

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**СТАТЬИ И ТЕЗИСЫ ДОКЛАДОВ
НА ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
АСПИРАНТОВ И СОИСКАТЕЛЕЙ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

Москва, 2000 г.

биться более широкого понимания рассматриваемой проблемы и ее обсуждения на базе развертывания пропаганды в средствах массовой информации.

Насилие в отношении женщин проявляется во многих формах и требует принятия целого комплекса мер: исправительных и превентивных, немедленных и долгосрочных. Распространенный и укоренившийся характер нарушения прав женщин требует адекватно широких мер в целях изменения сознания людей, воздействия на систему правосудия и формирования государственной политики.

*Р. Ю. ШУЛЬГА**

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НПО) И ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Предметом рассмотрения в настоящей статье будет деятельность неправительственных организаций в рамках европейской системы защиты прав человека.

Ст. 34 Европейской конвенции по правам человека дает возможность НПО направлять жалобы в Европейский суд по правам человека, если потерпевшие явились жертвами нарушений хотя бы одного из прав, признаваемых в Конвенции или в протоколах к ней.

К сожалению, Европейская конвенция не содержит четких критериев отнесения той или иной организации к неправительственной, что становится причиной проблем. Местные правительственные советы или организации не являются НПО, согласно ст. 34, что обусловлено их специфической общественной функцией, хотя члены советов или индивидуальные члены вправе посылать обращения от сво-

* Статья одобрена к печати научным руководителем чл.-корр. РАН Е. А. Лукашевой.

его собственного имени¹. Политические партии рассматриваются как НПО или группы².

Обращение НПО может быть принято к рассмотрению только в том случае, если установлено, что заинтересованная организация может на основании приведенных доводов объявить себя жертвой нарушения одного из прав, защищаемых Конвенцией. Обращающаяся НПО «не может объявить себя жертвой нарушения одного из прав или свобод, защищаемых Конвенцией, если нет достаточно прямой связи между самим заявителем и ущербом, которому он подвергся в результате предполагаемого нарушения»³.

В отношении неправительственных организаций, уставной целью которых является защита прав человека, Европейская комиссия заявила, что «Ассоциация, имеющая социальную цель, может не объявлять себя жертвой решения, которое влияет только на тех людей, интересы которых она решает отстаивать»⁴.

¹ 16 коммун в Австрии и некоторые из членов их Советов против Австрии, реш. от 31 мая 1974 г., обрац. № 5767/72, 46 Recueil 118; Потентурм коммуна против Швейцарии, реш. от 14 декабря 1988 г., обрац. № 13252/87, DR 59/251.

² См.: Либеральная партия и др. против Великобритании, реш. от 18 декабря 1980 г., обрац. № 8765/79. Постановления Европейского суда по правам человека по делам в связи с обращениями от НПО: Национальный Союз полиции Бельгии против Бельгии, 27 октября 1975 года, о. 19; Шведский союз машинистов против Швеции, 6 февраля 1976 года, о. 20; Движение «Врачи за жизнь» против Австрии, 21 июня 1988 года, о. 139; Информационный союз Ленция и др. против Австрии, 24 ноября 1993 года, о. 276; Институт Отто-Премингер против Австрии, 20 сентября 1994 года, о. 295-А; Святые монастыри против Греции, 9 декабря 1994 года, о. 301-А; Демократический союз солдат Австрии & Губи против Австрии, 19 декабря 1994 года; Еженедельник «Blut!» против Австрии, 19 декабря 1994 года, о. 302.

³ Ассоциация пилотов республики, Jaime Mata и др. против Испании, реш. от 11 марта 1985 г., обрац. № 10733/84, DR 41/211.

⁴ 19 чилийских граждан & S. Ассоциация против Швеции, реш. от 14 марта 1984 г., обрац. № 9959/82 и 10357/83 – совместно, DR 37/87; Норрис и Национальная Федерация гомосексуалистов против Ирландии, реш. от 16 мая 1985 г., обрац. № 10581/83, DR 44/132.

Не каждое из прав, охраняемых Конвенцией, может, по самой своей природе, быть нарушено в отношении неправительственной организации.

Степень, до которой НПО может рассчитывать на признание того или иного права в отношении нее, должна быть определена в свете специфической природы этого права⁵.

