

УКРЕПЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ, ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА – императив безопасности в Европе

Доклад Генерального секретаря
Совета Европы

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

Турбьёрн Ягланд
126-я сессия
Комитета министров
София, 18 мая 2016 года

2016

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

УКРЕПЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ, ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА –

императив безопасности в Европе

*Доклад Генерального секретаря
Совета Европы*

2016

На английском языке:

*State of Democracy,
Human Rights and
the Rule of Law - A security
imperative for Europe*

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

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

фото: Shutterstock

Публикация Совета Европы
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

© Совет Европы, май 2016
Отпечатано в ОТТ, Франция

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	7
ГЛАВА 1 – ЭФФЕКТИВНАЯ, БЕСПРИСТРАСТНАЯ И НЕЗАВИСИМАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА	15
Введение	17
Независимость судебной власти	19
Эффективность судебных процедур	22
Исполнение судебных решений	25
Законность и правовая определенность	28
Доступ к юридической помощи	30
Профессиональный уровень адвокатов	33
Предлагаемые меры и рекомендации	34
ГЛАВА 2 – СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ	35
Введение	37
Безопасность журналистов и других лиц, выполняющих функции общественного наблюдения	38
Защита от произвольного применения закона PAGE 39	44
Независимость СМИ	47
Плюрализм и разнообразие средств массовой информации	50
Защита свободы выражения мнений в Интернете	53
Предлагаемые меры и рекомендации	59
ГЛАВА 3 – СВОБОДА СОБРАНИЙ И СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ	61
Введение	63
Свобода собраний	65
Свобода объединений	71
Предлагаемые меры и рекомендации	77
ГЛАВА 4 – ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ	79
Введение	81
Свободные и справедливые выборы	83
Функционирование демократических институтов	85
Вертикальное разделение властей	87
Надлежащее управление	89
Предлагаемые меры и рекомендации	91
ГЛАВА 5 – ИНКЛЮЗИВНЫЕ ОБЩЕСТВА	93
Введение	95
Социальные права	97
Недопущение дискриминации	99
Интеграция мигрантов	105
Образование и культура в интересах демократии	111
Вовлечение молодежи	115
Предлагаемые меры и рекомендации	117

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблемы безопасности обострились в Европе за последние двенадцать месяцев. Недавние террористические акты стали потрясением для наших стран. Отсутствие координации в реагировании на миграционный кризис привело к хаосу на наших границах. До сих пор не обеспечен прочный мир в Восточной Украине, а недавнее возобновление военных действий в Нагорном Карабахе напомнило нам, как быстро могут оттаять замороженные конфликты.

■ В сочетании с сохраняющейся экономической нестабильностью, ослабление безопасности создает благоприятную почву для националистов и ксенофобов, которые стремятся использовать общественное беспокойство в своих целях. Растет число преступлений на почве ненависти, антисемитизма и исламофобии. Снижается доверие к государственным и европейским институтам.

■ В то же время возникла опасная тенденция «законодательного национализма». В течение нескольких последних месяцев в ряде стран имели место попытки принятия законов, подрывающих международные стандарты, – прежде всего, там, где правительства пытаются остановить приток беженцев. В более широком плане следует отметить, что все громче звучат голоса тех, кто сегодня открыто оспаривает авторитет Европейского суда по правам человека и обязательность исполнения его решений.

■ Такие тенденции создают серьезные проблемы для нашей общей безопасности. Сегодня все страны Европы должны работать сообща, чтобы успешно бороться с многочисленными угрозами, для которых наши границы не являются препятствием. Однако правила и нормы, составляющие основу этого сотрудничества, оспариваются теперь с самых разных сторон, и все чаще мы видим, как политика солидарности, щедрости и терпимости уступает в рамках публичного дискурса шовинизму, разделению и страху.

■ Поэтому я использую мой третий ежегодный доклад, чтобы обратиться с призывом ко всем людям в Европе, кому дороги ценности открытой демократии и инклюзивных обществ: мы должны срочно продемонстрировать, что безопасны и стабильны только те государства, которые укрепляют сплоченность и действуют сообща со своими соседями. Я призываю правительства, парламентариев и гражданское общество тщательно изучить подробный анализ, представленный на страницах этого доклада: он раскрывает недостатки в демократическом развитии Европы, требующие нашего безотлагательного внимания.

■ Повсюду на континенте мы нашли бреши в системах «сдержек и противовесов», которые ограничивают полномочия исполнительной власти. Очень многие национальные судебные системы страдают, например, от необоснованного политического вмешательства. Почти половина государств-членов Совета Европы не могут обеспечить безопасность журналистов. Слишком часто подвергаются нападкам свобода выражения мнений и свобода собраний и объединений.

■ Мы также обнаружили повсеместные недостатки в правилах и в практической работе по содействию интеграции и сплоченности. Например, во всех государствах-членах в настоящее время есть законы, устанавливающие уголовную ответственность за подстрекательство к ненависти, насилию и дискриминации, но вызывает тревогу тот факт, что многие органы власти не в состоянии осуществлять эти законы должным образом. Определенные группы лиц, включая мигрантов, беженцев, а также ЛГБТ и общину рома, по-прежнему особенно уязвимы и больше других страдают от предрассудков и изоляции.

■ В таких условиях многие люди чувствуют все большую отчужденность по отношению к политическим системам, общинам и обществу в целом. Поэтому Совет Европы будет наращивать свою поддержку государствам-членам, ибо мы стремимся строить и укреплять в наших странах сильные демократические системы, которые пользуются доверием общественности, поощряют участие и содействуют укреплению взаимного уважения между своими гражданами.

■ В этих целях мы приступим к реализации комплексной программы реформирования судебной системы с тем, чтобы укрепить независимость и беспристрастность судов Европы. Используя инструменты Венецианской комиссии, мы будем помогать государствам, чтобы они могли поддерживать силами своих демократических институтов надежные системы «сдержек и противовесов».

■ Мы будем работать с государствами ради защиты свободы выражения мнений, в том числе путем подготовки системы общих стандартов по блокированию и фильтрации веб-сайтов и кодификации, впервые в мировой практике, международных стандартов, касающихся массового наблюдения (англ. *mass surveillance*). Мы будем и впредь отстаивать свободу прессы и добиваться того, чтобы журналисты, информирующие о протестах общественности, получили особый статус. Мы будем укреплять механизмы защиты правозащитников против репрессий, которые вызваны их взаимодействием с нашей организацией.

■ Совет Европы поможет европейским правительствам добиваться интеграции и социальной сплоченности путем приведения внутреннего законодательства о мигрантах и беженцах в соответствие с международными стандартами, путем подготовки государственных служащих и правоохранительных органов в области прав человека этих групп, а также путем предоставления специальных гарантий несопровождаемым детям. Социальные права будут и впредь занимать приоритетное место в нашей повестке дня, в частности, для того, чтобы обеспечить большее число ратификаций пересмотренной Европейской социальной хартии и Протокола о коллективных жалобах. Повсюду в Европе мы будем поддерживать учителей, прививающих молодым людям знания и навыки, необходимые для жизни в качестве демократических граждан в обществах, характеризующихся большим разнообразием.

■ Эта программа построена на наших общих законах и ценностях, что стало возможным исключительно благодаря Европейской конвенции о правах человека. Конвенция остается незаменимой основой для совместных действий европейских государств. Она гарантирует основные свободы, представляющие собой договор между гражданами Европы и их правительствами. Конвенция со всей определенностью устанавливает четкие права и обязанности всех граждан перед обществом, а также в отношениях между ними.

■ В период углубления раскола между странами и роста недоверия внутри них самих, такие преимущества нельзя недооценивать. Помимо призыва к государствам-членам выполнять в полном объеме рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, я призываю их подтвердить свою приверженность принципам Европейской конвенции и Страсбургского суда. Система нашей Конвенции не может восприниматься как нечто само собой разумеющееся: она зависит от активного и конструктивного участия всех правительств. Встраивая ее основные свободы в правовые, политические и социальные структуры своих стран, европейские лидеры смогут построить демократические системы, которые станут более открытыми и инклюзивными и, как следствие, более безопасными.

■ Выступая в качестве защитника и гаранта безопасной и стабильной Европы, Совет Европы будет оказывать поддержку этому процессу всеми возможными средствами.



Турбьёрн Ягланд

Генеральный секретарь Совета Европы

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ЕЕ ПЯТЬ ОСНОВНЫХ СОСТАВЛЯЮЩИХ

Еще на заре XVIII века философы пришли к заключению, что в странах, управляемых в соответствии с принципом большинства, люди были менее склонны ввязываться в войны – как и их лидеры, опасавшиеся брать на себя вину за большие потери.

Опыт последних трехсот лет стал основой того, что сегодня эта точка зрения пользуется поддержкой подавляющего большинства населения. Примером редкого консенсуса среди политологов является сегодня широкое признание того факта, что демократические страны редко или вообще никогда не воюют друг с другом. Демократическая практика обеспечивает защиту государства и от внутренних беспорядков.

Это объясняется тремя причинами.

Во-первых, демократические системы обеспечивают эффективный контроль над исполнительной властью. Независимые судебные органы и сильные парламенты способны уберечь исполнительную власть от злоупотреблений, неумелого управления и коррупции, а свободные СМИ – привлечь к ответственности всю систему в целом.

Во-вторых, демократия способствует повышению терпимости, основанной на общей системе гражданских ценностей.

В-третьих, подлинное соревнование идей и плюрализм мнений делают общество более динамичным и способным к инновациям перед лицом новых угроз.

Методы «жесткой безопасности», присущие традиционным моделям сдерживания и военного потенциала, остаются жизненно важными. Но продолжающийся миграционный кризис в Европе показывает, что различия между «жесткой безопасностью» и демократической безопасностью становятся все более размытыми. В этом докладе будет показано, что несоблюдение демократических норм, прав человека и принципов верховенства права, в том числе международного права, подрывают усилия, направленные на реализацию рациональных, эффективных и гуманных решений, и, следовательно, создают проблемы, представляющие серьезные угрозы безопасности. Доклад еще раз доказывает, что демократические нормы и практика являются жизненно важными основами для достижения прочного мира.

Демократическая безопасность состоит из пяти основных блоков:

- ▶ эффективная, беспристрастная и независимая судебная система;
- ▶ свободные СМИ и свобода выражения мнений;
- ▶ свобода собраний и активное гражданское общество;
- ▶ легитимные демократические институты;
- ▶ инклюзивные общества.

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЧИТАТЕЛЕЙ ДОКЛАДА

Это третий ежегодный доклад Генерального секретаря о состоянии демократии, прав человека и верховенства права в Европе. Его методология и структура остаются такими же, как и в прошлом году. Данный доклад строится на основе предыдущего, улучшая его методологию, критерии оценки и параметры. Его выводы также стали более развернутыми. Несколько «тематических вставок», включенных в текст доклада, подчеркивают стандарты Совета Европы по важным тематическим областям, связанным с последними событиями.

Доклад оценивает, в какой степени 47 государств-членов Совета Европы претворяют в жизнь пять основных блоков демократической безопасности.

Каждый блок рассматривается в отдельной главе и разбит на ключевые параметры. Их перечень не является исчерпывающим, но включает в себя наиболее важные аспекты демократической безопасности. Параметры были выбраны в соответствии с правовыми стандартами и нормами Совета Европы и отражают доклады и рекомендации соответствующих учреждений и органов Совета Европы. В их число входят, в частности, Комитет министров, Европейский суд по правам человека, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей, а также

доклады и заключения Комиссара по правам человека и Венецианской комиссии.

Каждый параметр сопровождается подробными критериями, по которым можно оценивать степень соблюдения установленных требований. Благодаря этим критериям, доклад может послужить мерилom для любого человека, который пожелает оценить работу отдельного государства. Таким образом, его следует рассматривать и как инструмент для непрерывного анализа, и как оценку текущего состояния дел. Там, где достаточно данных, эти оценки получают количественное выражение. По некоторым параметрам отсутствие доступных и пригодных к использованию данных не позволило представить значимые выводы.

В докладе предпринята попытка выявить и рассмотреть общеевропейские тенденции и приоритетные направления совместной деятельности, по которым даны соответствующие ключевые рекомендации.

Новые рекомендации сформулированы учитывая уже проделанную работу в ходе выполнения предложений предыдущих докладов. Мы всецело надеемся на то, что государства-члены продолжат осуществление рекомендаций, изложенных в предыдущих докладах, одновременно принимая во внимание выводы, изложенные в настоящем докладе.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

ЭФФЕКТИВНАЯ, БЕСПРИСТРАСТНАЯ И НЕЗАВИСИМАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

Верховенство права и надлежащее функционирование демократических институтов немыслимы без независимых и эффективных правовых систем, которые обеспечивают доступ к правосудию для всех.

Более половины государств-членов имеют удовлетворительный уровень независимости судебных систем. В докладе подчеркивается, что вопрос состоит не в отсутствии формальных юридических гарантий – они есть у всех государств-членов – а в том, как в реальной жизни взаимодействуют между собой государство, судьи, прокуроры, политики и общество в целом.

В странах, где независимость судебной системы оценивается как неудовлетворительная, судебные системы страдают от попыток использования их в политических целях, от коррупции, вмешательства в их работу государственных учреждений или недостаточного финансирования. Несколько государств-членов приступили к разработке важных судебных реформ, которым еще предстоит продемонстрировать ощутимые результаты.

Государства-члены инвестировали значительные средства в повышение эффективности судебных процедур и, как следствие, общая ситуация в этой сфере улучшилась. В число позитивных сдвигов входят реализация планов по сокращению затягивания судебных процедур и предложенные квоты на работу судей, внедрение новых цифровых технологий и оценки эффективности работы судей, а также разработка более надежных систем регистрации, которые дают более качественные данные, позволяющие добиваться лучшего понимания проблем и, как следствие, принимать меры, носящие более адресный характер.

Во всех государствах-членах выявлены те или иные проблемы, связанные с исполнением судебных решений. Повсюду имеются свидетельства улучшения положения дел, в связи, в частности, с реконфигурацией или наращиванием потенциала систем судебных исполнителей, а также с упрощением нормативно-правовой базы. В нескольких странах по-прежнему остается проблемой неисполнение решений национальных судов. Самые большие проблемы отмечаются, как правило, в тех странах, где решения Суда были приняты в отношении государственных органов.

Предлагаемые меры и рекомендации

Независимость судебной системы:

- ▶ обеспечить дальнейшее эффективное выполнение Плана действий Совета Европы по укреплению независимости и беспристрастности судебной системы.
- ▶ обеспечить, чтобы соответствующие части Плана действий нашли отражение во всех мероприятиях двустороннего сотрудничества.
- ▶ до конца 2016 года разработать методологию и создать регулярный внутренний механизм оценки независимости и беспристрастности судебных систем в государствах-членах Совета Европы.

Доступ к правосудию представителей уязвимых групп:

- ▶ поощрять государства-члены к пересмотру своих схем правовой помощи с целью повышения их эффективности в обеспечении доступа к правосудию уязвимых групп.

Эффективность через систему электронного правосудия:

- ▶ поощрять государства-члены к активной разработке систем электронного правосудия для повышения эффективности и расширения доступа к правосудию.

СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

Без подлинной свободы выражения мнений и свободных средств массовой информации не может быть никаких гарантий от злоупотребления властью.

Около половины государств-членов не обеспечили достаточных гарантий безопасности журналистов, и в прошлом году ситуация ухудшилась в связи с ростом насилия по отношению к журналистам и, в том числе, таких серьезных угроз, как физические нападения на журналистов и факты уничтожения их имущества. Случаи преследования и возбуждения уголовных дел против журналистов были зарегистрированы даже в тех странах, которые принято считать «признанными демократиями» с образцовым уровнем защиты прав человека. Новой проблемой стало давление на журналистские источники, осуществляемое как непосредственно, так и путем целенаправленного слежения за журналистами.

Большинство государств-членов обеспечивают приемлемую защиту от произвольного применения закона. В нескольких странах все еще не решена проблема злоупотребления законами о диффамации, и по-прежнему выносятся приговоры в виде тюремного заключения за клевету. В ряде государств-членов законодательство все еще предоставляет особую защиту политикам и государственным служащим, в противоречии с прецедентной практикой Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

Некоторые страны стали сворачивать процессы декриминализации, и вновь стали принимать законы об уголовной ответственности за клевету. Среди позитивных событий доклад отмечает меньшее число случаев применения законов о разжигании ненависти и о богохульстве, а также отмену законов о богохульстве в двух странах.

Серьезной проблемой остается вмешательство владельцев СМИ в содержание информации. Были зафиксированы случаи, когда средства массовой информации были взяты под контроль государства. Еще одной проблемой является использование государственного финансирования и государственной рекламы в качестве инструмента воздействия на СМИ.

Поступают сообщения о вмешательстве в работу регулирующих органов средств массовой информации и руководящих органов общественных вещательных организаций. Во многих государствах-членах не устранены риски финансовой независимости общественных вещательных компаний. Финансовое положение журналистов остается слабым, у многих из них доходы ниже средней заработной платы, что делает их уязвимыми для любого давления. В небольшом числе стран государство контролирует большинство СМИ и подвергает цензуре содержание традиционных и интернет изданий.

Что касается плюрализма и разнообразия средств массовой информации, то ситуация в данной сфере оценивается как неудовлетворительная в 26 государствах-членах. В одной стране были введены новые ограничения на иностранные инвестиции в средства массовой информации. Монополизация СМИ рассматривается как угроза независимым региональным средствам массовой информации, ибо она ограничивает участие граждан.

Относительно свободы выражения мнений в Интернете можно сказать, что к числу наиболее серьезных проблем относятся случаи произвольного блокирования, фильтрации и снятия интернет-контента без всякой правовой основы. Большинство государств-членов не располагают всеобъемлющими законами, регулирующими эти вопросы.

Многие страны предусматривают в этих случаях возможность судебного рассмотрения, однако отсутствие прецедентного права часто затрудняет применение принципа оценки соразмерности при принятии решений. Существуют опасения по поводу административного блокирования сайтов из-за отсутствия судебного контроля.

Значительное большинство государств-членов сводит ответственность посредников лишь к тем случаям, когда посредники осведомлены о том, что они транслируют незаконный контент, но продолжают действовать неподобающим образом.

Предлагаемые меры и рекомендации

Свобода слова в Интернете:

- ▶ разработать набор общих стандартов для всех государств-членов о блокировании и фильтрации интернет-сайтов, используя, в частности, выводы исследования 2015 года по блокированию и фильтрации интернет-сайтов, которые будут представлены Комитету министров до конца 2016 года.
- ▶ создать платформу с участием представителей правительств, крупных интернет-компаний и ассоциаций для обсуждения вопросов о правах человека в Интернете, включая меры по защите и уважению этих прав, а также по устранению проблем и нарушений.

Массовое наблюдение:

- ▶ запустить в срок до конца 2016 года процесс кодификации международных стандартов, передовой практики и руководящих указаний, касающихся массового наблюдения, в контексте права на частную жизнь и свободу выражения мнений.

Безопасность журналистов во время акций протеста:

- ▶ обратиться в Венецианскую комиссию с просьбой обновить ее Заключение 2010 года о свободе собраний, включая руководящие принципы по обеспечению безопасного статуса журналистов во время акций протеста.

Регулирующие органы, и общественные вещательные компании:

- ▶ призвать все государства-члены выполнять стандарты Совета Европы по вопросам независимости регулирующих органов средств массовой информации, компетенции общественных вещательных компаний и концентрации средств массовой информации.

СВОБОДА СОБРАНИЙ И СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

■ В большинстве государств-членов Совета Европы законодательство, регулирующее свободу собраний, находится в соответствии со стандартами Конвенции.

■ Основные вопросы связаны преимущественно с реализацией законов. Публичные собрания не всегда рассматриваются в качестве неотъемлемого аспекта плюралистической демократии, в том числе, как это происходит в последние годы, в странах с давними демократическими традициями. Проблема состоит в том, что процедуры уведомления, предусмотренные законом, не всегда соответствуют нормам Конвенции. Это приводит к тому, что на деле органы власти требуют предъявления разрешения на проведение публичных демонстраций.

■ В некоторых случаях ограничения, обусловленные содержанием мероприятий, в том числе полный запрет собраний, налагаются на проведение собраний, воспринимаемых органами государственной власти как пропаганда гомосексуализма. В некоторых странах по-прежнему действует запрет на прайд-парады. Были случаи, когда механизмы судебного рассмотрения не были достаточно эффективными и не соблюдались стандарты справедливого судебного разбирательства.

■ В число нерешенных проблем по-прежнему входят чрезмерное применение силы, жестокое обращение и безнаказанность должностных лиц правоохранительных органов. В некоторых государствах-членах не существует эффективных средств юридической защиты в случае нарушения права на свободу собраний представителями правоохранительных органов.

■ Что касается свободы объединений, законодательство подавляющего большинства государств-членов отвечает международным правовым стандартам. Тем не менее, растет число стран, где применяется ограничительный подход к свободе объединений, что проявляется в формах реализации действующего законодательства или в его изменении. В этих странах НПО сталкиваются с различными препятствиями в ходе их создания, деятельности и финансирования.

■ В некоторых случаях национальное законодательство предусматривает полную отмену регистрации НПО, их роспуск или квалификацию в качестве «нежелательных» на основе недопустимых обоснований. Власти чинят препятствия работе НПО, обязывают их представлять финансовую отчетность, ограничивают иностранное финансирование и/или предъявляют другие требования, не позволяющие им осуществлять свою деятельность. В одной из стран чрезмерно широкое определение понятия «политической деятельности» в законодательстве ограничивает возможности участия НПО в мероприятиях, нацеленных на высказывание мнений, формирование политики или оказание влияния на процессы принятия политических решений.

Предлагаемые меры и рекомендации

Свобода собраний:

- ▶ направить двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе посредством реализации планов действий и проектов сотрудничества, на решение следующих задач:
 - обеспечить, чтобы заявления с уведомлением о проведении мирных собраний не толковались и не применялись властями в качестве заявлений о разрешении на их проведение. Оказать

помощь, в том числе путем подготовки кадров, в целях поощрения права на реализацию свободы собраний и свободы объединений; распространять информации о передовой практике в государствах-членах Совета Европы;

- обеспечить, чтобы применение силы для разгона публичных мероприятий оставалось исключительной мерой; оказать помощь, в том числе путем подготовки кадров, странам, где возникли проблемы в деле обеспечения правоохранительных органов надлежащими инструкциями и их правильного применения.

Свобода собраний и гражданское общество:

- ▶ подготовить до конца 2016 года обзор стандартов, применяемых к иностранному финансированию НПО в государствах-членах. На основании полученных данных, рассмотреть вопрос о необходимости разработки новых руководящих принципов Комитета министров;
- ▶ направить двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе посредством реализации планов действий и проектов сотрудничества, на решение следующих задач:
 - привести законодательство, нормативные акты и практику осуществления права на свободу объединений (в частности, требования, касающиеся регистрации) в соответствие со стандартами Совета Европы;
 - добиться того, чтобы НПО не сталкивались в своей деятельности с ненужными препятствиями (непропорциональные санкции, чрезмерные обязательства по отчетности, дискриминация);
 - обеспечить доступ к эффективным механизмам подачи жалоб и заявлений.

Защита правозащитников:

- ▶ разработать под руководством Генерального секретаря механизм укрепления защиты правозащитников. Новый механизм будет направлен на борьбу с репрессиями по отношению к правозащитникам, вызванными их взаимодействием с Советом Европы;
- ▶ усилить межведомственный диалог по вопросам деятельности правозащитников и укрепления потенциала Суда для оперативного решения самых неотложных дел.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

■ В этой сфере основные проблемы связаны с несоблюдением принципа разделения властей, а также злоупотреблением парламентом большинством с целью пересмотра конституционных и законодательных норм с использованием методов, которые вызывают вопросы с точки зрения их соответствия стандартам Совета Европы.

■ Выборы в государствах-членах Совета Европы в целом можно оценить как состоятельные и демонстрирующие уважение к демократическим процессам. Особо следует отметить повышение профессионального уровня составов избирательных комиссий, соревновательную атмосферу избирательных кампаний, рост явки избирателей и небольшое увеличение числа женщин, избранных в законодательные и местные органы власти в некоторых странах.

■ Недостаточный доступ оппозиционных партий к средствам массовой информации, низкая степень независимости журналистов, случаи запугивания журналистов, отсутствие прозрачности в отношении владельцев СМИ, несбалансированное освещение событий в СМИ и другие нерешенные вопросы подрывают принцип равенства избирательного права в некоторых государствах-членах.

■ Положение местных и региональных органов власти в целом улучшилось. Однако, в качестве ответа на финансовый и экономический кризис, некоторые европейские страны предприняли шаги, которые в определенной степени ограничивают автономию местных властей, ведут к уменьшению трансфертов, заменяют местные налоги трансфертами, урезают местную часть некоторых общих налогов и создают новые финансовые обязательства для местных властей.

■ Важные реформы наблюдались в большинстве европейских государств в области надлежащего управления, активного участия гражданского общества за счет более совершенных и инновационных средств и механизмов и повышения степени прозрачности и общественной этики. В странах Центральной и Восточной Европы, в частности, был отмечен прогресс в качестве и эффективности человеческих ресурсов.

Предлагаемые меры и рекомендации

Разделение властей и функционирование демократических институтов:

- ▶ призвать государства-члены отстаивать и реализовывать заключения Венецианской комиссии по вопросам, касающимся разделения властей и функционирования демократических институтов, и, в частности, по вопросам, связанным с конституционной системой правосудия, законодательством о судебной системе, избирательным законодательством и законами, регулирующими конкретные вопросы прав человека и прав меньшинств.

Политический процесс:

- ▶ разработать руководящие принципы Совета Европы о роли и ответственности политического большинства и его взаимодействии с оппозицией.

Свободные и честные выборы:

- ▶ направить двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе посредством реализации планов действий и проектов сотрудничества, на решение следующих задач:
 - обеспечение точности и регулярного обновления списков избирателей;
 - принятие дополнительных правовых и практических мер в целях обеспечения справедливых и равных условий для политических конкурентов, в частности, посредством принятия правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, позволяющих обеспечить его прозрачность и потолки расходов, а также четкие правила отчетности и всеобъемлющий контроль;
 - укрепление потенциала внутреннего наблюдения за выборами.

ИНКЛЮЗИВНЫЕ ОБЩЕСТВА

■ Экономический кризис в Европе и меры жесткой экономии по-прежнему оказывают негативное влияние на социальные права. В 2015 году Европейский комитет по социальным правам принял 762 заключения в отношении 31 государства, в том числе 239 выводов о несоответствии Хартии (31%). Треть всех заключений касается права на защиту детей и молодежи, около четверти – права на защиту трудящихся-мигрантов и членов их семей и около шестой части – права работающих женщин на охрану материнства.

■ Наблюдается общий рост расизма и нетерпимости. Большинство государств-членов в настоящее время имеют законодательство против подстрекательства к ненависти, насилию или дискриминации. Не во всех странах имеется действующее уголовное законодательство, предусматривающее наказание за преступления на почве ненависти по признаку сексуальной ориентации жертвы, и еще меньше – по причине половой идентичности жертвы. Представители сообщества ЛГБТ особенно уязвимы, и их доступу к правам человека часто препятствует дискриминационное обращение и нетерпимое отношение.

■ По-прежнему является проблемой низкая школьная посещаемость среди детей общины рома, и остается в целом фрагментарным доступ этой группы населения к качественному образованию.

■ В 2015 году Европейский комитет по социальным правам рассмотрел доклады 25 государств по применению Статьи 19 (или ее частей), касающейся прав трудящихся-мигрантов и членов их семей на защиту и помощь. Комитет установил, что почти в трети случаев ситуация не соответствовала требованиям Хартии.

■ Мониторинговые доклады Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) выделяют ряд трудностей, которые испытывают мигранты в различных областях повседневной жизни: сокращение доступа к образованию, неадекватные жилищные условия, эксплуатация на рынке труда и ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию. ЕКРН также отмечает, что в выступлениях общественных деятелей и в СМИ часто проявляется нетерпимость по отношению к мигрантам, и что право на законное обсуждение вопроса о миграции и связанных с нею проблемах зачастую присваивается политиками популистского толка, а также в рамках предвыборной агитации.

■ Одобрив совместную Лиссабонскую конвенцию Совета Европы и ЮНЕСКО о признании квалификаций, касающихся высшего образования, 53 страны взяли на себя обязательства по содействию

признания квалификаций беженцев, но самый последний опрос показал, что 70% государств-участников не предприняли никаких шагов в направлении ее реализации.

Предлагаемые меры и рекомендации

Обращение с мигрантами, права и интеграция мигрантов:

- ▶ укреплять сотрудничество между наблюдательными органами Совета Европы в целях усиления контроля над тем, как государства-члены выполняют взятые ими обязательства по соблюдению прав мигрантов, просителей убежища и беженцев;
- ▶ содействовать обмену передовым опытом по приему мигрантов, просителей убежища и беженцев, а также интеграции вновь прибывших лиц на национальном, региональном и местном уровнях;
- ▶ обучать государственных служащих, полицейских и других должностных лиц по вопросам о правах человека мигрантов, в том числе нелегальных мигрантов, а также принять дополнительные меры, направленные на предотвращение торговли людьми и защиты жертв в данном конкретном контексте;
- ▶ обеспечить безопасность и принятие специальных мер для просителей убежища и беженцев, включая несопровождаемых детей;
- ▶ стремиться к скорейшей интеграции вновь прибывших лиц, разработать стратегию и комплексную политику для незамедлительной реализации этой задачи. Обратит особое внимание на положение женщин-мигрантов и детей, а также принять меры с тем, чтобы мигранты не стали жертвами торговли людьми;
- ▶ призвать все государства-члены ратифицировать и эффективно осуществлять Стамбульскую и Лансаротскую конвенции Совета Европы и Конвенцию о противодействии торговле людьми;
- ▶ обратиться к государствам-участникам с призывом выполнять в полном объеме Статью VII Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, касающихся высшего образования, и дать четкие указания национальным органам по признанию квалификаций и образовательным учреждениям в том смысле, что квалификация беженцев должна признаваться настолько справедливо и гибко, насколько это возможно; разработать до конца 2016 года дорожную карту, предлагающую поиск решений проблемы невыполнения конвенции, исходя из существующего передового опыта, с целью представления соответствующей рекомендации для государств-участников; призвать государства, не являющиеся участниками Конвенции, к ее подписанию и ратификации;
- ▶ разработать для волонтеров и НПО целевой опорный инструмент, который может служить им в качестве шаблона для его адаптации и использования в различных языковых ситуациях и социальных контекстах и в рамках более широких программ языковой интеграции, направленных на решение конкретных потребностей мигрантов и беженцев.

Недопущение дискриминации:

- ▶ обеспечить эффективное выполнение Плана действий Совета Европы по построению инклюзивных обществ (2016-2019 гг.) и Тематического плана действий по интеграции общины рома и кочевников (2016-2019 гг.).

Социальные права:

- ▶ поощрять эффективное выполнение государствами-членами выводов Европейского комитета по социальным правам, как это предусмотрено в Плате действий Туринского процесса 2014 года;
- ▶ поощрять дальнейшую ратификацию государствами-членами пересмотренной Европейской социальной хартии, в том числе процедуры принятия коллективных жалоб.

Борьба с разжиганием ненависти:

- ▶ продвигать проведение национальные кампании против разжигания ненависти во всех государствах-членах;
- ▶ обновить определение понятия «разжигание ненависти» (англ. *hate speech*) и разработать и распространять инструменты и механизмы в противовес разжиганию ненависти;

- ▶ в сотрудничестве с Парламентским альянсом против ненависти, разработать и осуществлять координацию инициатив по борьбе с разжиганием ненависти с участием различных политических сил.

Воспитание демократической гражданственности:

- ▶ подготовить обзор деятельности Совета Европы по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека (ВДГ/ОПЧ), оценить прогресс и выявить образцы передового опыта с целью их распространения, а также оценить необходимость превращения существующей Хартии Совета Европы о ВДГ/ОПЧ в юридически обязательный документ;
- ▶ улучшить отражение тематики ВДГ/ОПЧ в учебных планах и школьных программах, оказывать поддержку национальным координационным механизмам по ВДГ/ОПЧ и поощрять развитие комплексных и устойчивых национальных подходов в этой сфере;
- ▶ одобрить рамочный документ Совета Европы о компетенциях для демократической культуры в качестве ключевой основы ответа любого правительства на вызовы, с которыми сталкивается наше общество. Предложить государствам-членам в полной мере использовать этот документ путем его пилотирования и интеграции в национальные системы образования.

Безопасные пространства:

- ▶ разработать проект «безопасных пространств» для преподавания противоречивых проблем и сформулировать руководящие принципы для их использования в школах и других формальных и неформальных учреждениях образования, которые могут позволить учителям и ученикам решать сложные и спорные вопросы, касающиеся веры, культуры и международных отношений, соблюдая при этом права каждого и свободу выражения мнений.

ГЛАВА I

ЭФФЕКТИВНАЯ, БЕСПРИСТРАСТНАЯ И НЕЗАВИСИМАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА



ВВЕДЕНИЕ

Верховенство права и надлежащее функционирование демократических институтов немыслимы без независимых и эффективных правовых систем, которые обеспечивают доступ к правосудию для всех.

■ В глазах людей судебная система имеет особое значение как гарант справедливости и арбитр споров, выступая в качестве их защитника от возможных эксцессов государства. Эффективная, независимая, своевременная и компетентная защита и осуществление прав и свобод, гарантированных судебной властью, являются неперенным условием демократической безопасности.

■ Шесть параметров, по которым может быть оценена работа судебных органов, остались такими же, как и в прошлогоднем докладе: независимость судебной власти, эффективность судебных процедур, исполнение судебных решений, законность и правовая определенность, доступ к юридической помощи, а также наличие профессиональной ассоциации адвокатов.

■ Следуя рекомендациям доклада 2015 года, Бюро Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) и Бюро Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП) подготовили и представили Комитету министров совместное исследование состояния независимости судебной власти и беспристрастности государств-членов Совета Европы. Кроме того, в настоящее время готовится обзор мер, принятых государствами-членами во исполнение Рекомендации CM/Rec(2010)12 о независимости, эффективности и ответственности судей.

■ На основе вышеупомянутых исследования и обзора разработан План действий Совета Европы по укреплению независимости и беспристрастности судебной власти, который будет представлен на Конференции министров юстиции и представителей судебных систем в Софии в апреле 2016 года.

■ Судебная система способна выполнять свои функции только тогда, когда она может действовать независимо и когда ей предоставляется свобода вершить правосудие в соответствии с законом,

без каких-либо помех. Исследование, выполненное по поручению Генерального секретаря, дало нам более глубокое понимание положения дел в наших государствах-членах. Оно стало важным шагом на пути к более эффективной, более точной и всеобъемлющей методологии оценки сильных и слабых сторон судебной системы с точки зрения ее независимости и беспристрастности. Оно также проливает свет на ряд проблем, касающихся независимости и беспристрастности судей и прокуроров в государствах-членах, а также демонстрирует насущную необходимость активизации потенциала Совета Европы и государств-членов с целью выявления и устранения недостатков в эффективности и независимости судебной системы.

■ Как подчеркивается в настоящем докладе, зачастую проблема состоит не в отсутствии формальных правовых гарантий, а в реальной практике, сложившейся в государствах-членах, и в том, как взаимодействуют между собой государство, судьи, прокуроры, политики и общество в целом.

■ Соответствие стандартам Совета Европы является важнейшей предпосылкой независимости судебной системы, но само по себе оно не является ее гарантией. Напротив, большинство стран имеют возможность продемонстрировать формальное соответствие международным стандартам. Однако в ряде стран есть проблемы, связанные с отсутствием надлежащих сдержек и противовесов между судебной и другими ветвями власти. Особую озабоченность вызывает положение в тех странах, где законность и правовая определенность ухудшаются в результате того, что правительства и парламенты злоупотребляют своими полномочиями, в том числе путем поспешно принятых законов и необоснованного вмешательства в работу судебной системы.

