющие отношение к происходящему в спорных субъектах, при вступлении в Совет Европы приняли на себя обязательство добиваться урегулирования этих конфликтов мирным путем. Россия также приняла на себя конкретные обязательства в отношении ряда спорных территорий. Одновременное вступление Армении и Азербайджана в СЕ

81. В Заключении Председателя специального заседания Комитета Министров, состоявшегося в Стамбуле

82. Цитируется по: Communication from the Committee of Ministers, Reply to Recommendation 1251 (1994) on the conflict in Nagorno-Karabakh (Письмо Комитета Министров, Ответ на Рекомендацию 1251 (1994 г.) по конфликту в Нагорном Карабахе), 3 марта 1995 г., документ 7265, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=6838&Language=EN>

25 января 2001 г., например, рассматривалось как шаг, способствующий укреплению доверия и способный помочь обеим странам выполнить свои обязательства по урегулированию конфликта в Нагорном Карабахе мирным путем.

### 2.1.1. Европейский суд по правам человека

#### **Определение юрисдикции в отношении нарушений прав человека в спорных субъектах**

В основе всей деятельности ЕСПЧ лежит вопрос о юрисдикции. Европейская конвенция по правам человека предполагает, что юрисдикция государства обычно распространяется на всю его территорию. Как указано в Статье 1 Конвенции, «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции». На практике это простое, но основополагающее понятие юрисдикции упирается в вопрос приемлемости. Прежде, чем принимать решения по конкретным нарушениям Конвенции, Суд должен вначале иметь возможность рассмотреть соответствующее заявление гражданина, организации или государства.

В правоприменительной практике Суда используются два критерия, помогающие установить, распространяется ли юрисдикция того или иного органа власти на конкретную территорию. Первый из них – это понятие «фактического полного контроля». В своем решении по делу *«Лоизиду против Турции»* (декабрь 1996 г.), связанному с событиями на Северном Кипре,

Суд отметил, что тот факт, что Турция осуществляет «полный» военный контроль над Северным Кипром, возлагает на нее ответственность за политику и действия Турецкой Республики Северного Кипра (ТРСК)<sup>83</sup>.

Дальнейшее развитие подобный подход получил пять лет спустя, в ходе рассмотрения жалобы *«Кипр против Турции»*. Суд тогда указал, что государство, осуществляющее «фактический полный контроль» (в данном случае – Турция) несет ответственность не только за действия своих собственных должностных лиц и военнослужащих, но и за действия *де-факто* властей, опирающихся на его присутствие<sup>84</sup>.

---

83. «Нет необходимости устанавливать, действительно ли Турция... осуществляет контроль за политикой и действиями властей ТРСК. Совершенно очевидно, учитывая значительное количество турецких войск, находящихся в северной части Кипра... что турецкая армия полностью контролирует эту часть острова, что влечет за собой в обстоятельствах данного дела ответственность Турции за политику и действия властей ТРСК... Лица, которые на себе испытывали и испытывают результаты указанной политики и деятельности властей ТРСК, фактически оказываются под «юрисдикцией» Турции в смысле статьи 1 Конвенции. Таким образом, обязательства Турции по обеспечению гарантируемых Конвенцией прав и свобод распространяются и на северную часть Кипра».

Европейский суд по правам человека, *Лоизиду против Турции*, заявление № 15318/89, Постановление Суда (по существу) (Большая Палата), 18 декабря 1996, <http://www.echr.ru/documents/doc/2461486/2461486.htm> [ссылка на русскую версию]

84. «... аргументация Суда выдержана в выражениях, свойственных подробному принципиальному заявлению относительно того, что касается общей ответственности Турции в соответствии с Конвенцией за политику и действия властей «ТРСК». С учетом эффективного и всеобъемлющего контроля над северной частью Кипра, ее ответственность не может ограничиваться действиями ее собственных солдат или официальных лиц в северной части Кипра, а должна быть распространена и на действия местной администрации, которая все еще существует благодаря турецким военным и другим видам поддержки. Из этого следует, что, с точки зрения Статьи 1 Конвенции, нужно понимать так, что «юрисдикция» Турции распространяется на обеспечение всего набора основных прав, обозначенных в Конвенции и дополнительных Протоколах, которые она ратифицировала, и что нарушения этих прав влекут за собой ответственность властей Турции».

Интересно, что в том же Постановлении подчеркивается необходимость избегать «правового вакуума» на спорных территориях, таких, как Северный Кипр<sup>85</sup>.

Возложение ответственности за происходящее на территории государства на иностранное государство, осуществляющее над этой территорией фактически полный контроль, отнюдь не означает, что первое государство вообще не несет никакой ответственности. В деле по Приднестровью - «Илашку и другие против Молдовы и России» - Суд подчеркнул, что «фактическая власть» и «решающее влияние», которое оказывает на территории государства иностранная держава, возлагают на такую державу определенные обязательства, но в то же время не снимают с государства, которому эта территория *де-юре* принадлежит, позитивного обязательства предпринимать шаги для того, чтобы вернуть спорную территорию под свой контроль, а значит, предусматривают и наличие у него юрисдикции над такой спорной территорией<sup>86</sup>.

Суд не может согласиться с самой идеей вакуума в системе защиты прав человека и поэтому декларирует наличие у государства позитивного обязательства установить свою юрисдикцию над спорной территорией и одновременно с этим вменяет обязанности иностранному государству, оказывающему *решающее влияние* на *де-факто* власти такой территории и обеспечивающие им возможность существования. Говоря конкретно, в одних случаях Суд возлагает ответственность на Молдову, в других признает экстерриториальную юрисдикцию России, а в третьих утверждает, что ответственность несут обе стороны. В то время, как в деле «Илашку и другие против Молдовы и России» ответственность за нарушение прав человека в Приднестровье возлагается как на Молдову, так и на Россию, в решении по делу «Катан и другие против Республики Молдова и России» утверждается, что факты

---

85. «С учетом того, что государство-заявитель по-прежнему не имеет возможности выполнять в северной части Кипра оговоренные в Конвенции обязательства, любое другое решение привело бы к созданию вызывающего сожаление вакуума в системе защиты прав человека на территории, о которой идет речь, ибо проживающие там люди лишаются преимуществ, предоставляемых основными гарантиями Конвенции, и своего права потребовать от какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны объяснений по поводу нарушения своих прав в ходе слушаний в Суде». Европейский суд по правам человека, Кипр против Турции, Заявление № 25781/94, Постановление Суда (по существу) (Большая Палата), 10 мая 2001, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59454> [<http://www.ourcourt.ru/practice/feder15/pr15205.htm> – ссылка на русскую версию]

86. «Вышеперечисленное доказывает, что «МРТ» [Приднестровская республика], основанная в 1991-92 гг. при поддержке Российской Федерации, обладающая собственными органами власти и администрацией, продолжает находиться под фактической властью или, по меньшей мере, под решающим влиянием Российской Федерации, и в любом случае имеет возможность существовать лишь в силу военной, экономической, финансовой и политической поддержки, оказываемой ей Российской Федерацией», [перевод переводчика]

«Суд считает... что правительство Молдовы, единственное легитимное правительство Республики Молдовы в соответствии с международным правом, не осуществляет свою власть над частью своей территории, а именно той частью, которая находится под реальным контролем Приднестровской республики. Кроме того, этот пункт не оспаривается ни одной из сторон или правительством Румынии. Тем не менее, даже при отсутствии действительного контроля над районом Приднестровья, Молдова тем не менее имеет определенные обязательства в соответствии со статьей 1 Конвенции осуществлять дипломатические, экономические, судебные или другие меры, на которые она имеет право, и может в соответствии с международным правом гарантировать заявителям права, предусмотренные Конвенцией», [официальный перевод с сайта суда]

[...]

«Позитивные обязательства Молдовы относятся как к мерам, необходимым для восстановления ее контроля над территорией Приднестровья, в качестве осуществления ее юрисдикции, так и к мерам по обеспечению защиты прав заявителей, включая попытки обеспечить их освобождение», Европейский суд по правам человека, «Илашку и другие против Молдовы и России», Заявление № 48787/99, Постановление Суда (по существу и справедливой компенсации), (Большая Палата), 8 июля 2004 г., <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61886#%7B%22languageisocode%22:%7B%22RUS%22%7D,%22appno%22:%7B%2248787/99%22%7D,%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22%7D,%22itemid%22:%7B%22001-109229%22%7D%7D> [ссылка на русскую версию]

принудительного закрытия школ с преподаванием на молдавском языке подпадают под юрисдикцию как Молдовы, так и России, но только Россия при этом несет ответственность за нарушение права заявителей на образование, поскольку Молдова приложила значительные усилия для оказания им необходимой поддержки. Ни в одном из этих случаев Суд не установил наличия у Молдовы позитивного обязательства по обеспечению выполнения положений Конвенции на территории Приднестровья, одновременно вменяя такого рода ответственность России<sup>87</sup>.

Решение Суда в каждом конкретном случае зависит от конкретных обстоятельств, он ищет ответы на необходимые вопросы с тем, чтобы призвать к ответу власти, виновные в нарушениях. Однако для того, чтобы решать проблемы спорных территорий по-настоящему эффективно, Суду необходимо преодолеть ряд препятствий, например, получение доступа к информации об обстоятельствах дела; возможность выносить решения, геополитические последствия которых выходят за рамки конкретного дела; и уверенность в том, что его решения будут выполнены соответствующими странами.

### **Специфические трудности при рассмотрении ситуаций в спорных субъектах в ЕСПЧ**

Одна из основных трудностей, препятствующих эффективному рассмотрению Судом заявлений, поступающих со спорных территорий, - это чрезмерно долгий срок рассмотрения подобных дел. Например, два по сути конкурирующих дела, связанных с Нагорным Карабахом – «*Чирагов и другие против Армении*»<sup>88</sup> и «*Минас Саргсян (Саркисян) против Азербайджана*»<sup>89</sup> – были поданы в 2005 г. и 2006 г., соответственно, в связи с нарушениями прав человека, имевшими место в начале 1990-х годов. Только лишь к 2012 г. было принято решение о принятии их к производству. Рассмотрение ни одного из этих дел до сих пор не закончено.

Очевидно, что причина кроется в «межгосударственном» характере этих дел. Хотя заявления были поданы частными лицами, Суд хорошо отдает себе отчет в прецедентном характере решений по таким делам, способных не просто спровоцировать лавину сходных заявлений от других потерпевших, но и иметь важные политические последствия для вовлеченных в них стран. Межгосударственные жалобы в практике ЕСПЧ встречаются исключительно редко<sup>90</sup>,

87. Исследование Европейского Парламента The Transnistrian Issue: Moving beyond the Status-Quo («Приднестровский вопрос: перешагнуть через статус-кво», 26 октября 2012 г., [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224472/evidence-stefan-wolff-the-transnistrian-issue.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224472/evidence-stefan-wolff-the-transnistrian-issue.pdf) ]

88. Европейский суд по правам человека, «*Чирагов и другие против Армении*», Заявление № 13216/05, Постановление Большой Палаты о принятии дела к производству, 9 января 2012 г.

89. Европейский суд по правам человека, «*Минас Саргсян (Саркисян) против Азербайджана*», Заявление № 40167/06, Постановление Большой Палаты о принятии дела к производству, 1 января 2012 г.

90. При этом следует отметить, что четыре из этих 17 дел, «*Кипр против Турции*», связаны с еще одной спорной территорией – Северным Кипром. См. список межгосударственных заявлений по адресу: [http://www.echr.coe.int/Documents/InterStates\\_applications\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/InterStates_applications_ENG.pdf) По заявлению «*Грузия против России*» (№ 3, Заявление № 61186/09), касательно содержания в заключении в Цхинвальском районе Южной Осетии несовершеннолетних грузин, было принято решение об отказе в принятии дела к производству. Два других дела до сих пор находятся в производстве, это «*Грузия против России*» (№ 2) (Заявление № 38263/08) по поводу вооруженного конфликта 2008 г.; и «*Украина против России*» (Заявление № 20958/14) о принятии обеспечительных мер против России в связи с событиями в Украине.

всего их было 17, и четыре из них связаны с событиями в спорных субъектах Восточной Европы<sup>91</sup>.

Еще одна практическая сложность связана со сбором доказательств. При рассмотрении упомянутых выше двух дел из Нагорного Карабаха Суд принял решение не направлять туда миссии по установлению фактов в связи с опасной обстановкой на линии огня. При рассмотрении дел, связанных с Кипром или Приднестровьем, о положении дел в которых международные организации, такие как ЕСПЧ, обычно осведомлены достаточно хорошо, в направлении туда миссий по установлению фактов просто нет нужды. Однако невозможность направления подобных миссий в Абхазию, Южную Осетию и Нагорный Карабах значительно затрудняет работу Суда.

Наконец, даже когда по результатам чрезмерно затянувшегося процесса Суд все же выносит постановление, встает нелегкая задача обеспечения его соблюдения. Например, в деле *«Илаику и другие против Молдовы и России»*, связанном с Приднестровьем, российские власти заявили, что не собираются выполнять вынесенное Судом постановление, поскольку не считают себя в ответе за допущенные в Приднестровье нарушения.

Вопрос исполнения постановлений ясно демонстрирует ограничение возможностей Суда, тот рубеж, на котором закон сталкивается с вопросом наличия политической воли. ЕСПЧ полностью выполняет свою судебную функцию, состоящую в выявлении нарушителей Европейской конвенции по правам человека. Он дает населению спорных субъектов надежду на то, что можно добиться соблюдения своих прав в индивидуальном порядке. Однако Суд не в состоянии решать геополитические проблемы. Более того, их наличие может лишь осложнить его деятельность. Суд не всегда имеет возможность беспрепятственно получить всю необходимую информацию в ходе миссий по установлению фактов, а также продолжает соблюдать осторожность при рассмотрении дел, способных повлечь за собой серьезные геополитические последствия. Суд продолжает зависеть от наличия у государств, которые несут ответственность за допущенные нарушения, политической воли, необходимой для соблюдения вынесенных им решений и принятых постановлений.

### **2.1.2. Другие институты Совета Европы**

За соблюдением государствами-участниками принятых на себя обязательств следит целый ряд органов Совета Европы. Эти институты, деятельность которых регламентируется нормативными актами Совета Европы (Комитет Министров, Парламентская Ассамблея Совета Европы), как правило, выполняют свою задачу, используя политические, а не судебные механизмы, например, резолюции ПАСЕ, страновые или текущие отчеты и процедуры

---

91. 13 марта 2014 г. Украина подала межгосударственную жалобу против России, ходатайствуя перед Судом о принятии обеспечительных мер в виде требования, чтобы Россия воздержалась от действий, создающих угрозу жизни и здоровью гражданского населения на территории Украины. См. Европейский суд по правам человека, пресс-релиз «Временные меры принятые в межгосударственном деле, возбужденном Украиной против России», ЕСПЧ 073(2014), 13 марта 2014 г., <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/003-4699472-5703982>, [<http://roseurosud.org/novosti/83-press-reliz-evropejskogo-suda-po-delu-ukraina-protiv-rossii>] Обоим государствам также предложено информировать Суд о мерах, принятых для обеспечения соблюдения Конвенции, в частности, в отношении статей 2 (право на жизнь) и 3 (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения).

мониторинга<sup>92</sup> и решения Комитета Министров. Ряд других институтов, как договорных организаций СЕ (например, Комитет по предупреждению пыток), так и независимых наблюдательных органов (таких, как Комиссар по правам человека), – играют важную роль в мониторинге соблюдения прав человека.

### **Комитет Министров**

Заседания Комитета Министров на уровне министров проводятся лишь раз в год и поэтому скорее представляют собой форум для обсуждения национальных представлений о насущных вопросах европейского континента, а не механизм для мониторинга соблюдения государствами-участниками принятых на себя обязательств. Встречи на уровне заместителей проводятся чаще и позволяют участникам обсудить вопросы выбора тех или иных механизмов из арсенала СЕ для разрешения разногласий, существующих в отдельных регионах. Это было наглядно продемонстрировано в связи с текущей ситуацией в Крыму<sup>93</sup>.