По причине приведенных выше ограничений, вытекающих из ст. 34 Конвенции, или по другим причинам дела, поступающие в Суд, содержат заявления индивидуальных лиц, прямо касающиеся нарушений прав, связанных с их деятельностью в качестве членов политических партий или организаций. Обращения содержат жалобы на нарушения свободы выражения мнения, объединений или мирных собраний⁶.

Кроме предусмотренного ст. 34 Конвенции права неправительственных организаций подавать жалобу в Суд, они могут участвовать в слушаниях в Страсбурге в качестве третьей стороны (*amicus curie*). Данная возможность возникла 1 января 1983 г., когда вступили в силу пересмотренные судебные правила. П. 1–2 ст. 36 гласят: «В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, каждая Высокая Договаривающаяся сторона, гражданин которой является заявителем, вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях (1). В интересах надлежащего отправления правосудия Председатель Суда может пригласить любую Высокую Договаривающуюся Сторону, не

⁵ См.: Церковь сайентологии Парижа против Франции, реш. от 9 января 1995 г., обращ. № 19509/92, не опубликовано.

⁶ В деле Й. Глимервеен и Й. Хагенбеек против Нидерландов (реш. от 11 октября 1979 г., обращ. № 8406/78, DR 18/187 FF) заявители, бойцы «Единства нидерландского народа» (N. V. U.), экстремистской националистической политической партии, жаловались на преследование со стороны властей за хранение с целью распространения листовок, подстрекающих к расовой дискриминации, и на отсутствие допуска к участию в муниципальных выборах, пренебрегая своими основными и фундаментальными правами, указанными в Конвенции; в деле Х. Против Австрии (реш. от 15 октября 1981 г., обращ. № 8652/79, DR 37/129 FF), заявитель, последователь секты Муна, основал в Вене ассоциацию под названием «Общество объединения мирового христианства». Оно было распущено компетентными полицейскими органами за деятельность, выходящую за рамки его уставных задач.

являющуюся стороной в деле, или любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем, представить письменные замечания или принять участие в слушаниях (2)».

Первое успешное вмешательство «третьей стороны», согласно этому правилу, было осуществлено Союзом почтовых инженеров по инициативе и с помощью двух НПО, «Правосудия» и INTERIGHTS, в деле Малонэ (решение от 2 августа 1984 г.; А. 82). По состоянию на начало 1996 г. заявления на участие в качестве *amicus curie* были сделаны в 33 случаях, в основном НПО. В 11 случаях Суд отказал в принятии предложений по различным причинам⁷. В большинстве случаев, где НПО появляются в качестве *amicus curie*, их информация и аргументы играют важную роль. Так, например, в деле Лингенса, в котором Суд интерпретировал и расширил права Конвенции в области свободы политического выражения и освещения прессой, INTERIGHTS оказала помощь Суду, предоставив сравнительный обзор европейского и американского законодательства и судебной практики в этой сфере⁸.

В случаях с газетами The Sunday Times, The Observer и The Guardian, бросившими вызов запретам, введенным британскими судами на публикацию в прессе информации о книге «Охотник за шпионами», «ARTICLE 19»⁹ представила комментарии по сравнительному

⁷ Европейский Суд по правам человека. Обзор. 35 лет деятельности 1959–1994//Совет Европы, изд. Карл Хайманс. 1995. С. 95 – 97. См. подп.: Шелтон Д. Участие неправительственных организаций в международных судебных разбирательствах//Американский журнал международного права. 1994, октябрь. Т. 88. № 4. С. 630; Лестер А. *Amici curie*: участие третьей стороны в Европейском Суде по правам человека//Защита права человека: Европейское измерение. Исследования в честь Дж. Й. Варда, изд. Ф. Матчер и Х. Петзолд, изд. Карл Хайманс KG. 1988. С. 341 – 350; см. также: Махони П. Развитие свода процессуальных норм в Европейском Суде по правам человека. Пересмотренные судебные правила//Ежегодник европейского права 1983. С. 126, 141 – 154; Экохард Б., Пейро Б. Деятельность Европейского суда по правам человека – 1994//Cahiers de L. I. D. E. D. N. 1995. № 4. Университет Монпелье 1. С. 163 – 164.

⁸ Лингенс против Австрии, реш. от 8 июля 1986 г. Публикация Европейского Суда по правам человека, серия А. № 103.

⁹ «ARTICLE 19» – это международная правозащитная организация, выступающая за соблюдение ст. 19 Всеобщей Декларации прав человека, за сво-

и международному праву, касающиеся вопроса о запрете на публикацию, выделив то, что запрещение ограничений четко отражено в международных правовых гарантиях свободы выражения мнения¹⁰.