■ В других странах независимость судебной власти оказывается неудовлетворительной из-за коррупции, политического вмешательства и недостаточного финансирования. Отсутствие прозрачности в назначении судей вызывает недоверие общественности к судебным решениям и создает

дополнительные возможности для политического вмешательства.

■ В некоторых странах организации гражданского общества также выражают беспокойство в связи с отсутствием доступа к юридической помощи задержанных лиц, ищущих убежища.

■ В силу изложенных причин в этом году рекомендации направлены на укрепление активной роли Совета Европы в деле стимулирования правовых реформ и, прежде всего, на принятие конкретных мер в целях эффективного реагирования на местном уровне на вызовы, подрывающие независимость и беспристрастность судей и прокуроров в государствах-членах.

■ Для достижения этих целей требуются повышенная бдительность и контроль не столько с точки зрения соответствия формальным стандартам Совета Европы, сколько с точки зрения надлежащего функционирования системы сдержек и противовесов между судебной и другими ветвями власти. Существует острая необходимость расширения доступа к правосудию для уязвимых групп путем активного развития системы принятия решений методами электронного правосудия. Проведение широкой и открытой дискуссии о стандартах независимости и о том, как они должны применяться, должно способствовать укреплению судебной системы в государствах-членах.

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Независимость и беспристрастность судебной системы являются необходимым условием для сбалансированного разделения властей и общественного доверия к системе правосудия в целом. Статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека требует, чтобы государства-члены гарантировали каждому справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Независимость судей должна быть гарантирована как на институциональном, так и на индивидуальном уровнях.

Институциональная независимость

■ Институциональная независимость играет фундаментальную роль для судебной системы, в частности, в ее отношениях с другими ветвями власти («внешняя» институциональная независимость) и с точки зрения отношений между различными органами самой системы – такими, как вышестоящие суды или председатели судов («внутренняя» институциональная независимость). В этом контексте судебные советы очень важны и необходимы, так как они способствуют укреплению институциональной независимости судебной системы. Они должны быть независимыми органами, принимающими решения, рождающиеся в значительной части внутри самой судебной системы, а также иметь полномочия давать рекомендации или выражать мнения, которым, как, например, в случае назначения судей, соответствующие органы обязаны следовать на практике.

Индивидуальная независимость

■ Судьи должны принимать решения справедливо и должны быть свободны от внутреннего и внешнего давления. Чтобы чувствовать себя защищенными от чрезмерного давления, судьи должны быть независимыми, беспристрастными и иметь возможность действовать без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, давления, угроз или прямого или косвенного вмешательства.

■ КЕС подчеркнул, что, поскольку общественное доверие к судебной системе определяется в основном поведением судей, «важно иметь возможность регулировать это поведение ясным и

прозрачным способом».¹ Для обеспечения этического поведения судей должны быть установлены и закреплены в кодексах судейской этики принципы профессионального поведения.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Институциональная независимость

Правовые критерии

- ▶ Судебная власть независима административно и финансово.
- ▶ Судебная власть имеет независимые полномочия по принятию решений, и ее решения соблюдаются.
- ▶ Судебная власть независима в определении своей юрисдикции.

Институциональные критерии

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

Индивидуальная независимость

Правовые критерии

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

Институциональные критерии

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

1. КЕС, «Доклад о положении дел в судебной системе и о судьях в государствах-членах Совета Европы» (2015 г.). Источник: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2015)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

ВЫВОДЫ

Удовлетворительный уровень независимости судебной власти наблюдается в 27 государствах-членах. В остальных, независимость судебной власти оценивается как неудовлетворительная (стабильно-неудовлетворительная или неудовлетворительная с тенденцией к ухудшению) в силу различных причин: недостаточное финансирование, политическое вмешательство или коррупция.

Подавляющее большинство государств-членов провели правовые реформы, которые должны, по меньшей мере, способствовать формальному укреплению независимости судебной власти. Однако соответствие формальным стандартам не является гарантированным средством сдерживания попыток подорвать независимость судебной власти в политических целях, и эти проблемы зачастую сохраняются, несмотря на усилия, предпринимаемые для их устранения с помощью законодательных мер. Это происходит, в частности, из-за отсутствия или неправильно работающих сдержек и противовесов между судебной и другими ветвями власти.

В Армении, например, проведены широкие реформы, предусматривающие уголовную ответственность за попытки повлиять на судью и устанавливающие обязанность судей сообщать обо всех подобных попытках, однако поступающие доклады продолжают указывать на отсутствие независимости судебной власти на практике. В докладе Комиссара Совета Европы по правам человека после его визита в Армению отмечаются примеры «вмешательства со стороны вышестоящих судебных инстанций в работу судей нижестоящих судов», а также «со стороны внешних субъектов – таких, как органы исполнительной власти на центральном и местном уровнях (включая правоохранительные органы)».²

Отсутствие прозрачности в назначении судей вызывает недоверие общественности в справедливость судебных решений и создает дополнительные возможности для политического вмешательства. В таких странах, как Мальта, где нет никакого формального процесса выбора судей, и их назначение остается исключительной прерогативой правительства, общественное доверие к судебной власти серьезно подорвано, поскольку существует мнение, что кандидаты на судебские вакансии назначаются не по их пригодности к работе, а по причине влияния на соответствующие инстанции.³

Аналогичные проблемы были выявлены в процедурах назначения на судебские должности

2. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Армении, 10 марта 2015 г., ComDH(2015)2, стр.10.
3. ГРЕКО, «Четвертый раунд оценки. Предупреждение коррупции в деятельности членов парламента, судей и прокуроров. Доклад о положении дел на Мальте», GRECO Eval IV Rep(2014) 4E, стр. 22.

в Швейцарии, где назначением судей федерального уровня, а также, в большинстве кантонов, судей кантонального уровня занимается парламент. В целом основным фактическим критерием при избрании судей является принадлежность кандидата к определенной политической партии.⁴

Только фундаментальный сдвиг в практике применения демократических и гражданских ценностей может привести к заметным улучшениям. В странах, где проведены серьезные реформы, позволяющие наказывать за нарушение профессиональной этики, зафиксирован рост общественного доверия к судебной власти и, в более общем плане, к учреждениям, ведущим борьбу с коррупцией на высоком уровне.

В государствах, где уровень судебной независимости падает, проблемы, как правило, коренятся в исполнительных ветвях власти, не желающих делиться полномочиями. Даже там, где были проведены значительные и позитивные судебные реформы, политические события более широкого масштаба привели к регрессу независимости судебной власти. В этих государствах процессы назначения судей и освобождения их от должностей чаще всего политизированы. Дисциплинарное производство в некоторых странах используется в качестве инструмента цензуры над судьями. Имеются также примеры чрезмерного законодательного вмешательства в работу судебных систем, как, например, в Венгрии, где законодательство о реорганизации судебной системы привело к досрочному прекращению полномочий председателя суда, который не скрывал своего критического отношения к судебной реформе, инициированной новым политическим большинством.⁵

В некоторых государствах судебные советы, потенциально выступавшие в роли очень эффективных бастионов борьбы против вмешательства, оказались бессильны перед произвольной кооптацией. Эту проблему иллюстрирует ситуация, сложившаяся в Турции, где судебный совет перетасовал всю судебную систему путем переназначения сотен судей и прокуроров.⁶ Опыт также показывает, что нечеткие институциональные механизмы судейского самоуправления могут создавать пространства, где независимость судебной власти может оказаться под угрозой.

Процессы, направленные, на первый взгляд, на улучшение стандартов и целостности в рамках

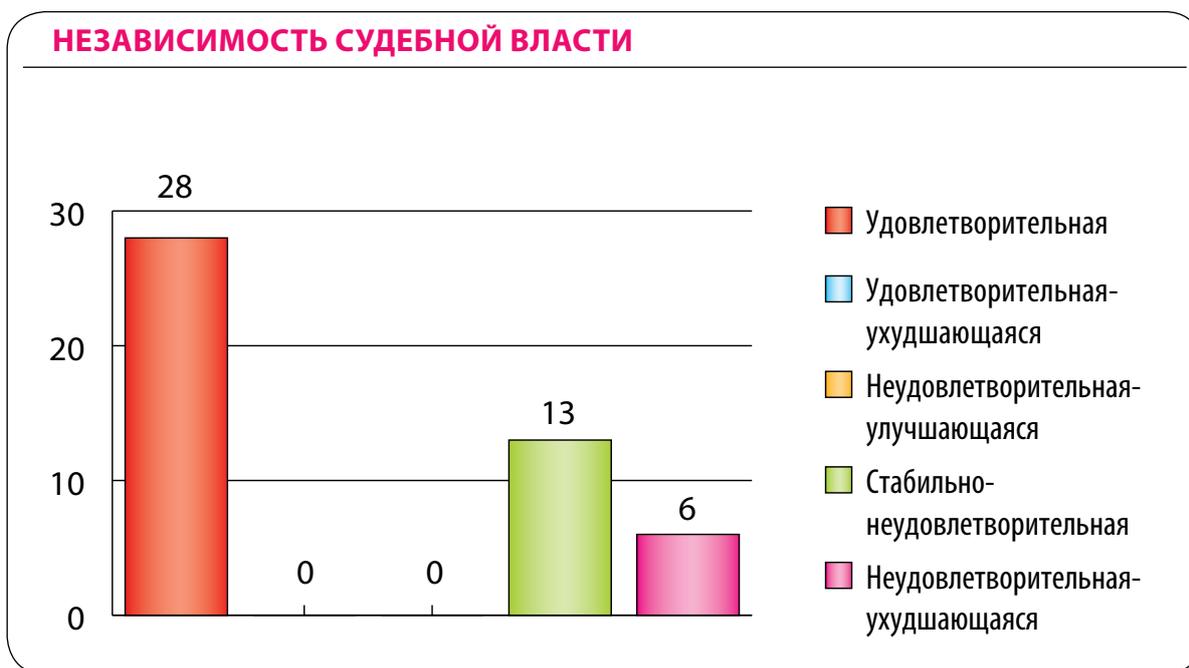
4. Европейский комитет по правовому сотрудничеству, «Выполнение Рекомендации CM/Rec(2010)12 о судьях: независимость, эффективность и ответственность».
5. Европейский суд по правам человека, дело «Бака против Венгрии», № 20261/12, §§ 93-95, 27 мая 2014 г.
6. Документ ПАСЕ 13824 о судебной коррупции: срочная необходимость реализации предложений Ассамблеи, 19 июня 2015 г., доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=21798>

судебной системы, должны быть тщательно продуманы, чтобы избежать недопустимого вмешательства в независимость судебной власти. Например, процессы люстрации (то есть, обязательный анализ деятельности всех членов судейского корпуса в соответствии со стандартами, принятыми с момента их назначения) применимы только в очень ограниченных случаях, а именно: когда переход от тоталитарного режима к демократии требует исключения тех, кому общественность не доверяет. «Процедура допуска к классифицированной информации», введенная в Словакии в 2014 году, требует от судей доказать путем прохождения обязательного экзамена, что они по-прежнему обладают необходимыми компетенциями, чтобы надлежащим образом выполнять свои обязанности. Однако, по сути, эта процедура является примером процесса фактической люстрации, которая подрывает принцип постоянного пребывания в должности судьи (этот процесс из-за жалоб был приостановлен, но не был отменен).⁷ Аналогичные проблемы возникли в Украине в связи с принятием законов, касающихся люстрации в судебной системе.⁸ Венецианская комиссия отметила, что люстрация должна быть дополнена другими средствами обеспечения правосудия и

укрепления надлежащего управления и верховенства права – такими, как уголовное преследование лиц, ответственных за тяжкие преступления, в том числе преступления против человечности, а также структурными реформами, направленными на укрепление верховенства права, борьбу с коррупцией и искоренение кумовства. Люстрация может служить дополнением к этим мерам только в экстремальных ситуациях, но она никогда не должна их заменять, ибо меры люстрации не являются самым подходящим средством борьбы с коррупцией.⁹

В связи с разработкой конституционных поправок в Украине были изучены возможные модели системного обновления судейского корпуса, и был принят во внимание ряд замечаний Совета Европы, чтобы исключить риски, к которым неизбежно ведут любые изменения такого рода.¹⁰

Даже если недобросовестность пустила корни среди судей на системном уровне, индивидуальная дисциплинарная ответственность, установленная в соответствии с процедурами, которые соблюдают необходимые гарантии справедливого разбирательства, является необходимым условием для освобождения судьи от должности или, в ряде случаев, перевода на другую работу.



7. КСЕС, «Доклад о положении дел в судебной системе и о судьях в государствах-членах Совета Европы» (2015 г.), цит. соч., стр. 29.

8. «Промежуточное заключение по Закону об очистке власти (закон о люстрации) Украины, принятое Венецианской комиссией на ее 101-м пленарном заседании», CDL-AD(2014)044. См. также «Комментарии к проекту закона о восстановлении доверия к судебной системе в Украине и последующие замечания к сводной редакции проекта закона», подготовленные в рамках проекта Совета Европы «Укрепление независимости, эффективности и профессионализма судебной системы в Украине».

9. Заключение Венецианской комиссии, CDL-AD(2014)044, цит. соч., пар. 34.

10. «Меморандум Секретариата о соответствии проекта Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины в части правосудия, представленного Председателем Верховной Рады от 25 ноября 2015 г. (CDL-REF(2015)047), Заключение Венецианской комиссии о предлагаемых поправках к Конституции Украины в части правосудия», CDL-AD(2015)043 от 21 декабря 2015 г.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СУДЕБНЫХ ПРОЦЕДУР

■ Эффективность судебного разбирательства является жизненно важным условием своевременного доступа к правосудию. Дорогостоящие и длительные процедуры будут удерживать людей от обращения за правовой помощью в суды. Государства должны организовать свои правовые системы таким образом, чтобы суды могли выполнять все положения Статьи 6.1 Конвенции, включая требование судебного разбирательства в течение «разумного срока». Европейский суд по правам человека регулярно утверждал, что разумная длительность судебного разбирательства должна оцениваться в свете конкретных обстоятельств дела и с учетом его сложности, поведения сторон и властей, а также важности того, что поставлено на карту для заявителя в конкретном судебном процессе. Чтобы исключить неприемлемые задержки при отправлении правосудия, государства обязаны выделять достаточные ресурсы для своих судебных систем.

■ Рекомендация Комитета министров СМ/Rec(2010)12 о независимости, эффективности и ответственности судей гласит, что «эффективность судей и судебных систем является необходимым условием защиты прав каждого человека и гарантией соблюдения требований Статьи 6 Конвенции, правовой определенности и веры общественности в верховенство права». Она определяет эффективность как «предоставление качественных решений в течение разумного времени после справедливого рассмотрения вопросов». Эффективность должна быть достигнута посредством «защиты и уважения независимости и беспристрастности судей». Рекомендация напоминает, что «каждое государство должно выделять достаточные ресурсы, средства и оборудование для судов, чтобы они могли действовать в соответствии со стандартами, изложенными в Статье 6 Конвенции, и позволяли судьям эффективно выполнять свою работу».

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Правовые критерии

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

Институциональные критерии

- ▶ Государство выделяет достаточные ресурсы, средства и оборудование для судов, чтобы они могли эффективно функционировать.
- ▶ Задачи учреждений координируются в более широких рамках обеспечения ускоренного правосудия.
- ▶ Для оценки эффективности принимаются меры регулярного мониторинга.
- ▶ В случае необходимости рекомендуется проведение дискреционного судебного преследования.
- ▶ Правонарушения сугубо мелкого характера на судебных заседаниях не рассматриваются.
- ▶ Упрощенные процедуры применяются во всех видах судопроизводства.
- ▶ Для легкого доступа к правосудию тяжущихся сторон имеется достаточное количество гражданских и административных судов на всей территории государства.

ВЫВОДЫ

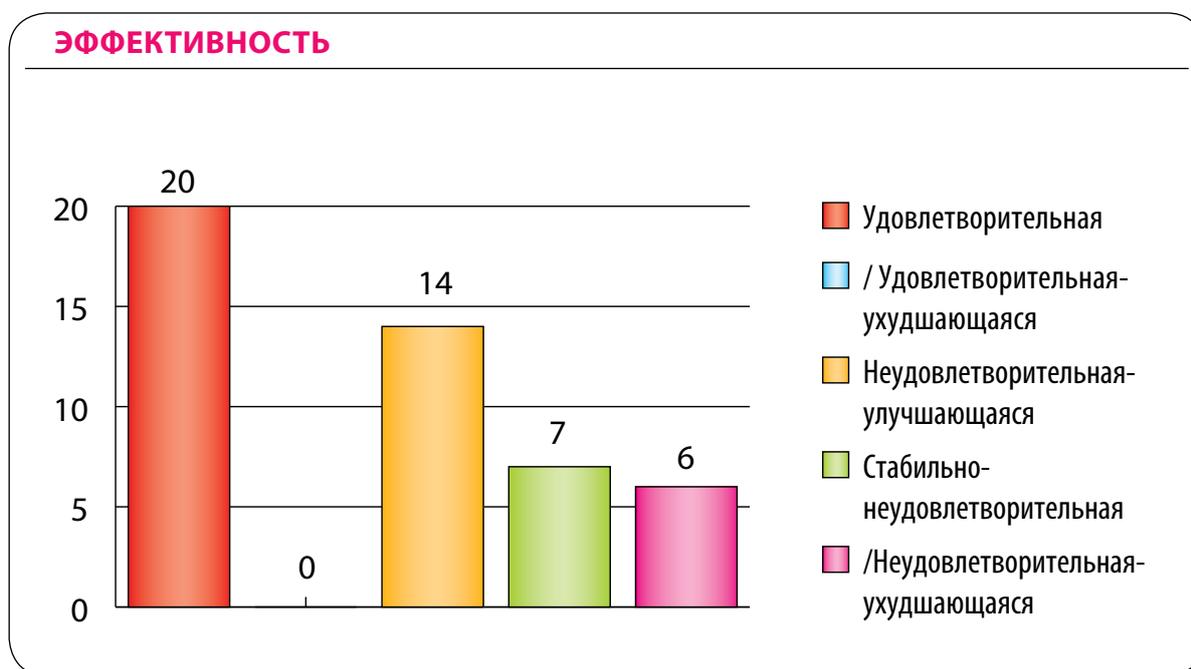
■ Государства-члены вкладывают значительные средства в повышение эффективности судебных процедур, так как большинство из них сталкиваются с проблемами в этой сфере.¹¹ В результате этих инвестиций ситуация улучшается в значительном числе стран, занимавших ранее низкие места в рейтинге эффективности. В число позитивных мер, принятых в этих странах, входят принятие планов по устранению затягивания в рассмотрении дел и выделению разумных квот на работу судей, и внедрение новых цифровых инструментов и методов оценки эффективности работы судей, а также более надежных систем регистрации, генерирующих данные более высокого качества, что позволяет глубже понимать проблемы и, следовательно, более эффективно

11. Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП), «Доклад о европейских судебных системах», издание 2014 г. (данные 2012 г.), доступно по адресу: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

расходовать целевые средства. В Албании, например, при Министерстве юстиции создана рабочая группа, перед которой поставлена задача улучшить процесс производства и сбора статистических судебных данных. Судебные власти Хорватии также ведут разработку новой методики для экономии времени в ходе судебных разбирательств и повышения качества судебной эффективности.¹²

■ Задержки в отправлении судопроизводства и, как следствие, неспособность справиться с растущим количеством дел в течение разумного времени до сих пор остаются хронической проблемой для небольшого числа государств. В 2015 году Европейский суд принял пилотное решение по ситуации в Польше и пришел к заключению, что эта страна должна предпринять дальнейшие меры по решению проблемы длительных судебных разбирательств, вызванных целым рядом причин, в том числе чрезмерно сложными процедурами, плохим делопроизводством и бюджетными ограничениями.¹³ Венгрия является еще одним примером судебной системы, которая не располагает эффективными внутренними средствами для предупреждения чрезмерно длительных судебных процедур. Пилотное решение 2015 года по Венгрии требует срочного принятия соответствующих реформ с целью приведения ее судебной системы в соответствие с Конвенцией.¹⁴ В

этом контексте в 2015 году Суд выразил сожаление по поводу того, что он «постоянно вынужден действовать в качестве замены национальных судов и обрабатывать сотни повторяющихся дел, в то время как его единственная задача состоит в том, чтобы присуждать компенсацию, которая должна быть получена с помощью внутренних средств правовой защиты».¹⁵ В этих странах корень проблемы часто лежит в нехватке финансовых и людских ресурсов, на которую накладываются неэффективное управление судопроизводством, отсутствие современных электронных систем для обработки и архивации дел, а также ограниченное использование альтернативных методов разрешения споров. Согласно данным, собранным Европейской комиссией по эффективности правосудия (ЕКЭП), только в Австрии, Эстонии, Португалии и на Мальте суды повсеместно оснащены вычислительной техникой для обеспечения трех функций: работа судей и секретарей, административная и управленческая деятельность и связь между судами и представителями сторон. Что касается первой категории (прямая помощь судьям и секретарям судов), в Албании и на Кипре вообще не существует электронных версий материалов судебных дел.¹⁶ Чрезмерная продолжительность рассмотрения судебных дел, обусловленная такими причинами, также может способствовать снижению уровня правовой определенности..



12. ЕКЭП, Гранты Европейской экономической зоны и Норвегии: Программа сотрудничества между Советом Европы и Министерством юстиции Республики Хорватия «Повышение качества и эффективности судебной системы посредством развития инфраструктуры и более эффективного управления», 31 компонент программы.

13. Европейский суд по правам человека, дело «Рутковский и другие против Польши», № 72287/10, 7 июля 2015 г., § 207.

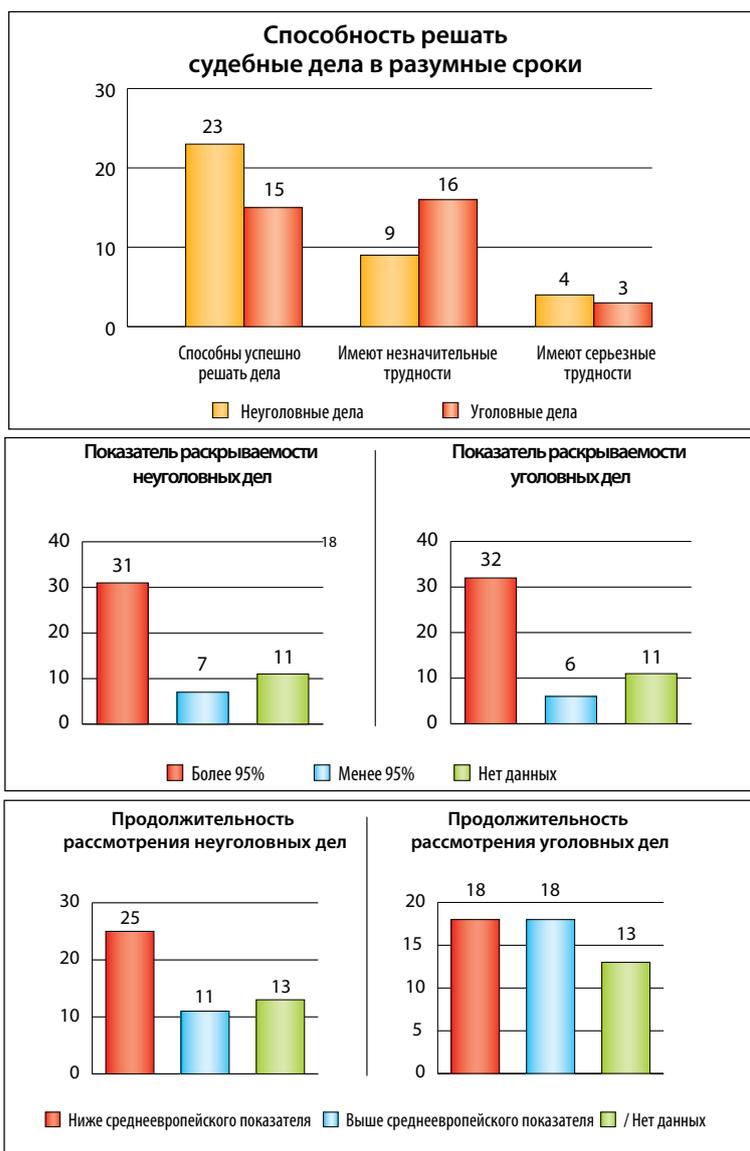
14. Дело «Гажо против Венгрии», № 48322/12, 16 июля 2015 г., § 39.

15. Дело «Рутковский и другие против Польши», цит. соч., § 219.

16. ЕКЭП, «Доклад о европейских судебных системах», цит. соч., стр. 125.

Раскрываемость дел и продолжительность рассмотрения дел

Основными показателями, которые использует ЕКЭП, являются раскрываемость дел и продолжительность рассмотрения дел. Раскрываемость дел демонстрирует степень эффективности судебной системы и выражается в процентах, показывающих отношение между решенными и поступающими делами в течение одного года. Продолжительность рассмотрения дел – это количество дней, необходимых судебной системе для принятия решения по находящемуся на рассмотрении делу с учетом существующей скорости обработки дел. Комбинация этих двух показателей дает полное представление о способности судебной системы государства принимать решения по делам в разумные сроки, как это показано на графике, который основан на данных за 2012 год. Можно отметить, что подавляющее большинство государств способны справиться с поступающими и находящимися на рассмотрении делами в судах первой инстанции без чрезмерного увеличения количества нерешенных дел. В этих государствах показатель раскрываемости дел приближается к 100%.¹⁷



17. ЕКЭП, «Доклад о европейских судебных системах», Глава 9 «Эффективность суда», стр.188-264. (Источник: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).

Общее число стран на графике (49) объясняется тем, что результаты по Соединенному Королевству представлены отдельно для Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку их судебные системы построены на различной основе и работают независимо друг от друга.

18. Общее число стран на графике (49) объясняется тем, что результаты по Соединенному Королевству представлены отдельно для Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку их судебные системы построены на различной основе и работают независимо друг от друга.

ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

Исполнение решений, вынесенных судами, является составной частью «права на справедливое судебное разбирательство» в соответствии со Статьей 6 Конвенции. Статья 13 (Право на эффективное средство правовой защиты) также имеет отношение к приведению решений в исполнение, так как она предусматривает, что «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе».

■ Рекомендация Комитета министров Res(2003)17 об исполнении определяет исполнение как «введение в действие судебных решений, а также других судебных или несудебных исполнительных актов в соответствие с законом, который требует от ответчика сделать что-либо, воздержаться от какого-либо действия, либо выплатить указанную судом сумму». Все постановления должны осуществляться в рамках «четких правовых рамок», изложенных достаточно подробно, чтобы обеспечить правовую определенность. Кроме того, Рекомендация устанавливает, что «все лица, получающие окончательное и обязательное судебное решение, имеют право на его исполнение. Неисполнение такого решения или задержка его вступления в силу могут сделать это право недействительным и иллюзорным в ущерб одной из сторон».

■ Ясность является наиболее важным элементом обеспечения соблюдения процедур, будь то при определении принудительных прав, обязанностей и прав пользования ответчиков, истцов и третьих лиц. Закон должен предусматривать отсрочку исполнительного процесса, которую стороны могут потребовать в целях защиты своих прав и интересов; там, где это уместно, также может быть предусмотрено право пересмотра судебных и несудебных решений, принятых в ходе исполнительного процесса. Роль правоохранительных органов должна быть закреплена законом, и их представители должны быть надлежащим образом обучены вопросам процессуального права, а их деятельность должна подлежать тщательному анализу и мониторингу.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Правовые критерии

- ▶ Исполнение осуществляется в рамках «четких правовых рамок», которые должны быть описаны достаточно подробно, чтобы обеспечить правовую определенность.
- ▶ Закон предусматривает право сторон требовать приостановления исполнительного процесса в целях защиты своих прав и интересов и, в случае необходимости, право пересмотра судебных и несудебных решений в ходе исполнительного процесса.

Институциональные критерии

- ▶ Исполнение, как правило, является справедливым, быстрым, эффективным и соразмерным.
- ▶ –Исполнение устанавливает баланс между потребностями заявителя и правами обвиняемого.
- ▶ Обеспечивается доступ к информации о ходе исполнительного процесса, и меры исполнения осуществляются на предсказуемой основе и являются прозрачными.
- ▶ Исполнение происходит в течение разумного периода времени, без вмешательства со стороны других государственных органов и без переноса на другое время, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом и при условии согласия судьи.
- ▶ Меры по обеспечению исполнения соблюдают принцип пропорциональности.
- ▶ Власти осуществляют контроль над исполнением решения и несут ответственность в случае, если судебные решения не выполняются.

ВЫВОДЫ

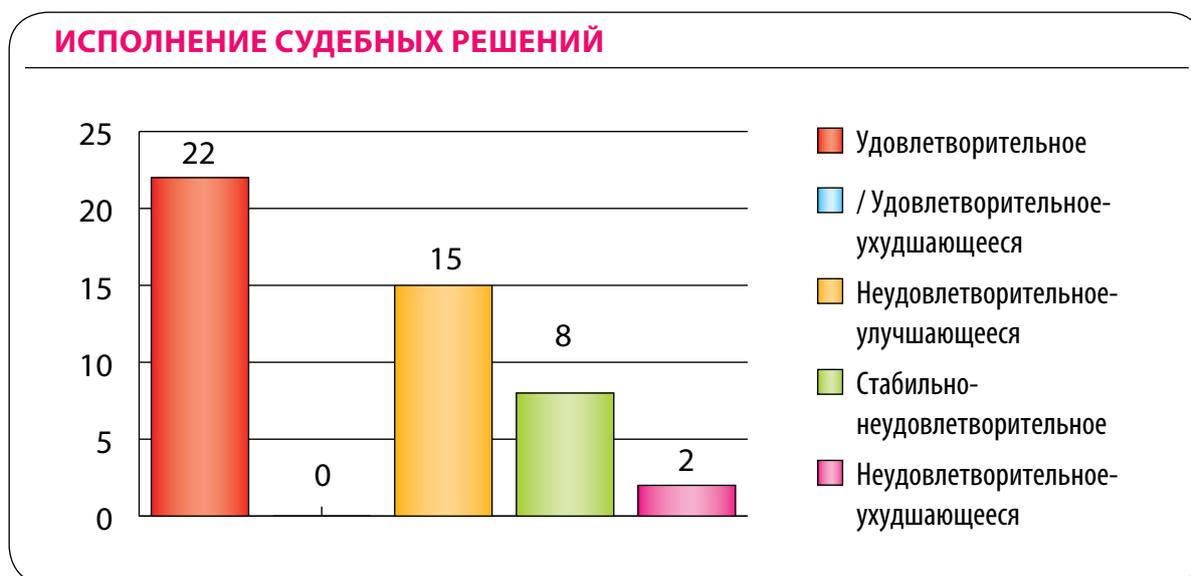
■ Проблемы с исполнением решений имеются во всех государствах-членах. Самые большие проблемы возникают в этой области, как правило, в тех странах, где судебные решения принимаются в отношении государственных органов.

■ Подробное описание правовых рамок по вопросам исполнения лишено смысла, если они не применяются. Действительно, в некоторых случаях препятствием для эффективного исполнения решений может стать сама сложность процедур, описанных в рамках правовой системы. Простые и четкие правила помогают противостоять риску общественного недоверия к судебной системе, вызванного хроническим неисполнением судебных решений. Неисполнение решений национальных судов по-прежнему является серьезной проблемой в Российской Федерации и в Украине.¹⁹ Хотя закон, гарантирующий исполнение судебных решений в Украине²⁰, вступил в силу в 2013 году (через девять лет после того, как Европейский суд по правам человека принял пилотное постановление о неисполнении решения по делу *Жовнер против Украины*²¹), вряд ли он будет иметь какое-либо реальное влияние на исполнение судебных решений, пока власти не смогут увеличить расходы на эти цели в государственном бюджете. Несмотря на неудовлетворительную в целом ситуацию в Российской Федерации, в этой стране было

отмечено улучшение, например, в виде законодательных поправок, касающихся неисполнения судебных решений в отношении обязательств в натуральной форме.²²

■ Наличие законов, гарантирующих компенсацию тем лицам, по делам которых решения были отложены или не исполняются, может быть позитивным шагом. Тем не менее, обещание компенсации, которую государство не может себе позволить или на которую в бюджете нет выделенных средств, не только не решает первую проблему, но создает новую. Выплата небольших сумм компенсации также не является заменой или средством для неисполнения первоначального решения.

■ Исполнение не может рассматриваться как независимый процесс, взятый вне контекста. Неэффективные судебные системы, как правило, приводят к неэффективным системам исполнения решений. Естественно, что государствам, где власть и независимость судебных систем были преднамеренно или непреднамеренно принижены и недооценены, будет трудно привести в исполнение решения, принятые судами.²³



19. Документ ПАСЕ 13864 о выполнении решений Европейского суда по правам человека, 9 сентября 2015 г., доступен по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22005&lang=en>. См. также решения Европейского суда по правам человека в отношении Российской Федерации: дело «Бурдов против России» (№ 2), № 33509/04, ЕСПЧ 2009, и дело «Герасимов и другие против России», №. 29920/05, 1 июля 2014 г. и другие аналогичные дела.

20. Закон Украины № 4901-VI о «Гарантиях государства в отношении исполнения судебных решений».

21. Дело «Жовнер против Украины», № 56848/00, 29 июня 2004 г.

22. Документ ПАСЕ 13864, цит. соч., стр. 35.

23. См., например, обеспокоенность Венецианской комиссии по поводу неисполнения судебных решений в Турции, «Декларация Венецианской комиссии по вмешательству в независимость судебной власти в Турции», 20 июня 2015 г.

■ Многие проблемы исполнения судебных решений вытекают из систем социальных благ, которые являются устаревшими и неустойчивыми. Эти государства обязаны либо должным образом финансировать свои социальные системы, либо изменить их, чтобы они могли выполнять обязательства, которые эти системы берут на себя от имени государства.²⁴

■ Самим государствам тоже следует подавать хороший пример эффективного исполнения решений, вынесенных против государственных или муниципальных учреждений.

■ В целом следует отметить, что во многих государствах, где исполнение является неудовлетворительным, есть свидетельства улучшения, и только два государства испытывают ухудшение ситуации. В сочетании с аналогичными показателями по улучшению судебной эффективности, показатели по исполнению решений демонстрируют общую тенденцию к постепенному улучшению по всей Европе. Иногда такое улучшение становится результатом реконфигурации или наращивания потенциала систем судебного исполнителя или упрощения нормативно-правовой базы.²⁵

24. Документ ПАСЕ 13864 о выполнении решений Европейского суда по правам человека, 9 сентября 2015 г., цит. соч.

25. ЕКЭП, «Доклад о европейских судебных системах», цит. соч.

ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОВАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Законность и правовая определенность – две взаимозависимые ценности, составляющие основу правового государства.

■ Концепция законности закреплена в Европейской конвенции о правах человека: Статья 5 (Право на свободу и личную неприкосновенность) и Статья 7 (Наказание исключительно на основании закона).

■ Правовая определенность – это то, что позволяет людям регулировать свое поведение в соответствии с законом и определять, в каких случаях государственная власть применяется произвольно.

■ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) сформулировала приведенные ниже ключевые компоненты понятий законности и правовой определенности.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Законность

Правовые критерии:

- ▶ Принятие закона представляет собой прозрачный, подотчетный и демократический процесс.
- ▶ Органы государственной власти осуществляют свои полномочия в соответствии с законом.

Институциональные критерии:

- ▶ Государство действует на основании и в соответствии с законом.
- ▶ Закон применяется и исполняется.
- ▶ Если закон не нарушен, санкции не применяются.

- ▶ Исключения в государственном законодательстве применяются в очень ограниченных обстоятельствах.

Правовая определенность

Правовые критерии:

- ▶ Законы и решения являются ясными и точными, и они сформулированы с достаточной четкостью, чтобы позволить человеку регулировать свое поведение.
- ▶ Обратное действие законов запрещено.
- ▶ Правовая свобода действий, предоставляемая органам исполнительной власти, ограничивается законом.
- ▶ Ни один закон не противоречит другому.
- ▶ Законодательство, как правило, является осуществимым и исполнимым.
- ▶ Судебные решения являются обязательными в последней инстанции.