Согласно статье 46 ЕКПЧ (с изменениями и дополнениями, внесенными Протоколом № 11), контроль за выполнением постановлений Европейского суда по правам человека возложен на Комитет Министров. Так, например, в марте 2014 г. Комитет Министров предложил России и Украине незамедлительно выполнить постановление о временных мерах, вынесенное ЕКПЧ по поданной Украиной межгосударственной жалобе<sup>94</sup>.

Комитет Министров также имеет возможность задействовать и другие механизмы СЕ для ведения мониторинга и выявления существующих проблем. Например, в марте 2014 г. Комитет Министров дал Консультативному комитету Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств указание рассмотреть положение национальных меньшинств в Украине и призвал все заинтересованные стороны добросовестно проконтролировать выполнение рекомендаций, содержащихся в заключительной части его отчета<sup>95</sup>.

---

92. В арсенале Комитета Министров есть три процедуры мониторинга, первой из которых является мониторинг в рамках пункта 1 принятой 10 ноября 1994 г. Декларации о соответствии принятым государствами-членами Совета Европы обязательствам. В рамках этой процедуры оценивается приверженность государств идеалам демократии, верховенства закона и соблюдения прав человека. Именно эта процедура использовалась во время конфликта Чеченской Республики с Россией. Две другие процедуры – это тематический мониторинг и специальный мониторинг после вступления. Council of Europe monitoring procedures: an overview («Обзор процедур мониторинга Совета Европы»), Monitor/Inf(2004)2\*, Страсбург, 5 апреля 2004 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=132237&Site=COE> (на англ. языке)

93. Комитет Министров (на уровне замминистров) Совета Европы, Информационная справка о ситуации в Украине (ноябрь 2013 г. – май 2014 г.). Обзор мер, принятых Комитетом Министров, CM/Inf(2014)14, 2 мая 2014 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2189553&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (на англ. языке)

94. Эта мера Комитета Министров Совета Европы была вызвана не только положением дел в Крыму, но и общим развитием ситуации с правами человека в Украине после начала акций протеста на Майдане. При этом, в качестве наиболее существенных мер, предлагалось сформировать международную консультативную группу для укрепления доверия путем проведения независимого расследования совершенных актов насилия, создать трехстороннюю рабочую группу с участием Верховной Рады, Министерства юстиции Украины и Совета Европы для проведения реформы законодательства, силами Венецианской комиссии оказать Украине помощь в изменении Конституции, а также всемерно способствовать подготовке намеченных на 25 мая 2014 г. президентских выборов.

95. Совет Европы, Отчет Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств по результатам специальной поездки на Украину 21-26 марта 2014 г., документы Комитета Министров (на уровне замминистров), CM(2014)46, 2 апреля 2014 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2178937&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (на англ. языке)

## **Генеральный секретарь Совета Европы**

Генеральному секретарю Совета Европы предоставлено важное право выступать с инициативами по введению специальных и квазисудебных процедур мониторинга<sup>96</sup>. Например, Генеральный секретарь, с согласия Комитета Министров, ввел квазисудебную процедуру мониторинга дел возможных политических заключенных в Армении и Азербайджане. Во время крымского кризиса Генеральный секретарь принял решение поднять вопрос о правомочности референдума в Автономной Республике Крым перед Венецианской комиссией – Европейской комиссией за демократию через право, которая, по сути, является консультативным органом СЕ по конституционному праву. Генеральный секретарь имеет право запросить у каждого государства-участника СЕ разъяснения о том, каким образом национальное законодательство этой страны обеспечивает эффективное соблюдение положений ЕКПЧ.

## **Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)**

ПАСЕ выполняет свои политические функции с помощью принимаемых ею резолюций и мер парламентской дипломатии. Например, ПАСЕ осудила признание Россией в 2008 г. независимости Южной Осетии и Абхазии, препятствование доступу в эти образования международных гуманитарных организаций, проведение в 2011 г. незаконных выборов в Южной Осетии и строительство ограждений на границе в Южной Осетии и Абхазии в 2013 г. На фоне роста напряженности в Украине, ПАСЕ затронула в своей резолюции<sup>97</sup> как нарушения прав человека в связи с протестами Евромайдана, так и притеснение этнических украинцев и крымскотатарского меньшинства в Крыму, призвав власти Украины и России немедленно положить конец указанным нарушениям и призвать виновных к ответственности. ПАСЕ также потребовала от России обеспечить наблюдателям международных правозащитных организаций беспрепятственный доступ в регион. Хотя полномочия ПАСЕ и ограничены, она ответила на аннексию Крыма весьма решительным образом, приняв резолюцию о лишении делегации России в количестве 18 человек права голоса<sup>98</sup>.

Целью парламентской дипломатии является облегчение диалога между выборными представителями конфликтующих европейских государств<sup>99</sup>. Конкретным примером усилий в области парламентской дипломатии является ныне расформированный специальный

96. Упомянем, что в апреле 2014 г. Генеральный секретарь Совета Европы Турбьёрн Ягланд инициировал также создание международной консультативной группы по Украине для расследования имевших место с 30 ноября 2013 г. по 21 февраля 2014 г. в районе киевского Майдана столкновений с применением насилия между демонстрантами и сотрудниками правоохранительных органов.

97. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Резолюция 1988 (2014), предварительный вариант, Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions («Недавние события в Украине: угроза деятельности демократических институтов»), 9 апреля 2014 г., <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en> (на англ. языке)

98. Эта мера отстранила Россию от участия в голосовании по кандидатурам судей ЕСПЧ и Генерального секретаря, а также от выполнения ряда руководящих функций – таких, как председательство в комитетах. Россия также потеряла право направлять наблюдателей на выборы, проводимые в других странах. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Резолюция 1990 (2014), Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation («Пересмотр по существенным основаниям ранее ратифицированных полномочий делегации России»), 10 апреля 2014 г., <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20882&lang=EN> (на англ. языке)

99. Парламентская Ассамблея Совета Европы, пресс-релиз Jean-Claude Mignon, re-elected President of PACE, presents his priorities for 2013 («Переизбранный Президент ПАСЕ Жан-Клод Миньон представляет свои первоочередные задачи на 2013 г.»), 21 января 2013 г., <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=4277&lang=2> (на англ. языке)

подкомитет ПАСЕ по Нагорному Карабаху, организованный в 2005 г. в соответствии с Резолюцией 1416. К сожалению, этот подкомитет так и не смог преодолеть преграду взаимных обвинений и предвзятости, и в 2008 г. его деятельность была прекращена. В 2011 г. подкомитет был воссоздан, однако и на этот раз просуществовал недолго<sup>100</sup>.

ПАСЕ контролирует выполнение государствами-участниками принятых на себя обязательств через свой Комитет по мониторингу<sup>101</sup>. Его докладчики регулярно посещали Азербайджан (в 2014, 2012, 2010, 2006 гг. и ранее), однако так и не сумели побывать в Нагорном Карабахе. В ходе своего визита в Грузию в 2013 г. делегация ПАСЕ безуспешно пыталась посетить Абхазию и Южную Осетию. В своем пресс-релизе, посвященном этому визиту, участники делегации отметили, что «готовность делегации отправиться в Сухуми и Цхинвали наглядно продемонстрировала, что Ассамблея готова выслушать всех участников конфликта. Отказ *де-факто* правящих в Сухуми и Цхинвали режимов от встречи показал, то они пока к этому не готовы»<sup>102</sup>. С учетом такого положения дел, в ходе состоявшейся в январе 2014 г. поездки представителей ПАСЕ в Грузию для изучения ситуации на местах даже не предпринималось попыток посетить спорные территории. С другой стороны, в ходе мониторингового визита ПАСЕ в Молдову в октябре 2012 г. членам делегации удалось побывать и в Приднестровье, где содокладчики встретились с представителями властей и различных НПО<sup>103</sup>.

### **Комиссар по правам человека**

В задачи Комиссара СЕ по правам человека как независимого и беспристрастного института входит привлечение внимания в государствах-участниках к вопросам прав человека и продвижение таких прав. С этой целью Комиссар посещает различные страны для поддержания постоянного диалога и оценки правозащитной ситуации на местах с последующим составлением отчетов и заключений и выдачи рекомендаций различным

100. По мнению бывшего Президента ПАСЕ Жан-Клода Миньона, переговоры по Нагорному Карабаху с использованием методов парламентской дипломатии способствовали возрождению диалога между конфликтующими сторонами, однако дальше этого дело не пошло. В качестве других примеров парламентской дипломатии следует упомянуть визиты (так, например, в ходе своего визита в Молдову в 2012 г. Президент ПАСЕ Жан-Клод Миньон также посетил Приднестровье) и слушания (например, ПАСЕ организовала два раунда слушаний по «замороженным конфликтам» – в 2007 и 2013 гг., <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=1662&lang=2>). «Жан-Клод Миньон назвал причины прекращения деятельности подкомитета ПАСЕ по Нагорному Карабаху», 27 января 2014 г., <http://ru.apa.az/news/264260>

Пресс-релиз Парламентской Ассамблеи Совета Европы об официальном визите Президента ПАСЕ в Республику Молдову, 29 марта 2012 г., [http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=7565&L=2](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=7565&L=2) (на англ. языке) До войны 2008 г. Президенты ПАСЕ имели доступ в Южную Осетию, где, например, побывал в 2007 г. тогдашний Президент ПАСЕ г-н Ван дер Линден. Пресс-релиз Парламентской Ассамблеи Совета Европы Frozen conflicts must be solved, says PACE President on eve of visit to Armenia, Azerbaijan and Georgia («В преддверии своего визита в Армению, Азербайджан и Грузию Президент ПАСЕ заявил, что «замороженные конфликты» нужно решать»), 4 июля 2007 г., <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=1536&lang=2> (на англ. языке)

101. Комитет по вопросам соблюдения обязанностей и обязательств государствами-участниками Совета Европы (Мониторинговый комитет) [[http://www.ukrinform.ua/rus/news/npoуfptyozpCHshchk\\_lpnyfef\\_rbuе\\_dbm\\_lpoltefoshche\\_tburptstseoys\\_hltbyoe\\_pfouyufemshop\\_CHshchrpmoeoys\\_pvsbfemshufCH\\_reted\\_upCHefpn\\_eCHtrshch\\_935571](http://www.ukrinform.ua/rus/news/npoуfptyozpCHshchk_lpnyfef_rbuе_dbm_lpoltefoshche_tburptstseoys_hltbyoe_pfouyufemshop_CHshchrpmoeoys_pvsbfemshufCH_reted_upCHefpn_eCHtrshch_935571)], Процедура мониторинга Парламентской Ассамблеи, AS/Mon/Inf(2013)06rev3, 27 июня 2013 г., [http://assembly.coe.int/committee/MON/Role\\_E.pdf](http://assembly.coe.int/committee/MON/Role_E.pdf)

102. Новости Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Consequences of the war between Russia and Georgia: PACE delegation regrets refusal by de facto authorities to meet them in Sukhumi and Tskhinvali («Последствия войны между Россией и Грузией: делегация ПАСЕ сожалеет об отказе фактических властей в Сухуми и Цхинвали от встречи»), 17 мая 2013 г., <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4488&lang=2&cat=3> (на англ. языке)

103. Новости Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Monitoring visit by PACE co-rapporteurs to Moldova («Мониторинговый визит содокладчиков ПАСЕ в Молдову»), 15 октября 2012 г., <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4171&lang=2&cat=3> (на англ. языке)

органам государственной власти. Подобного рода визиты напрямую связаны с вопросом доступа в спорные субъекты. Там, где это удастся, имеют место контакты с *де-факто* властями таких территорий, а иногда появляется и возможность предпринять конкретные шаги для разрешения конфликтов правозащитного характера.

В ходе своих визитов в Молдову все три Комиссара по правам человека имели возможность побывать в Приднестровье. Это позволило им провести консультации с представителями *де-факто* властей этой территории, а не просто «побывать на местах». В ходе своего визита в Молдову в марте 2013 г., Комиссар посетил Тирасполь, где обсудил вопросы прав человека, и в особенности недостатки деятельности пенитенциарной системы, с местным руководством и представителями сил гражданского общества и прочих заинтересованных организаций<sup>104</sup>. Однако в окончательной версии отчета ситуация в Приднестровье не упоминается<sup>105</sup>. Не попала она и в отчет по Молдове 2009 г., посвященный, в основном, вспышке насилия в этой стране в период после выборов<sup>106</sup>. Таким образом, визиты в Приднестровье и контакты с *де-факто* властями имеют место, однако не носят регулярного характера.

Комиссар СЕ по правам человека Томас Хаммарберг стал одним из первых представителей мирового сообщества, посетивших районы августовского конфликта 2008 г. в Грузии до того, как Россия официально признала независимость спорных территорий. Этот визит способствовал освобождению свыше 100 пленных с обеих сторон. Теперь ездить туда стало сложнее не только в связи с необходимостью получать для этого разрешение *де-факто* властей, но и по причине принятия Грузией закона об оккупированных территориях, предусматривающего уголовную ответственность за посещение спорных территорий. В ходе своего последнего визита в регион в январе 2014 г. Комиссар по правам человека в Южной Осетии и Абхазии не был, и в его отчете по результатам поездки ситуация с правами человека на этих территориях практически не упоминается<sup>107</sup>.

Так же трудно международным инстанциям получить доступ в Нагорный Карабах, поэтому и положение вещей в Нагорном Карабахе не упоминается в отчетах о визите Комиссара по правам человека.

### **Комитет по предупреждению пыток (ЕКПП)**

Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) играет важную роль в деле защиты прав человека. ЕКПП проводит прагматичную политику взаимодействия с *де-факто* властями спорных субъектов и со стоящей за рядом из них Россией, что как правило дает его представителям возможность посещать спорные субъекты для изучения ситуации на местах.

104. Совет Европы, Отчет о деятельности за 1-й квартал 2013 г. (с 1 января по 31 марта 2013 г.) Комиссара СЕ по правам человека Нильса Мужника, представленный Комитету Министров и Парламентской Ассамблее, CommDH(2013)10, Страсбург, 29 мая 2013 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2063375> (на англ. языке)

105. Совет Европы, Отчет Комиссара СЕ по правам человека Нильса Мужника по итогам визита в Республику Молдова 4-7 марта 2013 г., CommDH(2013)19, Страсбург, 30 сентября 2013 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2102463> (на англ. языке)

106. Совет Европы, Отчет Комиссара СЕ по правам человека Томаса Хаммарберга по итогам визита в Молдову 25-28 апреля 2009 г., CommDH(2009)27, Страсбург, 17 июля 2009 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1469277> (на англ. языке)

107. Совет Европы, Отчет Комиссара СЕ по правам человека Нильса Мужника по итогам визита в Грузию 20-25 января 2014 г., CommDH(2014)9, Страсбург, 12 мая 2014 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2190907> (на англ. языке)

Однако, в отличие от Комиссара по правам человека, одним из условий предоставления ЕКПП доступа в больницы, места лишения свободы и т. д. является поддержание Комитетом режима конфиденциальности в отношении всего, что ему становится известно в ходе таких визитов. Это в значительной степени затрудняет их организацию.

Таким образом, при осуществлении своей деятельности ЕКПП приходится сталкиваться с трудностями двоякого рода. Во-первых, с самого начала, нужно получить доступ в спорный субъект, что само по себе нелегко. ЕКПП необходимо уведомить о своих намерениях власти страны, которой эта территория *де-юре* принадлежит, а затем также вступить в контакт с правительством *де-факто*. Например, при посещении мест лишения свободы в Приднестровье ЕКПП необходимо поставить об этом в известность правительство в Кишиневе, а уж потом договариваться о визите с учреждениями, контролируемые из Тирасполя. Во-вторых, ЕКПП необходимо получить возможность встретиться с заключенными с глазу на глаз, без присутствия надзирателей.