«ARTICLE 19» и INTERIGHTS в деле против монополии австрийского правительства на радиовещание предложили свою поддержку при принятии Судом окончательного решения, представив информацию об успехах, которых добились другие страны, введя лицензирование частных операторов, защищающих цели, определенные австрийским правительством¹¹.

В деле, касающемся австрийского закона о богохульстве, Отто-Премингер-Институт и те же две НПО предоставили Суду возможность впервые рассмотреть необходимость в демократическом обществе законов, запрещающих выражение насмешки или являющихся оскорбительными для определенных религий или религиозных убеждений. Это вмешательство было поддержано декларациями 9 ведущих ученых и юристов в области свободы выражения мнения, представивших обзор законодательной и судебной практики 10 европейских стран и США¹².

В качестве примера можно привести дело Маррея против Великобритании, в котором письменные комментарии поступили из Amnesty International (AI) и «Правосудия». Совместное письменное представление было также получено от Комитета по исполнению правосудия и свободы, Британско-Ирландской организации по наблюдению за правами человека и Северо-Ирландской совещательной комиссии по правам человека.

Последние изменения в судебных правила позволили принимать участие в слушаниях в Суде третьим сторонам. Более раннее положение

боду выражения мнения и право искать, получать и передавать информацию и идеи через любые средства, независимо от границ.

¹⁰ The Observer и The Guardian против Великобритании, реш. от 26 ноября 1991 г. Публикация Европейского Суда по правам человека. Серия А. № 216; The Sunday Times против Великобритании, реш. от 26 ноября 1991 г. Публикация Европейского Суда по правам человека. Серия А. № 217.

¹¹ Informationsverein Lentia и др. против Австрии, реш. от 24 ноября 1993 г. Публикации Европейского Суда по правам человека. Серия А. № 276.

¹² Отто-Премингер-Институт против Австрии, реш. от 20 сентября 1994 г. Публикации Европейского Суда по правам человека. Серия А. № 295-А.

ние запрещало участвовать в слушаниях третьим сторонам и вместо этого Суд использовал доклады о положении с правами человека и другие исследования, подготовленные международными организациями¹³, такими, как Amnesty International¹⁴ или Наблюдение за правами человека (Human Rights Watch)¹⁵. Суд часто обращается к этим докладам, особенно в случаях нарушения ст. 3 Конвенции, при проведении оценки условий в стране, куда был выслан человек, и наличия опасности того, что он будет подвергнут обращению, несовместимому с этой статьей (пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию)¹⁶. Есть также случаи, в ко-

¹³ См.: Вайсберг Л. С. Правозащитные НПО//Роль неправительственных организаций в развитии и защите прав человека (Симпозиум, организованный по случаю присуждения премии Эразма Международной Комиссии юристов, Nijmegen NJCM – Boekerij. 16/1990. С. 31). Автор утверждает, что «без этой информации межправительственные органы были бы бессильны, так как только несколько НПО обладают действительной способностью находить факты».

¹⁴ Это международная неправительственная организация, обладающая консультативным статусом в Экономическом и Социальном Совете ООН, ЮНЕСКО, Совете Европы. Основная задача AI – бороться за освобождение заключенных, против смертной казни и применения пыток. Через сеть своих членов и сторонников AI собирает информацию об индивидуальных случаях, мобилизует общественное мнение и стремится улучшить международные стандарты обращения с заключенными. См.: Бахаддар против Нидерландов, реш. от 22 мая 1995 г., обрац. № 25894/94, не опубл., касающееся высылки в Бангладеш лица, ищущего убежища.

¹⁵ Это неправительственная организация, призванная связать воедино все «Watch» организации – Helsinki Watch, America Watch, Asia Watch, а также учредить новые «Watch» организации на Ближнем Востоке и в Африке. Эта организация следит за действиями правительств в области прав человека. Группа посылает своих наблюдателей в страны, из которых поступают сведения о нарушениях там прав человека. Организация базируется в США и посвящает много усилий для оказания влияния на политику США в отношении тех стран, где нарушаются права человека.

¹⁶ См.: Семья Чахал против Великобритании, отчет принят 27 июня 1995 г., обрац. № 22414/93, не опубл. Г-н Чахал прибыл в Великобританию в 1971 г. и в 1974 г. получил право остаться в ней на неопределенный срок. В 1984 г. он провел несколько месяцев в Индии, и с тех пор стал одним из заметных

торых другие исследования, подготовленные НПО, используются в качестве существенного материала¹⁷.