Институциональные критерии:

- ▶ Законы имеют публичный характер и легко доступны для обычного человека.
- ▶ Похожие дела рассматриваются аналогичным образом.
- ▶ Окончательные решения национальных судов не ставятся под сомнение.
- ▶ Прецедентное право суда, как правило, имеет последовательный и согласованный характер.
- ▶ Оценка законодательства осуществляется на регулярной основе.

ВЫВОДЫ

■ Деятельность большинства государств-членов Совета Европы находится в соответствии с этим параметром.

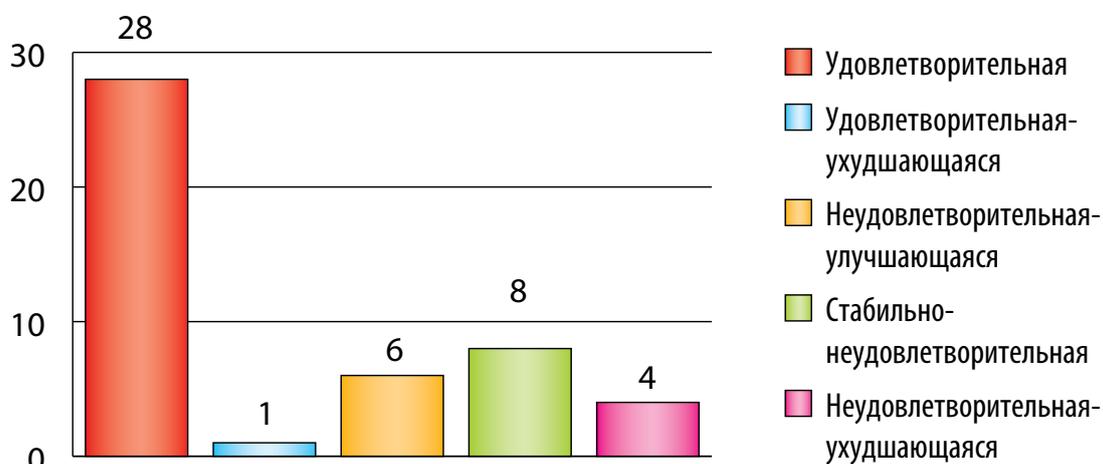
■ В некоторых странах совершенствование законности и правовой определенности было достигнуто за счет расширения доступа к законам и судебным решениям, а также более последовательного вынесения решений различными судьями по одним тем же вопросам права. В Румынии это было достигнуто посредством создания портала, цель которого состоит в укреплении существующего законодательства, и недавних инициатив по публикации прецедентного права.

■ Однако отмечалось также и снижение уровня законности и правовой определенности в результате злоупотреблений парламентским большинством, поспешно принятых законов или растущего вмешательства исполнительной власти в работу судебной системы.

■ Неудовлетворительный уровень правовой определенности также может быть обусловлен такими факторами, как чрезмерно сложные законы и частые и многочисленные поправки, недостаток последовательности и согласованности в принятии судебных решений – в одном случае он вызван фрагментацией судебной системы – и низкая квалификация ее сотрудников, отвечающих за дело-производство и составление документов.

■ В Боснии и Герцеговине, например, конфликты и противоречия между различными ветвями правовой системы ведут к тому, что аналогичные вопросы рассматриваются по-разному в разных частях страны, и это создает практические трудности для конкретных лиц.²⁶ Источником правовой неопределенности является и неэффективность судебных процедур, чрезмерно затягивающих разрешение судебных дел.

ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОВАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ



26. Венецианская комиссия, «Заключение о правовой определенности и независимости судебной власти в Боснии и Герцеговине», 91-е пленарное заседание, CDL-AD(2012)014, стр.9. См. также План действий Совета Европы для Боснии и Герцеговины на 2015-2017 гг., стр. 9.

ДОСТУП К ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Доступ к правосудию является важнейшим демократическим правом. В соответствии со Статьей 6 Конвенции (Право на справедливое судебное разбирательство), в случае необходимости правительства обязаны предоставлять гражданам юридическую помощь, принимая во внимание важность дела для заявителя, сложность дела, способность человека представлять себя, связанные с этим расходы и его способность нести эти расходы.

Совет Европы подробно рассмотрел этот вопрос в ряде различных резолюций и рекомендаций, принятых Комитетом министров. Резолюция (78) 8 о юридической помощи и консультациях требует, чтобы государства создали соответствующую систему правовой помощи и предусматривает, что правовая помощь не должна рассматриваться как «благотворительность по отношению к неимущим, а как обязательство общества в целом». Следует также предусмотреть возможность предоставления внесудебных правовых услуг, поскольку они могут выполнять превентивную функцию во избежание ненужных судебных разбирательств. Также должен быть рассмотрен вопрос судебных расходов и разработана эффективная система правовой помощи, обеспечивающая возможность отказа от уплаты или снижения сборов. Государственное финансирование должно быть адекватным, разнообразным и эффективным. Органы государственной власти должны предпринять активные шаги, чтобы обеспечить доступ общественности к информации о том, какие виды юридической помощи и консультаций доступны и уместны и каким образом граждане могут воспользоваться этим правом.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Правовые критерии

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

Институциональные критерии

- ▶ Государство в рамках своей юрисдикции предлагает надлежащую систему юридической помощи для обеспечения эффективного доступа граждан к правосудию.

- ▶ Также предоставляются внесудебные услуги в форме юридических консультаций.
- ▶ Там, где это уместно, осуществляется упрощение судебных процедур с тем, чтобы люди могли вести дела самостоятельно.
- ▶ Эффективная судебная система стремится сократить или отказаться от взимания судебных и других сборов, если они препятствуют доступу к правосудию.
- ▶ Система юридической помощи привлекает и координирует деятельность организаций, которые хотят внести свой вклад.
- ▶ Юридическая помощь доступна, легка и своевременно предоставляется тем, кто в этом нуждается.
- ▶ Обеспечивается ясная и понятная информация о том, какие виды юридической помощи и консультаций доступны и уместны, и о том, как пользоваться правом на ее получение.
- ▶ Государственные расходы на предоставление юридической помощи являются адекватными, разнообразными и эффективными.

ВЫВОДЫ

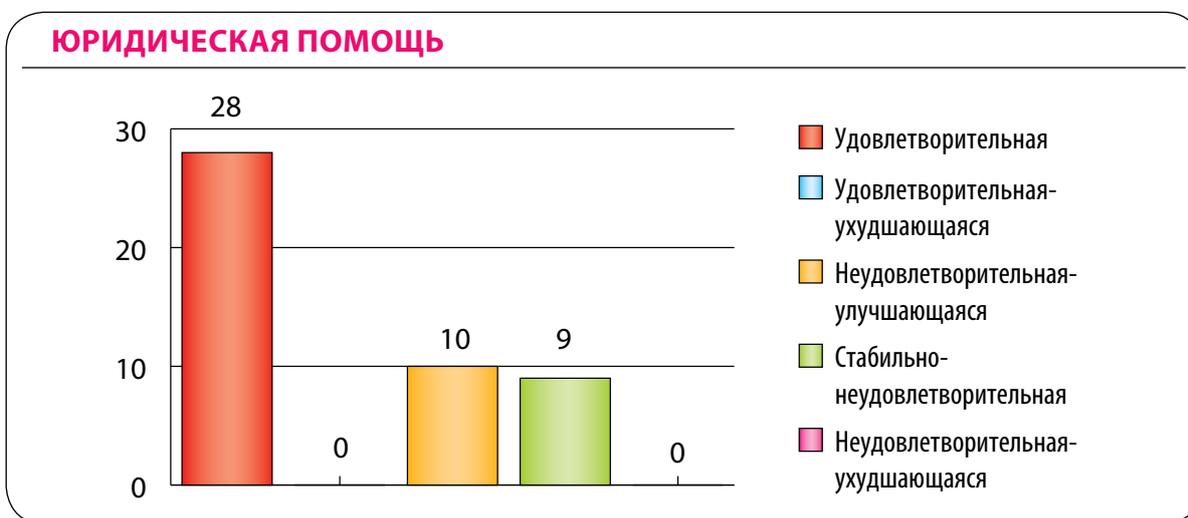
Оценка и сравнение юридической помощи, предоставляемой в государствах-членах, являются сложной задачей в связи с отсутствием доступных данных по многим странам. Однако можно отметить некоторые общие тенденции.²⁷ Большинство государств-членов обеспечивают удовлетворительный уровень юридической помощи, хотя недавние финансовые кризисы и вызванное ими снижение бюджетных расходов привели к резкому сокращению средств на бесплатную юридическую помощь, что коснулось даже стран с высоким уровнем доходов на душу населения. В Венгрии, например, организации гражданского общества сообщили о проблемах, связанных с отсутствием доступа к юридической консультации и помощи для

27. ЕКЭП, «Доклад о европейских судебных системах», цит. соч. См. также, например, «Доклад Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) по Румынии» (4-й раунд мониторинга), 2014 г. и опубликованные в 2015 г. доклады ЕКРН по Албании, Чешской Республике и Польше.

задержанных лиц, ищущих убежища.²⁸ Государства, чьи показатели в этой области прежде были неудовлетворительными, в последнее десятилетие в целом сделали позитивные шаги по улучшению предоставления правовой помощи. Эти шаги часто включали в себя принятие конкретных законов, гарантирующих правовую помощь, или создание специальных органов для оказания правовой помощи или для наблюдения за ее предоставлением. Можно сказать, что в результате этих усилий в ряде государств улучшается доступ к юридической помощи. В Румынии принятие закона о правовой помощи по гражданским делам привело национальное законодательство в соответствие с европейскими стандартами²⁹, и в настоящее время национальные органы власти работают над улучшением доступа к правосудию для общины рома и других уязвимых групп населения, предложив, в частности, план по созданию пяти пилотных офисов, которые будут предоставлять консультации, юридическую помощь и информацию с учетом их потребностей.³⁰ В Российской Федерации в 2011 году был принят федеральный закон, положивший начало амбициозной реформе, которая направлена на обеспечение доступа к правосудию для уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении лиц в связи с широким кругом определенных гражданских прав. Национальные власти в настоящее время работают над улучшением эффективного осуществления этой системы гражданской

правовой помощи на региональном уровне путем совершенствования доступа к юридическим услугам целевых групп населения.³¹

Однако общей для всех проблемой остаются чрезвычайно низкие бюджетные средства, выделяемые на юридическую помощь, а также отсутствие или низкий уровень контроля над качеством или сбором данных. В некоторых странах еще только предстоит принять законы о юридической помощи. Если говорить об уголовном правосудии, повсюду в Европе предприняты некоторые усилия по выполнению судебного решения по делу *Сальдуз (Salduz) против Турции*³², касающегося доступа к услугам адвоката, но остается нерешенной проблемой отсутствие представительства на ранних стадиях процесса. В то же время в целом ряде стран с недостаточным государственным финансированием и поддержкой гражданскую правовую помощь продолжают предлагать в первую очередь НПО. Это происходит, например, в Албании, где, несмотря на существование государственной комиссии по вопросам правовой помощи и создание в 2014 году шести местных отделений, недостаток доступа к услугам бесплатного адвоката усугубляется отсутствием осведомленности населения об этих услугах. За пределами столицы очень трудно найти информацию о правовой помощи, и нет никакой возможности обеспечения правовой помощи через местные ассоциации адвокатов. Это может быть сделано только путем посещения офиса



28. «Доклад Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) по Венгрии» (5-й раунд мониторинга), 2015 г.

29. Акт № 193 от 21 октября 2008 г. об утверждении чрезвычайного указа правительства № 51/2008 о юридической помощи по вопросам гражданского права.

30. Гранты Европейской экономической зоны и Норвегии: «Создание потенциала судебных систем и сотрудничество» в рамках проекта «Улучшение доступа к правосудию. Комплексный подход с упором на положение общины рома и других уязвимых групп».

31. Федеральный закон № 324-ФЗ «Бесплатная юридическая помощь в Российской Федерации» (вступил в силу 15 января 2012 г.). См. также Проект Совета Европы 2014/ DG1VC/3302.

32. Дело «Сальдуз против Турции», №36391/02, ЕСПЧ 2008.

государственной комиссии по правовой помощи в Министерстве юстиции в Тиране.³³

■ Принятие достаточной и подробной нормативно-правовой базы является первым важным шагом на пути обеспечения правовой помощи, но некоторые государства, сделав это, так и не смогли в значимой степени реализовать свои законы. Связано это с тем, что юридическая помощь в целом и правовая помощь по уголовным делам, в частности, до сих пор не являются для многих стран приоритетной задачей. Низкие расходы плюс отсутствие специальной и единой системы управления, отдельного бюджета или органа управления ведут к фрагментации и непоследовательности системы предоставления подобных услуг. Государства, по всей видимости, осознают эти проблемы, что можно констатировать на примере Польши, где в августе 2015 года был принят новый закон о юридической помощи и доступе к правовой информации, вступивший в силу 1 января 2016 года. Этот закон вводит единую правовую систему, устанавливает подробные правила оказания правовой помощи и создает сеть поставщиков услуг.³⁴

■ Слишком часто контроль качества просто отсутствует, а там, где имеется, он не является эффективным. Странам зачастую удается обеспечить предоставление адвоката, но они не в состоянии принять необходимые упреждающие меры для того, чтобы его услуги были эффективными и высококачественными в соответствии со стандартами Совета Европы.

■ Устранение проблем в сфере юридической помощи начинается со систематического сбора данных, на основе которых можно приступить к разработке соответствующей политики и бюджета. Эффективная правовая помощь не представляется возможной без системы управления на государственном уровне.

33. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Албании, 16 января 2014 г., ComDH (2014)1, стр. 16.

34. Закон от 5 августа 2015 года о бесплатной юридической помощи и юридическом образовании.

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ АДВОКАТОВ

Профессионализм юристов имеет существенное значение с точки зрения обеспечения прав на справедливое судебное разбирательство в соответствии со Статьей 6 Конвенции, которая предусматривает, что каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право защищать себя лично или посредством выбранного им самим защитника. Рекомендация Rec(2000)21 о свободе осуществления профессии адвоката гласит, что адвокаты должны иметь возможность выполнять свои профессиональные обязанности «без каких-либо неправомерных ограничений, влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с любой стороны или по любой причине». Она также устанавливает «высокий уровень юридической подготовки и морали» в качестве предварительного условия для вступления в профессию и рекомендует ввести для адвокатов непрерывное образование.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Институциональные критерии

- ▶ Адвокаты могут выполнять свои обязанности без неправомерного вмешательства.

- ▶ Лица, вступающие в юридическую профессию, имеют соответствующее образование и профессиональную подготовку.
- ▶ Лицензирующий орган / профессиональная ассоциация адвокатов являются самоуправляемыми и независимыми от государства и общественного давления.
- ▶ Решения о вступлении в профессию принимаются прозрачно, основаны на заслугах и объективных критериях и подлежат пересмотру по просьбе независимого и беспристрастного судебного органа.
- ▶ Существует кодекс поведения адвокатов. Дисциплинарные меры за нарушение его положений пропорциональны, соблюдают принципы и правила Европейского суда по правам человека и подлежат рассмотрению в судебном порядке.

ВЫВОДЫ

■ Отсутствие доступных и пригодных к использованию данных о профессионализме адвокатов не дает возможности сформулировать и представить сопоставимые выводы по положению дел в государствах-членах.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ:

- ▶ обеспечить дальнейшее эффективное выполнение Плана действий Совета Европы по укреплению независимости и беспристрастности судебной системы.
- ▶ обеспечить, чтобы соответствующие части Плана действий нашли отражение во всех мероприятиях двустороннего сотрудничества.
- ▶ до конца 2016 года разработать методологию и создать регулярный внутренний механизм оценки независимости и беспристрастности судебных систем в государствах-членах Совета Европы.

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ УЯЗВИМЫХ ГРУПП:

- ▶ поощрять государства-члены к пересмотру своих схем правовой помощи с целью повышения их эффективности в обеспечении доступа к правосудию уязвимых групп.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВОСУДИЯ:

- ▶ поощрять государства-члены к активной разработке систем электронного правосудия для повышения эффективности и расширения доступа к правосудию.

ГЛАВА II

СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ
МНЕНИЯ



ВВЕДЕНИЕ

Право на свободу выражения мнения, закрепленное в Статье 10 Европейской конвенции о правах человека, является основополагающей предпосылкой демократии. Без подлинной свободы слова и без подлинно свободных и независимых средств массовой информации не может быть никаких эффективных гарантий против некомпетентности, неправомерного использования или злоупотребления властью. Свобода выражения мнения является также необходимым условием терпимости, культурного разнообразия и умения «жить вместе».

■ В соответствии с практикой Европейского суда по правам человека и другими стандартами Совета Европы, создание благоприятных условий для свободы выражения требует целого ряда элементов, обеспечивающих в своей совокупности условия, при которых может процветать свобода выражения мнения и гарантируется право общества на получение информации. К ним относятся: 1) безопасность журналистов и других лиц, выполняющих функции общественного наблюдения; 2) защита от произвольного применения закона; 3) независимость средств массовой информации; 4) плюрализм и разнообразие СМИ и 5) защита свободы выражения мнений в Интернете.

■ Во исполнение рекомендаций, содержащихся в докладе 2015 года, Совет Европы организовал в октябре 2015 года конференцию «Свобода выражения мнений: по-прежнему ли она является предпосылкой демократии?» Рекомендация Комитета министров государствам-членам по вопросам защиты журналистики и безопасности журналистов и других действующих лиц в средствах массовой информации выступает за проведение независимыми органами регулярных и независимых анализов соответствующего законодательства.

■ По просьбе Совета Европы швейцарским Институтом сравнительного права проведено сравнительное исследование блокирования, фильтрации и удаления интернет-контента в 47 государствах-членах. В исследовании рассматриваются законы и нормы, которые предусматривают ограничительные меры, например, в области защиты авторских прав, борьбы с детской порнографией, борьбы с терроризмом, диффамацией и др., с учетом их процедурных аспектов и в свете гарантий свободы выражения мнений.

■ В данной главе дается оценка каждого из перечисленных выше показателей и тенденций в этой сфере, которые складываются во всех или некоторых странах Европы. Основные выводы адресованы тем государствам, по которым имеются данные. По

сравнению с информацией, использованной при подготовке предыдущего доклада, в 2015 году стали доступны более подробные данные о нормативно-правовой базе и практике блокирования, фильтрации и удаления интернет-контента в 47 странах-членах. Таким образом, критерии оценки параметра по защите свободы выражения мнений в Интернете были переработаны с учетом новой информации.

■ За последний год было отмечено снижение свободы средств массовой информации в странах, где существует угроза поставить СМИ под контроль государства. Во многих других государствах-членах возникла новая тенденция: принимаются новые законы и положения по борьбе с терроризмом, которые оказывают негативное влияние на осуществление права на свободу выражения мнений и свободу СМИ. По времени это совпало с периодом, когда многим СМИ в экономическом плане приходится бороться за выживание. Почти половина государств-членов не в состоянии гарантировать безопасность журналистов от насилия и угроз и обеспечить благоприятные правовые условия для их работы и доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

■ Основной причиной этого регресса в деле безопасности журналистов является рост насилия, включая факты убийства, избиения, поджога автомобилей и уничтожения камер и другого журналистского имущества.

■ Растущей проблемой в ряде европейских стран является давление на журналистские источники, которое осуществляется как напрямую, так и путем целенаправленного слежения за журналистами.

■ В большинстве государств-членов нормативно-правовая база по блокированию, фильтрации и удалению интернет-контента отвечает требованиям, предписанным законом, преследует легитимные цели и является необходимой в демократическом обществе в соответствии со Статьей 10 ЕКПЧ. Однако имеются и исключения, касающиеся, в частности, законов, направленных на борьбу с разжиганием ненависти и с терроризмом.

■ С учетом вышеизложенного, сформулированные в настоящем докладе рекомендации касаются свободы выражения мнений в Интернете, включая воздействия на нее законодательства о массовых проверках и наблюдении, безопасности журналистов во время акций протеста, доступа к информации, стандартов независимости органов, регулирующих СМИ, компетенции общественных вещательных компаний и концентрации средств массовой информации.

БЕЗОПАСНОСТЬ ЖУРНАЛИСТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ

Общественность имеет право получать информацию по всем вопросам, представляющим общественный интерес. На практике это право реализуется в полном объеме через свободные и динамичные средства массовой информации, которые могут существовать только тогда, когда журналисты³⁵ имеют возможность тщательно отслеживать и контролировать действия органов власти, будучи при этом свободными от вмешательства и не боясь насилия, угроз, произвольного задержания и тюремного заключения.

■ Физическая безопасность журналистов, членов их семей и других лиц, выполняющих функции общественных наблюдателей (например, информаторов), имеет первостепенное значение. Государства обязаны обеспечить безопасность журналистов, создать среду, в которой сообщения о вопросах, представляющих общественный интерес, выражают различные точки зрения, помогая оперативно расследовать любые случаи насилия, включая угрозы. Государства должны воздерживаться от насилия и от словесных угроз и злоупотреблений. Они не должны возбуждать уголовные или гражданско-правовые дела в отношении журналистов или СМИ по политическим мотивам или как способ заставить их замолчать. Предварительное заключение должно применяться в исключительных случаях – только тогда, когда оно должным образом обосновано в демократическом обществе.

■ Журналисты зависят от других людей, при чьем содействии они получают информацию, которую они затем сообщают общественности. Поэтому право на сбор информации и защита источников информации необходимы журналистам для осуществления их профессии, и оно должно быть гарантировано как часть права на свободу выражения мнения. Право на доступ к информации имеет особое значение, и препятствия или ограничения этого права должны быть оговорены законом и узко ограничены настолько, насколько это необходимо в демократическом обществе в соответствии со Статьей 10 Конвенции. Источники информации должны быть в состоянии предоставлять ее в конфиденциальном порядке, и конфиденциальность связи между журналистами и их источниками не должна быть нарушена наблюдением. Любые источники, сообщающие об угрозах или вреде общественным интересам, должны быть защищены законодательно и на практике, а не подвергаться за это репрессиям.

■ Государства в пределах их юрисдикции должны принимать надлежащие меры для защиты жизни журналистов и других лиц, выполняющих функции наблюдения. Это включает в себя первейшую обязанность государств обеспечить право этих лиц на жизнь путем принятия эффективных положений уголовного права для предотвращения совершения против них преступлений, подкрепляя эти положения мерами правоохранительного порядка по предупреждению, пресечению и наказанию таких нарушений. В соответствующих обстоятельствах это также включает положительную обязанность органов власти принимать превентивные меры оперативного характера по защите журналистов, жизнь которых находится под угрозой.

³⁵ Каждый раз, когда в настоящем докладе используется слово «журналист», это понятие охватывает как журналистов, так и других лиц, работающих в средствах массовой информации.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Нет насилия в отношении журналистов или других лиц, выполняющих функцию общественного наблюдения.
- ▶ Существует эффективная система уголовного законодательства для их защиты от угроз и нападения.
- ▶ Преступления против журналистов не остаются безнаказанными. Оно содействует независимому, быстрому и эффективному расследованию предполагаемых незаконных убийств, пыток или жестокого обращения с журналистами, совершенных государственными или негосударственными субъектами.
- ▶ Прокуроры и суды рассматривают должным образом и своевременно дела, связанные с угрозами или нападением на журналистов.
- ▶ Журналисты не подвергаются аресту, задержанию или заключению в тюрьму, а СМИ не закрываются из-за публикации сообщений критического характера. Политически мотивированное судебное преследование не имеет места.
- ▶ Журналисты не подвергаются словесному запугиванию или негативной вербальной риторике по указанию или при попустительстве со стороны властей.
- ▶ Конфиденциальность источников информации защищается законодательно и на практике, за исключением четких и строго определенных обстоятельств.
- ▶ Существует система нормативных, институциональных и судебных мер для защиты информаторов.

ВЫВОДЫ

■ Деятельность почти половины государств-членов Совета Европы по обеспечению защиты журналистов от насилия и угроз оценивается как неудовлетворительная. В 27 странах ситуация ухудшается. Улучшение происходит только в одной стране, где раньше положение было неудовлетворительным. На континенте, который является домом, выпестовавшим старейшую международную систему прав человека, эти статистические данные не могут не вызывать тревогу.

■ Основной причиной этого регресса в деле обеспечения безопасности журналистов является рост насилия, в том числе избиение, поджог автомобилей, уничтожение камер и другого журналистского имущества. Запущенная недавно по инициативе Совета Европы «Платформа для защиты журналистики и безопасности журналистов», отслеживающая угрозы безопасности журналистов, а также реакция государств на эти угрозы, зарегистрировала 152 случая на территории 26 стран Совета Европы.³⁶

■ Насилие само по себе представляет собой серьезную угрозу, но если к нему добавляется слабое или несуществующее преследование виновных, словесные оскорбления журналистов и распространение практики политически мотивированного заключения, то это формирует культуру безнаказанности, в условиях которой журналисты опасаются информировать о спорных вопросах.³⁷ Это было особо подчеркнуто Комиссаром Совета Европы по правам человека, который заявил, в связи с нераскрытыми преступлениями против журналистов в Сербии, что такие факты «порождают атмосферу пассивного принятия подобных атак».³⁸ В сочетании с растущей практикой словесных оскорблений в адрес журналистов, это создает атмосферу, в которой нет места критической и независимой журналистике.

■ Что касается Азербайджана, Генеральный секретарь Совета Европы выразил обеспокоенность по поводу осуждения занимавшейся независимыми расследованиями журналистки Хадиджи Исмаиловой.³⁹ ЕСПЧ выдвинул на первый план произвольное применение закона в Азербайджане, направленное, в частности, на то, чтобы заставить замолчать критические голоса и ограничить свободу слова. 16 декабря

36. Данные по состоянию на 4 апреля 2016 г. (доступны на веб-сайте Платформы: www.coe.int/fom).

37. См. пояснительную записку к Резолюции Парламентской ассамблеи 2035 (2015) об обеспечении безопасности журналистов и свободы СМИ в Европе, Документ 13664 и, в частности, Часть 2.6 «Вопросы, касающиеся положения в Украине, России, Турции и Азербайджане». Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21350&lang=en>.

38. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Сербии, 8 июля 2015 г., CommDH(2015)14: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2331051&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

39. Заявление пресс-секретаря Генерального секретаря Турбьёрна Ягланда по поводу «вердикта по делу Хадиджи Исмаиловой в Азербайджане». См. выпуск новостей от 1 сентября 2015 г. на веб-сайте CE: www.coe.int/en/web/portal/full-news.

2015 года Генеральный секретарь дал указание начать расследование соблюдения прав человека в Азербайджане, в соответствии со Статьей 52 Конвенции.⁴⁰

■ Комиссар Совета Европы по правам человека отметил, что ситуация в Азербайджане характеризуется «серьезными и системными проблемами в области прав человека, которые, несмотря на многочисленные усилия со стороны Комиссара и других международных наблюдателей, остаются до сих пор нерешенными»⁴¹. Комитет министров в декабре 2015 года сделал выдержанное в строгих тонах заявление,

«[призывая власти] принять без всякого промедления меры, которые бы продемонстрировали их готовность решать выявленные проблемы и, в частности, факты произвольного применения уголовного законодательства с целью ограничения свободы слова»⁴².

■ В ноябре 2015 года два турецких журналиста из газеты *Республика* (тур. *Cumhuriyet*), Кан Дюндар и Эрдем Гюльвер, были арестованы по обвинению в «сборе секретных государственных документов в целях политического и военного шпионажа», «попытке свергнуть правительство», и «намеренной поддержке террористической организации, не будучи ее членом». В феврале 2016 года Конституционный суд Турции вынес решение о том, что права двух «журналистов были нарушены», что привело к их освобождению из тюрьмы, где они находились в ожидании суда.

■ Тревожные случаи преследований и уголовных расследований в отношении журналистов существуют даже в тех странах, которые уже давно считаются устоявшимися демократиями с примерным уровнем защиты прав человека.

■ Растущей проблемой в ряде европейских стран является давление на журналистские источники, осуществляемое как напрямую, так и в результате целенаправленной слежки за журналистами.⁴³ Комиссар по правам человека выразил озабоченность в связи с «сообщениями о массовой и несанкционированной слежке за журналистами и гражданами в «бывшей Югославской Республике Македонии»».⁴⁴ Что касается Соединенного Королевства и Нидерландов, выявленные в этих странах недостатки в деле защиты журналистских источников и в предложенном законодательстве о защите источников подверглись критике со стороны Суда, Комиссара по правам человека и Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы СМИ.⁴⁵ Дело о последствиях для защиты источников в результате мер наблюдения, принятых властями Соединенного Королевства, было рассмотрено в Суде в ускоренном порядке.⁴⁶

■ 21 декабря 2015 года Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений, а также Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников подали представление в Объединенный комитет Соединенного Королевства по разработке законопроекта о следственных полномочиях. Наряду с проблемами свободы выражения мнения, в этом представлении был поднят и вопрос о конфиденциальности журналистских источников. Специальные докладчики ООН считают, что положения законопроекта, касающиеся разрешения выдачи

40. Генеральный секретарь запускает процесс расследования в отношении прав человека в Азербайджане. См. выпуск новостей от 16 декабря 2015 г. на веб-сайте CE: www.coe.int/en/web/portal/full-news.

41. Выступление Комиссара Совета Европы по правам человека в качестве представителя третьей стороны в соответствии со Статьей 36, пункт 3 Европейской конвенции о защите прав человека, Заявление № 81553/12, по делу *Хилал Маммадов (Hilal Mammadov) против Азербайджана*, 19 февраля 2015 г., CommDH(2015)5, доступно по адресу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2838436&SecMode=1&DoClid=2245940&Usage=2>.

42. Промежуточная резолюция CM/ResDH(2015)250, «Исполнение решений Европейского суда по правам человека». Дело «*Махмудов и Азаде против Азербайджана, Фатуллаев (Fatullayev) против Азербайджана*». Резолюция принята на 1243-ем заседании Комитета министров 8-9 декабря 2015 г.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec%282015%291243/N46-3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>.

43. См. Резолюцию ПАСЕ 2045 (2015), Массовое наблюдение, 21 апреля 2015 г.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21692&lang=en>.

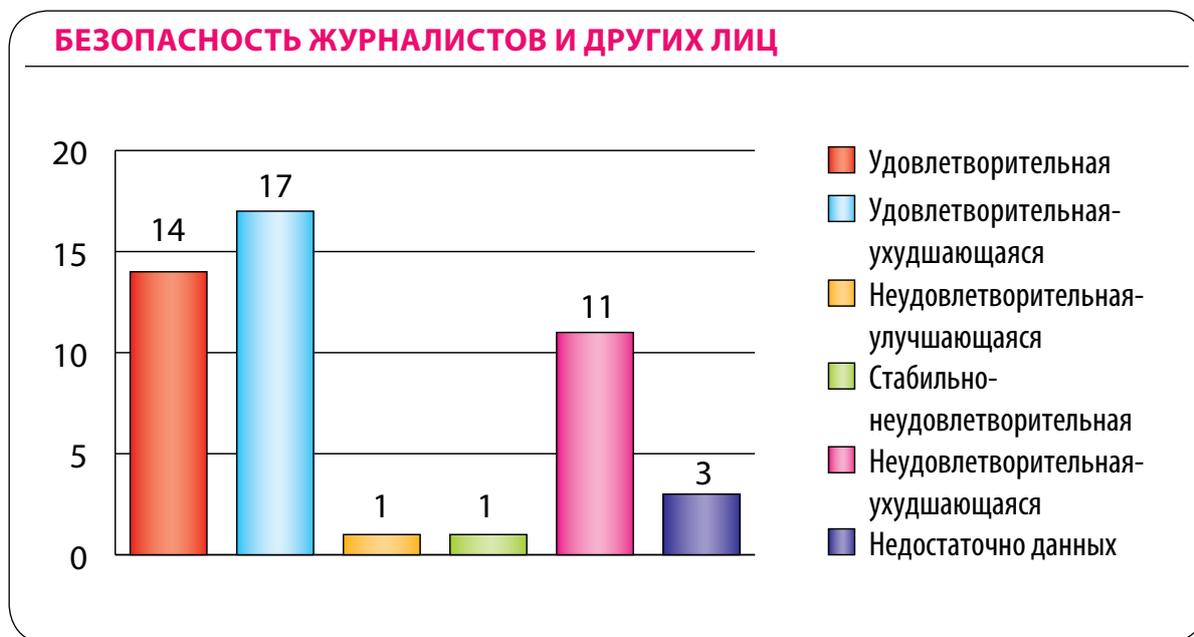
44. Заявление опубликовано на странице Комиссара по правам человека в Facebook 26 февраля 2015 г.: www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=414755112033738&id=118705514972034&comment_id=428668077309108&offset=0&total_comments=2&comment_tracking={%22tn%22%3A%22R%22}.

45. См. *дела Воскёйл (Voskuil) против Нидерландов* (64752/01), *Саномы Эйтгеверс Б.В. (Sanoma Uitgevers B.V.) против Нидерландов* (38224/03), и *Телеграф Медиа Нидерланд Ланделейке Медиа Б.В. (Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V.) и другие против Нидерландов* (39315/06). Нидерланды 21 августа 2013 года представили «план рабочей группы» для решения вопроса о том, что составляет системное нарушение права на свободу выражения мнения, но не предоставили информации о ее работе. См. также «Французский проект закона серьезно нарушает права человека», Совместная редакционная статья Комиссара Совета Европы по правам человека, Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о положении правозащитников и Специального докладчика Организации Объединенных Наций по правам человека и борьбе с терроризмом, *Le Monde*, 13 апреля 2015 г.: www.coe.int/en/web/commissioner/-/renseignement-le-projet-de-loi-porte-gravement-atteinte-aux-libertes-.

46. Дело «*Бюро журналистских расследований и Элис Росс против СК*», Заявление № 62322/14, Сообщение от 5 января 2015 г.

ордера на доступ к данным об обмене информации и связях журналистов, могут задушить право на свободу выражения своего мнения, в то же время само это разрешение в результате может оказать сдерживающий эффект на его законное осуществление.

■ Комиссар Совета Европы по правам человека выразил озабоченность в связи с последними изменениями в законодательстве о наблюдении в Польше, расширяющими полномочия полиции и спецслужб без установления соответствующих гарантий защиты журналистских источников и информации, представляющей профессиональную тайну.⁴⁷



47. Комиссар Совета Европы по правам человека, 12 февраля 2016 г.: www.coe.int/en/web/commissioner/-/poland-slow-down-and-consult-on-legislation-to-avoid-human-rights-backsliding.

Платформа для защиты журналистики и безопасности журналистов

Коротко о Платформе.

Платформа⁴⁸ принимает и распространяет предупреждения и сигналы тревоги, связанные с угрозами свободы СМИ в государствах-членах Совета Европы, а также сообщает о мерах, принятых государствами-членами и органами Совета Европы в ответ на эти сигналы.

Платформа ставит перед собой цель находить более эффективные ответы на угрозы в адрес средств массовой информации и повышать потенциал реагирования на них в рамках Совета Европы. Она дает возможность учреждениям Совета Европы получать систематизированную информацию об угрозах и принимать своевременные и скоординированные действия, а также помогает определить тенденции в этой сфере и предложить адекватные ответные меры по обеспечению свободы СМИ.

В ноябре 2014 года Комитет министров утвердил текст Меморандума о взаимопонимании с партнерскими организациями по вопросам запуска Платформы и уполномочил Генерального секретаря подписать его. Восемь европейских организаций средств массовой информации и ассоциации журналистов (*Репортеры без границ, Статья 19, Ассоциация европейских журналистов, Международная федерация журналистов, Европейская федерация журналистов, Комитет по защите журналистики, Индекс цензуры и Международный институт прессы*) подписали данный Меморандум, став партнерами Совета Европы, готовыми внести свой вклад в осуществление этого проекта. Эти организации имеют прямой доступ к веб-сайту Платформы, который находится на сервере Совета Европы, и размещают на нем сообщения об угрозах свободе СМИ, основываясь на своих собственных механизмах проверки. Эти сигналы тревоги, вместе с принятыми мерами реагирования на них и ответами правительств, становятся достоянием общественности и распространяются без какого-либо вмешательства со стороны Совета Европы.