На протяжении ряда последних лет представители ЕКПП много раз ездили в Молдову, а три раза – в 2000, 2003 и 2006<sup>108</sup> годах – специально в Приднестровье. Это позволило ЕКПП с согласия правительства Молдовы и «местных органов власти региона Приднестровье» опубликовать ряд отчетов и получить на них ответ от последних. Однако в 2010 г. ЕКПП столкнулась с трудностями при получении разрешения на встречу с заключенными в изоляторе временного содержания на приемлемых для себя условиях – т. е. с глазу на глаз. В связи с этим представители ЕКПП решили прервать визит и в дальнейшем осуществлять подобные посещения лишь на приемлемых для Комитета условиях<sup>109</sup>.

Представители ЕКПП побывали в Абхазии и Южной Осетии в 2008 г., а затем еще раз в Абхазии в 2009 г.<sup>110</sup> В ходе визита в 2009 г. делегация ЕКПП провела консультации в Сухуми с представителями *де-факто* властей региона, а также еще один раунд в Тбилиси – с должностными лицами правительства Грузии. Однако визит в Абхазию в 2009 г. стал последним. Интересно отметить, что в то время, как рекомендации в отчете 2006 г. о положении дел в Приднестровье были адресованы правительству в Кишиневе<sup>111</sup>, рекомендации отчета ЕКПП по итогам визита в Абхазию в 2009 г. по преимуществу носили практический

108. Более подробно о визитах в Молдову см. сайт ЕКПП: <http://www.cpt.coe.int/en/states/mda.htm> [страница на русском языке: <http://www.cpt.coe.int/russian.htm>]

109. Совет Европы, пресс-релиз-598(2010) от 30 июля 201 г., «Комитет Совета Европы против попыток прерывать визит в Приднестровский регион Республики Молдова», <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR598%282010%29&Language=lanRussian&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>

110. Более подробно о визитах в Грузию см. сайт ЕКПП: <http://www.cpt.coe.int/en/states/geo.htm> (на англ. языке)

111. «ЕКПП считает, что теперь власти Молдовы должны предпринять необходимые шаги, вытекающие из их обязанности обеспечить заключенным защиту от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения». В начале своего отчета, говоря о сотрудничестве с государственными органами на местах, ЕКПП отмечает, что «В самом начале визита (а именно, 15 марта) власти Молдовы действительно проинформировали делегацию о том, что больше не имеют возможности посещать Приднестровский регион в своем официальном качестве. При этом было подчеркнуто, что любая инициатива с их стороны, направленная на получение для делегации доступа в Исправительное учреждение № 8 (включая сопровождение делегации из Кишинева в Бендеры), окончится, по их мнению, тем, что местные власти просто не пропустят представителей ЕКПП на свою территорию при попытке пересечения контрольно-пропускного пункта... Не дело Комитета вдаваться в подробности этого вопроса, хотя от его внимания и не ускользнули трудности, с которыми реально сталкиваются власти Молдовы при попытках попасть в населенный пункт, находящийся под их юрисдикцией, но контролируемый местными властями Приднестровского региона». Отчет Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) правительству Республики Молдова о посещении Исправительного учреждения № 8 в г. Бендеры 18 марта 2006 г., СРТ/Inf (2008) 37, 4 декабря 2008 г., [http://www.cpt.coe.int/documents/mda/2008-37-inf-eng.htm#\\_Точ142799163](http://www.cpt.coe.int/documents/mda/2008-37-inf-eng.htm#_Точ142799163) (на англ. языке)

характер и предназначались, не указывая при этом конкретного адресата, руководству исправительного учреждения, которое посетила делегация. ЕКПП лишь косвенно упомянул Абхазию, запросив подробную информацию о системе правовой помощи задержанным «в Абхазии», а также призвал к «незамедлительной отмене смертной казни» после упоминания о получении информации о «введении моратория на применение смертной казни в регионе Абхазия»<sup>112</sup>. Отчет был направлен в Тбилиси, где санкционировали его публикацию (в принципе, отчеты ЕКПП носят конфиденциальный характер, если только соответствующее правительство не попросит их опубликовать).

Невозможность посещения Нагорного Карабаха, вызванная разногласиями между различными сторонами конфликта, подтвердилась и в случае с ЕКПП, которому также ни разу не удалось побывать на данной территории<sup>113</sup> (последний визит представителей Совета Европы состоялся в 2006 г., когда там побывал Специальный докладчик ПАСЕ по пропавшим без вести).

В целом, ЕКПП иногда удается получить доступ в спорные субъекты, однако это никогда не обходится без трудностей. В Отчете Совета Европы о рассмотрении текущих вопросов за 2012 г.<sup>114</sup> указано, что «не наблюдается никаких положительных сдвигов с получением ЕКПП доступа в регионы, которые в настоящий момент не контролируются центральными властями». Власти *де-факто* Приднестровья до сих пор не готовы к визитам ЕКПП на приемлемых для Комитета условиях, а власти *де-факто* Абхазии и Южной Осетии, похоже, и вовсе не заинтересованы в том, чтобы ЕКПП осуществлял свою деятельность в этих регионах. ЕКПП намерен активизировать свои усилия, направленные на получение доступа в другие регионы – такие, например, как Нагорный Карабах.

### **Другие органы**

Еще один достойный упоминания орган Совета Европы – это **Консультативный комитет**, осуществляющий контроль за исполнением государствами-участниками Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Комитет консультирует по этому вопросу Комитет Министров. По результатам наблюдательной и оценочной деятельности Комитета в соответствии с принятыми процедурами мониторинга составляются подробные заключения по конкретным странам<sup>115</sup>. Согласно заключениям Комитета по Нагорному Карабаху<sup>116</sup>,

---

112. Отчет Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) о визите в Абхазский регион Грузии с 27 апреля по 4 мая 2009 г., CPT/Inf (2009) 38, 23 декабря 2009 г., [http://www.cpt.coe.int/documents/geo/2009-38-inf-eng.htm#\\_Toc248742220](http://www.cpt.coe.int/documents/geo/2009-38-inf-eng.htm#_Toc248742220) (на англ. языке)

113. Более подробно о визитах в Азербайджан см. сайт ЕКПП: <http://www.cpt.coe.int/en/states/aze.htm> (на англ. языке)

114. Совет Европы (на уровне замминистров), Council of Europe Progress Review Report 2012 (Отчет Совета Европы о рассмотрении текущих вопросов за 2012 г.), Информационная справка, подготовленная Генеральным директором по вопросам администрации, CM/Inf(2013)4 rev, 10 апреля 2013 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2042247&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

115. См. сайт Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2\\_Monitoring/ACFC\\_Intro\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/ACFC_Intro_en.asp)

116. В своем Втором заключении по Азербайджану, датированном 9 ноября 2007 г., Консультативный комитет выразил озабоченность имевшими место в ходе встречи с представителями азербайджанских властей заявлениями, направленными на оправдание дискриминации армянского населения фактом отсутствия решения конфликта в Нагорном Карабахе. Комитет также высказался в поддержку усилий по мирному решению конфликта в Нагорном Карабахе, без которого невозможно начало процесса добровольного возвращения – в том числе и представителей национальных меньшинств. Комитет Министров Совета Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – Второе заключение Консультативного комитета по Азербайджану от 9 ноября 2007 г., ACFC/OP/II(2007)007, 10 декабря 2008 г., [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_2nd\\_OP\\_Azerbaijan\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_OP_Azerbaijan_en.pdf)

Абхазии, Южной Осетии<sup>117</sup> и даже Приднестровью<sup>118</sup>, Комитет не в состоянии «полностью оценить» положение национальных меньшинств в этих регионах по причине продолжающихся в них конфликтов. Тем не менее, эти заключения содержат ряд рекомендаций правительствам стран, поддерживающих отношения с Консультативным комитетом.

21-26 марта 2014 г. представители Консультативного комитета побывали с визитом в Украине и подготовили Специальный отчет о положении национальных меньшинств в стране, датированный 1 апреля 2014 г.<sup>119</sup> Члены Комитета отметили, что представители крымскотатарского народа подвержены «особому риску» и «представители [украинских властей] подтвердили свою готовность отстаивать территориальную целостность Украины». При этом они подчеркнули, что в практическом плане жителям Крыма необходимо более конструктивно сотрудничать с местными властями в повседневной жизни, особенно в том, что касается вопросов собственности и исполнения профессиональными юристами своих обязанностей перед обществом». Консультативный комитет подчеркнул необходимость присутствия в стране международных наблюдателей для мониторинга развития ситуации в Крыму, в том числе и в рамках продолжающейся программы сотрудничества с местными органами власти, от которых напрямую зависит соблюдение прав национальных меньшинств.

**Венецианская комиссия** является консультативным органом Совета Европы по конституционному праву<sup>120</sup>. В частности, в 2013 г. Венецианская комиссия прокомментировала новый проект изменений и дополнений к закону Грузии «Об оккупированных территориях», ставивший своей целью смягчить действующий режим наказаний за нелегальное проникновение на оккупированные территории. При этом, приветствуя сам факт внесения в закон предлагаемых изменений и дополнений, Комиссия отметила их ограниченный характер и порекомендовала ряд улучшений, направленных на полную декриминализацию посещений

---

117. В своем Первом заключении по Грузии, датированном 19 марта 2009 г., Консультативный комитет пришел к выводу, что августовская война 2008 г. и конфликты в Южной Осетии и Абхазии в 1990-х годах негативно сказались на соблюдении Грузией положений Рамочной конвенции. Отметив, что Абхазия и Южная Осетия фактически неподконтрольны правительству Грузии, которое не имеет возможности обеспечить или гарантировать соблюдение своего собственного законодательства и политики на территории этих двух регионов, авторы заключения призвали все заинтересованные стороны активизировать усилия по поиску долговременного решения конфликта в кратчайшие сроки. Комитет Министров Совета Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – Первое заключение Консультативного комитета по Грузии от 19 марта 2009 г., ACFC/OP/I(2009)001, 10 октября 2009 г., [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/pdf\\_1st\\_op\\_georgia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/pdf_1st_op_georgia_en.pdf)

118. В своем Третьем заключении по Молдове, датированном 26 июня 2009 г., выразив озабоченность положением национальных меньшинств в республике, Консультативный комитет также отметил, что Приднестровье фактически продолжает оставаться вне досягаемости правительства Молдовы, что делает для последнего невозможным обеспечение соблюдения положений Рамочной конвенции в этом регионе. Комитет призвал власти Молдовы и все прочие заинтересованные стороны активизировать усилия по поиску долговременного решения конфликта в Приднестровье в рамках открытого, конструктивного подхода, основанного на гарантиях прав представителей национальных меньшинств, предусмотренных Рамочной конвенцией. Комитет Министров Совета Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – Третье заключение Консультативного комитета по Молдове от 26 июня 2009 г., CM(2009)140, 15 сентября 2009 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1502297&Site=COE>

119. Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Специальный отчет о положении национальных меньшинств в Украине, датированный 1 апреля 2014 г., ACFC(2014)001, 2 апреля 2014 г., [www.coe.int/t/2Ft%2Fdghl%2Fmonitoring%2Fminorities%2F3\\_FCNMdocs%2FPDF\\_AdHoc\\_Report\\_Ukraine\\_02apr2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/2Ft%2Fdghl%2Fmonitoring%2Fminorities%2F3_FCNMdocs%2FPDF_AdHoc_Report_Ukraine_02apr2014_en.pdf)

120. Комиссия консультирует государства-участники по правовым вопросам, в частности, оказывая помощь странам, желающим привести свое законодательство и государственные структуры в соответствие с европейскими нормами и лучшей мировой практикой в области демократии, прав человека и главенства закона.

«оккупированных территорий»<sup>121</sup>. Венецианская комиссия также вынесла заключение о состоявшемся в Крыму 16 марта 2014 г. референдуме, признав его не соответствующим Конституции Украины<sup>122</sup>. В настоящее время Венецианская комиссия также оказывает украинским законодателям помощь в подготовке новой Конституции страны.

Спорным субъектам, *де-факто* власти которых претендуют на автономию, могут оказаться полезными гибкие модели региональной автономии, разработанные Конгрессом местных и региональных властей на основе принципов Европейской хартии местного самоуправления<sup>123</sup>. В своей Декларации о ситуации в Украине, опубликованной в марте 2014 г., Конгресс отметил, что «оккупация территорий независимых государств, которую мы видели в 2008 году в Грузии и с которой мы теперь сталкиваемся в Украине, неприемлема в рамках международного права и недопустима». Конгресс также призвал все конфликтующие стороны уважать права человека и главенство закона<sup>124</sup>.

И, наконец, действуя через свои представительства на местах, Совет Европы занимается внедрением **мер по укреплению доверия** (Confidence Building Measures, CBM). Реализуя эти программы, Совет Европы стремится найти «новые модели решения вопросов, связанных с правами человека в регионах, пострадавших от конфликтов»<sup>125</sup>. При этом, замысел программ состоит в том, чтобы способствовать повышению уровня терпимости и понимания, разрядке возможной напряженности как между различными сообществами на территории самих государств-участников или кандидатов, так и при контактах с теми, кто живет по другую сторону границы. Например, круг решаемых программой проблем может включать непризнание затрудняющих передвижение паспортов, доступ к образованию и рабочим местам, трансграничные браки, трудности с доступом в больницы в ряде регионов, связанные с ограничением свободы передвижения и т. д. Совет Европы возглавляет работу по принятию мер с целью укрепления доверия в Приднестровье<sup>126</sup>,

---

121. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Заключение № 744/ 2013CDL-AD(2013)036Or «О проекте изменений и дополнений к закону Грузии об оккупированных территориях», [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e) [русский текст: <http://constitutions.ru/?p=6156>]

122. Opinion on “whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles («Мнение о том, соответствует ли принятое Верховным Советом украинской Автономной Республики Крым решение о проведении референдума о вхождении в состав Российской Федерации или восстановлении действия Конституции Крыма 1992 г. конституционным принципам»), принятое Венецианской комиссией на 98-й Пленарной сессии (Венеция, 21-22 марта 2014 г.), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e)

123. Новости Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Yavuz Mildon: Flexible models of regional autonomy are alternatives to conflict («Явуз Мильдон: гибкие модели региональной автономии предлагают альтернативу конфликтам»), 29 сентября 2008 г., <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=2159&lang=2>

124. Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей, Декларация о ситуации в Украине, 26-я сессия, Страсбург, 25-27 марта 2014 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DECLARATION%20%20%282014%29&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

125. Совет Европы (на уровне замминистров), Совет Европы, Progress Review Report 2012 (Отчет Совета Европы о рассмотрении текущих вопросов за 2012 г.). Информационная справка, подготовленная Генеральным директором по вопросам администрации, CM/Inf(2013)4 rev, 10 апреля 2013 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2042247&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

126. Бюджет совместной программы ЕС и СЕ «Меры по укреплению доверия (CBM) в регионе Приднестровье» на период с января 2014 г. по декабрь 2015 г. составляет 2 700 000 евро и на 90% финансируется Европейским Союзом.

по обе стороны Днестра<sup>127</sup>, в Южной Осетии и Абхазии, при этом стремится подготовить почву для возможного решения конфликтов в этих регионах. На некоторых спорных территориях успешность подобного рода мер зависит от общей политической ситуации. Там, где происходит ее ухудшение, как, например, по сообщениям СЕ, в Абхазии<sup>128</sup>, дальнейшее развитие сотрудничества становится практически невозможным.

## **2.2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**

Как преемник Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, ставшего кульминацией «Хельсинского процесса», ОБСЕ изначально задумывалась как организация по обеспечению безопасности. Ее подход к безопасности достаточно широк и включает военное, экономическое

и человеческое измерение, причем в последнее входят и обязательства государств-участников ОБСЕ по соблюдению прав человека и поддержанию демократического процесса.

ОБСЕ приходится сталкиваться с теми же трудностями доступа на спорные территории, что и всем прочим международным организациям. Местные представительства ОБСЕ есть во всех странах, вовлеченных в конфликты о спорных субъектах. При этом ОБСЕ также принимает участие во всех мирных переговорах по спорным территориям, что позволяет обеспечить доступ на них для дипломатов.