религиозных лидеров в Великобритании. В 1990 г. министр внутренних дел принял решение о его депортации по соображениям национальной безопасности, и с тех пор он находится в заключении. Ему было отказано в просьбе о предоставлении убежища, хотя, казалось, было признано, что он подвергался пыткам в Индии в 1984 г.

Комиссия сочла, что вопрос о высылке Чахала в Индию связан с реальной и серьезной угрозой того, что он будет подвергнут пыткам или другому негуманному обращению, и заявила среди прочего следующее: «Это мнение убедительно подтверждают доклады Amnesty International, представляющие детальные и специфические свидетельства серьезных нарушений прав человека в отношении сидхов со стороны отдельных лиц и групп в индийских силах безопасности. Так как заявитель является видным сидхским деятелем, то риск в отношении него еще выше в сравнении с другими членами сидхского сообщества; это мнение подтверждено в ходе представлений, сделанных AI министру внутренних дел, подчеркивающих, что в случае высылки в Индию заявитель может быть подвергнут риску пытки, исчезновения или внесудебной казни» (п. 108. С. 24).

В этом деле адвокат заявителей подчеркнул, что «в ходе обмена письмами между адвокатом министра иностранных дел и адвокатами заявителей отмечалось, что на доклады AI регулярно полагаются при рассмотрении прошений об иммиграции сами просители, судьи, Трибунал и Министерство внутренних дел, как на источники достоверной информации об общих условиях в стране, против которой выступает заявитель» (комментарии адвокатов заявителей, касающиеся впечатлений от правительства Великобритании. С. 15). В этом деле Комиссия также использовала доклад Human Rights Watch (HRW).

См. также: Аль-Хаддад против Швеции, реш. от 5 сентября 1994 г., обрац. № 22408/93: Комиссия отклонила это обращение по ст. 29 Конвенции. Дело касалось гражданина Сирии, жалующегося, среди прочего, на то, что во время службы в сирийской армии в Ливане он был заключен в тюрьму и подвергнут пыткам за отказ атаковать лагерь беженцев. Он бежал в Швецию, где ему было отказано в предоставлении убежища, и его просьба о разрешении на жительство была отклонена. Он настаивал на том, что в случае его возвращения в Сирию он будет казнен или, по крайней мере, приговорен к 15-летнему тюремному заключению за дезертирство. В этом деле AI и HRW также сыграли наиболее важную роль.

¹⁷ Например, в деле Маррей против Великобритании (реш. от 18 января 1994 г., обрац. № 18731/91, отчет принят 27 июня 1994 г.), касающемся

За последнее десятилетие к Европейской конвенции по правам человека присоединились многие новые государства из Центральной и Восточной Европы¹⁸.

Совет Европы, Правительства новых государств-участников Конвенции, а также НПО, защищающие права человека в этих странах, сталкиваются теперь с трудной и долгосрочной задачей, выполнение которой требует огромных усилий и терпения. Ратификация Конвенции – это сравнительно легкий шаг.

Это должно тем не менее рассматриваться как формальный жест или декларация. Конвенция обязательно должна быть действенным инструментом в обеспечении реальных гарантий защиты прав человека и фундаментальных свобод.

Надо признать, что НПО в Центральной и Восточной Европе в целом довольно слабы, за исключением Хельсинкских комитетов в Румынии, Чехии и Польше. Даже лучшие из них все еще не готовы исполнять роль инициаторов и вдохновителей подачи жалоб на нарушения Конвенции и таким образом приводить в действие Страсбургский механизм в случаях политической важности. До сих пор они могли только мечтать о той роли, которую играли в оказании помощи заявителям некоторые британские группы, такие, как «Свобода» или «Правосудие». НПО в Центральной и Восточной Европе (за некоторым исключением, как, скажем, Центр содействия международной защите (Москва), Хельсинкский Фонд по правам человека в Польше) не проводят сколько-нибудь широкомасштабного

права обвиняемого на молчание как части общего права на справедливый суд, согласно ст. 6 Конвенции или принципу невиновности, в соответствии с п. 2 ст. 6 Конвенции; представители заявителя представили доклад AI о праве на молчание (Великобритания. Озабоченность по поводу справедливых судебных разбирательств в Северной Ирландии: право на молчание. Ноябрь 1992. AI Index/EUR 45/02/92, Distr. C/GR).