Как работает Платформа.

Партнерские организации отправляют на Платформу предупреждения об угрозах СМИ в государствах-членах СЕ. Совет Европы не вмешивается в их содержание, и каждый партнер несет ответственность за информацию, которую он предоставляет. При подаче предупреждения на веб-сайт Платформы партнерская организация решает, соответствует ли, на ее взгляд, предоставляемая информация следующим критериям: а) вызывает ли она серьезную озабоченность с точки зрения свободы средств массовой информации?; б) имеет ли место предполагаемая угроза или нарушение в одном из 47 государств-членов Совета Европы?; в) является ли эта информация надежной и основанной на фактах?

Угрозы делятся по следующим категориям: угрозы физической целостности и безопасности журналистов; преследование и запугивание журналистов; задержание и тюремное заключение журналистов; безнаказанность; другие акты, имеющие негативные последствия для свободы СМИ. Ответы государств-членов и сообщения о мерах, принятых различными учреждениями Совета Европы, размещаются впоследствии на Платформе.

Предупреждения.

Платформа была запущена в апреле 2015 года и, по состоянию на 2 апреля 2016 года, на ней были размещены поступившие из 26 государств-членов предупреждения общим числом 151, которые организации-партнеры квалифицировали как серьезные угрозы СМИ в государствах-членах СЕ. Из этого числа 99 предупреждений считаются принадлежащими к угрозам 1-го уровня (наиболее серьезные и опасные нарушения свободы СМИ).

48. Платформа является открытой, и доступ к ней возможен по адресу: <http://www.coe.int/fomt>

Платформа для защиты журналистики и безопасности журналистов

В число наиболее серьезных предупреждений об угрозах в адрес журналистов, по которым партнерские организации, выступающие за свободу СМИ, ожидают четких и оперативных действий со стороны Совета Европы, входят сигналы, сообщающие о предполагаемых политически мотивированных задержаниях (37 случаев в общей сложности), о физических нападениях на журналистов (46 предупреждений, в том числе о 13 убитых журналистах) и о безнаказанности (8 случаев, представленных на Платформе).

По мере поступления сигналов об угрозах на Платформу, эти данные группируются по темам и выявляются тенденции, касающиеся более чем одной страны, что создает основу для разработки последующей деятельности Совета Европы, учреждений и государств-членов по темам и направлениям:

► Роль законодательства о массовых проверках и наблюдении и о борьбе с терроризмом

Ряд предупреждений подчеркивают необходимость пересмотра существующего и готовящегося в государствах-членах законодательства и практики в области массовых проверок и борьбы с терроризмом с тем, чтобы выяснить, в какой степени они могут способствовать нарушению права на свободу выражения мнений. Необходимо также обеспечить, чтобы законодательство определяло четкие пределы вмешательства властей и содержало достаточные процессуальные гарантии для предотвращения возможных злоупотреблений.

► Блокирование и фильтрация интернет-сайтов и социальных СМИ: в административном порядке или на основании решения судебных органов

Вторая группа предупреждений касается решений о блокировании и фильтрации интернет-сайтов и социальных средств массовой информации, поскольку они, по мнению партнеров, выглядят ненужными или непропорциональными, им не хватает убедительности и ясности с точки зрения масштабов, временных ограничений или периодичности проверок, и это можно истолковать как намерение предотвратить распространение информации по конкретным вопросам, представляющим общественный интерес. Поэтому назрела необходимость провести оценку внутренних законодательств и практики в отношении Интернета, в целях обеспечения соблюдения соответствующих стандартов, установленных ЕКПЧ.

► Независимость и финансирование общественных вещательных компаний и работа регулирующих органов.

Выявленные в этой сфере проблемы относятся, прежде всего, к законодательству и практике в вопросах назначения, состава и освобождения от должности членов регулирующих органов или руководства общественных вещательных компаний, и эти недостатки ставят под угрозу их независимость от политических пристрастий. Несколько предупреждений свидетельствуют об отсутствии в законодательстве достаточных гарантий против политической предвзятости, что позволяет поставить вопрос о соответствии данного законодательства Статье 10 Конвенции, поскольку в дополнение к своей обязанности невмешательства государства-члены имеют также позитивное обязательство принять законодательные и административные меры для обеспечения эффективного плюрализма. Некоторые предупреждения, поступившие на Платформу, ставят вопрос об отсутствии соответствующего финансирования, которое бы гарантировало независимость общественных вещательных компаний и предусматривало необходимые средства для выполнения этими компаниями своей миссии по предоставлению общественных услуг.

► Освещение в средствах массовой информации протестов и демонстраций.

Другая группа предупреждений поднимает вопрос о неприемлемом, ненужном или несоразмерном применении силы в отношении журналистов, освещающих демонстрации или акции протеста. Это не позволяет СМИ выполнять свою роль наблюдателя и подчеркивает необходимость подготовки и принятия превентивных механизмов с тем, чтобы избежать насилия в отношении журналистов, например, путем разработки конкретных положений о статусе журналистов во время демонстраций.

ЗАЩИТА ОТ ПРОИЗВОЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА

Законы, ограничивающие право на свободу выражения мнений, должны преследовать легитимные цели и в полном соответствии со Статьей 10 Конвенции ограничиваться только теми мерами, которые необходимы в демократическом обществе. Законы, судебные разбирательства и другие ограничительные меры не могут быть оправданы, если их цели состоят в том, чтобы предотвратить свободные и открытые публичные дебаты, законную критику должностных лиц или разоблачение коррупции и неправомερных действий. Такое использование закона считается «произвольным», оказывает вредное воздействие на осуществление права на распространение информации и идей и ведет к самоцензуре, или внутренней цензуре.

Исторически сложилось так, что законы о диффамации и оскорблении часто служат основой ограничению критического освещения положения дел, и Суд, на примере своего прецедентного права, разработал подробное руководство о том, как выдержать баланс между свободой выражения мнений и сохранением репутации. Законы о диффамации должны применяться ограничительно, как в режиме офлайн, так и в режиме онлайн, и должны давать достаточные гарантии для свободы выражения мнений. Суд последовательно применяет высокий порог терпимости к критике во всем, что касается политических деятелей, членов правительства или глав государств. Кроме того, Парламентская ассамблея и Комиссар по правам человека призвали к декриминализации диффамации; угроза возбуждения уголовного дела может оказать существенное негативное воздействие на свободу выражения мнений.

Венецианская комиссия и Парламентская ассамблея пришли к мнению, что плюрализм, терпимость и широта мышления в демократическом обществе должны быть защищены путем обеспечения права иметь определенные убеждения или мнения, а не путем ограждения систем убеждений и верований от критики. Законы, устанавливающие уголовную ответственность за распространение, подстрекательство, содействие или оправдание ненависти и нетерпимости

(включая религиозную нетерпимость), должны иметь четко расписанные правила их применения, а ограничения, которые они налагают, должны быть соразмерными. Законы об общественной безопасности и национальной безопасности, касающиеся, в том числе, борьбы с хулиганством, экстремизмом и терроризмом, могут ограничивать право получать и распространять информацию как в традиционной форме, так и в Интернете. Поэтому важно, чтобы такие законы были доступными и недвусмысленными, изложены в строгих и точных терминах и содержали гарантии против злоупотреблений.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Законы о диффамации допускают легитимную критику и не злоупотребляют влиянием на дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес.
- ▶ Уголовные санкции по делам о диффамации не налагаются, за исключением случаев, когда права других были серьезно нарушены.
- ▶ Компенсации за ущерб или судебные издержки по делам о диффамации пропорциональны ущербу репутации.
- ▶ Политические деятели или государственные должностные лица не пользуются более высоким уровнем защиты от критики и оскорблений, чем другие люди.
- ▶ Богохульство не является уголовным преступлением. Религиозное оскорбление не является уголовным преступлением, за исключением случаев, когда в качестве необходимого компонента присутствует элемент подстрекательства к ненависти.
- ▶ Уголовное законодательство о подстрекательстве к ненависти и разжигании ненависти сформулировано в ясных и точных терминах с тем, чтобы люди могли регулировать свое поведение. Эти законы предоставляют надлежащие гарантии свободы выражения мнений.

- ▶ Законы, ограничивающие право на информацию по соображениям общественного порядка или национальной безопасности, сформулированы в доступной, ясной и четкой форме с тем, чтобы люди могли регулировать свое поведение. Эти законы имеют надлежащие гарантии свободы выражения мнений.
- ▶ Журналисты не подвергаются слежке со стороны государства.
- ▶ Государство не должно предъявлять журналистам необоснованные требования в качестве условия их допуска к работе. Иностранцам журналистам не отказывается во въезде или в рабочих визах из-за их потенциально критических репортажей.

ВЫВОДЫ

В 31 государстве-члене существует достаточная защита журналистов против произвольного применения закона. Однако в 16 странах был установлен неудовлетворительный уровень такой защиты, в частности, из-за практики применения законов о борьбе с терроризмом и о диффамации. Общая тенденция в связи с этим остается стабильной, но следует также отметить, что количество стран, где ситуация ухудшается, больше, чем количество стран, где она улучшается (16 против 7).

делам до сих пор назначаются наказания в виде лишения свободы.

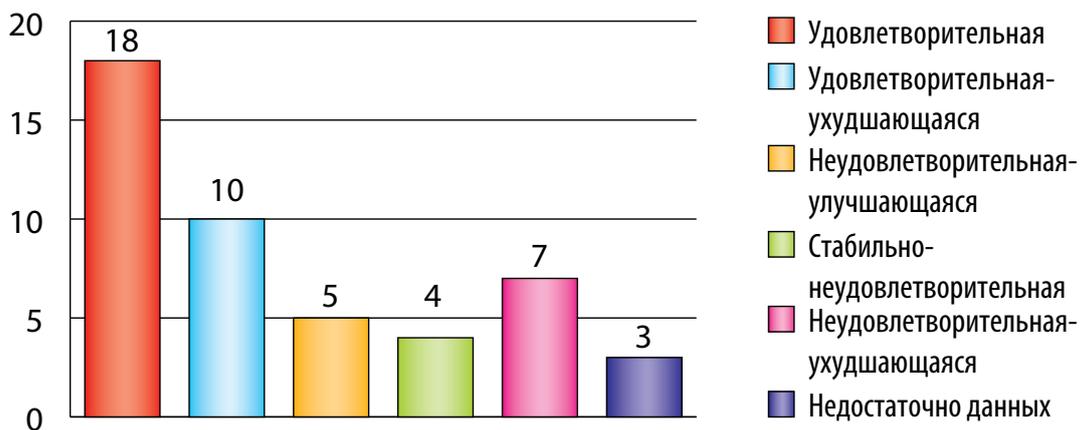
В ряде стран были отмечены случаи злоупотребления законами о диффамации, приводящего к лишению свободы журналистов. Такие злоупотребления оказывают сдерживающее влияние на способность СМИ критиковать тех, кто находится у власти, и наносят ущерб праву общественности получать информацию по вопросам, представляющим общий интерес.

В некоторых странах процесс декриминализации диффамации пошел вспять, и были предприняты попытки возврата тюремного заключения в качестве санкции за клевету или уголовного преследования за клевету.⁴⁹ Частое применение в Турции уголовно-правовых норм, защищающих президента от «оскорблений», рискует подорвать свободу слова.⁵⁰

В ряде других стран наблюдается заметное увеличение использования против журналистов законов, призванных бороться с терроризмом и насильственными формами «экстремизма».

Дело о применении антитеррористических законов Соединенного Королевства в целях уголовного преследования Эдварда Сноудена за «утечку» компрометирующих материалов в настоящее время оспаривается в Апелляционном суде этой страны.

ЗАЩИТА ОТ ПРОИЗВОЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА



По-прежнему имеются проблемы в применении законов о диффамации. Во многих странах законодательство все еще предоставляет более надежную, по сравнению с рядовыми гражданами, защиту политикам и государственным служащим, что находится в прямом противоречии с установившимся прецедентным правом ЕСПЧ. Кроме того, в некоторых государствах-членах по таким

49. См.: «Албания: докладчик ПАСЕ выражает глубокую озабоченность в связи с предложением по криминализации клеветы». Выпуск новостей от 12 ноября 2015 г. на веб-сайте ПАСЕ: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5872&lang=2&cat=3>;

50. См.: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkey-security-trumping-human-rights-free-expression-under-threat>.

■ Группа экспертов ООН по правам человека выступила с заявлением, в котором они призывают Францию защищать основные свободы при ведении борьбы с терроризмом. В эту группу входят: Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения; Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений; Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников; Специальный докладчик ООН по вопросам защиты и поощрения прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом и Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на частную

жизнь. В заявлении, в частности, указывается, что принятый в этой стране 30 ноября 2015 года закон о надзоре за международной электронной коммуникацией создает опасность для свободы слова и неприкосновенности частной жизни.

■ Вместе с тем отмечаются и некоторые позитивные изменения. В частности, стало фиксироваться меньше случаев применения законов о разжигании ненависти и о богохульстве в нарушение европейских стандартов в области прав человека, а также сообщается о том, что такие страны, как Исландия и Норвегия, отменили свои законы о богохульстве.

НЕЗАВИСИМОСТЬ СМИ

Правительство, регулирующие органы, а также субъекты и организации, преследующие коммерческие интересы, должны уважать редакционную независимость СМИ и воздерживаться от попыток повлиять на редакционные решения и содержание печатной прессы, вещания в теле- и радиоэфире или материалов Интернет-СМИ. Средства массовой информации должны быть свободными, чтобы иметь возможность сообщать о таких спорных темах, как коррупция, и их практическая работа по освещению новостей не должна чрезмерно ограничиваться посредством указаний или директив от государственных органов. Владельцы СМИ не должны осуществлять цензуру или чрезмерно вмешиваться в работу своих журналистов.

■ Государство обязано гарантировать независимость средств массовой информации путем обеспечения регулирующей системы, которая учитывает специфику вещательных компаний, прессы и Интернет-СМИ и способствует утверждению саморегулирования в журналистской профессии. В секторе теле- и радиовещания также важно иметь независимую систему регулирования, установленную в рамках права и норм политической жизни. Регулирующие стандарты должны быть доступными, ясными и точными, а сам регулирующий орган должен быть защищен от вмешательства в его работу.

■ Независимость общественного вещания, которое в большинстве стран Совета Европы финансируется государством и исторически связано с государством, должна быть предметом особых гарантий. Государства должны предоставлять правовые, финансовые, технические и другие средства, необходимые для обеспечения подлинной институциональной автономии общественного вещания, и уважать его редакционную независимость. Следует исключить любые риски политического

и экономического вмешательства. Общественные вещательные компании должны иметь независимую и прозрачную систему управления, включая органы надзора или принятия решений, автономия которых должна быть закреплена юридическими гарантиями.

■ Сами журналисты должны работать высокопрофессионально, ориентируясь на интересы общества. Они должны иметь право свободно разрабатывать свои собственные кодексы профессиональной этики, включая право на ответы, исправление или добровольные извинения за ошибки в своей работе. СМИ должны также создавать свои собственные органы саморегулирования – такие, например, как комиссии по рассмотрению жалоб и омбудсмены.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Редакционная независимость СМИ от правительства, владельцев СМИ, политических или коммерческих интересов гарантируется законодательно и на практике.
- ▶ Содержание печатной прессы, вещательных программ и Интернет-СМИ не подвергается цензуре. Отсутствует и самоцензура частных или общественных средств массовой информации.
- ▶ Вещательные компании подлежат процедурам лицензирования, которые являются открытыми, прозрачными и беспристрастными, и решения по этим вопросам принимаются публично. Печатная пресса и Интернет-СМИ не обязаны иметь лицензию, выходящую за рамки бизнеса или налоговой регистрации.
- ▶ Вещательные компании, пресса и Интернет-СМИ не подпадают под действие произвольных санкций.

- ▶ Независимость системы регулирования вещания гарантируется законодательно и на практике.
- ▶ Общественные вещательные компании пользуются редакционной независимостью, институциональной автономией и обладают доступом к надежному финансированию и надлежащим техническим средствам, обеспечивающим защиту от политического или экономического вмешательства.
- ▶ Поощряется саморегулирование СМИ в качестве средства достижения баланса прав и обязанностей СМИ.
- ▶ Журналисты имеют адекватные рабочие контракты с достаточным уровнем социальной защиты, исключающим угрозу их независимости и беспристрастности.

ВЫВОДЫ

■ Несмотря на то, что при работе над настоящим докладом в целом нам были доступны данные в гораздо большем объеме, чем год назад, по-прежнему недостает данных по 15 государствам-членам. Это затрудняет оценку ситуации по всей Европе и, следовательно, данная проблема еще требует своего решения. Из стран, по которым имеются данные, ситуация неудовлетворительна в 27 государствах-членах.

■ В число основных проблем, о которых мы располагаем данными, входят: расширение вмешательства владельцев – зачастую в силу политических пристрастий – в содержание средств массовой информации; политическое вмешательство в работу регулирующих органов СМИ; сокращение финансирования общественного вещания и рост феномена самоцензуры, обусловленной как политическим вмешательством, так и плохим экономическим положением журналистов во многих странах – их доходы зачастую значительно ниже средней заработной платы, и иногда им приходится совмещать несколько рабочих мест.

■ В ряде стран средства массовой информации поставлены под государственный контроль.⁵¹ В значительной группе стран с рейтингом «неудовлетворительный-ухудшающийся» независимость СМИ подорвана плохими экономическими условиями, а также сокращением рынка рекламы. Для средств массовой информации это чревато высокими штрафами и повышением политизации, причем эта опасность им грозит как со стороны их владельцев, так

и через регулирующие органы. Например, после визита в Болгарию Комиссар по правам человека опубликовал доклад, в котором он выразил свою обеспокоенность тем, что «в контексте, который и ранее характеризовался ограниченным пространством для свободного информирования в интересах общества, эти [высокие] штрафы явно способствуют дальнейшему усилению самоцензуры»⁵². Комиссар также критически отнесся к использованию рекламы и других финансовых форм давления и влияния на редакционную независимость в освещении политики, заявив, что это делается для того, чтобы склонить СМИ к «самоцензуре и необъективному содержанию сообщений в угоду интересам поставщиков средств и финансирования»⁵³. Эти проблемы затрагивают также и компании общественного вещания, которые находятся в финансовой зависимости от государства, потенциально определяющего его редакционную линию.⁵⁴ Использование государственного финансирования и государственной рекламы в качестве инструмента воздействия на средства массовой информации вызывает беспокойство в ряде других стран Юго-Восточной Европы.

■ Из нескольких стран поступили сообщения о вмешательстве в работу регулирующих органов средств массовой информации и руководящих органов общественных вещательных компаний. Что касается Венгрии, Комиссар Совета Европы по правам человека подверг критике тот факт, что «все члены совета средств массовой информации фактически назначены правящей партией», которая «не допускает политического разнообразия в составе Совета». Он также выразил озабоченность в связи с сообщениями о «самоцензуре и явном сужении пространства, в котором средства массовой информации могут свободно работать и в полной мере выполнять свою функцию общественного наблюдателя».⁵⁵

■ Генеральный секретарь Совета Европы обратился к президенту Польши призвать польские власти представить проект закона об общественном вещании для его оценки Советом Европы, прежде чем новый акт будет подписан, в целях обеспечения соответствия его положений требованиям

51. Заявление Генерального секретаря Совета Европы Турбьёрна Ягланда относительно турецкой газеты *Время* (тур. *Zaman*); см. выпуск новостей от 5 марта 2016 г. на веб-сайте CE: <http://www.coe.int/en/web/portal/full-news>.

52. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Болгарии, 22 июня 2015 г., CommDH(2015)12. Доступно по адресу: www.coe.int/en/web/commissioner/-/progress-on-human-rights-protection-remains-slow-in-bulgaria.

53. Там же.

54. Там же.

55. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Венгрии, 16 декабря 2014 г., CommDH(2014)21. Доступно по адресу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

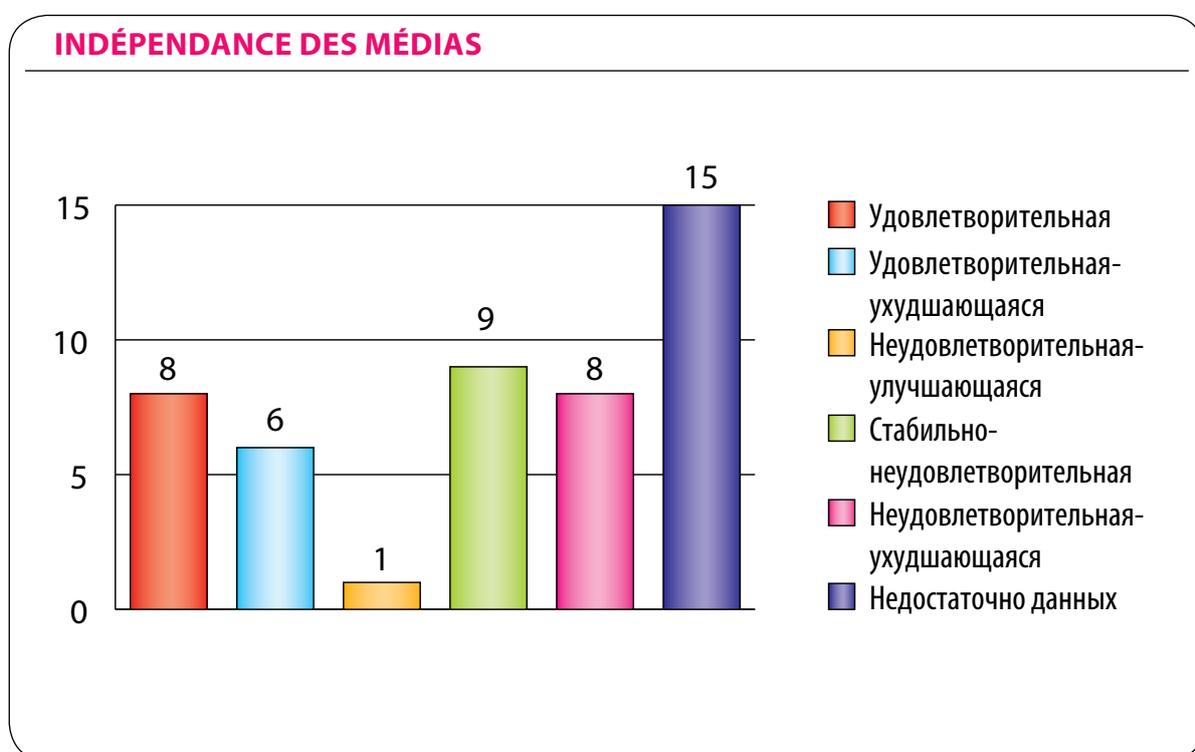
Европейской конвенции по правам человека.⁵⁶ Комиссар подверг критике введенное в Польше в конце 2015 года переходное законодательство, которое дает правительству право назначать членов наблюдательного и руководящего советов общественной вещательной компании.⁵⁷

■ Сигналы, поступающие на Платформу безопасности журналистов, выражают особую тревогу по поводу независимости общественного вещания в нескольких странах.

■ Во многих странах финансовое положение журналистов остается нестабильным, некоторые из

них имеют доход ниже средней заработной платы, что делает их уязвимыми к давлению, направленному на то, чтобы повлиять на содержание их репортажей и сообщений.

■ И, наконец, в небольшом, но все-таки значительном числе стран государство контролирует большинство СМИ и осуществляет цензуру содержания как в режиме офлайн, так и в режиме онлайн. Органы Совета Европы неоднократно призывали власти Азербайджана улучшить ситуацию с соблюдением свободы выражения мнений.⁵⁸



56. Письмо Генерального секретаря, 5 января 2016 г.: http://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/rfs6RdVHzAWb/content/poland-jagland-offers-expertise-on-media-law.

57. Комиссар Совета Европы по правам человека, 12 февраля 2016 г.: www.coe.int/en/web/commissioner/-/poland-slow-down-and-consult-on-legislation-to-avoid-human-rights-backsliding.

58. Замечания по вопросу о положении в области прав человека в Азербайджане: обновленная информация о свободе выражения мнений, свободе объединений, свободе собраний и праве на собственность, CommDH(2014)10, 23 апреля 2014 г.: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/freedom-of-expression-assembly-and-association-deteriorating-in-azerbaijan>.

ПЛЮРАЛИЗМ И РАЗНООБРАЗИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Плюрализм СМИ вносит свой вклад в развитие информированного общества, в котором могут быть услышаны разные голоса, и основным гарантом этого плюрализма является государство. Различные социальные группы, в том числе культурные, языковые, этнические, религиозные и другие меньшинства, должны иметь возможность получать и распространять информацию, выражать свое мнение и обмениваться идеями. Однако этот важный принцип находится под угрозой во многих европейских странах, где разнообразию СМИ угрожает их монополизация и сужается пространство для независимой журналистики.

■ **Общественность имеет право узнавать новости и получать информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, из различных источников информации.**

■ **Государство, как гарант плюрализма, должно принимать меры по обеспечению и поощрению плюралистических средств информации. Эти меры включают в себя регулирующие положения, направленные на то, чтобы предотвратить или противодействовать чрезмерной концентрации собственности на СМИ и обеспечить, чтобы общественность имела широкий доступ к разнообразным средствам массовой информации. СМИ не должны быть чрезмерно зависимы с точки зрения финансирования от государства, политических партий, крупного бизнеса или других влиятельных политических субъектов. Государство должно ввести в действие правила, обеспечивающие справедливый, прозрачный и недискриминационный доступ СМИ ко всем формам финансирования, включая государственную рекламу, а также доступ к спутниковой связи и другой технической инфраструктуре. В частности, в период избирательных кампаний государство должно содействовать плюрализму мнений, выражаемых различными средствами массовой информации.**

■ **С точки зрения реализации плюрализма особое значение имеют общественные средства массовой информации. Их мандат должен заключаться в содействии плюралистической общественной дискуссии, демократическому участию и социальной сплоченности и интеграции всех заинтересованных лиц, групп и общин. Они должны**

предложить широкий спектр программ и услуг для всех секторов общества, а их институциональная и финансовая независимость должны быть гарантированы законодательно и на практике.

■ **Для того чтобы гарантировать плюрализм, недостаточно иметь несколько средств массовой информации: необходимо также, чтобы разные СМИ выражали различные точки зрения. Собственность на СМИ должна быть прозрачной, потому что общественность должна знать, какие компании и физические лица связаны с тем или иным изданием.**

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ **Общественность имеет доступ к достаточному числу разнообразных печатных СМИ, теле- и радиокomпаний и Интернет-СМИ, которые представляют широкий спектр политических, социальных и культурных точек зрения, включая иностранные и международные ресурсы.**
- ▶ **Вопросы концентрации СМИ решаются путем эффективного регулирования и мониторинга государственными органами, наделенными полномочиями действовать против концентрации. Общественность имеет доступ к информации о владельцах СМИ и о формах экономического влияния на СМИ.**
- ▶ **Общественные СМИ играют активную роль в содействии социальной сплоченности, интеграции общин, всех социальных групп, включая возрастные группы, меньшинства и лиц с ограниченными возможностями.**
- ▶ **Средства массовой информации представляют интересы различных групп общества и, в том числе, интересы местных общин и меньшинств.**
- ▶ **Средства информации, выражающие плюралистические взгляды, имеют равный доступ к техническим и коммерческим каналам распространения информации, а поставщики контента имеют равный доступ к сетям электронных коммуникаций.**

- ▶ Средства массовой информации предоставляют общественности разнообразное содержание, способное содействовать развитию критической дискуссии с участием лиц, принадлежащих к различным общественным группам и поколениям.
- ▶ Средства массовой информации, в том числе общественные средства информации, имеют равный доступ к государственной рекламе или субсидиям.
- ▶ Политические партии и кандидаты имеют равный доступ к средствам массовой информации. Освещение выборов компаниями теле- и радиовещания носит справедливый, сбалансированный и беспристрастный характер.

ВЫВОДЫ

В 26 государствах-членах ситуация оценивается как неудовлетворительная. Данные по этому параметру по конкретным странам аналогичны выводам о независимости средств массовой информации, что свидетельствует о том, что в странах, где нет плюрализма СМИ, часто отсутствует и независимость средств массовой информации. По 12 странам мы не располагаем данными по этому параметру.

Комиссар по правам человека критически высказался по поводу отсутствия плюрализма в Венгрии⁵⁹ и Болгарии.⁶⁰ Наблюдательная миссия от Парламентской ассамблеи высказала критические замечания в связи с отсутствием плюрализма средств массовой информации в ходе выборов в Боснии и Герцеговине⁶¹ и в Республике Молдова.⁶² Что касается последней страны, миссия заявила, что «прозрачность собственности на СМИ остается проблемой и бросает тень на способность СМИ обеспечивать сбалансированную информацию».⁶³

59. , Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Венгрии, 16 декабря 2014 г., CommDH(2014)21. Доступно по адресу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

60. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Болгарии, 22 июня 2015 г., CommDH(2015)12. Доступно по адресу: www.coe.int/en/web/commissioner/-/progress-on-human-rights-protection-remains-slow-in-bulgaria.

61. Наблюдение за всеобщими выборами в Боснии и Герцеговине, 17 ноября 2014 г., Док. 13640: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?fileID=21310&lang=en>.

62. Выполнение обязанностей и обязательств Республикой Молдова, AS/Mon(2014)21 rev. 20 ноября 2014 г.: www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/amondoc21-2014.pdf

63. Там же.

В Турции негативное отношение властей к некоторым средствам массовой информации и отказ в доступе к спутниковой инфраструктуре оппозиционным СМИ, в частности в преддверии всеобщих выборов в мае и ноябре 2015 г., подверглись критике со стороны Генерального секретаря Совета Европы и Комиссара по правам человека.⁶⁴ Аналогичная критика была озвучена и в 2014 году,⁶⁵ что указывает на системный характер проблемы. В ноябре 2015 года наблюдательная миссия от Парламентской ассамблеи отметила, что:

«предыдущие рекомендации Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Совета Европы, высказанные за период с 2011 года и направленные на устранение пробелов и неувязок, как правило, не были выполнены».⁶⁶

Парламентская ассамблея выразила обеспокоенность по поводу ограничений на иностранные инвестиции в средства массовой информации, которые «представляют собой серьезное ограничение возможностей независимых средств массовой информации для работы в медиа-среде России и тем самым ведут к обеднению плюрализма СМИ». Ассамблея выразила обеспокоенность тем, что это, скорее всего, будет способствовать, «обострению проблемы узкой концентрации собственности и контроля над СМИ в руках небольшой группы владельцев, связанных с государственными органами власти, или обязанных чем-то государственным органам власти».⁶⁷ В Грузии споры о собственности по поводу самой популярной независимой телекомпании страны закончились решением суда, предписывающим полную замену руководства и назначение временных менеджеров.

Концентрация средств массовой информации также рассматривается в качестве угрозы независимым региональным СМИ, поскольку она ограничивает участие граждан, являющееся одним из важнейших элементов плюралистической демократии.⁶⁸ В ряде стран отражение интересов меньшинств в СМИ продолжает оставаться слабым. Однако и здесь были отмечены определенные положительные сдвиги. В Украине, например,

64. Комиссар Совета Европы по правам человека, Заявление, 28 октября 2015 г.: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=515032855339296&id=118705514972034.

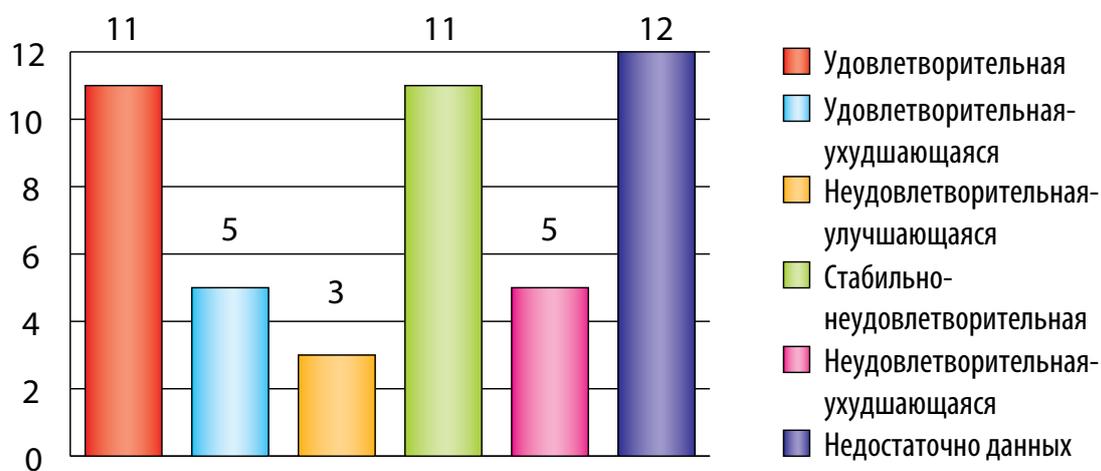
65. Парламентская ассамблея, Документ 13611, «Наблюдение за президентскими выборами в Турции (10 августа 2014 г.)», 29 сентября 2014 г. Доступно по адресу: www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?fileID=21140&lang=en.

66. Турция: избирателям предложили разнообразный выбор, 2 ноября 2015 г.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5857&cat=31>.

67. Свобода СМИ в Европе: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21350&lang=en>.

68. Рекомендация Конгресса 364 (2014) о роли региональных СМИ в качестве инструмента построения демократии прямого участия.

ПЛЮРАЛИЗМ И РАЗНООБРАЗИЕ СМИ



было принято законодательство, которое позволит реформировать государственные СМИ и обеспечить их редакционную независимость от органов государственной власти.

■ Бросается в глаза, что в некоторых странах, где ситуация была оценена как неудовлетворительная, существует большое количество средств массовой информации. Проблема здесь заключается в том, что большинство из них политически поляризовано

и полагается на финансовую поддержку со стороны их владельцев, которые сами часто имеют политические интересы. Тяжелое положение с тенденцией к ухудшению сложилось там, где весь сектор СМИ находится под жестким контролем государства, что в свою очередь ограничивает доступ общественности к разнообразной и плюралистической информации.

ЗАЩИТА СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ В ИНТЕРНЕТЕ

Интернет позволяет людям искать, получать и распространять информацию за пределами национальных границ, чего не могут сделать никакие другие средства массовой информации. Суд отметил, что доступ к Интернету является неотъемлемой частью права на доступ к информации и, вследствие этого, также должно быть признано право на беспрепятственный доступ в Интернет. Государство должно принять меры для обеспечения того, чтобы Интернет был доступным, приемлемым, безопасным, надежным и действовал на постоянной основе. Каждый человек должен извлечь пользу из общественной ценности услуг Интернета, независимо от возраста, пола, этнического или социального происхождения, уровня дохода, проживания в сельских и географически отдаленных районах, причем это распространяется и на лиц с особыми потребностями, например, на людей с ограниченными возможностями.

■ Ограничения интернет-контента должны соответствовать требованиям Статьи 10 Конвенции в отношении законности, необходимости и соразмерности. Если применяются такие меры, это должно быть сделано на основании решения, принятого судебным или независимым органом.

■ Интернет-посредники, которые предоставляют доступ, хостинг, поиск и другие услуги, играют ключевую роль в обеспечении свободного потока информации и идей в Интернете. Правовые основы деятельности посредников должны признать эту роль и содержать гарантии свободы выражения мнений.

■ Следует обеспечить принятие ряда эффективных гарантий, исключающих злоупотребление сбором информации в Интернете, мониторингом и наблюдением за интернет-пользователями.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

▶ Ограничительные меры блокирования, фильтрации и удаления интернет-контента применяются только тогда, когда они соответствуют Статье 10 Конвенции, а именно: когда они предусмотрены законом,

преследуют законную цель, предусмотренную в Статье 10, и необходимы в демократическом обществе. Нормативно-правовая база этих ограничительных мер является предсказуемой, доступной, точной и четкой и обеспечивает достаточные гарантии для свободы выражения мнений; в частности, она:

- является достаточно ясной и точной в отношении законной цели, преследуемой ограничительными мерами, и сферы их применения;
- является достаточно ясной в отношении сферы усмотрения органов государственной власти по осуществлению ограничительных мер и способов их применения;
- предусматривает определение сферы применения ограничительных мер судебным или независимым органом;
- предусматривает эффективный судебный пересмотр меры пресечения, чтобы не допустить злоупотребления властью, в частности, ее пропорциональности, включая оценку того, является ли она наименее тяжелой мерой для достижения законной цели.