### **2.2.1 Мирные переговоры**

ОБСЕ на разных уровнях участвует в Минском процессе<sup>129</sup> по урегулированию конфликта в Нагорном Карабахе. Действующий Председатель ОБСЕ оказывает всемерную поддержку Минской группе, сопредседатели которой – послы США, Франции и России – имеют доступ в Нагорный Карабах. «Личный представитель действующего Председателя по вопросам конфликта, регулируемого Минской группой ОБСЕ», оказывает действующему Председателю помощь в ходе усилий, направленных на прекращение вооруженного конфликта

---

127. Например, СЕ реализует программу, направленную на «разрешение кризисов: управление постконфликтными ситуациями», в частности, с целью развития сотрудничества с регионом Приднестровье Республики Молдова. Основная цель программы «Меры по укреплению доверия между противоположными берегами реки Днестр» состоит в установлении диалога между различными группами населения по обе стороны Днестра – и в частности, между профессиональными сообществами, лицами, принимающими решения, и влиятельными группировками, а также ознакомление общественности региона с применимой европейской и общемировой практикой и нормами. Силы гражданского общества занимаются наведением мостов между общественными организациями по обе стороны Днестра путем усиления потенциала небольших местных НПО, а также за счет развития сотрудничества между НПО и органами местного самоуправления для решения социальных вопросов. Совет Европы планирует провести серию мероприятий, направленных на повышение потенциала НПО и органов местного самоуправления с обоих берегов Днестра и усиление роли НПО в процессе принятия решений. Совет Европы, Council of Europe and Austrian Development Cooperation promote confidence across the river Nistru/Dniester in the media and civil society fields («Совет Европы и Австрийское сотрудничество по развитию способствуют укреплению доверия в области СМИ и гражданского общества на противоположных берегах реки Днестр»), 12 декабря 2013 г., [http://www.coe.md/index.php?option=com\\_content&view=article&id=382%3Acoe-adc-conf&catid=40%3Apress-releases-&Itemid=55&lang=en](http://www.coe.md/index.php?option=com_content&view=article&id=382%3Acoe-adc-conf&catid=40%3Apress-releases-&Itemid=55&lang=en)

128. Отчет Совета Европы о рассмотрении текущих вопросов за 2012 г., там же

129. Элементы Минского процесса:

- Минская группа, созданная в 1992 г. для поддержки усилий по поиску мирного договорного решения конфликта между Азербайджаном и поддерживаемой Арменией Нагорно-Карабахской Республикой. В эту группу, сопредседателями которой являются представители США, России и Франции, входят также Беларусь, Германия, Италия, Португалия, Нидерланды, Швеция, Финляндия и Турция, а также Армения и Азербайджан;
- Группа планирования высокого уровня (ГПВУ);
- Личный представитель и его аппарат.

и создание условий для проведения миротворческой операции ОБСЕ, которая должна за этим последовать. В объем его полномочий входит мониторинг соблюдения соглашения о прекращении огня и оказание сторонам помощи в процессе разработки и принятия мер по укреплению доверия и решению вопросов гуманитарного и иного характера с целью облегчения мирного процесса – и в частности, за счет налаживания прямых контактов. Представитель принимает участие в поездках сопредседателей Минской группы и встречах с руководителями соответствующих стран. В 2011 г. переговоры зашли в тупик, и в отношении любой информации о них поддерживается строгий режим конфиденциальности. Одновременно с этим напряженность в отношениях между Арменией и Азербайджаном продолжает расти, равно как и недоверие азербайджанской стороны к Минскому процессу как таковому.

ОБСЕ также участвует в переговорном процессе в формате «5+2». В этом процессе участвуют конфликтующие стороны – Молдова и Приднестровье, а также Российская Федерация, Украина, посредники ОБСЕ и представители США и Евросоюза в качестве наблюдателей. Их целью является «окончательное, всеобъемлющее и долгосрочное» урегулирование конфликта в Приднестровье. Специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ по процессу приднестровского урегулирования (в ранге посла) регулярно посещает Кишинев и Тирасполь.

ОБСЕ, через своего Специального представителя на Южном Кавказе, является сопредседателем (вместе с ООН и ЕС) международных Женевских дискуссий по Закавказью, начало которым положил конфликт в Грузии в 2008 г. Кроме того, сотрудничая с Миссией наблюдателей Европейского союза в Грузии, ОБСЕ способствует проведению в селах Двани и Эргнети встреч в формате Механизмов по предотвращению и реагированию на инциденты на осетино-грузинской госгранице (МПРИ)<sup>130</sup>, оказывая помощь в решении вопросов, непосредственно затрагивающих повседневную жизнь местного населения. У Парламентской Ассамблеи ОБСЕ есть также Специальный представитель на Южном Кавказе, который в сотрудничестве с другими организациями ОБСЕ способствует поощрению во всех сегментах общества диалога, направленного на примирение и реабилитацию в зонах «затяжных конфликтов» и принятие мер по укреплению доверия<sup>131</sup>.

Принимая во внимание затяжной характер, ограниченную прозрачность и незначительное воздействие переговорного процесса на ситуацию на местах, национальные и местные силы гражданского общества<sup>132</sup> считают, что эффективность ОБСЕ в качестве посредника в этом переговорном процессе невелика, и что его успех чрезмерно зависит от политической воли участвующих в нем стран, особенно России. На это, однако, выдвигается возражение, что готовность ОБСЕ и далее принимать участие в урегулировании данных конфликтов подтверждается самим фактом наличия должности Специального представителя действующего Председателя ОБСЕ по затяжным конфликтам.

130. Механизм по предотвращению и реагированию на инциденты был создан в феврале 2009 г. как итог Женевских дискуссий по Закавказью, начатых после конфликта в Грузии в 2008 г. Эти встречи дают их участникам возможность обсудить и обменяться информацией по широкому кругу вопросов, включая существующие риски и имеющие место инциденты, а также помочь решить повседневные проблемы, с которыми сталкивается местное население. ОБСЕ и Миссия наблюдателей Евросоюза в Грузии совместно оказывают сторонам помощь в проведении таких встреч. <http://www.osce.org/home/104212>

131. Сайт Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Специальный представитель на Южном Кавказе, <http://www.oscepa.org/about-osce-pa/special-representatives/1224-special-representative-on-south-caucasus>

132. Согласно мнениям, прозвучавшим в ходе обсуждений на семинаре.

## 2.2.2. Миссии ОБСЕ, БДИПЧ и другие организации

Помимо участия в мирных переговорах, основным инструментом ОБСЕ по продвижению обязательств государств-участников по человеческому измерению является Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)<sup>133</sup>. Этот орган не имеет специальной программы действий в спорных субъектах, и его деятельность носит скорее тематический, чем политический характер. БДИПЧ реализует комплекс мероприятий, направленных на повышение потенциала, с целью оказать государствам-участникам помощь в выполнении обязательств, взятых ими на себя в рамках Хельсинского процесса (например, в виде оказания помощи национальным правозащитным организациям), и поддержать работающие в этом же направлении силы гражданского общества.

Деятельность ОБСЕ зачастую оказывается малоэффективной вследствие необходимости достижения консенсуса между 57 государствами-участниками. Миссии ОБСЕ на местах организуются по приглашению принимающей страны, а их полномочия определяются по

взаимному соглашению всех стран-участниц ОБСЕ, включая и Россию. В задачи Миссии ОБСЕ в Грузии входил мониторинг и поддержка деятельности по защите прав человека и основных свобод в Грузии, включая Южную Осетию и Абхазию<sup>134</sup>, а также содействие построению гражданского общества и демократических институтов. Однако после войны 2008 г. Миссия вообще была отозвана после того, как Россия отказалась продлить ее полномочия. Влияние России сказывается и в недавнем понижении статуса Миссии ОБСЕ в Баку до уровня Координатора проектов, и только в Баку<sup>135</sup>.

В то же время, ОБСЕ имеет возможность действовать в Молдове через свою Миссию в этой стране, мандат которой включает и Приднестровье, особенно в том, что касается проведения переговоров, оказания консультационной помощи, соблюдения обязательств по защите прав человека и налаживания контактов между сторонами. Миссия ОБСЕ сотрудничает с обеими сторонами конфликта, способствуя укреплению доверия между населением противоположных берегов Днестра. Сотрудники Миссии также участвуют в качестве наблюдателей в деятельности Объединенной контрольной комиссии, являющейся надзорным органом Совместных миротворческих сил, в состав которых входят делегации Российской Федерации, Молдовы и Приднестровья. В качестве еще одного наблюдателя в деятельности Комиссии участвует и Украина. У Миссии есть представительство в Тирасполе. Хотя получить доступ в Приднестровье легче, чем в другие спорные субъекты, никаких гарантий доступа не существует и там. Рост напряженности в Приднестровье в связи с усилиями по мониторингу

---

133. БДИПЧ оказывает государствам-участникам и силам гражданского общества содействие и помощь, в том числе и экспертную, с целью поддержки демократии, главенства закона, прав человека, терпимости и борьбы с любыми проявлениями дискриминации. БДИПЧ направляет наблюдателей на выборы, производит экспертную оценку законодательства и консультирует правительства разных стран по вопросам развития и поддержки деятельности демократических институтов. Бюро также реализует учебные программы для государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и персонала неправительственных организаций по вопросам защиты, пропаганды и мониторинга прав человека. Веб-сайт ОБСЕ и БДИПЧ: <http://www.osce.org/odihr>

134. Внимание Миссии было главным образом сконцентрировано на стабилизации обстановки и облегчении последствий гуманитарного кризиса – в частности, с использованием Механизмов по предотвращению и реагированию на инциденты (МПРИ). Что касается Абхазии, то там в задачи Миссии входила поддержка усилий, возглавляемых ООН, с коей целью сотрудник, отвечающий за вопросы прав человека был откомандирован в Офис ООН по правам человека в Абхазии (Грузия)(HROAG). ОБСЕ, сайт Миссии ОБСЕ в Грузии, <http://www.osce.org/georgia-closed/43383>

135. Постоянный совет ОБСЕ, Координатор проектов ОБСЕ в Баку, 963-е Пленарное заседание, PC Journal No. 963, Вопрос 3 повестки дня, Решение № 1092, <http://www.osce.org/ru/pc/104790?download=true>

деятельности молдавских школ, пользующихся на письме латиницей, например, повлек за собой попытки официального Тирасполя ограничить такой доступ<sup>136</sup>.

С началом кризиса в Украине в помощь Координатору проектов ОБСЕ в этой стране была направлена Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ. В ее состав вошли гражданские наблюдатели, которые способны по мере необходимости действовать круглосуточно и охватить всю территорию страны, включая ее восточные регионы и Крым<sup>137</sup>. На самом же деле, у Миссии нет возможности нормально функционировать в Крыму<sup>138</sup>, хотя в начале марта 2014 г., перед самым провозглашением в республике независимости и аннексией ее Россией, там смогла побывать Миссия ОБСЕ по оценке ситуации в сфере прав человека в числе 19 человек<sup>139</sup>. Совместно с ЕС, Советом Европы и НАТО, ОБСЕ также возглавила Миссию по наблюдению за состоявшимися 25 мая 2014 г. выборами президента страны, которые, однако, не проводились в Крыму и во многих районах Луганской и Донецкой областей по причине регулярных провокаций со стороны вооруженных групп сепаратистов<sup>140</sup>. В период с 20 марта по 30 апреля 2014 г. ОБСЕ также направила на Украину группу международных экспертов в числе 15 человек в рамках проекта «Национальный диалог». В задачи группы входило определение направлений дальнейшей деятельности ОБСЕ в стране и поддержка мер по укреплению доверия между различными частями украинского общества<sup>141</sup>.

ОБСЕ мобилизовала также и ряд специальных механизмов мониторинга, в частности, участие Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и Представителя по свободе СМИ. Верховный комиссар позиционируется как «инструмент предупреждения конфликтов на как можно более раннем этапе»<sup>142</sup>, действующий независимо от прочих заинтересованных сторон с целью способствовать разрядке напряженности вокруг ситуации

136. Телерадио Молдова, «Кишинев обеспокоен действиями Тирасполя по ограничению доступа в регион Миссии ОБСЕ», 24 января 2014 г., <http://trm.md/ru/politic/chisinoul-ingrijorat-de-actiunile-tiraspolului-de-limitare-a-accesului-misiunii-osce>

137. В мандате Миссии указано, что «членам Специальной мониторинговой миссии будет предоставлен безопасный доступ по всей территории Украины для выполнения порученных им задач», и что «превентивно наблюдатели будут направлены в Херсон, Одессу, Львов, Ивано-Франковск, Харьков, Донецк, Днепропетровск, Черновцы, Луганск». Постоянный Совет ОБСЕ, «Размещение Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине», 991-е Пленарное заседание, PC Journal No. 991, Вопрос 1 повестки дня, Решения № 1117, PC.DEC/1117, 21 марта 2014 г., <http://www.osce.org/ru/pc/117436?download=true>

138. В своем Интерпретирующем заявлении представители России подчеркнули, что, «присоединяясь к консенсусу в отношении проекта решения Постоянного совета «О развертывании специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине», российская сторона исходит из того, что географическая зона развертывания и деятельность упомянутой миссии строго определяется параметрами принятого сегодня мандата, который отражает сложившиеся после 21 марта 2014 г. политико-правовые реалии, вытекающие из того, что Республика Крым и Севастополь стали неотъемлемой частью Российской Федерации». Постоянный Совет ОБСЕ, Интерпретирующее заявление России в соответствии с пунктом 6 раздела IV.1(a) правил процедуры. Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, PC.DEC/1117, 21 марта 2014 г., <http://www.osce.org/ru/pc/117436?download=true>

ОБСЕ/БДИПЧ/Верховный комиссар по делам нацменьшинств, Human Rights Assessment Mission in Ukraine - Human Rights and Minority Rights Situation («Миссия по оценке ситуации в сфере прав человека в Украине – Ситуация с правами человека и правами меньшинств»), Миссия по оценке ситуации в сфере прав человека БДИПЧ: 6 марта-1 апреля 2014 г.; Миссия по оценке ситуации в сфере прав человека Верховного комиссара по делам нацменьшинств: 8 марта-17 апреля 2014 г., 12 мая 2014 г., <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true> [английская версия, похоже, что русского перевода еще нет вообще]

139. Пресс-релиз ОБСЕ, OSCE/ODIHR and HCNM release report by Human Rights Assessment Mission in Ukraine («ОБСЕ/БДИПЧ и Верховный комиссар по делам нацменьшинств опубликовали отчет Миссии по оценке ситуации в сфере прав человека в Украине»), 12 мая 2014 г., <http://www.osce.org/odihr/118454> (на англ. языке)

140. Международная миссия по наблюдению за досрочными президентскими выборами в Украине, 25 мая 2014 г., Statement of Preliminary Findings and Conclusions («Заявление о предварительных результатах и заключениях»), 26 May 2014 г., <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/119078?download=true> (на англ. языке)

141. См. краткий обзор деятельности ОБСЕ в связи с кризисом в Украине по состоянию на 29 мая 2014 г. (на англ. языке) <http://www.osce.org/home/116940?download=true>

142. <http://www.osce.org/ru/hcnm/33318?download=true> [русская версия]

с национальными меньшинствами. Например, Верховный комиссар активно занимается вопросом молдавских школ в Приднестровье, пользующихся на письме латиницей. В ходе своего визита в Молдову в ноябре 2013 г., включавшем также посещение Гагаузии и Приднестровья, Верховный комиссар встретилась с представителями фактических властей в Тирасполе и призвала их воздержаться от любых действий, способных негативным образом отразиться на положении таких школ<sup>143</sup>.