¹⁸ Из стран Центральной и Восточной Европы к Европейской Конвенции по правам человека с 1991 г. присоединились: Албания, Болгария, бывшая югославская республика Македония, Грузия, Чехия, Венгрия, Латвия, Литва, Молдавия, Польша, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия, Эстония. Информацию по всем странам, подписавшим и/или ратифицировавшим Европейскую Конвенцию по правам человека, см.: <http://www.coe.fr/tblconv/5t.htm>.

консультирования по вопросам, имеющим прямое отношение к этим процедурам. Причина этого, наряду с другими факторами, – отсутствие квалифицированных сотрудников, которые могли бы оказывать подобные услуги должным и соответственным образом. Поэтому люди, намеревающиеся направить жалобу в Страсбург, все еще не могут рассчитывать на профессиональную помощь адвоката. Группа практикующих адвокатов слишком мала и труднодоступна¹⁹.

Вместе с тем НПО многое делают для пропаганды знаний о Конвенции. Много говорится о ней во время многочисленных семинаров. Встречи обычно организуются совместно с Советом Европы, а также иногда с некоторыми западноевропейскими НПО (Нидерландским Хельсинкским комитетом, INTERIGHTS).

Можно согласиться с мнением, высказанным Д. Вайсбротом, что «НПО не были особенно активны в деле подачи индивидуальных обращений в Европейскую комиссию по правам человека»²⁰. И все же, даже сегодня есть возможности для увеличения роли НПО на слушаниях в органах Конвенции. Многое зависит от самих организаций и их деятельности. Хорошие надежды поданы состоявшейся реформой системы надзора, согласно Протоколу № 11 заменившей два существовавших ранее надзорных органа, Комиссию и Суд, одним новым – Европейским судом по правам человека.

Из принятых решений и рассмотрения первых судебных дел следует, что разбирательство в Европейском суде по правам человека стало более открытым и публичным, чем было прежде, особенно по сравнению со слушаниями в Комиссии. Этот факт уже сам по себе открывает новые возможности для НПО и способствует увеличению их роли в интересах большей эффективности системы защиты в рамках Европейской конвенции по правам человека.

В качестве предложения стоит, может быть, в будущем рассмотреть возможность использования ст. 44 Американской конвенции по

¹⁹ Новицкий М. А. Европейская Конвенция по правам человека в Центральной Европе (доклад на семинаре «Права человека в возникающем европейском порядке». Никосия. Кипр. 6 мая 1995 г.).

²⁰ Вайсброт Д. Вклад международных неправительственных организаций в дело защиты прав человека/Права человека и международное право. Юридические и политические проблемы. Оксфорд, 1994. С. 403 – 438.

правам человека²¹ и ст. 55 Африканской хартии по правам человека и народов²² в качестве модели, демонстрирующей европейской системе, как особые решения делают возможным не только для НПО как «жестов» нарушений одного из прав Конвенции, но также и для НПО, выступающих в защиту третьих лиц, делать представления, касающиеся нарушений прав человека, гарантируемых Европейской конвенцией по правам человека.

Ю. А. АГАНОВ*

ПОНЯТИЕ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

Институт главы государства представляет собой центральный элемент системы власти. Несколько обстоятельств определяют интерес к его изучению Во-первых, в условиях, когда новая, президентская форма института главы государства в России еще не «устоялась» как в смысле временного отрезка своего существования, так и в смысле развитости правового регулирования института президентства, существует необходимость в научном анализе закономерностей развития и функционирования данного института. Во-вторых, актуальность данного вопроса обусловлена повсеместной «президентизацией» стран СНГ, что само по себе говорит о неслучайности такого развития событий. Все без исключения страны Содружества независимых государств пошли по пути создания того или иного варианта президентской республики, и в каждом конкретном случае президент считается главой соответствующего государства. В-третьих, на протяжении всего двадцатого века роль главы государ-

²¹ «Любой человек или группа лиц, или любая неправительственная организация, юридически признанная в одном (или более) государстве-участнике, имеет право направить сообщение в Комиссию, содержащее осуждение или жалобы на нарушения этой Конвенции государством-участником»/Права человека в международном праве. Основные тексты. Совет Европы Пресс, 1992. С. 311 – 312.

²² См.: Бретт Р. Отношения с властями не могут быть дружелюбными/Правозащитник. 1999. № 3.

* Статья одобрена к печати научным руководителем докт. юрид. наук Ю. Л. Шульженко.