▶ Государство не запрещает доступ общественности к информации и другим сообщениям в Интернете посредством блокирования или фильтрации (например, доступа пользователей к социальным средствам массовой информации или к другим интернет-платформам во время определенных событий или на постоянной основе); государство может принимать конкретные меры для защиты определенных категорий пользователей (например, несовершеннолетних), в частности, в определенных контекстах (например, в школах или библиотеках).

▶ Государство не осуществляет надзора за связями и сообщениями интернет-пользователей и их активностью в Интернете, кроме случаев, когда это делается строго в соответствии со Статьями 8 и 10 Конвенции.

- ▶ Интернет-посредники не несут ответственности за информацию, распространяемую с помощью технологии, которую они поставляют, кроме случаев, когда они знают о незаконном содержании и деятельности и не действуют достаточно оперативно, чтобы удалить его.
- ▶ Интернет-посредники не фильтруют и не цензурят содержание, созданное или переданное интернет-пользователями. Запрет или блокирование, ограничение распространения данных или контента доминирующими на рынке посредниками являются предметом надлежащей прозрачности, необходимой правовой процедуры и процедуры обжалования.
- ▶ Интернет-посредники не осуществляют мониторинг или наблюдение за сообщениями их пользователей, будь то для коммерческих, политических или каких-либо других целей.

ВЫВОДЫ⁶⁹

■ В конце 2015 года Швейцарский институт сравнительного права подготовил для Совета Европы сравнительное исследование по блокированию, фильтрации и удалению интернет-контента. В исследовании рассматриваются положения, которые предусматривают ограничительные меры, например, в области защиты авторских прав, борьбы с детской порнографией, борьбы с терроризмом, диффамацией и другие, имеющие особое значение с точки зрения процедурных аспектов и гарантий свободы выражения мнений.

■ В большинстве государств-членов нормативно-правовая база отвечает требованиям, предписанным законом, преследует законные цели и является необходимой в демократическом обществе в соответствии с положениями Статьи 10 Конвенции. Исключением из общего правила остаются, в частности, вопросы, которые вызывают законы, регулирующие разжигание ненависти и борьбу с терроризмом.

■ Если рассматривать ситуацию в целом, то следует сказать, что некоторые из наиболее серьезных проблем связаны со случаями, в которых блокирование, фильтрация и удаление интернет-контента осуществляются без какой-либо правовой основы, являются произвольными и не имеют в качестве основания каких-либо законов или нормативных актов. Подавляющее большинство государств-членов не имеют конкретных всеобъемлющих законов,

регулирующих эти вопросы. В итоге эти меры зачастую не регулируются законодательством, специально разработанным с учетом особенностей Интернета.

■ Некоторые государства-члены ввели в действие конкретное законодательство, касающееся Интернета, что способствует повышению правовой определенности и предсказуемости. Среди оснований для блокирования или фильтрации интернет-контента часто упоминаются следующие: защита национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности (например, перед лицом террористической угрозы); предотвращение беспорядков или преступлений – таких, как детская порнография; охрана здоровья и нравственности населения; защита репутации или прав других лиц (например, от клеветы, вторжения в частную жизнь или нарушения прав интеллектуальной собственности); предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально; предотвращение незаконной практики азартных игр.

■ В большинстве государств-членов нормативно-правовая база, устанавливающая ограничительные меры, является доступной, предсказуемой, точной и ясной в отношении их применения. В некоторых случаях правовые рамки ограничительных мер в отношении онлайн-контента сформулированы с использованием неточных или чрезмерно широких терминов – таких, как «унижение национальной чести», «богохульство» или, когда речь идет о борьбе с терроризмом, таких, как «экстремизм», «пропаганда терроризма» или «попустительство терроризму».

■ Большинство случаев удаления интернет-контента является результатом саморегулирования, которое может не находиться в соответствии со строгими требованиями Статьи 10 и вызывать еще большие опасения по поводу ограничения свободы выражения мнений, осуществляемого негосударственными субъектами. Так обстоит дело, например, в Соединенном Королевстве, Норвегии и Швеции, где меры по блокированию, фильтрации и удалению контента применяются, в основном, исходя из договорных условий и механизмов добровольного сотрудничества между полицейскими / национальными органами власти и субъектами частного сектора.

■ Процессуальные гарантии значительно различаются в разных странах. Исполнение мер по блокированию, фильтрации или удалению контента ложится в основном на «традиционные» правоохранительные органы (полиция, прокуратура, независимые органы) и подлежит рассмотрению в судебном порядке. Многие страны разрабатывают отдельные области регулирования, связанные

69. Эти выводы основаны на сравнительном исследовании блокирования, фильтрации и удаления незаконного интернет-контента в 47 странах-членах СЕ, выполненном Швейцарским институтом сравнительного права.

с онлайн-средой, и создают новые органы, берущие на себя ведущую роль в блокировании и удалении интернет-контента. Так обстоит дело во Франции, Российской Федерации, Республике Молдова и Литве. Структура и политическая подчиненность этих органов в разных странах существенно разнятся.

■ Большинство государств-членов предусматривают возможность судебного пересмотра указанных мер, включая оценку того, являются ли принятые ограничения мерами, направленными на достижение законной цели. Однако отсутствие прецедентов часто затрудняет оценку эффективности таких мер и разработку соответствующих принципов для оценки их соразмерности. Существуют опасения по поводу административного блокирования сайтов при отсутствии судебного контроля.

■ Законы, регулирующие чрезвычайное положение, могут привести к неоправданным ограничениям. Хотя ограничения на свободу выражения мнений могут быть законными во время чрезвычайного положения, они также должны отвечать требованиям Статьи 10 Конвенции. Требования предсказуемости и правовой определенности не всегда учитывались национальным законодательством некоторых стран-членов, и в ряде случаев оно оказалось недостаточно ясным, что привело к нестесненным полномочиям исполнительной власти по ограничению свободы выражения мнений. В связи с этим стоит упомянуть недавнее решение Суда по делу *Ченгиз (Cengiz) и другие против Турции*. Суд единогласно постановил, что имело место нарушение Статьи 10 Конвенции в деле, касающемся блокирования доступа к YouTube в течение длительного периода.

■ Большинство государств-членов не предусматривают каких-либо общих правил упреждающего характера, касающихся блокирования и фильтрации интернет-контента. Общая упреждающая блокировка и фильтрация считаются полезными только для обеспечения определенных интересов – таких, как защита несовершеннолетних. На практике начинают применяться альтернативные средства регулирования фильтрации незаконного интернет-контента (в основном детской порнографии). Они принимают форму добровольного сотрудничества или договоренности между поставщиками интернет-услуг и государственными органами.

■ Хотя эти механизмы находятся в соответствии с подходом, стремящимся свести к минимуму помехи свободному потоку информации, в некоторых случаях они сталкиваются с риском несоразмерности мер, ограничивающих распространение нелегального контента. С другой стороны, угрозы свободе выражения мнений могут возникать иногда случайно, приводя, тем не менее,

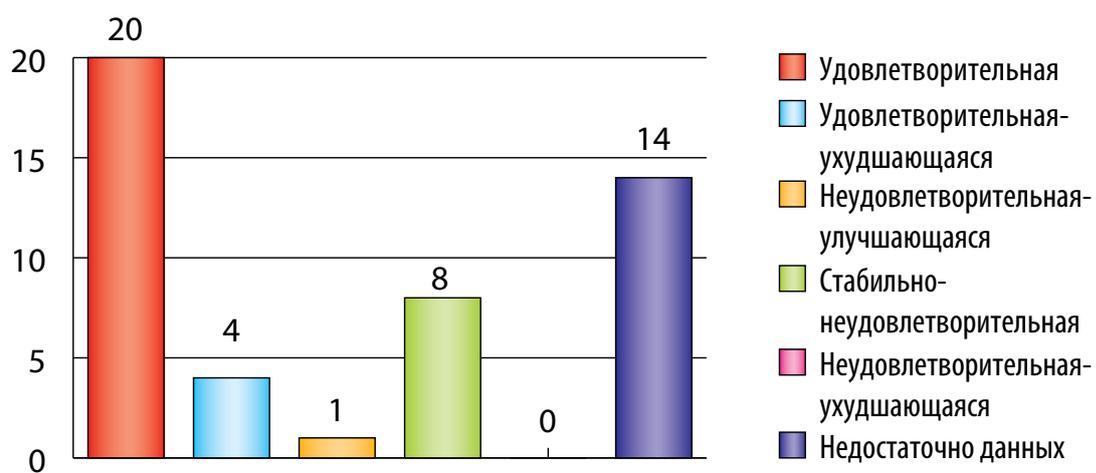
к чрезмерной фильтрации, которая не всегда применяется надлежащим образом. Например, блокирование слова «наркотики» в качестве поискового термина в одной стране привело к фильтрации сайтов по борьбе с наркотиками.

■ Большинство государств-членов Совета Европы не предусматривают каких-либо конкретных положений по общему мониторингу деятельности пользователей в Интернете. Некоторые страны приняли политику, направленную на усиление контроля над интернет-контентом, с тем, чтобы предотвратить распространение запрещенного контента (например, Азербайджан, Армения, Республика Молдова, Российская Федерация, Турция). В некоторых случаях перед конкретными административными органами, занятыми решением многих других дел и направлений, ставятся задачи по менеджменту интернет-ресурсов (например, управление страновым кодом домена верхнего уровня в Молдове) или по общему мониторингу сети Интернет (например, в Российской Федерации).

■ Тот факт, что интернет-посредники опасаются быть привлеченными к ответственности за содержание, которое они передают, может произвести сковывающий эффект по отношению к свободе выражения мнений в Интернете. Значительное большинство государств-членов ограничивает ответственность посредников в случаях, когда посредники были осведомлены о незаконном содержании их передачи и не действовали соответствующим образом. В целом, по ряду государств-членов мы не располагаем сообщениями о фильтрации и цензуре общего контента интернет-посредниками, а если это и происходит, то делается таким образом, что вся процедура является прозрачной и может быть обжалована. Тем не менее, существует обеспокоенность по поводу ряда случаев, когда имеются основания усматривать произвольное вмешательство интернет-посредников в содержание. Когда такое вмешательство происходит, интернет-посредники делают это главным образом в качестве меры саморегулирования или по своему усмотрению.

■ Наконец, в том, что касается общего мониторинга или наблюдения, осуществляемых интернет-посредниками по коммерческим, политическим или каким-либо другим причинам, ситуация носит фрагментарный характер. Несмотря на то, что такая практика, похоже, не существует во многих государствах-членах, в некоторых странах процесс мониторинга или наблюдения, осуществляемый интернет-посредниками, является недостаточно ясным и прозрачным.

ЗАЩИТА СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ В ИНТЕРНЕТЕ



Массовое наблюдение в рамках инструментов Совета Европы

Вследствие существования угроз со стороны современного терроризма, правительства прибегают к использованию передовых технологий в целях упреждения атак и, в том числе, к массовому мониторингу коммуникаций. В отличие от целевого наблюдения, массовое наблюдение необязательно начинается с момента возникновения подозрений в отношении конкретного лица или группы лиц. Оно включает проактивный компонент, направленный на выявление возможной опасности, а не на расследование уже известной угрозы. Проблема состоит в том, что массовое слежение может иметь определенную ценность для операций по обеспечению безопасности, но в то же время оно может представлять риски с точки зрения основных прав на неприкосновенность частной жизни и свободу выражения мнения, закрепленных в Конвенции.

Поэтому государства-члены должны обеспечить, чтобы меры массового наблюдения сопровождались одновременным развитием правовых гарантий прав человека и соблюдения минимальных стандартов, установленных прецедентным правом Суда и необязательных документов Совета Европы. Это позволит свести к минимуму риски, с которыми связан неизбежный сбор огромного количества информации. Замена террористической угрозы вероятной угрозой беспрепятственного вторжения исполнительной власти в частную жизнь может препятствовать усилиям по сдерживанию терроризма.

Минимальные требования законодательного характера

Меры наблюдения должны быть предусмотрены национальным законодательством, и его положения должны быть доступны для общественности и применяться на предсказуемой основе. В законодательстве должны быть достаточно четко и адекватно оговорены обстоятельства, в которых государственные органы уполномочены прибегать к стратегическому мониторингу коммуникаций, и условия, при наличии которых они могут сделать это. В нем должны быть четко определены процедуры, которым необходимо следовать при инициировании и выполнении стратегического мониторинга сообщений, включая сбор, распространение, хранение и уничтожение перехваченного материала, а также устранение возможных вредных последствий для соответствующих лиц.⁷⁰

Надзор и контроль над мерами массового наблюдения

- a) **Предварительное разрешение.** Перед проведением операции массового наблюдения службы безопасности должны получить разрешение от независимого органа на использование определенных селекторов или ключевых слов для извлечения данных из информации, полученной посредством массового наблюдения или сбора сообщений/метаданных непосредственно или посредством обращения к третьим лицам, включая представителей частных компаний. В чрезвычайных ситуациях, в которых обязательное разрешение от независимого органа не представляется возможным или может быть контрпродуктивным, службам безопасности или независимому органу могут быть предоставлены исключительные полномочия для проведения тайного наблюдения, при условии, что они будут подвержены постфактум рассмотрению судебным или независимым органом.⁷¹
- b) **Надзор и контроль.** Если орган, выдающий разрешение, не является независимым – в рамках закона или на практике – от служб безопасности и исполнительной власти, контроль над его решениями и деятельностью должен осуществлять судья или другой независимый орган.⁷²

70. См. дела: *Ассоциация по вопросам европейской интеграции и прав человека и Екимджиев (Association for European Integration and Human Rights & Ekimdzhiiev) против Болгарии*, № 62540/00, 28 июня 2007 г., §§ 16 и 82; *Сабо и Вишши (Szabó & Vissy) против Венгрии*, № 37138/14, 12 января 2016 г., § 81

71. См. дела: *Сабо и Вишши (Szabó & Vissy)*, цит. соч., §§ 77-79, *Класс (Klass) и другие против Германии*, № 5029/71, 6 сентября 1978 г., § 51; *Вебер и Саравия (Weber & Saravia) против Германии* (реш./декр.), № 54934/00, 29 июня 2006 г., § 115; *Кеннеди (Kennedy) против Соединенного Королевства*, № 26839/05, постановление от 18 мая 2010 г., § 31, и *Думитру Попеску (Dumitru Popescu) против Румынии* (№ 2), №

72. См. дела: *Сабо и Вишши (Szabó & Vissy)*, цит. соч., § 73; *Класс (Klass) и другие*, цит. соч., §§ 49, 50 и 59; *Вебер и Саравия (Weber & Saravia)*, цит. соч., § 106; и *Кеннеди (Kennedy)*, цит. соч., §§ 153 и 154.

Массовое наблюдение в рамках инструментов Совета Европы

- c) **Критерий «строгой необходимости».** Процедуры контроля над инициированием и осуществлением ограничительных мер должны быть такими, чтобы они могли ограничить нарушение конкретных прав в той степени, которая является «необходимой в демократическом обществе».⁷³
- d) **Объем и масштабы внешнего надзора.** Все аспекты и этапы сбора, обработки, хранения, передачи и удаления персональных данных службами безопасности должны быть предметом надзора со стороны, по крайней мере, одного учреждения, которое является внешним по отношению к службам безопасности и исполнительной власти. Надзорные органы также должны быть уполномочены рассматривать с точки зрения соблюдения прав человека любое сотрудничество между службами безопасности и иностранными органами путем обмена информацией и проведения совместных операций.⁷⁴
- e) **Эффективность внешнего надзора.** Службы безопасности должны быть связаны обязанностью быть открытыми и оперативно сотрудничать со своими надзорными органами. Надзорные органы, имеющие доступ к секретной информации, должны принять меры, направленные на то, чтобы информация использовалась или раскрывалась исключительно в соответствии с их мандатом.
- f) **Прозрачность и взаимодействие с общественностью.** Органы, ответственные за надзор над службами безопасности, должны выпускать публичные версии своих периодических докладов.
- g) **Контроль над надзорными органами и системами.** Государства-члены должны оценивать и периодически пересматривать правовые и институциональные рамки, процедуры и практику надзора в сфере охранных услуг.⁷⁵

Специальные меры безопасности в целях обеспечения защиты свободы прессы

Поскольку стратегическое наблюдение может подорвать жизненно важную роль прессы как общественного наблюдателя, должны быть приняты эффективные меры безопасности, исключающие раскрытие журналистских источников, или, по крайней мере, обеспечивающие, чтобы раскрытие такой информации сводилось к неизбежному минимуму.⁷⁶

Механизмы представления жалоб

Государства-члены должны создать или назначить внешний независимый орган для расследования жалоб, касающихся всех аспектов деятельности служб безопасности. Там, где такие органы уполномочены только на то, чтобы выдавать необязательные рекомендации, государства-члены должны обеспечить, чтобы заявители имели возможность дополнительно обращаться в учреждение, которое может обеспечить эффективные средства правовой защиты как законодательно, так и на практике.⁷⁷

Справедливость судебного разбирательства

Государства-члены должны обеспечить, чтобы процедуры, связанные с мерами тайного наблюдения, открытого по индивидуальным жалобам, соответствовали гарантиям справедливого судебного разбирательства, закрепленным в Статье 6 Конвенции. Хотя необходимость сохранить закрытую и конфиденциальную информацию в секрете может служить основанием для ограничения права на состязательный характер процедуры или на публичные слушания, такие ограничения должны быть соразмерными и не нарушать саму сущность права заявителя на справедливое судебное разбирательство.⁷⁸

73. См. дело: «*Либерти и другие против Соединенного Королевства*», (реш./dec.), № 58243/00, 1 июля 2008 г., §§ 68-69; см. также Венецианская комиссия (2007), «Доклад о демократическом надзоре за службами безопасности», Исследование № 388/2006, CDL-AD(2007)016-e, §§ 177-189.

74. Комиссар по правам человека (2015), *Демократический и эффективный надзор за службами национальной безопасности*, CommDH/IssuePaper(2015)2, Совет Европы, Страсбург.

75. См. дела: «*Телеграф Медиа Нидерланд Ланделейке Медиа Б.В. и другие против Нидерландов*», № 39315/06, 23 октября 2012 г., §§ 94 102; *Вебер и Саравия (Weber & Saravia)*, цит. соч., § 152.

76. Венецианская комиссия (2007), цит. соч., § 241 250.

77. См., среди проч., *Кеннеди (Kennedy)*, цит. соч., §§ 184-188.

78. Совет Европы (2011), *Местное самоуправление в критические моменты: политическое управление в кризисной ситуации ради восстановления и устойчивого развития*, Совет Европы, Страсбург.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

СВОБОДА СЛОВА В ИНТЕРНЕТЕ:

- ▶ разработать набор общих стандартов для всех государств-членов о блокировании и фильтрации интернет-сайтов, используя, в частности, выводы исследования 2015 года по блокированию и фильтрации интернет-сайтов, которые будут представлены Комитету министров до конца 2016 года.
- ▶ создать платформу с участием представителей правительств, крупных интернет-компаний и ассоциаций для обсуждения вопросов о правах человека в Интернете, включая меры по защите и уважению этих прав, а также по устранению проблем и нарушений.

МАССОВОЕ НАБЛЮДЕНИЕ:

- ▶ запустить в срок до конца 2016 года процесс кодификации международных стандартов, передовой практики и руководящих указаний, касающихся массового наблюдения, в контексте права на частную жизнь и свободу выражения мнений.

БЕЗОПАСНОСТЬ ЖУРНАЛИСТОВ ВО ВРЕМЯ АКЦИЙ ПРОТЕСТА:

- ▶ обратиться в Венецианскую комиссию с просьбой обновить ее Заключение 2010 года о свободе собраний, включая руководящие принципы по обеспечению безопасного статуса журналистов во время акций протеста.

РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ, И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ВЕЩАТЕЛЬНЫЕ КОМПАНИИ:

- ▶ призвать все государства-члены выполнять стандарты Совета Европы по вопросам независимости регулирующих органов средств массовой информации, компетенции общественных вещательных компаний и концентрации средств массовой информации.

ГЛАВА III

СВОБОДА СОБРАНИЙ И СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ



ВВЕДЕНИЕ

Страны с высоким уровнем безопасности, как правило, пользуются преимуществами, которые создает динамичный характер развития гражданского общества и политических свобод, и создают условия для беспрепятственного проведения публичных мероприятий и демонстраций, в том числе по вопросам прав человека. Демократия обеспечивает естественную среду для защиты и эффективной реализации этих политических прав.

Во всей Европе единодушно признается важность принципов, лежащих в основе свободы собраний и объединений. Эти принципы свободы провозглашены в Статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и закреплены во всех конституциях государств-членов Совета Европы.

Однако одного наличия хороших законов недостаточно. Их практическая реализация во многом зависит от благоприятной внутренней правовой, институциональной и социальной среды. Соображения безопасности часто используются в качестве предлога, чтобы отказаться от прав человека и ввести чрезвычайные законы. В период критического обострения в сфере безопасности ограничение политических свобод может показаться хорошим средством обеспечения краткосрочной гарантии общественного порядка и безопасности. Однако непропорциональное ограничение политических прав, как правило, ведет к росту угрозы безопасности в долгосрочной перспективе.

Включенные в прошлогодний доклад рекомендации государствам-членам Совета Европы, которые касались подготовки новых руководящих принципов по «обеспечению эффективного гражданского участия в принятии политических решений», позволили гражданскому обществу занять более заметное место в рамках Совета Европы и стали основой для пересмотра руководящих принципов, касающихся статуса участника

международных неправительственных организаций (МНПО).

На пути к выполнению этих рекомендаций было сделано несколько важных шагов. Указанные руководящие принципы были включены в работу и вошли в круг полномочий Европейского комитета по вопросам демократии и управления. В настоящее время в государствах-членах осуществляется обзор существующей практики и стандартов в области гражданского участия в принятии политических решений. Регулярные слушания Председателя Конференции МНПО в Комитете министров и периодический обмен опытом Конференции МНПО с государствами-членами должны способствовать активизации дальнейшего диалога и плодотворного взаимодействия по этим вопросам.

Пересмотренные руководящие принципы, касающиеся процедуры предоставления МНПО статуса участника, уже подготовлены и в ближайшее время будут представлены Комитету министров.

Прошлогодний доклад также включал рекомендации по приведению законодательства, правил и практики государств-членов в соответствие с нормами Совета Европы. С тех пор отмечается некоторый прогресс в реформировании проблемного законодательства.

Учреждения Совета Европы обратили внимание на рост числа нарушений свободы собраний и объединений. В некоторых государствах осуществление свободы объединений стало сегодня более трудной задачей. Неправительственные организации становились мишенью законодательных мер ограничительного характера, и их деятельность стала сворачиваться из-за чрезмерных требований, обязательств по отчетности или произвольных санкций. Ограничительный подход к неправительственным организациям и, в частности, к тем НПО, которые выполняют функцию общественного контроля, несовместим с плюралистической демократией. НПО должны иметь возможность

свободно запрашивать и получать финансирование из различных источников, включая иностранные источники или многосторонние учреждения, и это финансирование подлежит контролю только теми законами, которые обычно применяются к таможенным операциям, обмену иностранной валюты, отмыванию денег и к финансированию выборов и политических партий.

■ В поисках решения указанных задач, в настоящем докладе были пересмотрены критерии оценки свободы объединений с тем, чтобы в них нашла отражение более конкретная информация о качестве нормативно-правовой базы и ее реализации на практике.

■ Аналогичным образом, когда речь идет о праве на свободу собраний, государства обязаны создать адекватные механизмы и процедуры для обеспечения того, чтобы этим правом пользовались на практике все лица без всякой дискриминации. Государственные органы могут установить разумные и законные ограничения, касающиеся проведения публичных мероприятий, и разумно ожидать, что, когда правила намеренно обходят, власти на это реагируют. Однако применение этих ограничений не может быть самоцелью, они по-прежнему ограничены требованием соразмерности, предусмотренным Статьей 11 Конвенции. Власти всегда должны выбирать наименее радикальные средства достижения законных целей, перечисленных в Статье 11.

■ В некоторых государствах-членах система «предварительных уведомлений» о собраниях, предусматривающая громоздкие административные требования, налагаемые на организаторов,

была преобразована де-факто в систему предварительных разрешений с неоправданными и несоизмерными ограничениями по времени, месту или способу собрания, лишая право на свободу собраний всякого смысла. На мирных демонстрантов по-прежнему налагаются суровые санкции, включая несоизмерные штрафы и административные задержания.

■ Сообщения по ряду стран свидетельствуют о чрезмерном применении силы сотрудниками правоохранительных органов во время акций протеста и, в том числе, в отношении журналистов и медицинского персонала. Другие государства-члены не выполняют своих обязанностей по защите участников демонстраций от насилия.

■ Остается проблемой отсутствие эффективных средств правовой защиты в случае нарушения права на свободу собраний, а также низкая эффективность расследования нарушений в ходе собраний, совершенных сотрудниками правоохранительных органов.

■ На основании всех изложенных выше причин, в этом году рекомендации направлены на то, чтобы обеспечить строгую, публичную и безоговорочную приверженность органов государственной власти принципам свободного осуществления права на свободу собраний и свободу объединений. Настоящие рекомендации преисполнены призывом к утверждению более активной роли Совета Европы в стимулировании правовых реформ – в тех сферах, в которых это необходимо, – и, прежде всего, к конкретным действиям по улучшению реализации законов и принятых норм и установлений.

СВОБОДА СОБРАНИЙ

1. Правовые гарантии и создание благоприятных условий для осуществления закона

■ Ограничения права на свободу собраний должны соответствовать требованиям, изложенным в Статье 11 Европейской конвенции о правах человека, а также в большинстве национальных конституций. Как неоднократно заявляли Суд, Венецианская комиссия и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), мирные собрания могут служить многим целям и, в том числе, целям выражения разнообразных, непопулярных, шокирующих мнений или мнений, разделяемых меньшинством. Государства обязаны не только воздерживаться от ненадлежащего вмешательства в порядок осуществления права на свободу собраний, но и создавать адекватные механизмы и процедуры для обеспечения того, чтобы люди пользовались этим правом на практике без всякой дискриминации.

■ Государственные органы могут потребовать, чтобы соблюдались такие разумные и законные положения о публичных мероприятиях, как система предварительного уведомления, и могут налагать санкции за невыполнение этого требования. Когда правила намеренно обходят, разумно ожидать, что власти будут на это реагировать. Однако Суд и Венецианская комиссия подчеркивают, что соблюдение этих правил не может быть самоцелью. Отсутствие предварительного разрешения и последующая «противоправность» действий не означают, что власти имеют полную свободу действий; они по-прежнему ограничены требованием соразмерности, закрепленным в Статье 11. Власти должны всегда выбирать наименее радикальные средства достижения законных целей, перечисленные в Статье 11 Конвенции. Ограничения, основанные на содержании любого (визуального или звукового) сообщения, должны быть разрешены только в крайних случаях, например, если существует непосредственная угроза насилия. Ограничения по времени, месту или способу собрания не должны препятствовать доступности выступлений для участников, а

альтернативы, предлагаемые властями, должны быть разумными и соответствовать принципу, что собрание должно иметь место «в пределах видимости и слышимости» целевой аудитории.

■ Законы о свободе собраний, допускающие несоразмерные санкции (как денежные, так и неденежные) за административные правонарушения, в ходе которых не было никакого насилия, оказывают сильное негативное воздействие на потенциальных организаторов и участников мирных массовых мероприятий.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ В стране имеется соответствующая правовая основа для осуществления свободы собраний, которая ставит возможность ее ограничения в зависимость от принципа соблюдения соразмерности и соответствующих процедур.
- ▶ Осуществление законодательства о свободе собраний базируется на презумпции в пользу проведения собраний.
- ▶ Административным органам не предоставляются чрезмерные дискреционные полномочия, и они не имеют права брать на себя такие полномочия.
- ▶ Любая процедура осуществляется в соответствии со стандартами надлежащего управления.
- ▶ Законодательство предусматривает денежные и неденежные санкции за несоблюдение законодательства о свободе собраний; эти санкции являются пропорциональными и недискриминационными.
- ▶ Общество имеет доступ к эффективным механизмам судебного надзора.
- ▶ Европейский суд по правам человека принял незначительное количество решений (или не принял ни одного решения), которые бы установили нарушения Статьи 11 Конвенции в отношении свободы собраний в данной стране.

ВЫВОДЫ

В большинстве государств-членов Совета Европы законодательство, регулирующее свободу собраний, находится в соответствии со стандартами Конвенции, однако в некоторых странах оно имеет более ограничительный характер, чем это необходимо в демократическом обществе, и по-прежнему не снята необходимость проведения правовой реформы.

В Украине, в отсутствие закона о свободе собраний, местные органы власти и суды имеют различные точки зрения относительно применимости Указа 1988, который сам по себе не находится в соответствии с конституцией 1996 года.⁷⁹ Что касается Российской Федерации, Венецианская комиссия выразила мнение о том, что поправки, внесенные в Федеральный закон Российской Федерации № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года «О внесении изменений в Федеральный закон № 54-ФЗ от 19 июня 2004 года о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и в Кодекс об административных правонарушениях»,⁸⁰ вызывают ряд серьезных вопросов, поскольку представляют собой шаг назад в деле защиты свободы собраний в Российской Федерации. Также были высказаны замечания в связи с турецким законом о внутренней безопасности, принятым 27 марта 2015 года, который на практике может ограничивать свободу собраний,⁸¹ и грузинским законодательством, которое не разрешает проведение «спонтанных» собраний.⁸²

Согласно данным, имеющимся по ограниченному числу государств-членов Совета Европы, основные проблемы лежат в первую очередь в области реализации законов и нормативных актов о свободе собраний. Существует тенденция скатывания к так называемому «командно-административному» подходу, и публичные собрания не всегда рассматриваются как нормальный компонент плюралистической демократии, в том числе, как это наблюдается в последние годы, в странах с давними демократическими традициями. Приведенные ниже ссылки на положение в конкретных странах даются в качестве примера тех недостатков, которые были отмечены в различных докладах Совета Европы и которые также

могут наблюдаться в некоторой степени в других странах Совета Европы.

Во-первых, существует проблема процедуры уведомления, предусмотренная законом, которая, однако, применяется не в соответствии со стандартами Конвенции, в результате чего уведомление превращается де-факто в заявление о разрешении на проведение публичных демонстраций. К организаторам собраний предъявляются громоздкие административные требования, которые превращают процедуру уведомления в систему выдачи разрешений, а не уведомлений.

Рассмотрев дело *Оя Отаман (Oya Otaman) против Турции*,⁸³ Суд отметил, например, что в Турции «не требовалось никакого разрешения для проведения публичных демонстраций; однако в рассматриваемый период времени уведомление потребовалось за семьдесят два часа до начала мероприятия». Суд отметил, что «правила такого рода не должны представлять собой скрытое препятствие на свободу мирных собраний, защищенную Конвенцией».

В докладе о своем визите в Азербайджан, Комиссар по правам человека также заявил, что система уведомления должна применяться в соответствии с европейскими стандартами, и что он по-прежнему «обеспокоен тем, как закон о свободе собраний в настоящее время реализуется в Азербайджане».⁸⁴

Суд постановил, что:

...там, где демонстранты не участвуют в актах насилия, важно, чтобы органы государственной власти показали определенную степень толерантности по отношению к мирным собраниям, ибо иначе потеряет всякий смысл свобода собраний, гарантируемая Статьей 11 Конвенции.⁸⁵

Турецкое законодательство по собраниям и маршам не требует от властей принимать во внимание, носит ли демонстрация мирный характер или представляет опасность для общественного порядка. Аналогичные опасения были высказаны и в отношении Азербайджана.

Другая группа проблем связана с тем, каким образом законодательство применяется, или с тем, как при интерпретации законодательства исчезает поддержка презумпции в пользу проведения собраний. Признание незаконного характера публичного собрания в результате несоблюдения процедуры уведомления рассматривается органами государственной власти

79. В деле *Веренцов (Vyarentsov) против Украины*, № 20372/11, Суд указал на структурную проблему: «законодательная лакуна в отношении свободы собраний, оставшаяся в Украине после распада Советского Союза».

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

81. Информационная записка докладчика о фактах, установленных в ходе визита в Стамбул в период с 30 апреля по 4 мая 2015 г., AS/MON(2015)18Rev, № 43, стр. 10.

82. См. окончательное заключение Венецианской комиссии о поправках к закону Грузии о собраниях и демонстрациях, CDL-AD(2011)029.

83. Дело «*Оя Отаман против Турции*», № 74552/01, постановление от 5 декабря 2006 г.

84. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по Азербайджану, 6 августа 2013 г., CommDH (2013)14.

85. Дело «*Оя Отаман против Турции*», № 74552/01, решение от 5 декабря 2006 г. (окончательное постановление от 5 марта 2007 г.).

в качестве основания, влекущего за собой их обязательство автоматически вмешаться и разогнать собрание.

■ В марте 2015 года заместители министров:

...призвали турецкие власти активизировать свои усилия по внесению изменений в соответствующее законодательство и, в частности, в «Законодательный акт о митингах, демонстрациях и шествиях» (№ 2911), указав, что в турецкое законодательство необходимо включить оценку необходимости вмешательства в право на свободу собраний, в частности, в ситуациях, когда демонстрации проводятся мирно и не представляют опасность для общественного порядка.⁸⁶

■ Рассмотрев дело «*Навальный и Яшин против России*», Суд постановил, что полиция «перехватила заявителей по той единственной причине, что марш как таковой не был санкционирован», и что впоследствии суды «не предприняли никаких попыток [...] удостовериться в том, была ли необходимость в их задержании». Таким образом, Суд посчитал, что «силовое вмешательство полиции было непропорциональным и не было необходимым для предотвращения беспорядков».⁸⁷

■ В некоторых случаях административные органы необоснованно навязывают изменение мест, отведенных для проведения демонстраций, предлагая альтернативные места, которые находятся далеко от центра города или являются труднодоступными. Такие изменения места проведения демонстраций часто лишают их организаторов возможности донести задуманное обращение до предполагаемой целевой аудитории и, таким образом, представляют собой несоразмерное вмешательство в осуществление права на мирные собрания.

■ В своем заключении о принятых в июне 2012 года поправках к российскому закону 2004 года об общественных собраниях Венецианская комиссия считает, что:

...принятый российским парламентом закон предоставляет органам исполнительной власти слишком широкие полномочия, чтобы ограничить проведение собраний, например, давая им возможность изменить формат публичного мероприятия в целях [...], которые выходят за рамки законных целей, содержащихся в Статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека.

86. См. информацию о 1222-м заседании Комитета министров от 12 марта 2015 г. Решение заместителей министров касается 46 эпизодов, связанных с чрезмерным применением силы для разгона незаконных, но мирных демонстраций (См. 1222nd meeting (March 2015), *Oya Ataman Group against Turkel/Decy*).

87. Дело «*Навальный и Яшин против России*», № 76204/11, 4 декабря 2014 г.

■ Венецианская комиссия установила, что «положение [...] о специально отведенных местах, которые будут использоваться, как правило, для всех публичных мероприятий, будет препятствовать, а не способствовать осуществлению права на свободу собраний и поэтому несовместимо с международными стандартами».⁸⁸

■ В своих замечаниях по вопросу о положении в области прав человека в Азербайджане Комиссар Совета Европы по правам человека отметил, что:

...в число наиболее часто встречающихся проблем входят запрет демонстраций в центральных и легкодоступных местах и применение силы для разгона демонстраций, что приводит к арестам, а в некоторых случаях к суровым приговорам.

■ Комиссар вновь подтвердил, что «власти должны стремиться содействовать и защищать общественные собрания в выбранном организаторами месте».⁸⁹

■ В некоторых случаях ограничения и в том числе полный запрет на проведение собраний налагаются исходя из их содержания, которое воспринимается органами государственной власти как пропаганда гомосексуализма. В ряде стран прайд-парады по-прежнему находятся под запретом.