Аналогичную задачу по раннему предупреждению выполняет и Представитель ОБСЕ по свободе СМИ. Говоря о событиях в Украине, г-жа Миятович, занимающая эту должность в настоящее время, выразила озабоченность вопросом обеспечения безопасности информации и ролью российского телевидения, в частности, приостановкой или полным запретом всех или некоторых передач российского ТВ Украиной, а также аналогичными шагами, предпринятыми *де-факто* властями в Крыму в отношении программ украинских телеканалов.

## **2.3. Европейский союз (ЕС)**

В распоряжении Европейского союза имеется целый набор различных мер для оказания политического, финансового и технического влияния на положение дел на спорных территориях. Действуя на самом высоком дипломатическом уровне, ЕС может способствовать мирному урегулированию конфликтов. При этом ЕС осуществляет свою деятельность и на более низких уровнях, стремясь создать условия для поддержания мира с помощью программ оказания помощи, мер по укреплению доверия и т. д.

### **2.3.1. Стремление к миру: дипломатические усилия на высшем уровне, переговоры, посредничество**

#### ***Грузия/Южная Осетия/Абхазия***

В период президентства Франции в ЕС, Европейский Союз сыграл важную посредническую роль в достижении соглашения о прекращении огня после августовской войны 2008 г. В дальнейшем Евросоюз продолжил свою деятельность, направленную на стабилизацию и нормализацию обстановки в Грузии в постконфликтный период, хотя и столкнулся при этом с рядом трудностей.

Области, в которых деятельность ЕС принесла наиболее ощутимые плоды, включают мониторинг, налаживание диалога с властями и меры по укреплению доверия. В первом случае потребовались незамедлительные действия по выявлению источников и расследованию хода развития конфликта с точки зрения международного права, что было выполнено силами Международной независимой комиссии по установлению фактов (Комиссии Тальявини),

---

143. Верховный комиссар по делам нацменьшинств активно вовлечена и в кризис в Крыму. После своего визита в Украину, включая Крым, в марте-апреле 2014 г., Верховный комиссар призвала Украину пересмотреть действующее в стране законодательство о правах национальных меньшинств и выразила озабоченность положением нерусскоговорящих жителей Крыма, и, в особенности, крымских татар. В своем заявлении Верховный комиссар подчеркнула, что фактически контролирующие Крым органы государственной власти как и раньше несут ответственность за соблюдение прав всех жителей полуострова, включая и нацменьшинства.

«Население Крыма, и в особенности крымские татары и украинская община, находится в отчаянном положении. Я призываю фактические власти воздержаться от действий, направленных на то, чтобы лишить кого-либо возможности работать в государственном или частном секторе или вынудить кого-либо отказаться от своего имущества». Заявление Верховного комиссара ОБСЕ по делам нацменьшинств по результатам недавних визитов на Украину, 4 апреля 2014 г., <http://www.osce.org/hcnm/117175> (на англ. языке)



Миссия ЕЕУМ на границе с Южной Осетией. – Фото: Вано Шламов / АФР

сформированной в 2008 г. С подачи ЕС также удалось добиться более активного участия в этом процессе грузинских властей. После того, как в 2009 г. была принята «политика непризнания и взаимодействия»<sup>144</sup>, ЕС призвал Грузию с большей, чем до войны, гибкостью подойти к проблеме спорных территорий.

ЕС сыграл ключевую роль в ходе Женевских дискуссий по Закавказью в качестве модератора (совместно с УВКБ) Рабочей группы по гуманитарным вопросам. Следует, однако, признать, что повестка дня этих переговоров ограничена вопросами безопасности и гуманитарной помощи, что фактически означает, что это процесс управления конфликтом, а отнюдь не его решения.

<sup>144</sup>. По словам Специального представителя ЕС на Южном Кавказе Питера Семнеби (2011 г.), данная политика, как становится ясно из самого ее названия, имеет следующие цели: «взаимодействуя с этими образованиями, ЕС получает доступ на их территорию, расширяет свое присутствие и влияние на ней, предлагает населению альтернативный, отличный от преобладающего российского, взгляд на существо вопроса и в конечном итоге приближает решение конфликтов». Презентация Специального представителя ЕС на Южном Кавказе Питера Семнеби Комитету Парламентской Ассамблеи Совета Европы по вопросам соблюдения обязанностей и обязательств государствами-участниками Совета Европы. Слушания по вопросу «последствий войны между Грузией и Россией», Национальная ассамблея, Париж, 17 января 2011 г., <http://www.consilium.europa.eu/media/1252985/speech-pase%20mc-paris-110117-final.pdf>

Говоря о деятельности на местах, Евросоюз, совместно с ОБСЕ и ООН, возглавил деятельность в рамках Механизмов по предотвращению и реагированию на инциденты на осетино-грузинской госгранице (МПРИ), призванных обеспечить канал для связи со всеми заинтересованными сторонами на местах в ходе расследования происшествий, реагирования на деятельность преступных элементов, обеспечения эффективной доставки гуманитарной помощи и т. д. МПРИ представляют собой единственный официально признанный форум, на котором ЕС, Грузия и Южная Осетия имеют возможность вести диалог правозащитного характера, хотя он и ограничен неконфликтными вопросами, в частности, такими, как транспорт для проезда детей в школы, пересечение гражданами границы с целью попасть на прием к врачу и т. д. Обсуждение политических аспектов прав человека при этом не допускается. Аналогичные Механизмы по предотвращению и реагированию на инциденты на границе Грузии с Абхазией в настоящее время заблокированы *де-факто* властями этой спорной территории, считающими, что ЕС занимает прогрузинскую позицию.

### **Азербайджан/Нагорный Карабах**

Роль ЕС в решении конфликта в Нагорном Карабахе намного более ограничена. У Евросоюза значительно меньше рычагов воздействия на Азербайджан, который не стремится к интеграции в Европейское сообщество так, как другие страны, где тоже есть спорные субъекты, например, Грузия, Молдова или Украина. Хотя в случае с этими странами ЕС несомненно находится на стороне *де-юре* государств, позиция Евросоюза по вопросу конфликта в Нагорном Карабахе далеко не так однозначна, и Азербайджан рассматривает более активное участие ЕС в решении проблемы Нагорного Карабаха как прямую угрозу своим интересам.

ЕС не сыграл значительную роль в переговорах по Нагорному Карабаху, хотя несколько государств-участников ЕС и являются членами Минской группы ОБСЕ, которая до недавнего времени отказывалась уступить свою ведущую роль в этом процессе Евросоюзу. Хотя Специальный представитель ЕС на Южном Кавказе и уполномочен, среди прочего, на осуществление посреднической деятельности с целью достижения мира в Нагорном Карабахе, на практике возражения Азербайджана против таковой привели к тому, что ни один из специальных посланников ЕС так и не смог побывать на этой спорной территории. Таким образом, Специальный представитель ЕС фокусирует свою деятельность в этом вопросе на внешних аспектах и призывах к сдержанности, избегая более глубокого вовлечения в какие-либо попытки урегулирования и сознательно оставаясь в стороне от решения практических вопросов, которые не носят политический характер.

### **Молдова/Приднестровье**

В настоящее время ЕС не имеет четко сформулированной «политики взаимодействия без признания» в отношении Грузии, однако решение конфликта в Приднестровье является одним из приоритетов его политического диалога с Молдовой. План действий в рамках Европейской политики соседства в отношении Молдовы даже имеет специальный раздел, «Сотрудничество по урегулированию конфликта в Приднестровье», который отличает значительно большая степень детализации, чем аналогичные планы деятельности в отношении других государств, где спорные территории едва упоминаются. ЕС предложил Молдове проявить инициативу в налаживании контактов с Приднестровьем с целью претворения в

жизнь взаимоприемлемого варианта совместного будущего и достижения соответствующего соглашения об основных условиях урегулирования конфликта.

Что касается Приднестровья, то похоже, что Евросоюз готов задействовать весь имеющийся в его дипломатическом арсенале «набор кнутов и пряников» для решения конфликта в регионе. Одновременно с этим, существование в период с 2005 по 2010 гг. должности специального представителя ЕС в Молдове, в задачу которого входило расширение вклада ЕС в усилия по поиску решения конфликта в Приднестровье и установление надежных связей со всеми вовлеченными в него сторонами, позволило Евросоюзу значительно расширить свои контакты с Приднестровьем. В настоящее время делегация ЕС в Молдове продолжает регулярное взаимодействие с Приднестровьем, которое, однако, не носит того же интенсивного характера, что и ранее, во времена деятельности Специального представителя и его аппарата.

Помимо этого, ЕС вместе с США участвует в качестве наблюдателя в переговорах в формате «5+2», основными договаривающимися сторонами на которых являются Россия, Молдова, Приднестровье, Украина и ОБСЕ. В повестке дня этих переговоров – три группы вопросов, позволяющих, в отличие от всех прочих переговоров, сделать более явно выраженный упор на права человека: социально-экономические проблемы, вопросы гуманитарной помощи и прав человека и всеобъемлющее урегулирование (включая организационные и политические аспекты и вопросы безопасности).

### **2.3.2. Стремление к обеспечению условий для поддержания мира: помощь, укрепление доверия, мониторинг**

Помощь со стороны ЕС может принимать разные формы, включая меры по укреплению доверия, гуманитарную помощь и оказание ограниченной поддержки силам гражданского общества на местах. В ходе своей деятельности в Грузии ЕС определило поддержку процесса мирного урегулирования внутренних конфликтов в этой стране в качестве одного из четырех приоритетов своей программы помощи Грузии, основной упор в рамках которой делается на постконфликтную реабилитацию, включая поддержку внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и достижение экономической стабильности. До 2008 г. ЕС являлся крупнейшим в Абхазии и Южной Осетии донором. В настоящее время, однако, Евросоюз больше не реализует в Южной Осетии никаких программ по причине выдвигания фактическими властями этой территории предварительных политических условий. Наряду со шведским Агентством международного сотрудничества в области развития (SIDA), Евросоюз до сих пор остается крупнейшим донором Абхазии, делая при этом акцент на поддержку проектов по улучшению положения местного населения: меры по укреплению доверия и программы в области образования, здравоохранения, обеспечения жизнедеятельности, развития базовой инфраструктуры и (или) восстановление жилья.

На протяжении достаточно длительного времени, Европейский союз оказывал поддержку мерам по укреплению доверия, финансируя такие проекты, как Механизм раннего реагирования по укреплению мер доверия (КОБЕРМ). Кроме того, предложил ряд проектов по защите прав человека на спорных территориях в целях осуществления в рамках Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ)

или Инструмента стабильности (ИС). Однако все эти инициативы носили узкий характер, с точки зрения тематики и объема<sup>145</sup>.

В целом, ЕС постоянно сталкивается с такими взаимосвязанными трудностями, как получение доступа в спорные субъекты, налаживание контактов с их фактическими властями и сбор информации о ситуации с правами человека на этих территориях. С тех пор, как в 2009 г. Россия фактически вынудила представителей ОБСЕ покинуть Южную Осетию, а наблюдателей ООН – Абхазию, мировое сообщество не имеет возможности осуществлять мониторинг ситуации в этих регионах. Делегации ЕС удалось установить двусторонние контакты с властями Абхазии (но не Южной Осетии), но не в той степени, что позволяла бы должным образом осуществлять мониторинг ситуации. ПРООН и УВКБ располагают значительно более широкими возможностями для оценки ситуации, однако имеющаяся у них информация не публикуется. Специальный представитель ЕС на Южном Кавказе<sup>146</sup> регулярно ездит в Южную Осетию в своем качестве сопредседателя Женевских переговоров, но не как Специальный представитель ЕС. В рамках мандата Миссии наблюдателей ЕС в Грузии (EUMM), включающего «стабилизацию, нормализацию и укрепление доверия», стабилизация предусматривает мониторинг нарушений прав человека и международного гуманитарного права. Однако *де-факто* власти Абхазии и Южной Осетии отказывают представителям EUMM в доступе на контролируемые ими территории.

Объем помощи, оказываемой Евросоюзом проектам по реабилитации и защите прав человека в Азербайджане, значительно меньше, чем в Грузии. Тем не менее, ЕС поддерживает меры по укреплению доверия в рамках проекта «Европейское партнерство за мирное урегулирование Нагорно-Карабахского конфликта» (ЕПНК), которые включают проведение исследований, анализ данных, учебные мероприятия, повышение потенциала и другие виды деятельности с участием целого ряда лиц, включая и представителей Нагорного Крабаха.

Пример подхода ЕС к созданию условий для мира представляет собой Приднестровье. Миссия Европейского союза по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM, 2005 г.) способствовало повышению эффективности борьбы с контрабандой и незаконной торговлей, что в свою очередь повысило цену, которую Приднестровью приходится платить за свою фактическую независимость. Помимо этого ЕС оказал поддержку силам гражданского общества и мерам по укреплению доверия в Приднестровье. Стремясь приблизить окончательное подписание Соглашения об ассоциации ЕС с Молдовой, Европейская комиссия подчеркнула свою готовность продолжить взаимодействие с фактическими властями Приднестровья для того, чтобы наглядно продемонстрировать им «значительные преимущества, которые может получить регион» для социального развития,

---

145. В 2001-2003 гг. ЕС оказывал поддержку деятельности Специального координационного центра (СКЦ) с участием правоохранительных органов Грузии и Южной Осетии. В качестве дополнительных примеров можно привести проект «Поддержка прав и социально-экономической интеграции ВПЛ из числа женщин Южной Осетии» и реализованный в 2009-2010 гг. проект «Поддержка внедрения международных стандартов в области защиты прав человека и доступа к правосудию в Абхазии». Следует, однако, признать, что название последнего из них скорее выдает желаемое за действительное, поскольку сам проект был весьма скромным по размаху (продолжительность - 12 месяцев, бюджет - всего 50 000 евро), и в основном предусматривал оказание бесплатной юридической помощи социально уязвимым группам и повышение информированности населения по правовым и правозащитным вопросам.

146. В задачи Специального представителя ЕС по конфликту в Грузии, обязанности которого были впоследствии переданы Специальному представителю ЕС на Южном Кавказе, входит налаживание контактов в регионе, оказание сторонам помощи в мирном решении конфликтов, поддержка мер по укреплению доверия и участие в поисках возможных решений существующих конфликтов. Следует отметить, что в ходе пересмотра мандата после встречи в Лиссабоне полномочия Специального представителя в области защиты прав человека были урезаны.

улучшения положения в области прав человека и модернизации экономики от участия в предстоящем Соглашении с Молдовой. В рамках Национальной индикативной программы (НИС) сотрудничества ЕС с Молдовой в области развития рекомендуется перенаправлять часть помощи, получаемой Молдовой от Европейской комиссии, соответствующим получателям в Приднестровье<sup>147</sup>.

В общем и целом, хотя подход ЕС к деятельности в странах, где существует проблема спорных субъектов, и отличается по интенсивности в каждом конкретном случае, основной акцент в ходе предпринимаемых при этом усилий делается на контакты с *де-юре* властями таких территорий и создание там условий для будущего мира, а не на долгосрочное урегулирование самого конфликта. В ЕС делают ставку на то, что деятельность по преобразованию государства, которому формально принадлежат спорные территории, например, Грузии, сделает его достаточно привлекательным и для таких спорных субъектов, что может повысить шансы на их реинтеграцию в будущем. Любые контакты, которые одновременно с такой основной деятельностью могут иметь место между Евросоюзом и *де-факто* властями спорных субъектов, носят ограниченный характер и максимально деполитизированы.

На практике, основное внимание к проведению реформ в формально признанных государствах направлено на долгосрочную перспективу и практически не отражается на повседневной жизни населения спорных субъектов. Помимо этого, программы реабилитации, способные повлиять на положение дел на спорных субъектах, прежде всего преследуют своей целью постепенное выведение отколовшихся регионов из изоляции, а проекты, носящие, как представляется, более резко выраженную политическую окраску – например, направленные на улучшение правозащитной инфраструктуры – отодвигаются при этом на второй план.

## 2.4. Организация Объединенных Наций

Из всех многочисленных механизмов, разработанных Организацией Объединенных Наций, внимание в ходе обсуждений на семинаре в основном уделялось проблемам доступа населения спорных субъектов к договорным органам и распространению на спорные субъекты действия специальных процедур. При этом речь не идет о таком механизме, как Универсальный периодический обзор (УПР)<sup>148</sup>, хотя эта процедура и предоставляет

---

147. Проекты, реализуемые в Молдове, включают иногда и Приднестровье (например, «Усиление правовой защиты и привлечение внимания общественности к фактам дискриминации и дурного обращения в Республике Молдова, включая Приднестровье» (вместе с «Промо-Лекс»); «Наведение мостов между НПО, коммерческими организациями и СМИ Молдовы, Украины и России с целью предотвращения конфликтов в Приднестровье»). В то же время, оказание поддержки силам гражданского общества в Приднестровье во многом затруднено действующими там ограничениями на получение НПО финансирования из-за границы. При планировании Евросоюзом новых видов помощи в рамках Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ) и программы «Негосударственные структуры и местные органы власти» (NSA-LA) учитывается мнение НПО, действующих как в самой Молдове, так и в Приднестровье.

148. Инициатива в рамках процедуры УПР, осуществляемой под эгидой Совета по правам человека (СПЧ), принадлежит отдельным государствам. Процедура позволяет странам-членам ООН периодически рассматривать состояние прав человека в каждой из них. УПР проводится Советом по правам человека и предусматривает подачу отчетов правительством страны, организациями гражданского общества и специальными докладчиками. Непризнанные, но *де-факто* существующие образования не участвуют в процедуре УПР, и все рекомендации СПЧ адресованы исключительно органам власти, чья юрисдикция *де-юре* распространяется на соответствующие спорные территории. Таким образом, хотя вопрос защиты прав человека на спорных территориях и подвергается обсуждению, процедура УПР отнюдь не являет собой пример творческого подхода к его поиску.

платформу для дискуссий по интересующему нас вопросу, но каждый раз сопровождается сильной политической компонентой<sup>149</sup>.

### **Договорные органы по правам человека**

В структуре ООН существует десять договорных органов по правам человека, в состав которых входят независимые эксперты, отслеживающие выполнение положений основных международных договоров по правам человека. Все государства, ратифицировавшие договор, обязаны принимать меры для того, чтобы каждый, кто находится на их территории, имели возможность пользоваться предусмотренными договором правами<sup>150</sup>. Девять из этих договорных органов<sup>151</sup> могут при определенных обстоятельствах рассматривать индивидуальные жалобы или обращения граждан. Однако реальное положение дел в настоящее время таково, что договорные органы ООН практически не в состоянии рассматривать сигналы, поступающие из спорных субъектов. Например, несмотря на то, что Комитету по правам человека и предоставлено право рассматривать индивидуальные жалобы на действия государств-участников, связанные с нарушениями прав, предусмотренных Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), до сих пор не получено ни одной жалобы на нарушения прав человека в спорных субъектах.

Еще одна задача, которую выполняют договорные органы, это мониторинг соблюдения государствами-участниками своих договорных обязательств. Согласно Статье 40 МПГПП, «участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав». При направлении своих рекомендаций соответствующему государству-участнику Совет по правам человека может учитывать и положение дел в спорных субъектах. Например, в 2009 г. Комитет подчеркнул, что, несмотря на утверждения правительства Молдовы о том, что его неспособность контролировать ситуацию в Приднестровье препятствуют положения МПГПП на этой территории, Молдова сохраняет «обязательство государства-участника обеспечивать уважение прав, признанных в Пакте, для населения Приднестровья в пределах его реальной власти»<sup>152</sup>. В связи с этим Комитет порекомендовал Молдове активизировать усилия по устранению факторов, препятствующих соблюдению положений Пакта в Приднестровье, и представить

---

149. Например, в ходе рассмотрения отчета Грузии в рамках УПР в 2010 г. Грузия и Россия продолжили свой территориальный спор, используя с этой целью процедурные вопросы и подразумеваемые ими последствия для обязательств по правам человека. Представители России утверждали, что Южная Осетия и Абхазия являются независимыми государствами, и таким образом положение с правами человека на их территории не входит в сферу компетенции Грузии. Грузия в свою очередь заявила, что эти территории оккупированы Россией и находятся под ее властью, а значит и ответственность за все происходящее там несет Россия. Стороны обвинили друг друга в «политизировании» процедуры УПР, а Рабочей группе УПР оставалось лишь признать, что рассмотрение вопросов политического и территориального характера не входит в сферу ее компетенции.

150. См. страницу договорных органов УВКПЧ ООН: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Сtrp.s/TreatyBodies.aspx> [<http://www.ohchr.org/RU/Сtrp.s/WelcomeСtrp..aspx> ]

151. МПГПП, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет против пыток, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по правам инвалидов, Комитет по защите всех людей от насильственного исчезновения, Комитет по защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка.

152. Комитет по правам человека, Девяносто седьмая сессия, 12-30 октября 2009 года, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 40 Пакта, Заключительные замечания Комитета по правам человека, Республика Молдова, ССРР/С/МДА/СО/24, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhspfQgftv24miQXmsibWTDK%2fLwx6yb32GyXuLZx8JuxGYBTKDIRGpFVQ%2f1KwEqKqW12aKu%2f70%2f1y%2b%2fTkfdmk5DjrvLJmFnoYdj07kgDkrpVAI>

в следующем отчете информацию о предпринятых в этом направлении мерах. Аналогичные рекомендации были также направлены в адрес Грузии<sup>153</sup> и Азербайджана<sup>154</sup>.

Аналогичным образом, в своем Заключении по Грузии в 2006 г. Комитет ООН против пыток указал, что, принимая во внимание тот факт, что Абхазия и Южная Осетия являются самопровозглашенными автономными республиками, «Комитет хотел бы напомнить государству-участнику о том, что полное запрещение пыток не допускает ссылок ни на какие исключительные обстоятельства»<sup>155</sup>. Интересно отметить, что в свою очередь Комитет по ликвидации расовой дискриминации обычно ограничивается одними лишь сожалениями по поводу невозможности выполнения и контроля за выполнением Конвенции на спорной территории, не упоминая при этом об ответственности ее формальных властей за такое положение дел<sup>156</sup>.

### **Специальные процедуры и Верховный комиссар ООН по правам человека**

Специальные процедуры Совета по правам человека реализуются независимыми экспертами, которым поручено докладывать и предоставлять Совету рекомендации по отдельным аспектам прав человека и их соблюдении в конкретных странах. В ходе этой деятельности им необходимо также посещать соответствующие страны<sup>157</sup>, в связи с чем и встает вопрос о получении доступа. Хотя 85 процентов государств-членов ООН (всего их 193) положительно отвечают на запросы о таких посещениях, вопрос о доступе на расположенные в пределах их границ спорные субъекты решается в индивидуальном порядке в каждом отдельно взятом случае.

Некоторые из этих специальных процедур особенно актуальны в контексте конкретных прав, нарушаемых в ходе конфликтов вокруг спорных субъектов. Например, в последние годы Специальный докладчик ООН по вопросу прав внутренне перемещенных лиц регулярно

153. Комитет по правам человека, Девяносто первая сессия, 2 ноября 2007 года, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 40 Пакта, Заключительные замечания Комитета по правам человека – Грузия, CCPR/C/GEO/CO/3, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhstNBq%2bgKf4e%2fR1Jt%2fY5Toy%2b3PHTzRmbinp%2bNrTjfqW2%2bYL4D1M767a02pC7ip63%2bL15HYlii%2bJxgaahJya27fn9pCR3GgABNGN7cHJj6jEKD> [перевод ЮМИНа: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Rgeorgia\\_2007.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Rgeorgia_2007.html) ]

154. Комитет по правам человека, Девяносто шестая сессия, 13-31 июля 2009 года, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 40 Пакта, Заключительные замечания Комитета по правам человека - Азербайджан, CCPR/C/AZE/CO/3, 13 августа 2009 г., <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhshv33kpiN1yQcFINQGeFnoIlyseCy%2bAmqbwWcUcDsiYzb9oFIIQl6%2b1xFFHnognbXBCJm9cWXP9EIoiEw8MXIIa5Unjkve2VGN6hOaiNg95%2b>

155. Комитет против пыток, Тридцать шестая сессия, 1-19 мая 2006 года, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 19 Конвенции, Выводы и рекомендации Комитета против пыток, Грузия, CAT/C/GEO/CO/3, 25 июля 2006 г., <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqbBZ6870iKEmC%2b7Xz7mR2kKzWjjiWJXX0sXq5ROPwT0yhPVj9VrePDgEEnlyWheVcqceO%2fKIIIG0KH4i2iEsCK8%2fQYgJ%2bfWwJqSATxqEb%2b8>

156. См., например, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Семьдесят шестая сессия, 8 августа-2 сентября 2011 г., Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Конвенции, Грузия, CERD/C/GEO/CO/4-5, 20 September 2011, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsuh9J2cqmL1NA4hM%2b%2fajGw54%2bxFevWWyPz0qSisxarboe3oWCfRh5wnJvSsxheBSap9Nj98mJkhBEZ%2bRKHUV1EHanZxFLn28t2dZ9g%2fUdJ>

157. Помимо этого, их деятельность может включать в себя реагирование на конкретные дела или имеющие прецедентный характер нужды более широких слоев населения посредством направления соответствующих обращений в государственный и иные органы для привлечения их внимания к фактам нарушений, а также проведение тематических исследований, получение консультаций экспертов, участие в разработке международных стандартов в области прав человека, участие в мероприятиях по адвокации и повышению информированности населения и консультирование по техническим вопросам международного сотрудничества.

посещал Грузию (в 2000, 2006, 2008, 2009, 2010 и 2013 гг.) и Азербайджан (в 1997, 2007, 2010 и 2014 гг.). В ходе этих визитов в частности оказывалось содействие инициативам по внесению изменений в законодательство о внутренне перемещенных лицах, в особенности в Грузии.

В ходе своего визита в 2010 г. Специальный представитель смог побывать в Абхазии. В то время, как большая часть его рекомендаций была адресована центральному правительству в Тбилиси – в частности, по поводу того, что «Закон об оккупированных территориях» не должен препятствовать оказанию гуманитарной помощи населению и возвращению перемещенных лиц – Специальный представитель ООН также призвал *де-факто* власти Абхазии создать условия для массового возвращения<sup>158</sup>.

Однако обстановка, сложившаяся в регионе во время последующих визитов в Грузию экспертов, действующих в рамках различных Специальных процедур ООН<sup>159</sup>, не позволила им, включая и Специального докладчика ООН по вопросу прав внутренне перемещенных лиц, вновь посетившего страну в июне 2013 г. с контрольным визитом<sup>160</sup>, побывать в Абхазии или Южной Осетии. Завершив свой визит в Грузию в мае 2014 г., Верховный комиссар ООН по правам человека Нави Пиллэй выразила сожаление о том, что «несмотря на многократные усилия и просьбы Генерального Секретаря, моему аппарату продолжают отказывать в возможности посещения Абхазии и Южной Осетии»<sup>161</sup>. Подчеркнув, что положение перемещенных лиц, проживающих в Абхазии и Южной Осетии, «вызывает озабоченность и тревогу», г-жа Пиллэй в эмоциональной форме выразила сожаление о том, что «Южная Осетия превратилась в одно из самых недоступных мест на земле, куда закрыта дорога всем международным организациям, кроме Международного комитета Красного Креста», и что «эта изоляция в последние месяцы только ухудшилась».

Трудности, с которыми приходится сталкиваться при оценке ситуации в Нагорном Карабахе и Крыму, во многом сходны. Должностные лица ООН, действующие в рамках Специальных процедур, посещают Азербайджан нечасто, а когда бывают там, то в Нагорный Карабах не попадают<sup>162</sup>. Помощнику Генерального секретаря ООН по правам человека Ивану Симоновичу отказали в начале марта 2014 г. во въезде в Крым<sup>163</sup>. В апреле 2014 г. туда

158. Совет ООН по правам человека, Дополнение к Отчету Представителя Генерального Секретаря по вопросу прав внутренне перемещенных лиц Уолтера Калина (Walter Kälin) по результатам контрольного визита в Грузию, A/HRC/16/43/Add.3 23 декабря 2010 г., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/179/12/PDF/G1017912.pdf?OpenElement>

159. Включая Рабочую группу ООН по произвольным задержаниям (2011 г.) и Специального докладчика ООН по вопросу прав на свободу мирных собраний и ассоциаций (2012 г.)

160. Специальный докладчик ООН выразил «сожаление о том, что ему не удалось посетить Абхазию и регион Цхинвали/Южную Осетию». Пресс-релиз УВКПЧ, UN expert welcomes new opportunities for internally displaced persons in Georgia («Эксперт ООН приветствует новые возможности для перемещенных лиц в Грузии»), 17 июня 2013 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Сtr.s/DisplayNews.aspx?NewsID=13461&LangID=E> (на англ. языке)

161. Она также добавила: «Я лично предприняла усилия к тому, чтобы визит состоялся, но нам опять отказали. Мое вчерашнее посещение поселка для ВПЛ и линии административной границы с Южной Осетией подтвердили сложившееся у меня мнение о том, что необходимо уделять больше внимания положению с правами человека в Южной Осетии и Абхазии». Пресс-релиз УВКПЧ, Pillay praises Georgia's plan to introduce comprehensive human rights reforms («Пиллэй похвалила Грузию за намерение провести всеобъемлющие реформы в области прав человека», Вступительные замечания Верховного комиссара ООН по правам человека Нави Пиллэй на пресс-конференции в Тбилиси, Грузия, 21 мая 2014 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Сtr.s/DisplayNews.aspx?NewsID=14624&LangID=E> (на англ. языке)

162. Недавние визиты Специального докладчика по ВПЛ (2014 г.), Специального докладчика по вопросу насилия в отношении женщин (2013 г.) и Специального докладчика по вопросу о праве на здоровье (2012 г.)

163. Пресс-релиз УВКПЧ, Senior UN human rights official visits Ukraine («Визит высокопоставленного чиновника ООН по правам человека на Украину», 7 марта 2014 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Сtr.s/DisplayNews.aspx?NewsID=14624&LangID=E> (на англ. языке)

не пустили Специального докладчика ООН по делам национальных меньшинств, но ему удалось встретиться с представителями меньшинств за пределами Крыма<sup>164</sup>.

Должностным лицам ООН, действующим в рамках Специальных процедур, значительно легче получить доступ в Приднестровье, о чем свидетельствует визит в Молдову Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике (2012 г.) и визит Специального докладчика по вопросу о крайней бедности и правах человека (2013 г.). Им удалось побывать в Приднестровье и провести встречи с представителями организаций и местного населения по обе стороны Днестра.

### **Возможности для инновационных подходов**

Интересно отметить, что возможности для практического сотрудничества в области прав человека между механизмами ООН и фактическими и формальными властями на самом деле существуют. Они представляют собой нечто среднее между Специальными процедурами и договорными органами.

Наличие таких возможностей описано в опубликованном в феврале 2013 г. первом отчете ООН, посвященном исключительно положению в области прав человека в Приднестровье. Этот отчет<sup>165</sup> стал результатом трех визитов независимого Старшего эксперта ООН и бывшего Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга в Приднестровье. В 2011 г., в ходе своего визита в Молдову, Приднестровье также посетила Верховный комиссар ООН по правам человека Нави Пиллэй<sup>166</sup>. Она провела ряд встреч с представителями *де-факто* властей территории, отметив позднее, что они прошли в общей атмосфере осознания факта того, что «технические специалисты в области прав человека... на самом деле способствуют улучшению положения населения на местах».