■ На своем 1230-м заседании, состоявшемся в июне 2015 года, заместители министров выразили серьезную озабоченность в связи с исполнением решения, вынесенного Европейским судом по правам человека по делу *Алексеев против России*:

...местные власти в Российской Федерации продолжают отвергать большинство заявлений о проведении публичных мероприятий, аналогичных тем, о которых идет речь в настоящем решении, в том числе на основании Федерального закона о запрете «пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений», и поэтому [участники заседания] настоятельно призывают власти принять конкретные меры для обеспечения того, чтобы такие заявления принимались, если нет достаточно обоснованных причин, оправдывающих отказ в их приеме в соответствии со стандартами Конвенции.⁹⁰

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

89. См. Замечания Комиссара Совета Европы по правам человека по вопросу о положении в области прав человека в Азербайджане, 23 апреля 2014 г., CommDH(2014)10.

90. 1230-е заседание Комитета министров, CM/Del/Dec(2015)1230/15. См. также дела *Алексеев против России*, №№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09, 21 октября 2010 г., при рассмотрении которых Суд пришел к выводу, что запрет на мероприятия, организованные ЛГБТ-группами, «не соответствовал насущной общественной потребности и не был, таким образом, необходимым в демократическом обществе». См. также Заключение Венецианской комиссии 707/2012 (CDL-AD(2013)22, 18 июня 2013 г.) по вопросу запрета так называемой «пропаганды».

В своем 8-м докладе о выполнении решений Европейского суда по правам человека Комиссия ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека отметила отсутствие прогресса в осуществлении значительного числа судебных решений, в том числе по делу Алексеев против России. Комитет министров на своем 1179-м (DH) заседании в сентябре 2013 года выразил свою озабоченность, отметив, что эта ситуация «может подорвать эффективное осуществление свободы собраний».⁹¹

Национальное законодательство некоторых стран предусматривает непропорциональные денежные и неденежные санкции за несоблюдение положений закона о свободе собраний. В отношении мирных демонстрантов по-прежнему выносятся суровые приговоры. Венецианская комиссия в своем заключении № 686/2012 рекомендует «пересмотреть и резко снизить штрафные санкции, применяемые в случае нарушения закона о собраниях».⁹² Комиссар по правам человека в своем докладе по итогам его визита в Азербайджан выразил озабоченность по поводу «практики вынесения непропорционально больших штрафов и использования административного задержания в отношении тех, кто организует или участвует в “несанкционированных” публичных собраниях».⁹³

Есть целый ряд случаев, когда механизмы судебного рассмотрения не являются эффективными и стандарты справедливого судебного разбирательства не соблюдаются. Рассмотрев дело *Навальный и Яшин против России*, Суд постановил, что административное разбирательство в отношении заявителей, взятое в целом, было проведено в нарушение их права на справедливое судебное разбирательство в соответствии со Статьей 6.1 Конвенции.⁹⁴ В своем докладе по итогам его визита в Азербайджан Комиссар по правам человека выразил озабоченность в связи с «поступающими сообщениями о невыполнении надлежащих правовых

процедур в делах, возбужденных против участников “несанкционированных” демонстраций».⁹⁵

2. Надлежащие действия властей при проведении массовых мероприятий

Полицейское сопровождение или полицейские операции по поддержанию правопорядка во время общественных собраний должны руководствоваться принципами законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Государство имеет позитивное обязательство принимать надлежащие, своевременные и разумные меры для обеспечения того, чтобы мирные собрания проходили без риска физического насилия для их участников. Участники собраний должны быть защищены от попыток любого лица или группы лиц, направленных на то, чтобы сорвать собрание.

Поддержание порядка и полицейское сопровождение массовых публичных мероприятий являются сложной задачей, решение которой требует твердой приверженности правительства принципам сочетания правовой и профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов. Последние должны быть обучены методам управления массовыми мероприятиями с тем, чтобы минимизировать риски физического насилия во время демонстраций, а также должны быть осведомлены о своих обязанностях по содействию осуществлению права на свободу собраний. Любое применение силы должно быть соразмерным реальным угрозам, возникающим в конкретной ситуации. Правоохранительные органы должны быть способны использовать такие ответные меры, которые позволяют дифференцированно и соразмерно контролировать применение силы.

Как заявил Комиссар Совета Европы по правам человека, неправомерные действия со стороны должностных лиц правоохранительных органов представляют непосредственную угрозу верховенству права. Если сила используется незаконно или непропорционально, должна наступать гражданская и/или уголовная ответственность. Если среди участников демонстрации есть раненые или убитые по вине сотрудников правоохранительных органов, должно проводиться эффективное, независимое и оперативное расследование.

Произвольные аресты мирных демонстрантов являются нарушением требований Статьи 11 Конвенции. Применение произвольных и неоправданно жестких санкций вызывает скользящий эффект относительно массовых мероприятий.

гомосексуализма» в свете недавнего законодательства в некоторых государствах-членах Совета Европы. См. также дело *Идентоба и другие против Грузии*, (№ 73235/12, 12 мая 2015 г.), по которому Европейский Суд постановил, что «власти не смогли обеспечить, чтобы марш 17 мая 2012 г. [Международный день борьбы с гомофобией] [...] прошел мирно, в связи с поведением контрдемонстрантов, высказывавших гомофобные лозунги и угрожавших насильственными действиями», и, следовательно, имело место нарушение Статьи 11.

91. CM/Del/Dec(2013)1179.

92. Заключение № 686/2012, CDL-AD(2013)003, цит. соч.

93. См. CommDH(2013)14, цит. соч. См. также CommDH(2014)10, цит. соч., где Комиссар выразил озабоченность по поводу того, что 17 марта 2014 года, 8 из 18 человек, арестованных в связи с протестами, которые имели место в январе 2013 года, были приговорены к срокам от 2-х с половиной до 8-ми лет тюремного заключения, а другие 8 лиц получили условные сроки и были освобождены из-под стражи.

94. См. Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам его визита в Азербайджан (6 августа 2013 г., CommDH(2013)14).

95. Там же.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Государство обеспечивает эффективную общественную безопасность на демонстрациях.
- ▶ Исключается чрезмерное применение силы.
- ▶ Сотрудники правоохранительных органов привлекаются к ответственности за злоупотребления.
- ▶ Сотрудники СМИ получают доступ к собраниям.
- ▶ Суд принял незначительное количество решений (или не принял ни одного решения), которые бы установили нарушения Статьи 11 Конвенции в отношении свободы собраний в данной стране.

ВЫВОДЫ

Различные источники Совета Европы подтверждают, что чрезмерное применение силы, жестокое обращение и безнаказанность сотрудников правоохранительных органов являют собой примеры укоренившейся практики в некоторых государствах-членах.

Данные, приведенные ниже по конкретным странам, являются примерами недостатков, которые фигурируют в документах, представленных различными источниками Совета Европы. Эти недостатки могут быть описаны и классифицированы следующим образом.

Применение чрезмерной силы

Продолжают иметь место случаи применения чрезмерной силы для разгона демонстраций и ареста мирных демонстраций. Комиссар по правам человека отметил,

...что в трех судебных решениях в отношении Азербайджана, Суд пришел к выводу о нарушении Статьи 3 Конвенции (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) [...] в результате применения сотрудниками правоохранительных органов чрезмерной силы против заявителей во время демонстраций.⁹⁶

В марте 2015 года заместители министров просили турецкие власти «консолидировать разнобразное законодательство, регулирующее поведение сотрудников правоохранительных органов и устанавливающее стандарты применения силы во время демонстраций», и «обеспечить принятие соответствующих законов, требующих, чтобы любое применение силы сотрудниками правоохранительных органов во время демонстраций было соразмерным и включало положения об

адекватном рассмотрении постфактум необходимости, соразмерности и разумности любого такого применения силы».⁹⁷

В докладе по итогам его визита в Испанию Комиссар по правам человека отметил, что:

...сообщения, указывающие на чрезмерное применение силы сотрудниками правоохранительных органов в ходе демонстраций против режима жесткой экономии в 2011 и 2012 годах, высветили ряд давних и серьезных проблем в действиях сотрудников испанских правоохранительных органов, касающихся прав человека.⁹⁸

Аналогичные опасения были высказаны и в отношении Греции.⁹⁹

Журналисты и члены медицинского персонала – последних легко идентифицировать по их одежде – также стали жертвами чрезмерного применения силы в некоторых странах (Азербайджан,¹⁰⁰ Турция и Украина¹⁰¹). Комиссар по правам человека отметил, что, рассмотрев дело *Наджафли (Najafli) против Азербайджана*, 2 октября 2012 года Европейский суд по правам человека постановил, что Азербайджан нарушил статью 10 Европейской конвенции по правам человека, допустив избиение журналиста полицией во время освещения несанкционированной демонстрации в Баку. Некоторые государственные органы не выполнили свое позитивное обязательство защищать демонстрантов от насилия. В деле *Идентоба (Identoba) и другие против Грузии*¹⁰² Европейский суд по правам человека пришел к выводу о том, что правоохранительные органы оказались не в состоянии обеспечить адекватную защиту заявителей от нападений частных лиц во время марша, организованного ассоциацией поощрения прав ЛГБТ.

Средства массовой информации выступают в роли общественного наблюдателя в отношении собраний. Суд указал в своем постановлении по делу *Пентикайнен (Pentikäinen) против Финляндии*, что:

97. 1222-е заседание Комитета министров, CM/Del/Dec(2015)1222/20. См. также документ ПАСЕ 13864 о реализации постановлений Европейского суда по правам человека.

98. См. Доклад Комиссара по правам человека по итогам его визита в Испанию в период с 3 по 7 июня 2013 г. (CommDH(2013)18).

99. См. документ ПАСЕ 13864, цит. соч., Приложение 1, Часть II.6 по Греции. Ссылка касается инцидентов, имевших место на демонстрациях в Афинах в мае и июне 2011 г., а также в апреле 2012 и в ноябре 2014 г.

100. См. CommDH(2013)14, цит. соч., пар. 14.

101. См. комментарий Комиссара по правам человека «Злоупотребления полиции – серьезная угроза для верховенства права», цит. соч.: «Как в Украине, так и в Турции полиция неоднократно выбирала в качестве мишени журналистов и членов медицинского персонала, которых можно легко определить по одежде».

102. Заявление №73235/12, постановление от 12 мая 2015 г.

96. См. CommDH(2013)14, цит. соч.

...следует подчеркнуть решающую роль средств массовой информации в предоставлении информации о работе властей по поддержанию порядка во время публичных демонстраций и сдерживанию беспорядков. [...] Их присутствие является гарантией того, что власти могут быть привлечены к ответственности за их поведение по отношению к демонстрантам и общественности в целом, когда речь идет о полицейском сопровождении массовых мероприятий, и за те методы, которые используются для обеспечения контроля, разгона демонстрантов или охраны общественного порядка. Поэтому любая попытка удалить журналистов с места демонстраций должна подвергаться тщательной проверке.¹⁰³

■ Ссылаясь на сравнительное исследование законодательства разных стран, Суд указывает на то, что ни в одном из 34 государств-членов Совета Европы, охваченных исследованием, журналистам, освещающим публичные мероприятия, не был предоставлен особый статус, исключающий их арест, задержание и привлечение к суду. В 12 государствах-членах журналистам было предложено идентифицировать себя в качестве таковых с тем, чтобы их можно было отличить от участников и чтобы им было легче выполнять свои обязанности, но эти меры не дают журналистам никакого иммунитета.¹⁰⁴

ОТСУТСТВИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

■ В некоторых государствах-членах до сих пор не существует эффективных средств правовой защиты в случае нарушения права на свободу собраний со стороны правоохранительных органов, а расследование неправомерных действий со стороны сотрудников правоохранительных органов в ходе собраний не является общепринятой практикой или проводится неэффективно. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) призвала «армянские власти [...] прозрачно расследовать любые сообщения о применении чрезмерной силы со стороны полиции во время недавних демонстраций».¹⁰⁵

Кроме того, в марте 2015 года заместители министров:

... снова призвали турецкие власти принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы при расследовании сообщений о жестоком обращении и уголовных дел, возбужденных в отношении

сотрудников правоохранительных органов, органы власти и суды действовали оперативно и добросовестно в соответствии со стандартами Конвенции, гарантируя, таким образом, подотчетность всех, включая старших сотрудников правоохранительных органов.¹⁰⁶

■ Аналогичные опасения были высказаны в отношении Грузии, Испании,¹⁰⁷ Польши, Азербайджана¹⁰⁸ и Российской Федерации.¹⁰⁹ Рассмотрев дело *Идентоба (Identoba) и другие против Грузии*, Суд постановил, что местные власти не смогли провести комплексное и содержательное расследование обстоятельств инцидента, в который оказались вовлечены все заявители. В своем докладе по итогам поездки в Испанию Комиссар по правам человека (CommDH (2013) 18) выразил озабоченность по поводу

■ «принятия правительством решений о помиловании, в том числе в случаях, связанных с серьезными нарушениями прав человека», и выразил сожаление, что «нарушения прав человека – в частности, жестокое обращение, – в контексте задержания гражданской гвардией лиц без права доступа к средствам связи (исп. *incomunicado*), продолжают происходить, несмотря на неоднократные рекомендации нескольких международных институтов по правам человека».¹¹⁰

■ Кроме того, в своем докладе о Греции, Комиссар по правам человека с озабоченностью отмечает, что:

■ «заявления о применении пыток и других форм жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов, судя по всему, не были тщательно исследованы судами, и такие проступки, как правило, оставались безнаказанными, или к ним применяли чрезмерно мягкие меры наказания с точки зрения как административной (дисциплинарной), так и особенно уголовной ответственности».¹¹¹

106. См. CM/Del/Dec(2015)1222/20, цит. соч. См. также доклад Комиссара по правам человека по итогам его визита в Турцию в период с 1 по 5 июля 2013 г. (CommDH(2013)24, 26 ноября 2013 г.), где он полагает, «что безнаказанность сотрудников правоохранительных органов, нарушающих права человека, является в Турции укоренившейся проблемой, что серьезно ограничивает возможности страны для устранения коренных причин таких нарушений». См. также AS/Mon(2014)18rev, Постмониторинговый диалог с Турцией. Информационная записка докладчика по фактам, установленным в ходе визита в Стамбул, Анкару и Эскишехир (26-29 мая 2014 г.).

107. См. CommDH(2013)18.

108. CommDH(2014)10, цит. соч.

109. См. дела *Навальный и Яшин против России*, цит. соч., и *Немцов против России*, № 1774/11, постановление от 31 июля 2014 г.

110. CommDH(2013)18, цит. соч.

111. Комиссар Совета Европы по правам человека, Доклад по итогам визита в Грецию в период с 28 января по 1 февраля 2013 г. (CommDH(2013)6, §109).

103. Дело «Пентикайнен против Финляндии», № 11882/10, постановление [БП/ГС] от 20 октября 2015 г., § 89.

104. Там же, §§ 57-59.

105. Резолюция ПАСЕ 2078 (2015) о ходе процедуры мониторинга Ассамблеи (октябрь 2014-август 2015 г.), § 12.2.

СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

Неправительственные организации (НПО) играют центральную роль в демократическом обществе. Участие граждан в демократическом процессе в значительной степени достигается за счет их деятельности в НПО. Организации гражданского общества и особенно НПО, участвующие в защите прав человека, играют важную роль в обеспечении общественного контроля над действиями государства и в выявлении нарушений прав человека. Поэтому состояние демократии в стране во многом зависит от тех способов и механизмов, посредством которых национальное законодательство закрепляет свободу объединений и ее практическое применение властями на практике. Ограничительный подход к НПО и, в частности, к организациям, которые выполняют функцию общественного контроля, несовместим с принципами плюралистической демократии и должен уступить место другим подходам, гарантирующим работу всех НПО и не допускающим необоснованное вмешательство в их внутреннее функционирование, если для этого нет объективных причин. Например, НПО может выступать за изменения в правовых и конституционных структурах государства, если средства, используемые для достижения этих целей, во всех отношениях являются правовыми и демократическими и если предлагаемые изменения сами по себе совместимы с основными демократическими принципами. Для того чтобы осуществлять свою деятельность, НПО должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование

...не только от государственных органов их собственной страны, но и от институциональных или индивидуальных доноров других государств или многосторонних учреждений, подчиняющихся только законам, применяемым обычно к процедурам обложения таможенными пошлинами, конвертирования иностранной валюты и отмывания денег, и законам о финансировании выборов и политических партий.¹¹²

112. Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. См. также: ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе ассоциаций*, Принцип 7 (www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29020-e).

■ Рассмотрев дело *Тебиети Мюхафизе и Исрафилов (Tebieti Mühafize & Israfilov) против Азербайджана* (№ 37083/03, 8 октября 2009 г.), Суд отметил, что положения закона о неправительственных организациях, касающиеся роспуска объединений, были сформулированы в довольно общих чертах, что могло привести к их широкому толкованию.¹¹³ В постановлении по делу *Сеидзаде (Seyidzade) против Азербайджана* Суд также отметил, что законодательство не дает никакого определения того, что собой представляет «профессиональная религиозная деятельность».¹¹⁴ В решении по делу *Ассоциация «Ислам-Иттихад» (Islam-Ittihad Association) и другие против Азербайджана* (№ 5548/05, 13 ноября 2014 г.) Суд постановил, что законодательство не предусматривает какого-либо определения понятия «религиозная деятельность», что дало органам государственной власти неограниченные дискреционные полномочия для роспуска ассоциации.¹¹⁵

■ Кроме того, Комиссар по правам человека выразил озабоченность в связи с принятыми в декабре 2013 года поправками в ряд законов, которые затрагивают НПО и дают правоохранительным органам чрезмерную свободу действий в применении новых положений, связанных, в частности, с очень широкой и расплывчатой формулировкой большинства этих положений (например, положение о сроке действия свидетельств, получаемых НПО при регистрации, который наступает по истечении первоначального периода в 90 дней).¹¹⁶

■ Чрезмерно ограничительные законы и практика их применения оказывают опасное воздействие на осуществление прав и очень негативно влияют на свободу объединений и на состояние самой демократии. Такие по своей сути законные проблемы, как защита общественного порядка или предотвращение экстремизма, терроризма и отмывания денег, не могут служить оправданием чрезмерного вмешательства в деятельность НПО

113. См. дело «Тебиети Мюхафизе и Исрафилов» (№ 37083/03, 8 октября 2009 г.).

114. См. дело «Сеидзаде против Азербайджана» (№ 37700/05, §§ 31-40, 3 декабря 2009 г.).

115. Дело № 5548/05, 13 ноября 2014 г.

116. CommDH(2014)10, цит. соч.

или ограничения их способности выполнять свою законную миссию общественного контроля и, в том числе, защиты прав человека. Поэтому крайне важно, чтобы государства сначала разработали нормативно-правовую базу для беспрепятственного осуществления права на свободу объединений, а затем приступили к ее реализации и созданию благоприятной законодательной среды, основанной на презумпции свободы для создания объединений и осуществления их деятельности. Это включает и благоприятные правовые условия для регистрации и функционирования НПО и создания устойчивых механизмов диалога и консультаций между гражданским обществом и органами государственной власти.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Свободное осуществление права на свободу объединений не зависит от регистрации.
- ▶ Существует соответствующая правовая база для регистрации НПО, устраняющая какие-либо ограничения такой регистрации в целях соблюдения принципа пропорциональности и надлежащих процедур.
- ▶ Законодательство сформулировано четко и конкретно, и результаты его применения предсказуемы.
- ▶ Запрещение или роспуск объединений являются крайней мерой.
- ▶ Санкции за несоблюдение законодательства являются предсказуемыми и соразмерными и не применяются произвольным и дискриминационным образом.
- ▶ Реализация законодательства о свободе объединений руководствуется презумпцией в пользу правомерности создания объединений, их целей и деятельности.
- ▶ Административные органы не имеют чрезмерной свободы действий, и необходимые процедуры осуществляются в соответствии со стандартами надлежащего управления.
- ▶ Обеспечивается доступ к эффективным механизмам судебного надзора.
- ▶ НПО могут свободно выражать свои мнения в ходе проведения мероприятий с целью достижения своих целей, без каких-либо препятствий или неблагоприятных последствий из-за содержания таких мнений.
- ▶ НПО имеют право участвовать в политических и общественных дебатах, независимо от того, находятся ли их мнения в соответствии с интересами правительства.

- ▶ НПО имеют право мирными средствами ставить вопрос об изменениях в законодательстве.
- ▶ Объединения могут свободно искать, получать и использовать финансовые, материальные и людские ресурсы, будь то внутренние, иностранные или международные, для проведения своей деятельности, при условии соблюдения юридических требований о соответствии международным стандартам.
- ▶ Государственное финансирование объединений является доступным и предоставляется на недискриминационной основе.

ВЫВОДЫ

■ Законодательство подавляющего большинства государств-членов отвечает международным правовым стандартам в области регистрации и функционирования НПО. Однако в последнее время растет число стран, в которых наметилась тенденция, ведущая к применению более ограничительного подхода к свободе объединений. Суть этого подхода состоит в том, что эти государства вводят в действующее законодательство изменения или реализуют его таким образом, чтобы обратить вспять прогресс, достигнутый десятилетия назад. В этих странах НПО сталкиваются с различными препятствиями на пути их создания, деятельности и финансирования. Основной упор делается на командно-административный подход, проявляющийся в виде громоздких и длительных процедур регистрации, дополнительных административных требований и препятствий на пути доступа к финансовым ресурсам и, в частности, к иностранному финансированию. Все чаще и чаще это происходит на фоне ухудшения атмосферы, в которой действуют НПО, проявляющегося в виде стигматизации, клеветнических кампаний и судебного, административного или финансового преследования. Такие ограничительные меры в первую очередь направлены на неправительственные организации, проявляющие активную деятельность в области защиты и поощрения прав человека.

■ Основные проблемы, которые в связи с этим могут быть идентифицированы, связаны, в первую очередь, с реализацией правовых норм, регулирующих регистрацию и функционирование НПО. Приведенные ниже ссылки, касающиеся конкретных стран, являются примерами тех недостатков, которые были отражены в различных докладах Совета Европы по этим странам, но такие же недостатки – в той или иной степени – могут наблюдаться и в других государствах-членах Совета Европы.

■ Правовые положения, касающиеся объединений, сформулированы в общих чертах, что приводит к различиям в их толковании судами и правоохранительными органами и предоставляет неограниченные дискреционные полномочия органам государственной власти. В своей резолюции 2062 (2015) Парламентская ассамблея Совета Европы призвала власти Азербайджана

пересмотреть закон о неправительственных организациях (НПО) с целью решения проблем, о которых говорится в заявлении Венецианской комиссии, и создания благоприятных условий для деятельности гражданского общества.¹¹⁷

■ В резолюции Парламентской ассамблеи отмечается, что она «действительно обеспокоена тем, что недостатки в законодательстве страны по вопросам деятельности НПО негативно влияют на способность НПО выполнять свою работу».

■ В декабре 2014 года экспертный совет по законодательству об НПО вынес заключение по проекту федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, в котором он, в частности, отметил, что:

различным правонарушениям, предполагающим организацию и участие в деятельности организации, обозначенной на вышеуказанной основе (как «нежелательной»), не достаёт точности в их определении, которая позволила бы любому обвиняемому в их совершении предвидеть, что его осуждение будет необходимым следствием его поведения.¹¹⁸

■ Власти либо отказывают НПО в регистрации без достаточных на то оснований – что представляет собой санкцию, которая является несоразмерной преследуемым законным целям, – либо НПО сталкиваются с серьезными трудностями при регистрации.

■ В решении по делу *Дом македонской цивилизации (House of Macedonian Civilisation) и другие против Греции* Суд установил, что имело место нарушение Статьи 11 Конвенции, принимая во внимание, что отказ властей зарегистрировать объединение не был соразмерным преследуемой им законной цели.¹¹⁹

117. Резолюция ПАСЕ 2062 (2015) о функционировании демократических институтов в Азербайджане, 23 июня 2015 г.

118. Экспертный совет по законодательству об НПО, Заключение по проекту федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации № 662902-6, OING Conf/Exp (2014) 3. Этот закон вступил в силу в июне 2015 года.

119. № 1295/10, 9 июля 2015 г. См. также Документ ПАСЕ 13864 о выполнении решений Европейского суда по правам человека, §§ 168-173, касающихся отказа греческих властей зарегистрировать ассоциации и роспуск ассоциации, развивающей идею о том, что в Греции существует турецкое этническое меньшинство.

■ Рассмотрев дело *Ассоциация жертв румынских судей (Association of Victims of Romanian Judges) и другие против Румынии*, Суд постановил, что причины, на которые ссылаются румынские власти, отказывая в регистрации ассоциации-заявителю, не были обусловлены никакой «наущной общественной потребностью», и что такая радикальная мера, как отказ в регистрации, принятая еще до того, как ассоциация начала свою деятельность, была несоразмерна преследуемой цели.¹²⁰

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

национальные НПО также сталкиваются с трудностями, особенно в виде ограничительного применения правил о регистрации, что может привести к длительным задержкам или отсутствию какого-либо формального решения о регистрации.

■ Он призвал власти:

обеспечить полное соблюдение права на свободу объединений, в частности, путем смягчения требований к регистрации, и сделать менее бюрократическим сам процесс регистрации НПО, а также их функционирование.¹²¹

■ Законодательство некоторых стран предусматривает меры по изъятию регистрационного свидетельства НПО, их роспуску или их квалификации как «нежелательных» с использованием обоснований, которые не являются допустимыми.¹²² В деле *Венгерская христианская церковь меннонитов (Magyar Keresztény Mennonita Egyház) и другие против Венгрии*,¹²³ Суд пришел к выводу, что процесс отмены регистрационного свидетельства этой церкви и политический характер процедуры регистрации нарушают права церкви на осуществление деятельности в качестве объединений.

■ В других странах вводятся чрезмерные ограничительные административные требования в

120. № 47732/06, 14 января 2014 г., § 34.

121. См. CommDH(2013)14, цит. соч., Что касается вопроса о регистрации, Венецианская комиссия отметила в своем заключении № 636/2011 о совместимости со стандартами в области прав человека законодательства о неправительственных организациях Азербайджанской Республики (CDL-AD (2011) 035), что изменения, внесенные в законодательную систему, еще более осложняют существующую громоздкую и длительную процедуру. См. также: Экспертный совет по законодательству об НПО, Заключение по закону Азербайджана об НПО в свете поправок, внесенных в 2009 и 2013 годах, и их применении, OING Conf/Exp (2014) 1.

122. OING Conf/Exp (2014) 3, цит. соч. См. также: Экспертный совет по законодательству об НПО, Заключение о Федеральном законе от 23 мая 2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Закон о «нежелательных» организациях), OING Conf/Exp (2015) 1, § 231.

123. *Венгерская христианская церковь меннонитов (Magyar Keresztény Mennonita Egyház) и другие против Венгрии* (№ 70945/11 и 8 других).

отношении регистрации НПО в качестве юридических лиц. В некоторых случаях вводятся дополнительные административные требования по выбранному числу НПО, основываясь исключительно на их воображаемой или фактической деятельности (Венгрия,¹²⁴ Азербайджан и Турция¹²⁵). Что касается Азербайджана, Парламентская ассамблея выразила озабоченность по поводу того, что «недостатки в законодательстве страны по неправительственным организациям негативно влияют на способность НПО осуществлять свою работу».¹²⁶ Комиссар по правам человека отметил, что поправки, принятые в 2013 году, вводят «дополнительные административные требования по вопросам регистрации НПО в качестве юридических лиц, получения и использования грантов этими НПО и обязательного представления отчетов правительству».¹²⁷

НПО сталкиваются в своей работе с такими препятствиями, как законодательство, которое предусматривает наложение высоких штрафов за нарушения, приостановка расчетов по налоговым платежам НПО или замораживание их банковских счетов и активов, в частности, в случае непредоставления необходимой информации для государственного реестра юридических лиц или осуществления деятельности без регистрации (Азербайджан). Комиссар по правам человека отметил, что в 2013 году были введены новые поправки, устанавливающие нарушения, наказуемые штрафами, в частности, в случае непредоставления необходимой информации для государственного реестра юридических лиц или осуществления деятельности без регистрации.¹²⁸

В отношении НПО применяются меры, которые обременяют их обязательствами в плане финансовой отчетности, ограничивают им возможности иностранного финансирования и/или предъявляют к ним другие требования, которые создают препятствия для их деятельности (Венгрия,¹²⁹ Российская Федерация,¹³⁰ Турция¹³¹).

124. См. Письмо Комиссара по правам человека на имя Яноша Лазара, министра канцелярии премьер-министра Венгрии, 9 июля 2014, CommDH(2014)16.

125. См. Документ ПАСЕ 13940, «Как можно предотвратить неоправданные ограничения деятельности НПО в Европе?», §§ 48-51.

126. Резолюция ПАСЕ 2062 (2015) о функционировании демократических институтов в Азербайджане.

127. (CommDH(2014)10). См. также: Экспертный совет по законодательству об НПО, OING Conf/Exp (2014) 1, цит. соч.

128. CommDH(2014)10, цит. соч.

129. CommDH(2014)16, цит. соч.

130. См.: Венецианская комиссия, Заключение №№ 716-717/2013 по Федеральному закону № 121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах»), по Федеральному закону № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и по Федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс (Закон «О государственной измене») Российской Федерации, CDL-AD(2014)025, от 27 июня 2014 г. См. также: Документ ПАСЕ 13940, цит. соч., § 10.

131. Там же, §§ 48-51.

В докладе по итогам своего визита в Азербайджан¹³² Комиссар по правам человека сослался на заключение Венецианской комиссии № 636/2011,¹³³ в котором говорится о том, что еще одной проблемой являются принятые в 2009 году поправки, требующие от международных НПО создания и регистрации своих местных филиалов и представительств.

Чрезмерно широкое определение «политической деятельности» в законодательстве¹³⁴ ограничивает способность НПО участвовать в деятельности, направленной на высказывание мнений, формирование политики или оказание влияния на политические процессы принятия решений (Российская Федерация¹³⁵).

Конкретные меры, принятые в Российской Федерации¹³⁶ и Азербайджане¹³⁷, проводят непропорциональные различия между национальными и иностранными/международными НПО. Абсолютный запрет на вступление в объединение налагается на действующих полицейских и военных. Рассмотрев дело *Мателли (Matelly) против Франции*, Суд постановил, что не может быть наложен абсолютный запрет на профсоюзы в вооруженных силах. Хотя на осуществление свободы объединения военнослужащими могут быть наложены определенные ограничения, они не должны лишать военных общего права на объединение в защиту своих профессиональных и неденежных интересов. Эти ограничения могут касаться методов действия и

132. CommDH(2013)14, цит. соч. См. также: Экспертный совет по законодательству об НПО, OING Conf/Exp (2014) 1, цит. соч., Экспертный совет по законодательству об НПО, Заключение о внесении в 2009 году изменений в закон Азербайджана об НПО и об их применении, OING Conf/Exp (2011) 2, § 137 и 140, и Документ ПАСЕ 13940, цит. соч., § 10.

133. CDL-AD(2011)035, цит. соч.

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

135. Венецианская комиссия CDL-AD(2014)025, цит. соч. См. также Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы, CommDH(2013)15, 15 июля 2013 г., и, в частности, о Федеральном законе № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования деятельности некоммерческих организаций, осуществляющих функции иностранных агентов». См. также Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве и практике в Российской Федерации в отношении к НКО в свете стандартов Совета Европы: дополнение, CommDH(2015)17, 20 июля 2015 г.

136. Экспертный совет по законодательству об НПО, OING Conf/Exp (2015) 1, цит. соч., и OING Conf/Exp (2014) 3, цит. соч.

137. Экспертный совет по законодательству об НПО, OING Conf/Exp (2011) 2, цит. соч. См. также: OING Conf/Exp (2014) 1, цит. соч. и Комиссар Совета Европы по правам человека, CommDH(2015)17, цит. соч.

форм выражения, используемых профессиональной ассоциацией, но не могут отрицать суть самого права, которое включает в себя право создавать и вступать в такую ассоциацию¹³⁸). Деятельность из 42 государств-членов Совета Европы, которые обладают вооруженными силами, не гарантируют своим военнослужащим право на объединение, а 35 не гарантируют право на ведение коллективных переговоров¹³⁹.

■ НПО сталкиваются с трудностями при осуществлении деятельности и мероприятий, которые квалифицируются властями как политически предвзятые или политизированные, и подвергаются оскорблениям и стигматизации со стороны государственных органов.

■ В своем докладе по итогам своего визита в Азербайджан Комиссар по правам человека выразил озабоченность в отношении «политического дискурса, часто сопровождающего принятие ограничительного законодательства», примером которого могут служить поправки 2013 года к закону об НПО, закон о грантах и кодекс об административных правонарушениях, ведущие к еще большим ограничениям деятельности НПО.¹⁴⁰

■ Бытует практика навешивания на НПО всевозможных негативных ярлыков по той лишь причине, что они получают иностранные средства, и это не может не приводить к неблагоприятным последствиям. В своем заключении по нескольким федеральным законам Российской Федерации Венецианская комиссия отметила, что:

навешивание ярлыка «иностраный агент» означает, что НКО [некоммерческая организация] не сможет функционировать должным образом, так как весьма вероятно, что другие люди и, в частности, представители государственных учреждений не захотят с ней сотрудничать, например, при обсуждении возможных изменений в законодательстве или государственной политике.¹⁴¹

■ Имеются примеры стигматизации или запугивания этих организаций в случаях, когда они выражают несогласие с властями или критикуют их действия (чрезмерно ограничительное законодательство, использование досудебного содержания

под стражей, чтобы заставить замолчать тех, кто выражает мнения, расходящиеся с общепринятыми, уголовное преследование, репрессии против тех, кто предоставляет информацию в международные органы по правам человека, и т.д.).

■ В своей резолюции 2062 (2015) Парламентская ассамблея:

осуждает применение суровых мер в области прав человека в Азербайджане, где значительно ухудшились условия работы для НПО и правозащитников, и некоторые известные и признанные правозащитники, гражданские активисты и журналисты находятся за решеткой.

■ Ассамблея также заявляет, что она:

обеспокоена докладами правозащитников и международных НПО (подтверждаемыми Комиссаром Совета Европы по правам человека), которые касаются роста количества уголовных дел против лидеров НПО, журналистов, адвокатов и других лиц, выражающих критические мнения и суждения.¹⁴²

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

прекратить притеснение и преследование организаций гражданского общества и их активистов и журналистов; отменить закон о нежелательных иностранных организациях; и привести правовые рамки деятельности неправительственных организаций в соответствие со стандартами Совета Европы.¹⁴³

138. *Мателли (Matelly) против Франции*, № 10609/10, 2 октября 2014 г. См. также: *Адефдромил (Adefdromil) против Франции*, № 32191/09, 2 октября 2014 г.

139. *Мателли (Matelly) против Франции*, цит. соч., § 35.

140. См. CommDH(2013)14, цит. соч. См. также: Второе и третье Заключение Консультативного комитета по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в Азербайджане (принятые соответственно 9 ноября 2007 г., ACFC/OP/II(2007)007, §§ 68 и 69, и 10 октября 2012 г., ACFC/OP/III(2012)005, §§ 66 и 67). См. также: OING Conf/Exp (2014) 1, цит. соч. См. также: Документ ПАСЕ 13940, цит. соч.

141. Венецианская комиссия, CDL-AD(2014)025, цит. соч. См. также: Документ ПАСЕ 13940, цит. соч., § 10.

142. CommDH(2014)10, цит. соч., CommDH(2013)14, цит. соч., ACFC/OP/II(2007)007, цит. соч., §§ 68 и 69, ACFC/OP/III(2012)005, цит. соч., §§ 66 и 67. См. также дело «Ильгар Маммадов против Азербайджана», № 15172/13, постановление от 22 мая 2014 г., и выступление в качестве третьей стороны Комиссара по правам человека по делу «Хилал Маммадов против Азербайджана», № 81553/12. См. также: CommDH(2014)10, цит. соч., OING Conf/Exp (2014) 1, цит. соч., и Экспертный совет по законодательству об НПО, OING Conf/Exp (2011) 2, цит. соч., §§ 140 и 141. См. также: Документ ПАСЕ 13940, цит. соч.