Отчет г-на Хаммарберга исходит из того факта, что Приднестровье в одностороннем порядке приняло на себя обязательство соблюдать ряд основных международных договоров, включая два Пакта ООН о правах человека, Европейскую Конвенцию о защите прав человека и Конвенцию о правах ребенка. Отметив, что не все законодательство территории соответствует указанным договорам, г-н Хаммарберг порекомендовал произвести пересмотр основных действующих в Приднестровье правовых актов с целью устранения имеющихся в них расхождений с международными стандартами в области прав человека. С удовлетворением отметив широкое содействие, оказанное г-ну Хаммарбергу *де-факто* властями Приднестровья

---

164. Пресс-релиз УВКПЧ, Заявление Специального докладчика ООН по вопросам меньшинств Риты Ишак по результатам официального визита на Украину 7-14 апреля 2014 г., 16 апреля 2014 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Стр.s/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E> (на англ. языке)

165. Отчет Старшего эксперта ООН Томаса Хаммарберга по правам человека в регионе Приднестровье Республики Молдова, 14 февраля 2013 г., <http://www.un.md/publicdocget/41/>

166. ООН, Аппарат Верховного комиссара ООН по правам человека, пресс-конференция Верховного комиссара ООН по правам человека Нави Пиллэй по завершении визита в Республику Молдова, 4 ноября 2011 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Стр.s/DisplayNews.aspx?NewsID=11569&LangID=E> (на англ. языке)

Верховный комиссар по правам человека Пиллэй также заявила: «Согласно Резолюции № 48/141 Генеральной Ассамблеи ООН, в круг моих обязанностей входит защита всех прав человека для всех. Соответственно, мне необходим доступ и возможность взаимодействовать с теми, кто фактически контролирует ту или иную территорию для того, чтобы помочь тем, кто нуждается в помощи. Потому, что приоритет всей моей деятельности – это защита прав человека, особенно прав наиболее уязвимых лиц. Я хотела бы подчеркнуть, что сотрудничество моего аппарата с фактическими властями в области прав человека не является признанием их легитимности. Мое присутствие в Тирасполе лишь подчеркивает еще раз ответственность, лежащую на фактических властях региона, а то и их прямую обязанность соблюдать права человека и с этой целью сотрудничать со всеми международными и региональными правозащитными механизмами, заинтересованными в решении этого вопроса».

и предоставленную ему возможность ознакомиться с регионом, Верховный комиссар призвала официальный Тирасполь «решить глубоко укоренившиеся проблемы, обозначенные в отчете, и в полном объеме реализовать содержащиеся в нем рекомендации, включая и план действий в области прав человека»<sup>167</sup>.

В ходе своего визита в Молдову – включая Приднестровье – в апреле 2014 г. заместитель Верховного комиссара ООН по правам человека Флавия Пансьери имела возможность ознакомиться с ходом реализации рекомендаций, содержащихся в отчете г-на Хаммарберга. Она приветствовала принятие *де-факто* властями Приднестровья плана реализации указанных рекомендаций и посоветовала им держать вопрос на контроле<sup>168</sup>.

Вышеописанный подход к решению вопроса свидетельствует о том, что защита прав человека в спорных субъектах отнюдь не представляет собой неизбежную черную дыру. Такой подход следует применять в отношении и других спорных субъектов, к чему должны совместно стремиться все соответствующие международные организации.

## 2.5. Международный уголовный суд

Международный уголовный суд (МУС) является первым постоянно действующим договорным международным уголовным судом, учрежденным на основе Римского статута принятого 17 июля 1998 г. Суд официально начал свою деятельность 1 июля 2002 г. В настоящее время участниками суда являются 122 государства. МУС рассматривает дела по обвинениям в наиболее серьезных международных преступлениях, таких как геноцид, преступления против человечества и военные преступления. МУС объявил о предстоящем проведении предварительного рассмотрения событий в Южной Осетии (включающих войну между Россией и Грузией в 2008 г.) и Украине (отдельных фактов, имевших место во время протестов на Майдане). ФИДН и местные силы гражданского общества призвали правительство Украины признать юрисдикцию МУС в отношении преступлений, совершенных в Крыму, пик которых пришелся на март 2014 г., а также в отношении иных преступлений, совершенных в восточных районах Украины.

### **Южная Осетия**

Грузия ратифицировала Римский статут 5 сентября 2003 г., тем самым признав юрисдикцию МУС в отношении преступлений совершенных на территории Грузии ее гражданами в период после 1 декабря 2003 г. 14 августа 2008 г. Офис прокурора МУС заявил о начале предварительного рассмотрения событий в Грузии.

В ходе предварительного рассмотрения Офис прокурора определяет, отвечает ли ситуация правовым критериям, установленным Римским статутом для проведения полномасштабного

167. ООН, Аппарат Верховного комиссара ООН по правам человека, Human rights do not have any borders: Pillay («Пиллэй: права человека не знают границ»), 14 февраля 2013 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Стр.s/DisplayNews.aspx?NewsID=12991&LangID=E> (на англ. языке)

168. Она также призвала тираспольские власти со всей серьезностью рассмотреть возможность предоставления организациям гражданского общества более широких возможностей для деятельности на левом берегу Днестра и участия в реализации рекомендаций Старшего эксперта Хаммарберга. Пресс-релиз УВКПЧ, Заявление заместителя Верховного комиссара ООН по правам человека Флавии Пансьери по завершении ее визита в Республику Молдова, 11 апреля 2014 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Стр.s/DisplayNews.aspx?NewsID=14498&LangID=E> (на англ. языке)

расследования. При этом оценке подвергаются такие факторы, как юрисдикция, приемлемость (взаимодополняемость и тяжесть) и интересы правосудия. Офис прокурора может начать предварительное рассмотрение на основании а) информации, направляемой гражданами, группами лиц, государственными органами, межгосударственными или неправительственными организациями<sup>169</sup>; б) по представлению государства-участника или Совета Безопасности; или с) заявления о признании юрисдикции Суда согласно статье 12 (3) Римского статута от государства, ранее не являвшегося участником Статута<sup>170</sup>.

Предметом предварительного рассмотрения являются столкновения между силами Южной Осетии и грузинской армией, переросшие в вооруженный конфликт. Этот конфликт, после вмешательства в него России, приобрел международный характер<sup>171</sup>. Преступления, о факте совершения которых были поданы заявления, включают в себя принудительное перемещение грузинского населения, нападения на миротворцев, противозаконные нападения на гражданское население и объекты, уничтожение имущества, грабежи, пытки и другие виды жестокого обращения<sup>172</sup>. Правовой анализ имеющейся информации дает Офису прокурора основания полагать, что, как минимум, имело место совершение силами Южной Осетии преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, а именно применение пыток, уничтожение имущества и грабежи<sup>173</sup>. Имеются также основания полагать, что силы Южной Осетии, как минимум, совершили преступление против человечности, в частности, депортации или насильственное перемещение населения<sup>174</sup>.

Для принятия рассмотрения дела в Суде, оно должно удовлетворять условиям взаимодополняемости правосудия и тяжести преступлений. Офис прокурора установил, что расследование преступлений, о совершении которых были поданы заявления, еще не завершено ни в Грузии, ни в России. А это означает, что вопрос о взаимодополнении продолжает оставаться открытым, так как юрисдикция МУС начинается лишь в тех ситуациях, где государство, в юрисдикции которого находится дело, не желает или не в состоянии проводить расследование и наказывать виновных<sup>175</sup>. В мае 2013 г. Генеральная прокуратура Грузии проинформировала МУС о том, что в отношении преступных действий, о совершении которых были поданы заявления, «в настоящее время проводится расследование», при этом основное внимание уделяется обвинениям в совершении военных преступлений<sup>176</sup>. Организована следственная бригада из восьми человек, и 25 сентября 2013 г. в МУС была направлена информация о ее функциях, процессуальных подходах и уже предпринятых следственных действиях<sup>177</sup>. Тем не менее, гражданское общество Грузии выразило озабоченность и сомнения по поводу способности национальной прокуратуры провести вызывающее доверие расследование и судопроизводство по его итогам.

---

169. Статья 15 (2) Римского статута Международного уголовного суда (1998 г.)

170. Международный уголовный суд, Офис прокурора, Отчет о деятельности по предварительному рассмотрению-2013 г., стр. 3, пункт 1

171. Там же, стр. 38, пункт 156

172. Там же, стр. 38, пункты 157-162

173. Там же, стр. 39, пункт 163

174. Там же, стр. 39, пункт 164

175. Статья 17 Римского статута Международного уголовного суда (1998 г.)

176. Международный уголовный суд, Офис прокурора, Отчет о деятельности по предварительному рассмотрению-2013 г., стр. 40, пункт 168

177. Там же

Что касается России, то в ходе проведения расследования Следственный комитет Российской Федерации столкнулся со значительными трудностями, включая якобы имеющий место отказ правительства Грузии от сотрудничества и дипломатическую неприкосновенность иностранных (т. е. грузинских) официальных лиц, которым в противном случае могли бы быть предъявлены обвинения<sup>178</sup>.

## **Крым**

Хотя Украина и не является государством-участником МУС, в апреле 2014 г. она подала заявление о признании юрисдикции Суда в отношении преступлений, совершенных на ее территории в период между 21 ноября 2013 г. и 22 февраля 2014 г. Вслед за этим, 25 апреля 2014 г., Офис прокурора объявил о проведении предварительного расследования.

Таким образом, Украина признала юрисдикцию Суда лишь в отношении преступлений, совершенных во время протестов на Майдане в период между 21 ноября 2013 г. и 22 февраля 2014 г. В связи с этим есть риск, что многие преступники останутся безнаказанными, поскольку за пределами этого ограниченного временного отрезка, на который распространяется юрисдикция Суда, остаются другие очень серьезные происшествия, имевшие место в Крыму, а также в Одессе и восточных регионах страны<sup>179</sup>.

Соответственно, для того чтобы обеспечить надлежащее судебное рассмотрение самых серьезных преступлений, имеющих международное значение, Украине следует расширить временные рамки юрисдикции Суда. Украина подписала Римский статут в 2000 г., однако в 2001 г. этот шаг был признан противоречащим Конституции Украины, и Статут так никогда и не был ратифицирован. 14 мая 2014 г. 199 депутатов Верховной Рады выступили в поддержку проекта соответствующей поправки к Конституции для урегулирования этой ситуации<sup>180</sup>. Есть надежда, что этот проект получит у депутатов широкую поддержку и это позволит новому правительству Украины внести свой вклад в борьбу с безнаказанностью, так как страна станет полноправным участником МУС.

Согласно Статье 126 Статута, он вступит в силу в Украине лишь «в первый день месяца, следующего после 60-го дня после сдачи ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении». Это означает, что даже при условии ратификации Статута Украиной его действие не будет распространяться на период между 23 февраля и днем, когда Римский статут вступит в силу после ратификации. Таким образом, для признания подсудности Суду преступлений, якобы совершенных в Крыму, понадобится дополнительное заявление страны на этот счет.

---

178. Там же, пункт 170

179. FIDH, Ukraine: New Government can End Impunity by Joining ICC («Украина: новое правительство может положить конец безнаказанности, став членом МУС»), 9 июля 2014 г., <http://www.fidh.org/en/eastern-europe-central-asia/ukraine/15731-ukraine-new-government-can-end-impunity-by-joining-icc> (на англ. языке)

180. Там же

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

## Практические решения по предотвращению правового вакуума

Для FIDH целью организации данного семинара было привлечение внимания к трудностям, с которыми сталкиваются 3,3 миллиона человек, проживающих в пяти спорных субъектах Восточной Европы, охватывающих в совокупности 47 223 кв. км. Положение лиц, проживающих в спорных субъектах, осложняется и тем, что их права нарушаются на нескольких уровнях. С одной стороны, им приходится мириться с нарушениями прав, характерными для любой замкнутой политической системы, например, права на свободу ассоциаций, выражения и собраний, права на защиту и доступ к правосудию. С другой стороны, их права – право на жизнь, право знать правду, и т.д. – нарушаются в ходе конфликтов в этих спорных субъектах. Кроме того, им приходится сталкиваться со специфическими реалиями своего статуса как подданных спорных субъектов: ограничениями права на свободу передвижения, прав собственности, прав на гражданство, охрану здоровья, образование и т. д.. Многие права (в частности, право на доступ к правосудию) одновременно нарушаются на всех трех уровнях.

Лица, проживающие в спорных субъектах, не имеют доступа к средствам правовой защиты, вследствие чего складывается ситуация правового вакуума. Местных механизмов защиты нет, или они малоэффективны, а доступ к региональным или международным механизмам закрыт. В результате нарушители прав человека в спорных субъектах действуют в полной безнаказанности. Спорные субъекты находятся за пределами зоны действия международного права, а их население - в изоляции.

Само собой разумеется, что каждый спорный субъект сугубо индивидуален в том, что касается степени и характера нарушений, политических обязательств *де-факто* властей, конкретных возможностей доступа и открытости органов власти. В то время, как Приднестровье, например, в одностороннем порядке обязалось уважать международные Пакты о правах человека и, как правило, допускает на свою территорию международных наблюдателей, рассматривающих и фиксирующих состояние дел в регионе, в Нагорном Карабахе это пока невозможно.

Эти специфические и, в то же время, такие сходные ситуации требуют от мирового сообщества координированных действий – на всех уровнях и совместно с *де-юре* и *де-факто* властями и силами гражданского общества. По общему мнению, сформировавшемуся в ходе обсуждений на семинаре, мировое сообщество отступило со своих позиций из-за трудностей, связанных с защитой прав человека в спорных субъектах, по причине безысходности затянувшихся переговоров об урегулировании связанных с ними конфликтов. Судя по всему, тот факт, что эти конфликты в настоящее время в большинстве случаев «заморожены» и активные боевые действия там не ведутся, явно снизил остроту восприятия происходящего на спорных

территориях, хотя права человека в этих регионах нарушаются десятилетиями. С другой стороны, соображения геополитического характера и растущая угроза «размораживания» ряда этих конфликтов по всей вероятности лишь способствуют их затягиванию, парализуя готовность мирового сообщества к принятию решительных мер.

Среди международных организаций бытует мнение, что лица, проживающие в спорных субъектах, могут попробовать добиться справедливости, обратившись в международные судебные (например, Европейский суд по правам человека) или квазисудебные (например, Комитет ООН по правам человека) органы. Отказываясь признать саму возможность существования правового вакуума, ЕСПЧ прибегает в ходе своей деятельности к весьма любопытной практике, возлагая в отдельных случаях ответственность за нарушения прав человека в спорных субъектах как на *де-юре* правительство страны, так и на *де-факто* органы власти, контролирующие ситуацию на местах. Тем не менее, ЕСПЧ, разумеется, не имеет возможности напрямую взаимодействовать с *де-факто* властями, не признанных большинством стран мира образований, да и вопрос об исполнении решений ЕСПЧ фактически лежит за пределами юрисдикции Суда.

Именно здесь возможность воспользоваться средствами правовой защиты, предлагаемыми ЕСПЧ, и должна быть дополнена действиями политического характера со стороны иных организаций, а именно: Совет Европы, ОБСЕ, ООН или ЕС. В распоряжении этих межправительственных организаций есть целый арсенал мер, таких, как участие в мирных переговорах, дипломатические контакты с *де-юре* и, реже, *де-факто* властями, программы мер по укреплению доверия, мониторинг положения в области прав человека, оказание поддержки силам гражданского общества и правозащитникам и т. д.

Влияние, оказываемое этими межправительственными организациями на положение дел на местах, по большей части зависит от их способности получить доступ в спорный субъект, возможностей для ведения продуктивного диалога с ее *де-факто* властями и, в конечном итоге, общих перспектив решения конфликта. Это, однако, не означает, что межправительственные формирования полностью бессильны.

Хотя межправительственным организациям следует использовать свой авторитет для оказания сторонам содействия в мирном урегулировании конфликтов, приведших к появлению спорных субъектов, они не должны опускаться до банального наблюдения за конфликтами на повседневном уровне или участия в затяжных мирных переговорах. Они должны гибко координировать усилия, направленные на достижение конкретных улучшений в области защиты прав человека в спорных субъектах. Само собой разумеется, что для успешной деятельности по защите прав человека на таких территориях требуется наличие политической воли у всех заинтересованных сторон. Мировое сообщество должно приложить все усилия к тому, чтобы стимулировать такую политическую волю любыми доступными средствами.