143. См. также: Экспертный совет по законодательству об НПО, OING Conf/Exp (2014) 3, цит. соч.

Укрепление защиты правозащитников в странах Совета Европы

Содействуя продвижению, поощрению и защите гражданских, политических, экономических и социальных прав в государствах-членах, правозащитники играют жизненно важную роль в демократическом обществе. В связи с самим характером их работы, правозащитники сталкиваются с определенными рисками и препятствиями и часто оказываются жертвами различного рода злоупотреблений, а в их адрес звучат угрозы, включая угрозы личной безопасности. Поэтому эффективная защита самих правозащитников является предварительным условием успешного выполнения их миссии по защите прав человека.

Поддержка работы правозащитников лежит в основе мандата Комиссара по правам человека. Правозащитники также являются важными участниками диалога и партнерами для многих учреждений Совета Европы и, в частности, Парламентской ассамблеи и организаций, несущих ответственность за функционирование механизмов мониторинга.

Защита правозащитников занимает важное место в повестке дня Совета Европы, в том числе из-за явных признаков ухудшения их положения и серьезных нападков на них. Комитет министров и Парламентская ассамблея не прекращают работу над поиском механизма укрепления их защиты от актов репрессий и запугивания со стороны государственных и негосударственных субъектов.

Такой механизм должен укрепить потенциал Совета Европы в деле реагирования на случаи репрессий в отношении правозащитников и обеспечить лучшую координацию действий государств-членов по профилактике и борьбе с подобными репрессиями и нападениями.

В первую очередь следует сосредоточить внимание на репрессиях в отношении действий правозащитников, связанных с их взаимодействием с Советом Европы, его представителями и органами. С точки зрения Совета Европы, эти репрессии представляют собой наибольшую опасность, а потому требуют высокого уровня бдительности.

Цель состоит в том, чтобы, доведя до сведения общественности небольшое число подобных репрессий и нападков, сфокусировать внимание на отдельных случаях, убедительно продемонстрировать их значение и опасность и в результате добиться эффективного улучшения мер, принимаемых в целях их профилактики и устранения.

Кроме того, ограниченное число сообщений об инцидентах такого рода облегчит проведение процесса проверки и, следовательно, будет содействовать укреплению авторитета, эффективности и доверия к новому механизму.

Доклады о предполагаемых случаях репрессий будут фильтроваться на основе объективных критериев: наличие взаимодействия с Советом Европы (обращения в Европейский суд по правам человека, участие в мероприятиях Совета Европы и т.д.), информация о происшествии, являющемся предполагаемым фактом репрессии, и время, прошедшее после события (например, два года).

Доклады о репрессиях будут обрабатываться посредством заранее предусмотренной простой и четко структурированной – по этапам и срокам – процедуры. Информация об инцидентах будет доводиться до сведения заинтересованных государств-членов в целях получения ответа, а затем передаваться Генеральным секретарем Комитету министров вместе с рекомендациями, если в этом будет необходимость, в отношении дальнейших действий.

Этот механизм не потребует выделения значительных ресурсов или создания новых органов. Достаточно будет иметь координационный центр в рамках Секретариата, который будет получать, фильтровать и обрабатывать доклады на основе заранее определенных объективных критериев.

Заострение внимания на ограниченном числе случаев не должно, однако, вести к небрежности или безразличию в отношении других случаев репрессий и запугивания правозащитников. Поэтому следует активизировать развитие внутриведомственного и межведомственного диалога по этим вопросам, опираясь на доклады Комиссара по правам человека и рекомендации Парламентской ассамблеи, а также укрепить потенциал Суда для оперативного решения самых неотложных дел.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

СВОБОДА СОБРАНИЙ:

- ▶ **направить двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе посредством реализации планов действий и проектов сотрудничества, на решение следующих задач:**
 - обеспечить, чтобы заявления с уведомлением о проведении мирных собраний не толковались и не применялись властями в качестве заявлений о разрешении на их проведение. Оказать помощь, в том числе путем подготовки кадров, в целях поощрения права на реализацию свободы собраний и свободы объединений; распространять информации о передовой практике в государствах-членах Совета Европы;
 - обеспечить, чтобы применение силы для разгона публичных мероприятий оставалось исключительной мерой; оказать помощь, в том числе путем подготовки кадров, странам, где возникли проблемы в деле обеспечения правоохранительных органов надлежащими инструкциями и их правильного применения.

СВОБОДА СОБРАНИЙ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО:

- ▶ **подготовить до конца 2016 года обзор стандартов, применяемых к иностранному финансированию НПО в государствах-членах. На основании полученных данных, рассмотреть вопрос о необходимости разработки новых руководящих принципов Комитета министров;**
- ▶ **направить двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе посредством реализации планов действий и проектов сотрудничества, на решение следующих задач:**
 - привести законодательство, нормативные акты и практику осуществления права на свободу объединений (в частности, требования, касающиеся регистрации) в соответствие со стандартами Совета Европы;
 - добиться того, чтобы НПО не сталкивались в своей деятельности с ненужными препятствиями (непропорциональные санкции, чрезмерные обязательства по отчетности, дискриминация);
 - обеспечить доступ к эффективным механизмам подачи жалоб и заявлений.

ЗАЩИТА ПРАВОЗАЩИТНИКОВ:

- ▶ **разработать под руководством Генерального секретаря механизм укрепления защиты правозащитников. Новый механизм будет направлен на борьбу с репрессиями по отношению к правозащитникам, вызванными их взаимодействием с Советом Европы;**
- ▶ **усилить межведомственный диалог по вопросам деятельности правозащитников и укрепления потенциала Суда для оперативного решения самых неотложных дел.**

ГЛАВА IV

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ
ИНСТИТУТЫ



ВВЕДЕНИЕ

Не существует единой модели демократической политической системы, но основные принципы, которые регулируют функционирование институтов демократического государства и взаимоотношения между ними, хорошо известны. Они были изложены и закреплены в работе органов Совета Европы и, в частности, в рекомендациях и заключениях Венецианской комиссии. Всякий раз, когда появляются сомнения относительно того, как должны применяться основополагающие принципы функционирования институтов демократического государства в конкретных ситуациях, складывающихся в их странах, правительствам государств-членов Совета Европы настоятельно рекомендуется находить, поддерживать и обеспечивать реализацию заключений Венецианской комиссии.

■ Демократия требует также распространения демократических навыков не только среди представителей политического класса, но и внутри администрации, гражданского общества, СМИ, бизнес-сообщества и других общественных сфер. Она также требует способности понимать и активно участвовать в демократическом процессе от членов электората и граждан в целом, в том числе и тех, кто еще слишком молод, чтобы принимать участие в голосовании. Эти вопросы будут рассмотрены более подробно в Главе 5 «Инклюзивные общества».

■ Наконец, демократия требует политической воли. Демократия не возникает сама по себе и не может быть навязана извне. Она требует воли народа и такой политической системы, которая способна обеспечить ее уважение политическими лидерами. Политическая воля и политическая культура необходимы для обеспечения надлежащего функционирования демократических институтов и предотвращения их неправомерного использования, неправильного толкования или превращения их в инструмент для достижения целей, несовместимых с подлинной, действенной демократией. В число основных проблем в этой области, наблюдавшихся в ряде государств-членов Совета Европы на протяжении последнего года, входят дефицит уважения к принципу разделения власти между

ее тремя ветвями, а также риски злоупотреблений большинством голосов в парламентах, состоящих в том, что конституционные и законодательные нормы переписываются таким образом, что это вызывает вопросы с точки зрения их соответствия стандартам Совета Европы.

■ В настоящем докладе глава, посвященная демократическим институтам, дает более четкие определения критериев оценки параметров, основанных на стандартах Совета Европы и механизмах мониторинга, – таких, как свободные и справедливые выборы, вертикальное разделение властей, надлежащее управление и параметр, получивший название «функционирование демократических институтов». По сравнению с другими этот параметр труднее измерить в количественном виде, поскольку не существует общих стандартов или механизмов контроля, которые можно было бы использовать для этих целей.

■ Параметр «функционирование демократических институтов» обогатился новыми критериями оценки – такими, как инклюзивный политический процесс и новые формы политического участия, – с тем, чтобы более полно отразить динамичную и меняющуюся природу европейских демократий и формы их выражения.

■ Хотя владение техникой оценивания указанных параметров в государствах-членах остается серьезной проблемой из-за отсутствия кодифицированного и исчерпывающего определения демократии и механизмов мониторинга, в этой сфере стали выявляться некоторые тенденции, нашедшие отражение в настоящем докладе.

■ Выводы докладов по наблюдению за выборами показывают, что выборы, состоявшиеся в 2015 году в странах Совета Европы, в целом можно оценить положительно, так как они продемонстрировали соревновательный характер и уважение демократических процессов. Однако было много сообщений о том, что политические партии не всегда имели доступ к средствам массовой информации, не обеспечивалась независимость журналистов, были случаи их запугивания, не было прозрачности в собственности на СМИ, а освещение

выборов средствами массовой информации не всегда было достаточно сбалансированным.

■ В некоторых государствах-членах эффективность парламентов ухудшается из-за отсутствия плюралистического представительства, что находит отражение в отсутствии подлинных дебатов при обсуждении критически важных законодательных документов и их принятии при единодушной или почти единодушной поддержке парламента.

■ В некоторых странах парламентское большинство принимает ряд изменений в ключевых областях в чрезвычайно быстром темпе, что исключает значимые политические дебаты с оппозиционными партиями.

■ Ключевая рекомендация, сформулированная в настоящей главе, призывает государства-члены находить, поддерживать и осуществлять принятые Советом Европы подходы к вопросам, касающимся разделения властей и функционирования демократических институтов, и, в частности, к вопросам, связанным с конституционным правосудием, законами о судебной системе, избирательным законодательством или законодательством по конкретным вопросам прав человека и прав меньшинств. Если все стороны продемонстрируют достаточную политическую волю и уровень политической культуры, по большинству из этих вопросов можно будет относительно быстро найти адекватные решения, соответствующие стандартам Совета Европы.

СВОБОДНЫЕ И СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

Механизм назначения законных правительств один – свободные и справедливые выборы. Выборы не только представляют собой кульминацию процесса политического участия, они также стимулируют проведение демократических дебатов, поскольку дают политическим партиям возможность представить альтернативное видение своего общества в рамках реальной конкуренции идей.

■ В соответствии со Статьей 3 Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека, государства-члены Совета Европы взяли на себя обязательство проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования и в таких условиях, которые гарантируют всем людям право на свободное выражение мнений при выборах законодательного органа.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Всеобщее избирательное право: все граждане страны имеют право избирать и быть избранными; списки избирателей являются открытыми, постоянными и обновляются не реже одного раза в год; процесс регистрации регулируется посредством административных или судебных процедур; регистрация кандидатов регулируется четкими правилами и не осложняется чрезмерными требованиями.
- ▶ Равное избирательное право: каждый избиратель имеет одинаковое количество голосов, количество мест равномерно распределяется между избирательными округами и равенство возможностей для партий и кандидатов гарантируется как на само участие в избирательной кампании,

так и на государственное финансирование и освещение этого участия в СМИ.

- ▶ Свободное избирательное право: избиратели могут свободно формировать свои мнения, на избирательных участках им предлагают подлинный выбор, и они могут свободно голосовать; в частности, на избирательных участках нет угрозы насилия; подсчет голосов осуществляется прозрачным образом и объявленный результат соответствует количеству поданных голосов.
- ▶ Тайное избирательное право: голосование осуществляется индивидуально; не может быть установлено никакой связи между личностью избирателя, заполнившего бюллетень, и сделанным им при голосовании выбором.
- ▶ Прямое избирательное право: депутаты, по меньшей мере, одной палаты национального законодательного органа, субнациональных законодательных органов – при наличии таковых – и местных советов избираются напрямую.
- ▶ Регулярные промежутки времени между выборами: выборы проводятся на регулярной основе.
- ▶ Избирательное законодательство: правила, регулирующие выборы, имеют статус закона, а основные элементы избирательного права являются открытыми для поправок не ранее, чем за один год до выборов.
- ▶ Избирательные органы: за организацию выборов отвечает беспристрастный орган, а центральные избирательные комиссии являются независимыми.

ВЫВОДЫ

Выводы докладов, подготовленных основными международными миссиями по наблюдению за выборами таких организаций, как ОБСЕ/БДИПЧ, ПАСЕ, Конгресс местных и региональных властей и Европейский парламент, показывают, что выборы, проведенные в 2015 году в странах Совета Европы, в целом оцениваются положительно, поскольку они носили соревновательный характер и продемонстрировали уважение к демократическим процессам. Некоторое улучшение наблюдалось, в частности, в том, что касается профессионального уровня состава избирательных комиссий, общей соревновательной атмосферы избирательных кампаний и роста явки избирателей. Также отмечалось незначительное увеличение числа женщин, избранных в законодательные и местные органы власти Албании¹⁴⁴ и Республики Молдова,¹⁴⁵ и повышение роли местных наблюдателей в Республике Молдова.

Что касается Азербайджана, ОБСЕ/БДИПЧ решило отменить свою миссию по наблюдению за выборами из-за ограничений, навязанных властями; это обстоятельство, в свою очередь, ограничило возможности работы наблюдательной миссии ПАСЕ, в частности, в том, что касается

оценки предвыборного периода.¹⁴⁶ Нарушение правил наблюдения за выборами вызывает сомнения относительно справедливости избирательного процесса в этой стране. В Турции также сохраняются проблемы из-за неясного статуса внутренних наблюдателей, излишне сложного процесса аккредитации и препятствий, ограничивающих доступ к информации на всех этапах избирательного процесса и на избирательных участках.¹⁴⁷

Проблемы, касающиеся равного доступа политических партий к средствам массовой информации, отсутствие независимости журналистов, случаи запугивания журналистов, недостаточная прозрачность собственности на СМИ и несбалансированное освещение в СМИ подрывают принцип равенства избирательного права и вызывают озабоченность в Албании,¹⁴⁸ Азербайджане,¹⁴⁹ Республике Молдова,¹⁵⁰ Украине¹⁵¹ и Турции.¹⁵² Политическое насилие и, в том числе, такие его формы, как риторика насилия и физическое насилие в отношении кандидатов и политических партий, были отмечены в Турции¹⁵³ и Украине.¹⁵⁴

Изменения, внесенные в избирательное законодательство менее чем за один год до выборов, и сложная нормативно-правовая база подрывают доверие к избирательному процессу в Украине.¹⁵⁵

144. Комитет министров, Докладчик Группы по вопросам демократии (GR-DEM), Доклад о реализации программы помощи в проведении местных выборов 2015 г. в Албании, представленный в Комитет министров 6 ноября 2015 г.

145. Докладчик Группы по вопросам демократии (GR-DEM), Доклад о работе в Республике Молдова по «программе помощи в рамках подготовки к местным выборам 2015 г.», представленный в Комитет министров 6 ноября 2015 г.

146. Документ ПАСЕ 13923 о наблюдении за парламентскими выборами в Азербайджане (1 ноября 2015 г.), www.assembly.coe.int/ Documents / Working documents / Election observation report.

147. ОБСЕ/БДИПЧ-ОБСЕ/ПА-ПАСЕ, Международная миссия по наблюдению за выборами (ММНВ), Заявление о предварительных результатах и выводах о досрочных парламентских выборах в Турции, 2 ноября 2015 г., доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=5857&lang=2>.

148. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Наблюдение за местными выборами в Албании, CPL/2015(29)2Final, 21 октября 2015 г., доступно по адресу: [https://cd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL/2015\(29\)2FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://cd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL/2015(29)2FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

149. Документ ПАСЕ 13923, цит. соч.

150. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Наблюдение за местными выборами в Молдове, CPL/2015(29)3Final, 21 октября 2015 г., доступно по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2364065&direct=true>

151. ОБСЕ/БДИПЧ-Конгресс местных и региональных властей Совета Европы-Европейский парламент, ММНВ, Заявление о предварительных результатах и выводах о местных выборах в Украине, 26 октября 2015 г.

152. ОБСЕ/БДИПЧ-ОБСЕ/ПА-ПАСЕ, ММНВ, Заявление о предварительных результатах и выводах о досрочных парламентских выборах в Турции, цит. соч.

153. Там же.

154. ОБСЕ/БДИПЧ-Конгресс местных и региональных властей Совета Европы-Европейский парламент, ММНВ, Заявление о предварительных результатах и выводах о местных выборах в Украине, цит. соч.

155. Там же.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

Демократическая безопасность требует наличия в стране хорошо функционирующих и свободных от коррупции институтов, предусмотренных основным законом или конституцией страны и проявляющих уважение к международным принципам и стандартам.

■ Первый принцип – разделение властей – является ключевой особенностью демократического управления. Он предотвращает концентрацию власти в ее исполнительной ветви. Важнейшим требованием этого критерия является независимость судебной власти от исполнительной и законодательной властей. Применение принципа разделения властей, следовательно, зависит от политической системы, что создает трудности для проведения обоснованных сопоставлений. Самой распространенной проблемой является чрезмерное использование законодательной властью исполнительной. Нормы, дающие полномочия исполнительной власти, должны быть ограничены таким образом, чтобы она занималась должным образом обоснованными срочными делами или действовала на основании специального разрешения законодательного органа, как это предусмотрено в конституции.

■ Когда речь идет о таком принципе, как парламентская роль оппозиции, следует признать, что на этот счет не существует единой европейской модели, но, по сути, она и не нужна. Важно то, что основные правовые требования, обеспечивающие эффективность парламентской оппозиции, должны быть защищены таким образом, чтобы их нельзя было отменить или отклонить простым большинством голосов. Права оппозиции на осуществление контроля над правительством, надзор за работой других ключевых институтов, инициирование законодательных мер и принятие участия в законодательном процессе и в функционировании парламента должны быть защищены.

■ Обладание подавляющим большинством не освобождает правящую партию или коалицию от обязательства стремиться к развитию

инклюзивного политического процесса, в частности, при решении фундаментальных реформ. Кроме этого, большинство не должно поддаваться искушению менять «правила игры» просто для того, чтобы сохранить или укрепить свои позиции. Правительства должны уважать принцип верховенства права, а не принцип правления посредством закона.

■ Для того чтобы обеспечить полноценное участие в политическом процессе, необходимо учитывать, наряду с традиционными формами партийной политики, различные альтернативные формы – такие, как онлайн-консультации, петиции, методы электронной или «жидкой демократии» (см. англ. *liquid democracy, liquid parties*) и другие формы онлайн-политического участия.

■ Конституции всех государств-членов обеспечивают достаточно четкие определения демократических институтов, а также механизмов их сдержек и противовесов, однако их функционирование может находиться в противоречии с фундаментальными основами современных принципов конституционного права и с международными стандартами, создавая проблемы для демократической безопасности.

■ В этом разделе, направленном на глубокий анализ такого рода недостатков, предлагается ряд критериев их оценки. Следует признать, что, хотя большинство из этих критериев имеют существенное значение для выявления отмеченных выше угроз, их очень трудно представить в количественном выражении.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ В государстве действует принцип разделения властей.
- ▶ Парламентская роль оппозиции регулируется законом.
- ▶ Применяются методы и формы инклюзивного политического процесса.

- ▶ В стране действует принцип верховенства права.
- ▶ Используются различные формы политического участия.

ВЫВОДЫ

■ Взаимодействие между большинством и оппозицией в парламенте по-прежнему является важным показателем здорового функционирования демократических институтов в Европе. С этой точки зрения ситуация в большинстве государств-членов Совета Европы, как правило, является удовлетворительной и стабильной. Тем не менее, в последние несколько лет в некоторых государствах-членах это взаимодействие вызывает озабоченность, и за отчетный период число таких стран увеличилось.

■ Эффективность парламентов как демократических институтов зависит от их способности служить в качестве платформы для развития диалога между различными политическими силами. В некоторых государствах-членах эта функция нарушается в силу недостатка плюралистического представительства, что отражается в отсутствии подлинных дебатов при обсуждении законодательных инициатив критического характера, которые затем могут приниматься при единодушной или почти единодушной поддержке парламента. Такие случаи имели место, например, в Азербайджане и Российской Федерации.¹⁵⁶

■ Вызывает беспокойство ситуация, возникающая в Польше, где парламентское большинство проводит ряд изменений в ключевых областях в чрезвычайно быстром темпе, без основательного политического обсуждения с оппозиционными партиями. Изменения в определении функций Конституционного суда, в частности, ставят серьезные вопросы с точки зрения их соответствия принципу верховенства права.¹⁵⁷ В Венгрии ряд конституционных и других реформ, поддержанных в парламенте большинством в две трети голосов, привел к ослаблению системы сдержек и противовесов.¹⁵⁸

■ Что касается прав и обязанностей оппозиции, в этой сфере произошли позитивные сдвиги. В ряде стран были предприняты конструктивные шаги с тем, чтобы найти выход из политическим тупиков,

осложнявших парламентскую работу в течение последних нескольких лет. Это имело место, например, в Албании, где в декабре 2014 года большинство и оппозиция, при посредничестве Европейского парламента, достигли соглашения, в результате которого оппозиция возобновляет свое участие в работе парламента.¹⁵⁹ В «бывшей Югославской Республике Македония» 15 июля 2015 года также была достигнута договоренность между основными политическими партиями в целях преодоления политического кризиса в стране и проведения новых выборов в 2016 году.¹⁶⁰

■ В Армении, например, изменения в конституционной настройке, которые приняты после референдума, состоявшегося в декабре 2015 года, повышают роль парламента и могут привести к развитию более широкого политического процесса.¹⁶¹ Тем не менее, демократическая культура и диалог с гражданским обществом по-прежнему остаются слабым местом важнейшего процесса реформ в этой стране.

■ Поляризация политического климата в Украине не позволила большинству и оппозиции прийти к соглашению о конституционных поправках, имеющих существенное значение для продвижения страны вперед.¹⁶²

156. Резолюция ПАСЕ 2078 (2015) о ходе процедуры мониторинга Ассамблеи (октябрь 2014 – август 2015 гг.).

157. Пресс-релиз ПАСЕ, «Год может подойти к концу, но проблемы в области прав человека останутся», 14 декабря 2015 г., см.: www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5947&lang=2&cat=15.

158. Документ ПАСЕ 13806 о ситуации в Венгрии после принятия резолюции Ассамблеи 1941 (2013), 8 июня 2015 г., доступно по адресу: www.assembly.coe.int/Working documents " Report.

159. См. соглашение по адресу: <http://www.zgjedhje.al/uploads/File/2014-2015/CDO-InterimMonitoringReport-I-LocalElections2015-30March2015.pdf>.

160. «Соглашение, принятое в Скопье», 15 июля 2015 г.; источник: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_en.htm.

161. Комиссия ПАСЕ по соблюдению обязанностей и обязательств государствами-членами Совета Европы (Мониторинговый комитет), Соблюдение обязанностей и обязательств Арменией, AS/Mon(2015)28rev., 15 сентября 2015 г.; Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Заключение № 812/2015 по проекту поправок к закону Республики Армения о правозащитниках, CDL-AD(2015)035-e, 26 октября 2015 г.

162. Мониторинговая комиссия ПАСЕ, Соблюдение обязанностей и обязательств Украиной, AS/Mon(2015)21, 18 июня 2015 г.

ВЕРТИКАЛЬНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

Сбалансированное распределение полномочий на всех уровнях государственного управления имеет первостепенное значение для демократического общества. Такое распределение полномочий представляет собой важный компонент необходимых сдержек и противовесов и способно содействовать снижению уровня коррупции и привлечению большего количества граждан к участию в общественной жизни. Сильные местные и региональные органы власти приближают демократию к народу, повышая безопасность самой демократии.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

■ Европейская хартия местного самоуправления (Хартия) – это единственный международный договор Совета Европы в области местного самоуправления. Основные обязательства, которые государства заключают при ратификации Хартии, образуют систему показателей в этой сфере.

- ▶ Принцип местного самоуправления признается в конституции или, по крайней мере, в законодательстве.
- ▶ Местные органы власти избираются напрямую, они регулируют и осуществляют руководство значительной частью государственных дел.
- ▶ Основные полномочия установлены конституцией или законодательством; местные органы власти могут осуществлять любую инициативу, которая не исключена из сферы их компетенции; общественные функции осуществляются органами, которые находятся ближе всего к гражданам; полномочия, предоставленные местным органам власти, являются полными и исключительными или делегированными; местные органы власти могут адаптировать свои действия к местным условиям; при принятии решений, затрагивающих местные органы власти, с ними проводятся консультации.

- ▶ Местные границы не изменяются без предварительных консультаций с соответствующими органами; если есть возможность, по этим вопросам проводится референдум.
- ▶ Административный надзор осуществляется только в соответствии с законом.
- ▶ Местные органы власти имеют адекватные собственные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться; финансовые ресурсы соизмеримы с ответственностью и позволяют успешно развиваться; местные органы власти располагают собственными ресурсами и имеют доступ к механизмам финансового выравнивания.
- ▶ Местные органы власти могут создавать ассоциации и объединяться для решения задач, представляющих общий интерес.
- ▶ Местные органы власти имеют право обращаться к судебным средствам правовой защиты.

ВЫВОДЫ

■ Положение в области местного и регионального управления за последние десятилетия, несомненно, улучшилось. Многие страны провели или в настоящее время проводят широкомасштабные реформы по децентрализации. Эта тенденция продолжилась и в 2015 году, в частности, в Центральной и Восточной Европе. Однако в некоторых странах, в частности, в связи с последствиями финансово-экономического кризиса, были приняты меры по ограничению автономии местных и региональных властей, в первую очередь, в решении финансовых вопросов.

■ Несколько государств либо приняли, либо рассматривают возможность принятия реформ, направленных на территориальную консолидацию различных уровней власти. Такие реформы могут состоять в объединении группы общин в

более крупные единицы или, в случае местных властей, во введении механизмов межмуниципального сотрудничества. В 2015 году Албания и Франция провели реформы укрупнения местных и региональных органов власти (следует отметить, что в обеих странах заинтересованные общины обжаловали эти инициативы правительств в высших судебных инстанциях на основании Статьи 5 Хартии, касающейся необходимости консультаций). Армения и Украина приступили к проведению реформ, направленных на укрупнение и поощрение сотрудничества между муниципалитетами.

■ Вопросы регионального управления занимают важное место во многих государствах-членах Совета Европы и, в частности, в более крупных из них. Призывы к дальнейшей регионализации должны рассматриваться в соответствии с принципами надлежащего демократического управления (см. следующий раздел). Открытый диалог с регионами и представителями соответствующих общин должен стать первым шагом на пути поиска приемлемого решения. Дальнейшая передача полномочий и ресурсов региональным органам власти, возможно, с использованием асимметричной модели, может стать решением проблем, возникающих в некоторых странах (например, в Украине).

■ В поисках мер борьбы с финансово-экономическим кризисом, некоторые европейские страны сделали шаг или несколько шагов назад, ограничив до определенной степени автономию (в частности, финансовую) местных (а иногда и региональных) органов. Многие страны сократили трансферты местным органам власти (Греция, Ирландия, Португалия, Испания, Соединенное Королевство); другие заменили собственные местные налоги трансфертами (например, Франция приняла такое решение по профессиональному налогу (фр. *taxe professionnelle*), урезали местную часть некоторых общих налогов (Румыния), обязали местные органы власти управлять бюджетным профицитом (Болгария), значительно сократили заработную плату персонала местных администраций (в Эстонии и Латвии на 15%, Румынии на 25%), заморозили наем персонала или установили потолки по количеству местных сотрудников (Румыния и Сербия), или уменьшили уровень вознаграждения и компенсации лиц, занимающих выборные должности на местном уровне (Венгрия и Словакия). Финансовая дисциплина является частью надлежащего управления на всех уровнях, но кризисы не должны служить предлогом для сдерживания очень полезной реформы, направленной на то, чтобы приблизить процесс принятия решений и услуг к рядовым гражданам.

НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Демократически безопасное общество опирается на институты, управляемые надлежащим образом. Критерии надлежащего, или хорошего, управления (англ. *good governance*) позволяют оценить, как действуют структуры с точки зрения соблюдения принципов открытости и прозрачности, инновационности, отчетности, эффективности и результативности, этики и контроля над конфликтами интересов, а также оперативного реагирования на вопросы, касающиеся прав и нужд граждан. В 2008 году Совет Европы принял 12 принципов надлежащего управления на местном уровне, которые дают основу для оценки эффективности государственных учреждений.¹⁶³ В 2015 году, исходя из этих принципов и имеющейся информации, Школа управления Херти подготовила «Индекс Совета Европы по вопросам надлежащего управления».

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

12 принципов надлежащего управления предусматривают:

- ▶ Справедливое представительство и участие: граждане находятся в центре общественной жизни и имеют право голоса в принятии решений; всегда есть реальная возможность стать посредником между различными законными интересами; решения принимаются в соответствии с волей многих, а права и законные интересы немногих пользуются уважением.
- ▶ Открытость и прозрачность: решения принимаются и исполняются в соответствии с существующими правилами и положениями; общественность имеет доступ ко всей информации за исключением информации, которая не раскрывается по обоснованным причинам; к информации о решениях, политике, реализации и результатах имеется публичный доступ.

163. «12 принципов надлежащего управления на местном уровне с инструментами для их реализации», доступно по адресу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp.

- ▶ Инновации и открытость переменам: ведется поиск новых, эффективных путей решения проблем и достижения лучших результатов; тестируются и применяются современные методы оказания услуг; и создается климат, благоприятный для перемен.
- ▶ Отчетность: все лица, принимающие решения, несут ответственность за свои решения; решения являются предметом пристального анализа и разъяснения, и существуют средства для исправления недобросовестных или неправомερных решений.
- ▶ Этическое поведение: общественный интерес ставится выше индивидуальных интересов; существуют эффективные меры по предупреждению и борьбе с коррупцией.
- ▶ Реагирование: задачи, правила, структуры и процедуры преследуют удовлетворение законных нужд и ожиданий граждан; предоставляются общественные услуги; просьбы и жалобы рассматриваются в разумные сроки.
- ▶ Эффективность и результативность: результаты соответствуют поставленным задачам и достигаются за счет максимально эффективного использования ресурсов; вводятся в действие системы управления производительности труда и методы оценки результатов деятельности; аудит проводится на регулярной основе.
- ▶ Здоровое финансовое управление: сборы не превышают стоимости предоставляемых услуг; бюджетные планы разрабатываются на основе консультаций с широкой общественностью или гражданским обществом; консолидированные счета публикуются надлежащим образом.
- ▶ Устойчивость и долгосрочная ориентация: при разработке политики и принятии решений постоянно принимаются во внимание долгосрочные цели и результаты в целях обеспечения устойчивого развития на долгосрочную перспективу.

► Компетентность и способности: государственным должностным лицам рекомендуется повышать свои профессиональные навыки и производительность; осуществляются практические меры и процедуры, позволяющие использовать полученные навыки для улучшения результатов и совершенствования способностей.

ВЫВОДЫ

■ Оценки эффективности деятельности государств-членов Совета Европы с точки зрения ее соответствия критериям надлежащего управления значительно расходятся, в частности, в том, что касается этики, прозрачности и отчетности. Эти расхождения указывают на то, что настала необходимость в развитии обмена передовым опытом между государствами-членами Совета Европы.

■ В большинстве европейских стран сложилась обнадеживающая тенденция к проведению реформ, направленных на то, чтобы, за счет использования более совершенных и инновационных средств, вовлечь гражданское общество в процесс повышения прозрачности и общественной этики, особенно в органах местного самоуправления. Много интересных экспериментов и реформ было проведено в странах Северной Европы в целях противодействия снижению доверия граждан к органам государственной власти. Внедрение инициативного бюджетирования, создание советов микрорайонов, использование онлайн-технологий при проведении консультаций, регулирование процедур подачи заявлений по интересующим вопросам и конфликтам интересов, публикация документов в доступных форматах, принятие кодексов этики и создание комитетов по этике – таковы примеры реформ и инициатив, которые принадлежат к этой тенденции.

■ Во многих государствах-членах принимаются меры в целях совершенствования процедур консультирования с общественностью и участия граждан и гражданского общества посредством использования информационных технологий, а также упрощения процесса обработки заявлений и реагирования на спонтанные инициативы. В качестве лидеров этого направления выступают страны Балтии и, в первую очередь, Эстония. Многие из этих мер также направлены на то, чтобы дойти до представителей молодых поколений. Вовлечение молодежи в политический процесс является еще одной областью, где некоторые страны добиваются весьма обнадеживающих результатов, например, за счет снижения избирательного возраста и возраста, в котором люди могут баллотироваться на выборах и выдвигать свои кандидатуры.

■ Развитие еще одной важной тенденции, связанной с нынешним финансовым положением европейских стран, можно наблюдать в мерах, принимаемых для улучшения соотношения цены и качества в органах местного самоуправления за счет внедрения новых эффективных механизмов использования человеческих ресурсов и современных схем управления общественными услугами. Страны Северной Европы, Соединенное Королевство и Нидерланды, например, располагают в этой сфере значительным опытом, который Совет Европы использует в своих проектах сотрудничества.

■ В ряде государств-членов, в частности, в странах Центральной и Восточной Европы был отмечен прогресс в том, что касается качества и эффективности человеческих ресурсов. Это стало возможным за счет принятия более прозрачных процедур найма, стабилизации государственной службы, внедрения системы продвижения по службе на основе заслуг и сравнительного анализа производительности труда и результатов работы.

■ Одной из областей, где необходимо продолжить начатые усилия, является борьба с коррупцией в сфере государственного управления, в том числе на местном уровне. Эта задача также фигурирует в «Индексе Совета Европы по вопросам надлежащего управления» (см. выше). В некоторых странах правовая база, регулирующая деятельность государственных служащих, была расширена за счет таких положений, как предупреждение и управление конфликтами интересов, декларация активов, создание независимых надзорных органов, строгое соблюдение норм поведения и защиты лиц, информирующих о нарушениях.

■ Правительства ряда стран обеспечивают также более широкий доступ к информации, выступив инициаторами проведения политики открытых данных, что делает общедоступной информацию по вопросам найма, договоров и контрактов, предоставления грантов частным компаниям или частным лицам. Такие меры способствуют реальному достижению большей прозрачности и повышению демократической легитимности в вопросах управления.

■ В ряде стран реализация крупных реформ и/или инвестиций и, в частности, запуск инфраструктурных проектов, привели к значительному обострению напряженности в условиях постоянной или недооцененной народной оппозиции. Греция была поставлена перед задачей найти выход из ситуации, оставленной ей в наследство десятилетиями государственной политики, которая игнорировала принципы «здорового финансового управления» и «устойчивости и долгосрочной ориентации». Такие реформы являются трудными как для населения, так и для правительств, но их необходимо продолжать в будущем.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ:

- ▶ ➤ призвать государства-члены отстаивать и реализовывать заключения Венецианской комиссии по вопросам, касающимся разделения властей и функционирования демократических институтов, и, в частности, по вопросам, связанным с конституционной системой правосудия, законодательством о судебной системе, избирательным законодательством и законами, регулирующими конкретные вопросы прав человека и прав меньшинств.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС:

- ▶ ➤ разработать руководящие принципы Совета Европы о роли и ответственности политического большинства и его взаимодействии с оппозицией.

СВОБОДНЫЕ И ЧЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ:

- ▶ ➤ направить двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе посредством реализации планов действий и проектов сотрудничества, на решение следующих задач:
 - обеспечение точности и регулярного обновления списков избирателей;
 - принятие дополнительных правовых и практических мер в целях обеспечения справедливых и равных условий для политических конкурентов, в частности, посредством принятия правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, позволяющих обеспечить его прозрачность и потолки расходов, а также четкие правила отчетности и всеобъемлющий контроль;
 - укрепление потенциала внутреннего наблюдения за выборами.