Помимо этого, мировому сообществу не следует прикрывать свое бездействие отсутствием в настоящий момент политической воли у вовлеченных в конфликты сторон. Необходимо предпринимать активные усилия по поиску творческих и инновационных решений проблемы вакуума, и не просто правового вакуума, а фактически пустого пространства между двумя мирами: правовым и (гео)политическим.

В распоряжении мирового сообщества есть немало рычагов воздействия, однако до сих пор их применение в том или ином сочетании лишь незначительно отражалось на реальной способности населения спорных субъектов реализовать свои права. В ходе поиска творческих решений может понадобиться использование существующих мер воздействия не только в иных сочетаниях, но и более эффективным образом и на других уровнях. Пример отчета Хаммарберга по Приднестровью должен побудить все международные организации активизировать усилия по налаживанию практического творческого сотрудничества с *де-факто* властями спорных территорий, начиная с деятельности по стимулированию среди них готовности в одностороннем порядке принять на себя обязательства по соблюдению международных стандартов в области прав человека. Помимо этого, усиление роли и авторитета гражданского общества в спорных субъектах напрямую, а там, где это невозможно, косвенным образом, может помочь заполнить образовавшийся вакуум, по крайней мере, частично. В противном случае, следует ожидать, что зона безнаказанности еще более расширится, а сфера деятельности гражданского общества сократится, и это значительно затруднит населению доступ к международным правозащитным механизмам.

Мировое сообщество не может себе позволить бросить три с лишним миллиона человек на произвол судьбы в ожидании политического урегулирования конфликтов, заложниками которых они оказались. Эти конфликты не дают населению возможность реализовывать свои основные права, а в свете нынешней геополитической обстановки такое урегулирование, судя по всему, отодвигается все дальше и дальше. Мировое сообщество не просто в ответе за этих людей; вполне вероятно, что решение вопроса защиты их прав представляет собой ключ к решению и самих конфликтов. До тех пор, пока судьбы населения этих территорий остаются принесенными в жертву геополитическим играм, вопрос их прав будет и дальше находиться в вакууме. С другой стороны, предоставление населению спорных субъектов доступа к возможностям для реализации своих прав может, при поддержке независимых сил гражданского общества и демократического мировосприятия, позволить сместить акцент в подходах к проблеме спорных территорий с исключительной роли государства на самодовлеющую ценность общества и составляющих его индивидуумов. В конечном итоге, поддержка правозащитного подхода к решению конфликтов, в частности, за счет более широкого привлечения сил гражданского общества к участию в мирных переговорах, усиления их роли в обществе и оказания активного содействия мерам по укреплению доверия, основанным на уважении прав человека, может помочь мирному решению конфликтов через соблюдение правовых норм, а не другие варианты урегулирования.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Международным участникам процесса:

- Усилить акцент на права человека – и не только в ходе решения гуманитарных вопросов и усилий по разрешению конфликтов, а как более общий подход к управлению конфликтами, процессу мирных переговоров и построению отношений с формальными и фактическими властями. Систематически проводить обсуждения ситуации с правами человека в ходе международных переговоров и иных встреч («5+2», Женевский процесс, Минский процесс, Механизмы по предотвращению и реагированию на инциденты на осетино-грузинской госгранице). Предлагать конкретные решения проблем, с которыми сталкивается население спорных субъектов, а также оказывать всемерную поддержку деятельности независимых сил гражданского общества, направленной на то, чтобы сделать права человека неотъемлемой частью решения любого конфликта;
- придать первоочередное значение урегулированию «замороженных конфликтов» и поиску конкретных способов улучшения защиты прав человека в спорных субъектах в ходе использования политических инструментов, в частности, планирования работы в рамках программы Восточного партнерства ЕС и переговоров о подписании Соглашений об ассоциации с ЕС, основывая их на конкретных критериях оценки;
- усилить финансовую и политическую поддержку проектов правозащитной направленности; усилить поддержку мер по укреплению доверия, уделяя больше внимания правозащитным подходам;
- независимо от успеха или неуспеха мирных переговоров поощрять деполитизированное сотрудничество между *де-факто* и *де-юре* властями в области прав населения спорных субъектов, испытывающих на себе негативные последствия конфликта (свобода передвижения, имущественные права, право на гражданство, охрану здоровья, образование и т. д.);
- поощрять усилия *де-юре* властей по облегчению доступа в спорные субъекты, в частности, за счет отказа от принятия законов, предусматривающих уголовную ответственность за посещение таких территорий;
- поощрять усилия *де-факто* властей по облегчению доступа в спорные субъекты, в частности, посредством направления соответствующих приглашений сотрудникам Специальных процедур ООН и иных международных мониторинговых механизмов в области прав человека, а также следователям ЕСПЧ.
- Поощрять личные контакты и расширять объем финансовой, политической и технической помощи независимым организациям гражданского общества и правозащитникам в спорных субъектах, особенно в целях:
  - расширения их возможностей, в частности, для проведения мониторинга ситуации в области прав человека в спорных субъектах и оказанию юридической помощи лицам, чьи права нарушаются;
  - усиления защиты, расширения возможностей и содействия росту авторитета правозащитников, в частности, посредством всеобъемлющей и творческой реализации соответствующих рекомендаций, например таких, как методические руководства ЕС и ОБСЕ по правозащитникам, и поддержки таких проектов правозащитников, которые выходят за пределы спорных субъектов;
  - оказания им помощи в реализации проектов правозащитного характера, направленных на повышение информированности общественности в спорных субъектах о положении дел в области прав человека, а также на мониторинг соблюдения прав человека и принятия мер по их защите;

- поддержки их стремления стать основной движущей силой проектов по укреплению доверия с участием сил гражданского общества; при этом следует уделить особое внимание поддержке правозащитных проектов по укреплению доверия, в частности, оказанию авторам таких проектов помощи при разработке комплексных планов взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами, включая, по возможности, *де-факто* власти; а также для поддержки более широкого использования ими имеющихся форумов: региональных (например, правозащитный форум гражданского общества Южного Кавказа) и международных (например, Форум гражданского общества Восточного партнерства); такие форумы помогают в более нейтральной обстановке и в сотрудничестве с силами гражданского общества государства *де-юре* и других стран преодолевать стоящие перед правозащитниками трудности.
- Творчески подходить к разработке мер, позволяющих обеспечить принятие *де-факто* властями политических обязательств по уважению прав человека, не занимая при этом какой-либо определенной позиции в вопросе о признании спорных территорий, а именно:
  - всячески побуждать *де-факто* власти к принятию обязательств по уважению международных норм и пактов в области прав человека и разработке внутренних Кодексов прав человека, для этого, при необходимости, консультировать их по техническим вопросам;
  - всячески побуждать *де-факто* власти обеспечивать населению реальный доступ к средствам правовой защиты, предлагаемым в рамках фактически существующей местной системы правосудия, или предоставлять им возможность обращаться с этой целью в суды формально признанного государства;
  - продолжать настаивать на посещениях спорных субъектов с целью стимулирования диалога по вопросам прав человека с фактическими властями и силами гражданского общества таких территорий; в идеале такие поездки должны завершаться конкретными отчетами о положении в области прав человека на спорных территориях – в духе Отчета Хаммарберга о положении в области прав человека в Приднестровье;
  - активизировать контакты с независимыми силами гражданского общества в спорных субъектах с целью использования их опыта и результатов мониторинга положения в области прав человека;
  - По возможности привлекать международных экспертов для проведения независимого анализа *де-факто* законодательств, структур и политических обязательств в области прав человека – по образцу и подобию анализа на соответствие положениям МПГПП и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, проведенного в Тайване;
  - рекомендовать Украине ратифицировать Римский статут Международного Уголовного Суда и подать заявление о расширении юрисдикции МУС на всю территорию Украины, начиная с 22 февраля 2014 г. и далее.

### **Де-факто властям:**

- в одностороннем порядке принять на себя обязательства по соблюдению международных стандартов в области прав человека и соответствующих пактов;
- сотрудничать со всеми сторонами, заинтересованными в разработке для фактических властей Кодекса прав человека, и, если применимо, включить нормы такого Кодекса в фактически действующую Конституцию или законодательство субъекта;
- принять меры по облегчению доступа в спорные субъекты, в частности, посредством направления соответствующих приглашений сотрудникам Специальных процедур ООН и иных международных мониторинговых механизмов в области прав человека, а также

следователям ЕСПЧ;

- признать за независимым гражданским обществом право на независимое существование и способствовать его дальнейшему развитию;
- способствовать началу в спорных субъектах диалога по вопросам демократии и прав человека, для чего, в частности, гарантировать право на свободу самовыражения, свободу СМИ и свободу собраний, а также поощрять дальнейшее развитие независимого гражданского общества и его контакты с гражданским обществом за пределами спорного субъекта;
- гарантировать населению доступ к средствам правовой защиты, равноценным действующим в судебном и административном порядке в *де-юре* признанном государстве;
- воздерживаться от принятия дискриминационного законодательства и правоприменительной практики в отношении лиц, прибывающих из государства *де-юре*;
- сотрудничать с *де-юре* властями с целью устранения конкретных нарушений прав человека, прямо проистекающих из статуса субъекта как спорного (свобода передвижения, имущественные права, право на гражданство, охрану здоровья, образование и т. д.); при этом следует воздерживаться от увязывания возможности такого сотрудничества с решением вопросов «высокой политики», обсуждаемых в ходе мирных переговоров;
- сотрудничать с международными и национальными организациями, занимающимися расследованием международных преступлений и наказанием виновных; это также относится к любым возможным будущим расследованиям и судебным процессам, проводимым Международным уголовным судом.

#### **Де-юре властям:**

- способствовать облегчению доступа в спорные субъекты, в частности, за счет отказа от принятия законов, предусматривающих уголовную ответственность за посещение этих субъектов;
- воздерживаться от принятия дискриминационного законодательства и правоприменительной практики в отношении лиц, прибывающих из спорных субъектов;
- признать за независимым гражданским обществом право на независимое существование и способствовать его дальнейшему развитию;
- сотрудничать с *де-факто* властями с целью устранения конкретных нарушений прав человека, прямо проистекающих из статуса субъекта как спорного (свобода передвижения, имущественные права, право на гражданство, охрану здоровья, образование и т. д.); при этом следует воздерживаться от увязывания возможности такого сотрудничества с решением вопросов «высокой политики», обсуждаемых в ходе мирных переговоров;
- сотрудничать с международными и национальными организациями, занимающимися расследованием международных преступлений и наказанием виновных; это также относится к любым возможным будущим расследованиям и судебным процессам, проводимым Международным уголовным судом.

#### **Независимым силам гражданского общества и донорам в самих спорных субъектах, а также на национальном и международном уровнях:**

- поощрять развитие демократической культуры в обществе и правозащитных подходов к решению существующих в спорных субъектах проблем; продвигать понимание того, что права человека универсальны и неделимы; воздерживаться от обсуждения самой возможности дискриминации и выборочной или частичной применимости прав человека;

- способствовать проведению исследований и обмену опытом по вопросу конкретных тенденций нарушения прав человека, имеющих место в спорных субъектах, в частности, в целях разработки конкретных планов мероприятий для каждого такого субъекта; желательно включать в такие планы перечень параметров, за которыми необходимо вести мониторинг, и их критических величин, а также анализ конкретных шагов (или их отсутствия), предпринимаемых *де-факто* властями и иными заинтересованными сторонами;
- расширять поддержку правозащитников для повышения их авторитета, возможностей и безопасности;
- активизировать обмены, техническое сотрудничество и дискуссии по общим аспектам решений конкретных проблем правозащитного характера, с которыми приходится сталкиваться населению спорных субъектов – без увязки таковых с вопросом границ и юридического статуса последних;
- активизировать, при поддержке международных НПО и межправительственных организаций, мониторинг положения в области прав человека в спорных субъектах, делая особый упор на права меньшинств и риторику ненависти; усилить правозащитную составляющую решений, предлагаемых для улучшения положения населения спорных субъектов; развернуть мобильные региональные группы мониторинга;
- углублять сотрудничество НПО с социальными медиа для оперативного распространения информации о нарушениях прав человека и более эффективного противостояния пропагандистской риторике;
- активизировать усилия по повышению правосознания населения; распространять доступно написанные памятки и пособия по правам человека;
- проводить тренинги по Римскому статуту и МУС; повышать информированность населения о мандате Международного Суда и целях и задачах его деятельности;
- сотрудничать с МУС посредством предоставления ему информации и консультаций по техническим вопросам.



Издание осуществлено при поддержке Министерства Иностранных дел Финляндии. FIDH несет полную ответственность за его содержание, которое ни в коем случае не может рассматриваться как отражающее позицию Министерства Иностранных дел Финляндии.

## Установление фактов

### Расследования и наблюдение за судебными процессами

Более 50 лет FIDH работает над усовершенствованием методов независимого и беспристрастного установления фактов и иерархии ответственности. Все эксперты, входящие в состав исследовательских миссий, работают безвозмездно. За последние 25 лет FIDH провела более 1500 расследований, судебно-наблюдательных и образовательных миссий в более чем ста странах.

Результаты этих поездок служат базой для кампаний FIDH по мобилизации общественности и межправительственных организаций.

## Поддержка гражданского общества

### программы по повышению квалификации и обмену опытом

В тесном сотрудничестве с организациями-членами FIDH в странах, где они работают, FIDH организует семинары, круглые столы и т.д. Эти программы способствуют усилению влияния правозащитников в их странах и стремятся повысить уровень доверия к их деятельности со стороны представителей власти.

## Мобилизация мирового сообщества

### постоянная работа по информированию межправительственных организаций

FIDH сопровождает и поддерживает партнерские и входящие в нее организации в их работе с межправительственными институтами. FIDH систематически информирует межгосударственные организации об отмеченных правонарушениях и в случаях необходимости обращается с просьбой о немедленном реагировании. FIDH также участвует в выработке международных юридических инструментов.

## Свидетельствование и обличение

### мобилизация общественности и прессы

FIDH работает над мобилизацией общественности и прессы. Пресс-релизы и пресс-конференции, открытые письма правительствам, отчеты по исследовательским миссиям, срочные обращения, веб-сайт, блог, петиции, медиа-кампании... FIDH использует все доступные ей способы, чтобы оповещать о нарушениях прав человека и предотвращать их, пока это еще возможно.

# FIDH объединение 178 организаций на пяти континентах

---

#### FIDH - Международная Федерация за права человека

17, passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France (Франция)  
CCP Paris: 76 76 Z  
Тел: +33 (0) 1 43 55 25 18 / Факс: +33 (0) 1 43 55 18 80  
[www.fidh.org](http://www.fidh.org)

Директор публикации: Карим Лахиджи  
Главный редактор: Антуан Бернар  
Авторы: Иоанна Хоса, Жан-Мари Рог,  
Монтсерра Карбони  
Координатор: Александра Кулаева  
Верстка: Брюс Плейзер

# FIDH объединение 178 организаций на пяти континентах



он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности. Статья 7. Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации. Статья 8. Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. Статья 9. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию. Статья 10. Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было

## НЕ ЗАКРЫВАЙТЕ ГЛАЗА

Цель работы FIDH - защищать жертвы нарушений прав человека, предупреждать эти нарушения и преследовать тех, кто их совершает.

### Универсальное предназначение

FIDH работает для того, чтобы соблюдались все права, отмеченные во Всеобщей декларации прав человека, – гражданские, политические, а также экономические, социальные и культурные.

### Всемирное движение

Созданная в 1922 году, FIDH сегодня включает в себя 178 национальных организаций в более чем ста странах мира. Она координирует и поддерживает их деятельность, а также выступает их посредником на международном уровне.

### Обязательство независимости

FIDH, как и входящие в нее организации, не принадлежит к какой-либо партии или религиозному направлению и не зависит от каких-либо представителей власти.

# fidh

Информацию о входящих в FIDH 178 организациях вы можете найти на сайте [www.fidh.org](http://www.fidh.org)