ГЛАВА V

ИНКЛЮЗИВНЫЕ ОБЩЕСТВА



ВВЕДЕНИЕ

Формирование и развитие инклюзивных обществ требуют применения разнообразных и скоординированных подходов. Эта цель может быть достигнута при условии, если все члены общества имеют равный доступ к основным правам, включая социальные и экономические права. Демократически безопасная Европа единственно возможна при построении такого общества, где это условие гарантируется и где все граждане, независимо от своего происхождения и от места проживания, пользуются этими правами. Эта концепция уже была изложена в предыдущем докладе. Однако события, с которыми европейские страны столкнулись в 2015 году – от террористических актов до резкого роста числа мигрантов и беженцев, пытающихся попасть в Европу, – подтвердили, что единственным способом сохранения демократической безопасности являются долгосрочные усилия, направленные на построение инклюзивных обществ (англ. *inclusive societies*).

■ В данной главе рассматриваются обязательства, взятые государствами-членами в конкретных областях, таких как социальные права (находящиеся под защитой пересмотренной Европейской социальной хартии), недопущение дискриминации, интеграция мигрантов, молодежная политика, образование и культура в интересах демократии.

■ События последних 12 месяцев требуют от нас посмотреть свежим взглядом на параметры и критерии оценки, которые использовались в предыдущих докладах. Вводится и новый параметр, призванный оценить значение интеграции мигрантов.

■ Продолжается процесс выполнения рекомендаций, сформулированных в предыдущих докладах. Механизм кодификации существующих международных стандартов для условий, при которых мигранты должны содержаться в административных центрах задержания во всех государствах-членах, будет подготовлен в 2016 году. Также находится в стадии разработки анализ правовых и практических аспектов специфических вопросов, связанных с правами человека в области миграции и, в частности, эффективных мер, альтернативных задержанию.

■ ЕКРН приняла новую рекомендацию в рамках общей политики, касающейся обеспечения защиты незаконных мигрантов от дискриминации.

В контексте новой стратегии Совета Европы в области прав ребенка, Совет Европы будет оказывать поддержку государствам-членам в деле принятия скоординированного подхода, основанного на правах ребенка. Особое внимание должно быть уделено положению детей-мигрантов, не сопровождаемых взрослыми, и связи между миграцией и торговлей детьми.¹⁶⁴

■ Запущен в работу План действий по построению инклюзивных обществ, в соответствии с которым на территории государств-членов будут проводиться акции и мероприятия в трех областях: образование, недопущение дискриминации и эффективная интеграция.¹⁶⁵

■ Наши общества по-прежнему находятся под растущим давлением, обусловленным долгосрочным влиянием мер жесткой экономии, возникновением феномена радикализации и массовым прибытием мигрантов и беженцев. В настоящее время в мире насчитывается около 232 миллионов международных мигрантов, и, если посчитать детей, родившихся в странах, куда прибыли мигранты (так называемое второе поколение), то, в соответствии с оценкой ОЭСР-ООН, эта цифра увеличится в два раза. Число беженцев в мире достигло 60 миллионов человек. И по мере того, как ширится международный поток мигрантов и беженцев, растут и вызовы перед правительствами европейских стран.

■ В течение последних трех десятилетий мы стали свидетелями поразительного роста во многих странах Европы и всего мира политических партий, пропагандирующих ксенофобию, глубоко консервативных и даже крайне правых партий. Если 30 лет назад большинство партий, занимавших ксенофобные позиции, не могли набрать и пятипроцентного минимума голосов избирателей, который, как правило, требуется для участия в управлении государством, то сейчас крайне правые популистские движения получают существенную часть голосов избирателей в некоторых европейских странах.

164. Доклад ЕКРН 2014 года, «Предоставить юридические, административные и практические гарантии безопасности, которые позволят незаконным мигрантам осуществлять основные права, не рискуя при этом подвергнуться высылке, и защитят тех лиц, которые предоставляют гуманитарную помощь, от риска применения уголовных санкций» (отчет 2014 г.).

165. Там же, «Кодифицировать Европейские правила по задержанию иммигрантов».

■ Еще одной серьезной проблемой, стоящей сегодня перед европейскими государствами, является угроза безопасности со стороны крайней радикализации, экстремизма и терроризма. Именно в такое время, как наше, люди склонны чувствовать себя под угрозой и принимают излишние меры защиты в отношении своего благосостояния и отодвигают в сторону заботу о защите прав человека.

■ В свете этих тревожных событий и тенденций представляется логичным, что Глава 5 содержит большой и очень амбициозный набор рекомендаций. Они построены на уже достигнутых результатах и – в свете последнего опыта – предлагают и вводят несколько новых инициатив в целях укрепления нашей коллективной силы и устойчивости к вызовам и угрозам, направленным на углубление разобщенности, нагнетание напряженности и на порождение конфликтов в наших обществах.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА

Уважение человеческого достоинства лежит в основе прав человека, и именно реализация социальных прав гарантирует его защиту. Уважение социальных прав способствует созданию мирных и стабильных обществ. Эффективное осуществление социальных прав – таких, как право на жилье, образование и здравоохранение, недопущение дискриминации, занятость, достойные условия труда и правовую, социальную и экономическую защиту, – обеспечивает основу уважения человеческого достоинства.

■ Наряду с Европейской конвенцией о правах человека, Европейская социальная хартия является сердцевинной европейской демократической и социальной модели. Социальная хартия – это социальная конституция для Европы и существенный компонент европейской архитектуры прав человека. Хартия гарантирует необходимый уровень социальных и экономических прав в целях обеспечения человеческого достоинства и равенства для всех. Особый упор делается на защиту уязвимых групп – таких, как дети, пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, а также мигранты и члены их семей. Требования Хартии сводятся к тому, что осуществление этих прав должно гарантироваться без всякой дискриминации.

■ Исходя из этого, Европейский комитет по социальным правам принял в октябре 2015 года Заявление о толковании содержания прав беженцев в рамках Европейской социальной хартии. В нем особо подчеркиваются принятые государствами-участниками Хартии обязанности: обеспечить защиту беженцев в Европе, относиться к ним достойно и гарантировать их основные права.

■ В 2014 году Совет Европы пересмотрел свою стратегию и приоритеты в области поощрения и защиты социально-экономических прав, закрепленных в Европейской социальной хартии. С целью возвращения Хартии в центр европейской политической дискуссии был запущен «Туринский процесс». Осознавая серьезное негативное влияние финансово-экономического кризиса на осуществление социальных прав во всей Европе, ЕС и Совет Европы приняли решение обеспечить

последовательную защиту этих прав. Наличие множества правовых документов не должно приводить к снижению уровня защиты – напротив, их совокупность должна укреплять комплексную, всестороннюю гарантию социальных прав.

■ Туринский процесс означает перевод декларации принципов, провозглашаемых на национальном и европейском уровнях, в целевые политические действия. Конкретные приоритеты включают в себя следующее:

- ▶ ратификация пересмотренной Европейской социальной хартии всеми государствами-членами;
- ▶ укрепление процедуры рассмотрения коллективных жалоб, которая вовлекает социальных партнеров и гражданское общество в непосредственное участие в деятельности по мониторингу применения положений Хартии;
- ▶ укрепление договорной системы Хартии в рамках Совета Европы и ее отношений с законодательством Европейского союза.

■ Цель этих мер состоит в том, чтобы повысить координацию различных европейских систем, независимо от того, созданы они в рамках Совета Европы или в рамках Европейского союза, а также содействовать формированию более сплоченных, интегрированных и открытых демократических обществ.

■ Как Совет Европы, так и Европейский союз приняли на себя обязательство защищать основные права и верховенство права в Европе. Туринский процесс способствует более тесному сотрудничеству между этими организациями и укрепляет диалог и обмен опытом между их компетентными органами в ходе дальнейшего всестороннего обсуждения Хартии и решений Европейского комитета по социальным правам в рамках законодательства Европейского союза.

■ Были проведены мероприятия в целях содействия ратификации всех положений пересмотренной Европейской социальной хартии и Протокола

о коллективных жалобах, а также поддержания и укрепления работы национальных институтов и органов власти (на национальном и местном уровнях), направленной на обеспечение выполнения Хартии. Также был организован обмен опытом и тренинг по вопросам Хартии для судей, юристов и работников других сфер деятельности, включая СМИ, социальных партнеров и гражданское общество. Дополнительные инициативы улучшили осведомленность общественности о содержании Хартии и о процедуре подачи коллективных жалоб на национальном уровне.

■ В рамках программы действий на 2016-2017 годы Комитет министров учредил Европейскую платформу социальной сплоченности для укрепления межправительственного компонента своей стратегии в целях обеспечения равного и эффективного доступа к социальным правам. Путем обмена передовым опытом и изучения новых тенденций и проблем платформа обеспечит включение перспективы социальной сплоченности в мероприятия, проводимые всеми соответствующими комитетами и органами Совета Европы. Особое внимание будет уделено обеспечению того, чтобы каждый мог пользоваться своими социальными правами, как это гарантировано Хартией и другими соответствующими документами, на практике и без какой-либо дискриминации, с особым акцентом на уязвимые группы населения и молодежи и с учетом результатов соответствующих механизмов контроля. В этих целях платформа будет поддерживать мероприятия в рамках межправительственного сотрудничества, осуществляемые по просьбе государств-членов.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Ратификация пересмотренной Европейской социальной хартии, число принятых (ключевых) положений Хартии, принятие процедуры коллективных жалоб.
- ▶ Количество заключений о несоответствии, относящихся к статьям пересмотренной Хартии по тематической группе «Дети, семьи и мигранты»:
- ▶ право детей и молодежи на защиту (Статья 7);
- ▶ право работающих женщин на охрану материнства (Статья 8);
- ▶ право семьи на правовую, экономическую и социальную защиту (Статья 16);
- ▶ право детей и молодежи на правовую, экономическую и социальную защиту (Статья 17);
- ▶ право трудящихся-мигрантов и членов их семей на защиту и помощь (Статья 19);

- ▶ право работников с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение (Статья 27);
- ▶ право на жилье (Статья 31).

ВЫВОДЫ

■ Экономический кризис в Европе и принятые в ответ меры жесткой экономии оказали негативное влияние на эффективное уважение прав человека и, в частности, социально-экономических прав. В этой ситуации права уязвимых групп населения – пожилых людей, детей, мигрантов и их семей – могут быть подорваны, а потому их осуществление необходимо контролировать с особым вниманием, чтобы избежать опасных последствий для социальной сплоченности и демократической безопасности наших обществ.

■ В 2015 году Комитет принял 762 заключения в отношении 31 государства, в том числе 239 заключений о несоответствии Хартии (31%). Было принято 432 заключения о соответствии (57%), в то время как число «отсрочек» (случаев, когда Комитет не смог оценить ситуацию из-за отсутствия информации) составило 91 (12%). Выдающийся положительный результат состоит в том, что доля случаев соответствия положениям Хартии достигла своего самого высокого уровня с 2005 года.¹⁶⁶

■ Сербия и Российская Федерация оказались странами с наибольшим числом случаев, требующих дополнительной информации, прежде чем они могут быть оценены. Наибольшее число выводов о несоответствии касается Армении, Грузии и Турции. Албания, Хорватия и Исландия не представили свои доклады о реализации Хартии. Люксембург представил свой доклад с опозданием, и поэтому заключение по этой стране будет принято в течение 2016 года.¹⁶⁷

■ По сути дела, заключения Комитета охватывают широкий спектр прав, касающихся детей, семей и мигрантов. Треть всех заключений касается права детей и молодежи на защиту, около одной четвертой части – права трудящихся-мигрантов и членов их семей на защиту и около одной шестой – права работающих женщин на охрану материнства. Доля заключений о несоответствии была особенно высокой в случае права семьи на социальную, правовую и экономическую защиту, права детей и молодежи на социальную, правовую и экономическую защиту и права на жилье.

166. 277 нарушений, связанных с детьми, семьями и мигрантами в 31 стране, 27 января 2016 г.: <https://go.coe.int/DN2bg>.

167. CM(2016) 12 и CM(2016) 13, Правительственный комитет Европейской социальной хартии и Европейский кодекс социального обеспечения.

НЕДОПУЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ

Право на защиту от дискриминации надежно закреплено в международном законодательстве о правах человека. Действительно, самая первая статья Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Принципы равенства и недискриминации идут рука об руку, дополняя друг друга; они очень важны с точки зрения обеспечения того, чтобы все имели равные возможности во всех сферах жизни, включая образование, занятость, жилье, здравоохранение, а также доступ к товарам и услугам. Эти основополагающие принципы лежат в основе концепции инклюзивных обществ и составляют важнейший компонент демократической гражданственности.

■ Дискриминация по признакам расы, этнического происхождения, цвета кожи, гражданства, языка, религии, сексуальной ориентации и гендерной идентичности является предметом особой обеспокоенности, и очень важно еще раз сосредоточить внимание на качестве и эффективности мер по борьбе с дискриминацией.

■ Как отмечается в докладе 2015 года, качество антидискриминационных мер зависит от эффективного национального законодательства, запрещающего и карающего акты дискриминации, и от наличия хорошо функционирующих механизмов – таких, как независимые специализированные органы, действие которых направлено на поощрение и обеспечение соблюдения права на защиту от дискриминации.

■ Национальное законодательство в области равенства и недискриминации не может быть полным без ратификации и эффективного осуществления Протокола № 12 к Конвенции, который предусматривает общий запрет дискриминации по какому-либо признаку и обязывает договаривающиеся стороны строго следовать решениям Суда.

■ Другие минимальные стандарты для национального законодательства по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией изложены в Общеполитической рекомендации № 7 Европейской комиссии по борьбе с расизмом и

нетерпимостью (ЕКРН). Она охватывает положения любого права – конституционного, гражданского, административного и уголовного. Такой комплексный подход позволяет решать проблемы исчерпывающим, последовательным и взаимодополняемым образом.

■ Демократическая гражданственность строится на основе права каждого быть свободным по закону и на практике, принимать участие и вносить свой вклад в развитие общества. Недопущение дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности стало в последние годы одной из основных задач Совета Европы.¹⁶⁸

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Правовые критерии

- ▶ Ратификация Протокола № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и Дополнительного протокола к Конвенции о компьютерных преступлениях и уголовной ответственности за акты расистского или ксенофобного характера, совершаемые с использованием компьютерных систем.
- ▶ Полное исполнение соответствующих решений ЕСПЧ.
- ▶ Национальное уголовное законодательство предусматривает наказание за публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации по признаку расы, цвета кожи, языка, гражданства, этнического происхождения, сексуальной ориентации и гендерной идентичности.
- ▶ Гражданское и административное законодательство запрещает прямую и косвенную расовую и гомофобную или трансфобную дискриминацию, а также сегрегацию, притеснение, дискриминацию

168. См.: Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2010)5 государствам-членам о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

по ассоциации, заявление о намерении дискриминировать, инструктаж, подстрекательство и пособничество другим в совершении дискриминации; законодательство предусматривает распределение бремени доказывания в делах о дискриминации.

Институциональные критерии

- ▶ В число полномочий национальных специализированных органов входят следующие: помощь жертвам дискриминации, проведение расследований, право инициировать судебные процессы и участвовать в судебных процессах, мониторинг законодательства и рекомендаций для органов законодательной и исполнительной власти и повышение информированности общества.
- ▶ Национальные специализированные органы независимы и располагают свободой в вопросах найма и назначения на должности своего собственного персонала и управления своими ресурсами.

Выводы¹⁶⁹

■ В государствах-членах Совета Европы наблюдается общий рост расизма и нетерпимости.¹⁷⁰ Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) отмечает, что, хотя многие государства-члены имеют всеобъемлющее законодательство по борьбе с дискриминацией, в этой сфере продолжают иметь место значительные недоработки.¹⁷¹ В ряде стран, в число которых входят Андорра,¹⁷² Армения,¹⁷³ Азербайджан,¹⁷⁴ Босния и Герцеговина,¹⁷⁵ Греция,¹⁷⁶ Исландия,¹⁷⁷

Италия,¹⁷⁸ Лихтенштейн,¹⁷⁹ Польша,¹⁸⁰ Сан-Марино,¹⁸¹ Словения,¹⁸² Российская Федерация¹⁸³ и Турция,¹⁸⁴ нет независимого органа, который бы обладал полномочиями вести дела по дискриминации как в государственном, так и в частном секторе. Там же, где специализированный орган по борьбе с дискриминацией все-таки имеется, он зачастую функционирует неудовлетворительно или ему не хватает независимости, полномочий, достаточных ресурсов или даже четкого мандата.

■ Доклад 2015 года содержал рекомендации по ратификации и выполнению Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека. Несмотря на систематические напоминания ЕКРН, адресованные государствам-членам, которые еще не сделали этого, ратифицировать Протокол № 12, до сих пор он был ратифицирован только 19-ю государствами-членами, а его ратификация Мальтой 8 декабря 2015 года является первой за период с 2010 года.

■ Что касается уголовного права, большинство государств-членов в настоящее время имеют законодательство против подстрекательства к ненависти, насилию или дискриминации (разжигания ненависти). Однако такие положения редко применяются на практике, потому что зачастую их трудно применять или потому, что прокурорам и судьям не хватает опыта. Кроме того, даже там, где существуют конкретные положения, карающие насилие на расовой почве, или предусматриваются конкретные отягчающие обстоятельства, относящиеся к расистской мотивации, в органах прокуратуры существует тенденция предавать виновных в указанных деяниях суду за мелкие правонарушения, по которым не требуется доказательная мотивация и за которые правонарушители несут более низкие санкции. В результате тезис о том, что расистские преступления являются неприемлемыми, теряет свою силу.

■ Во многих странах-членах особенно уязвимы лица из числа ЛГБТ, и их доступ к правам человека часто ограничивается из-за дискриминационного, стереотипного и нетерпимого отношения. Гомофобные и трансфобные тенденции были

169. Эти выводы основаны на данных докладов по итогам пятого раунда странового мониторинга ЕКРН; когда доклад по итогам пятого раунда еще не доступен, принимаются во внимание результаты четвертого раунда.

170. Годовой отчет о деятельности ЕКРН, охватывающий период с 1 января по 31 декабря 2014 года.

171. Отчет ЕКРН за 2015 г., «Приведение антидискриминационных мер в соответствие со стандартами Совета Европы, в частности путем создания независимых специализированных органов по борьбе с расизмом и дискриминацией и развития комплексной политики интеграции».

172. Четвертый доклад ЕКРН по Андорре, опубликован 22 мая 2012 г., § 58.

173. Третий доклад ЕКРН по Армении, опубликован 8 февраля 2011 г.

174. Третий доклад ЕКРН по Азербайджану, опубликован 31 мая 2011 г., § 48.

175. Второй доклад ЕКРН по Боснии и Герцеговине, опубликован 8 февраля 2011 г.

176. Пятый доклад ЕКРН по Греции, опубликован 24 февраля 2015 г., § 30.

177. Четвертый доклад ЕКРН по Исландии, опубликован 21 февраля 2012 г., § 31.

178. Четвертый доклад ЕКРН по Италии, опубликован 21 февраля 2012 г.

179. Четвертый доклад ЕКРН по Лихтенштейну, опубликован 19 февраля 2013 г.

180. Пятый доклад ЕКРН по Польше, опубликован 9 июня 2015 г., § 25.

181. Четвертый доклад ЕКРН по Сан-Марино, опубликован 9 июля 2013 г., § 45.

182. Четвертый доклад ЕКРН по Словении, опубликован 16 сентября 2014 г., § 33.

183. Четвертый доклад ЕКРН по Российской Федерации, опубликован 15 октября 2013 г., § 55.

184. Четвертый доклад ЕКРН по Турции, опубликован 8 февраля 2011 г., § 53.

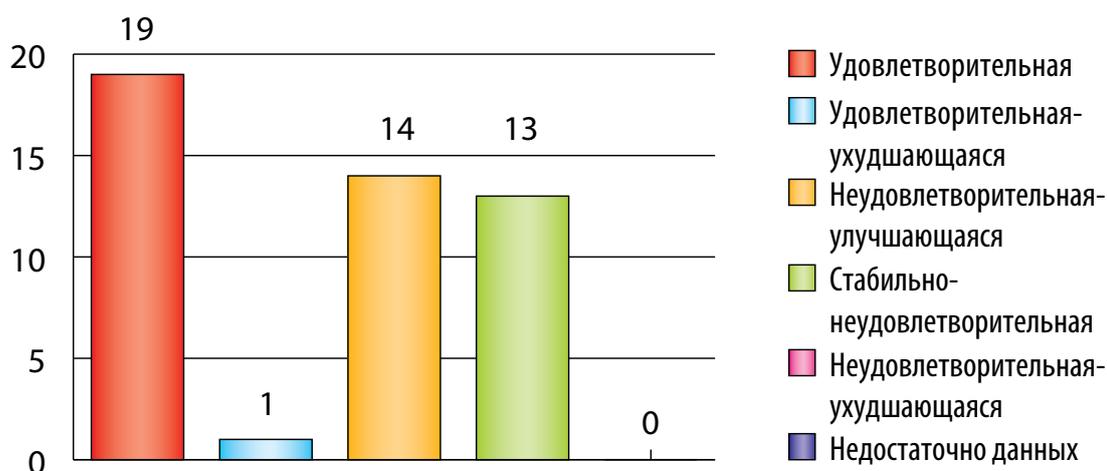
выявлены во многих государствах-членах,¹⁸⁵ хотя они существенно различаются между странами и внутри стран. Существующее антидискриминационное законодательство в области гражданского и административного права, как правило, включает в себя сексуальную ориентацию в качестве запрещенного основания, но не всегда при этом учитывает гендерную идентичность. Оба основания явно упомянуты в соответствующем законодательстве Албании,¹⁸⁶ Грузии¹⁸⁷ и Венгрии.¹⁸⁸ В то время как разжигание ненависти и насилие по отношению к лицам из числа ЛГБТ растет, не все страны имеют конкретное уголовное законодательство, предусматривающее наказание за преступления на почве ненависти по признаку сексуальной ориентации жертвы, и еще меньше по причине ее половой идентичности. В ряде стран, однако, разрабатываются, в том числе при поддержке Совета Европы, национальные планы действий по вопросам защиты прав ЛГБТ.

■ В некоторых государствах-членах остается серьезной проблемой дискриминация общины рома. Самые последние доклады ЕКПН по Венгрии¹⁸⁹

и Албании¹⁹⁰ приводят достаточно доказательств того, что изоляция и предрассудки в отношении общины рома часто не являются предметом систематического рассмотрения со стороны властей, и это приводит к росту, а не к сокращению числа подобных нарушений. В Венгрии 54% жертв расистских преступлений, зарегистрированных в последние годы, были рома; эти нападения унесли девять жизней и оставили десятки раненых.¹⁹¹ В Албании также остаются проблемы аналогичного характера, особенно в области образования, доступа к жилью и регистрации актов гражданского состояния.

■ Низкий уровень школьной посещаемости среди детей рома в некоторых странах-членах был зарегистрирован не только мониторинговыми органами Совета Европы,¹⁹² поскольку и другие международные организации, работающие в этой области, включая ОБСЕ и Агентство Европейского Союза по основным правам, отмечают, что доступ к качественному образованию в этой группе населения в целом остается фрагментарным.¹⁹³

НЕДОПУЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ



185. ЕКПН приступил к изучению дискриминации и нетерпимости по отношению к ЛГБТ только в пятом раунде своего странового мониторинга.

186. Пятый доклад ЕКПН по Албании, опубликован 9 июня 2015 г., § 100.

187. Пятый доклад ЕКПН по Грузии, опубликован 1 марта 2016 г., § 8.

188. Пятый доклад ЕКПН по Венгрии, опубликован 9 июня 2015 г., § 122.

189. Пятый доклад ЕКПН по Венгрии, цит. соч., § 30 и сл., и § 70 и сл. Аналогичные данные содержатся в «Тематическом докладе по борьбе с настроениями, анти-рома, разжиганием ненависти и преступлениями на почве ненависти в отношении рома» Специального комитета экспертов по вопросам общины рома и кочевников (САНРОМ), 9 декабря 2013 г.

190. Пятый доклад ЕКПН по Албании, цит. соч., §§ 58-85.

191. Пятый доклад ЕКПН по Венгрии, цит. соч., §§ 53-54.

192. Пятый доклад ЕКПН по Албании, цит. соч., §§ 60-68.

193. См.: Специальный комитет экспертов по вопросам общины рома и кочевников (САНРОМ), «Тематический отчет о посещаемости школы детьми рома, в частности девочками», 22 апреля 2013 г.

Гендерное равенство

Задача достижения равенства между женщинами и мужчинами находится в самом центре прав человека и ценностей Совета Европы. В последние годы ЕКПЧ и законодательные тексты помогли улучшить правовую защиту женщин. Однако гендерные различия все еще сохраняются в слишком многих областях.

Женщины могут сталкиваться с различными перекрестными формами дискриминации, и опыт женщин-беженок или женщин, ищущих убежища, является лишь одним из примеров такого положения. Поскольку женщины покидают свои дома в поисках безопасности или лучшей жизни, они подвергаются большому риску стать жертвами злоупотреблений и нарушений прав человека, включая насилие, вымогательство и сексуальное посягательство. Во многих странах статус пребывания в качестве «резидента» стал более важным, чем любой другой аспект идентичности человека, и его получение для женщин перечисленных выше категорий становится трудным, а это значит, что им так же трудно будет получить доступ к правосудию и эффективно осуществлять свои притязания на права человека. В рамках усилий, направленных на достижение большего равенства мужчин и женщин, выделяются три основные задачи, подчеркивающие необходимость сохранения прав человека женщин в качестве важнейшего вопроса политической повестки дня:

1. разрыв между стандартами и их реализацией;
2. новые угрозы правам человека женщин (например, сексистские формы разжигания ненависти, как в обычных формах, так и в Интернете) и упорная оппозиция гендерному равенству;
3. ослабление действенности институтов и механизмов, способствующих обеспечению гендерного равенства, и угрозы самому их существованию.

Стратегия Совета Европы по вопросам гендерного равенства

Стратегия Совета Европы по вопросам гендерного равенства (2014-2017 гг.) обеспечивает основу для действий в области гендерного равенства по следующим направлениям:

1. борьба против гендерных стереотипов и сексизма;
2. предупреждение и борьба с насилием в отношении женщин;
3. гарантия равного доступа женщин к правосудию;
4. обеспечение сбалансированного участия женщин и мужчин в политическом и общественном процессах принятия решений;
5. обеспечение включения гендерной проблематики во все направления политической деятельности и принимаемые в этой связи меры.

Пять целей стратегии неразрывно связаны между собой: насилие в отношении женщин связано с сексизмом и гендерными стереотипами, а жертвы насилия имеют право на соответствующую компенсацию и поддержку в получении доступа к правосудию в целях обеспечения справедливости. Более активное участие женщин в процессе принятия решений и укрепление представительства женщин в органах власти будут также способствовать смене стереотипных представлений о роли женщин в обществе.

Учет гендерной проблематики во всех стратегиях и на всех уровнях, во всех формах работы и деятельности Совета Европы, а также в государствах-членах имеет решающее значение для достижения фактического равенства мужчин и женщин.

Гендерное равенство

Стандарты в области гендерного равенства и борьбы с насилием в отношении женщин

Суд вынес ряд решений, касающихся предупреждения и борьбы с насилием в отношении женщин¹⁹⁴ и бытовым насилием¹⁹⁵, и поощрения гендерного равенства¹⁹⁶. Суд со всей определенностью заявил, что насилие по признаку пола рассматривается ЕКПЧ как одна из форм дискриминации. Суд также принял ряд постановлений, в центре внимания которых находится дискриминация по половому признаку (Статья 14) в сочетании, например, с уважением к частной и семейной жизни (например, в отношении детей, не состоящих в браке женщин, женских имен, пособий по социальному обеспечению для вдовцов; родительских отпусков), право на справедливое судебное разбирательство (например, в отношении негативных гендерных стереотипов; установлении отцовства; неполного рабочего дня), а также защита собственности (например, в отношении пенсий, алиментов и т.д.).

Насилие в отношении женщин является одновременно нарушением прав человека и серьезным препятствием на пути к установлению гендерного равенства. Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и бытовым насилием (**Стамбульская конвенция**)¹⁹⁷ предлагает широкий набор стратегий и законодательных мер для эффективного реагирования на насилие, которое женщины испытывают только потому, что они женщины. Борьба с насилием в отношении женщин как с насилием по признаку пола делает данный вопрос проблемой гендерного равенства. А это требует от государств-участников принятия мер в отношении гендерных стереотипов в целях борьбы с сексистскими формами дискриминации и устранения дискриминационных положений и формулировок из нормативно-правовой базы, поскольку все они являются причиной многих форм насилия в отношении женщин.

Стамбульская конвенция получила широкое признание как один из самых полных и имеющих далеко идущие последствия международных договоров в этой области. Ее эффективное осуществление государствами-участниками является следующим важным шагом на пути достижения реальных изменений. *Группа экспертов по борьбе с насилием в отношении женщин и бытовым насилием* осуществляет мониторинг мер, принятых на местах для предотвращения всех форм насилия в отношении женщин, защиты пострадавших женщин, привлечения к ответственности виновных, разработки и осуществления скоординированной политики в этой сфере.

Другие стандарты Совета Европы по вопросам гендерного равенства¹⁹⁸ включают:

- ▶ **Запрещение дискриминации.** Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия устанавливают четкий принцип недопущения дискриминации по любым признакам, включая пол.
- ▶ **Женщины-просители убежища и женщины-беженки.** Национальное законодательство и нормативные акты, касающиеся женщин-мигрантов, должны быть полностью адаптированы к международным стандартам. В частности, государства-члены должны (I) рассмотреть вопрос о предоставлении женщинам, ставшим жертвами насилия по признаку пола, независимого статуса пребывания в стране; (II) признать насилие по признаку пола в качестве формы преследования по смыслу Конвенции 1951 года о статусе беженцев и как формы серьезного вреда, требующего комплементарную/субсидиарную защиту; (III) гарантировать, чтобы гендерный подход соблюдался при установлении статуса женщины-беженки; (IV) ввести учитывающие гендерные аспекты процедуры, руководящие принципы и вспомогательные услуги в процессе предоставления убежища; (V) принять все необходимые меры, чтобы обеспечить полное соблюдение принципа невозвращения.¹⁹⁹

194. См.: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_ENG.pdf

195. См.: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf

196. См.: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/access_to_justice/rev_Case%20LawECHR_compilation_Feb%202016%20version.pdf

197. См.: <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention>

198. См.: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/01ataglance/standards-mechanisms/Fachsheet%20Key%20standards.pdf>

199. См.: Глава VII Стамбульской конвенции и, в частности, Статьи 59-61.

Гендерное равенство

- ▶ *Сексизм и сексистские формы разжигания ненависти.* В качестве одной из форм насилия в отношении женщин и девочек, подпадающей под дискриминацию по признаку пола, сексистские формы разжигания ненависти являются нарушением прав человека и серьезным препятствием на пути к реальному обеспечению гендерного равенства. Должны быть приняты надлежащие меры для искоренения предрассудков, обычаев, традиций и всех других методов и форм дискриминации, которые основаны на идее неполноценности женщин или на стереотипных представлениях о роли женщин и мужчин, так как эти «стереотипные роли» лежат в основе сексизма и сексистских форм разжигания ненависти.
- ▶ *Внедрение гендерных подходов, стандартов и механизмов гендерного равенства.* Должны быть приняты меры, направленные на облегчение условий для внедрения принципа учета гендерной проблематики во всех секторах. Решение этой задачи должно обеспечиваться за счет реализации конкретных стандартов гендерного равенства в частной и семейной жизни, в образовании, культуре, в сферах экономики, социальной защиты, здравоохранения, включая сексуальные и репродуктивные вопросы, насилие в отношении женщин, торговлю людьми, конфликты и постконфликтные ситуации, а также конкретные ситуации уязвимых групп, подвергающихся множественной дискриминации.
- ▶ *Сбалансированное участие в принятии решений в политической и общественной жизни.* Сбалансированное участие женщин и мужчин определяется в стандартах Совета Европы как обеспечение минимум 40% представителей каждого пола в любом органе, в котором принимаются решения политического и общественного характера. Следует принять законодательные, административные и вспомогательные меры, направленные на достижение этой цели. В этом году Комиссия по гендерному равенству осуществляет мониторинг выполнения соответствующей рекомендации Совета Европы в этой области.
- ▶ *Гендерные стереотипы в средствах массовой информации.* Должны быть приняты меры (государствами и средствами массовой информации) для борьбы с гендерными стереотипами в средствах массовой информации, охватывающие такие вопросы, как обзор и оценка политики гендерного равенства и законодательства; принятие и реализация национальных показателей по обеспечению гендерного равенства в средствах массовой информации, пропаганда передового опыта; каналы учета общественного мнения и подотчетности и т.д.

ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ

Расширение масштабов и повышение скорости потоков глобальной миграции является центральным звеном стремительных социальных изменений, с которыми сталкиваются все государства-члены. Интеграция требует усилий не только от самих мигрантов, но и от принимающего населения, так как все должны обрести способность жить вместе в более разнообразных обществах. В европейском обществе, переживающем финансовый кризис и безработицу, бытует ошибочное мнение, что приход мигрантов не способствует процветанию. В тех странах, где экономическая ситуация лучше, антииммигрантская риторика по-прежнему остается сильной, и миграция изображается как угроза общественному порядку. В условиях растущей нестабильности и страха, складывающаяся в популистской пропаганде тенденция к ассоциации мигрантов, просителей убежища и беженцев с терроризмом, а также наблюдающийся общий рост нетерпимости, преступлений на почве ненависти и случаев разжигания ненависти вызывают все большую озабоченность. Для решения таких проблем требуется комплексный, стратегический подход к интеграции и вовлечению мигрантов в жизнь общества.

С точки зрения правовой защиты, как только мигранты оказываются в пределах юрисдикции какого-либо государства-члена, права человека в отношении к мигрантам должны соблюдаться независимо от их правового статуса. На них распространяется действие положений Европейской конвенции о защите прав человека, Европейской социальной хартии и, в соответствующих случаях, других конвенций, участником которых может быть государство. Конечно, несмотря на то, что в обсуждении такой темы, как границы между европейскими странами, все больше и больше утверждается ее европейское измерение, государства-члены имеют законную заинтересованность в защите своих собственных границ. Но пока все мигранты не получают право на пребывание, все они имеют права человека, которые должны соблюдаться всеми государствами-членами, в том числе в таких вопросах, как иммиграционный контроль и исполнение процедур, установленных действующими нормами и правилами. Как только мигранты оказываются в пределах юрисдикции какого-либо государства-члена, они обязаны

соблюдать действующие законы, и поэтому они должны иметь полный доступ к информации о своих правах и обязанностях.

Когда мигранты прибывают с намерением получить право на длительное пребывание, важно, чтобы в государствах-членах как можно быстрее внедрялась последовательная политика интеграции и чтобы на это выделялись адекватные ресурсы. Такая политика может быть успешной только в том случае, если она гарантирует равный и недискриминационный доступ к правам и возможностям, предлагает реальные шансы для позитивного взаимодействия и поощряет активное участие в принимающем обществе. Местные органы власти находятся на переднем крае борьбы за решение этих задач. Им необходимо оказывать помощь в управлении растущим разнообразием путем проведения обзоров политики и разработки рекомендаций, изучения опыта других стран, а также экспертных консультаций и примеров передовой практики с тем, чтобы они могли находить верные подходы к чувствительным вопросам, которые ставят миграция и разнообразие, а также противостоять давлению антииммигрантских настроений.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Соблюдение обязательств, вытекающих из Европейской конвенции о правах человека в соответствии с толкованием Суда, Европейской социальной хартии в интерпретации Европейского комитета по социальным правам, а также соответствующих стандартов Европейского комитета по предупреждению пыток.
- ▶ Государство ратифицирует и полностью выполняет соответствующие положения Конвенции о борьбе с торговлей людьми, Конвенции о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (Лиссабонская конвенция о признании).
- ▶ В стране разрабатывается комплексная политика интеграции, которая определяет стратегические и оперативные задачи,

целевые показатели и индикаторы интеграции, подлежащие регулярной оценке; при разработке этой политики проводятся консультации с соответствующими международными органами и самими заинтересованными лицами.

- ▶ Политика в области образования поощряет практические и реально осуществимые возможности для изучения языка, культуры и истории принимающей страны; поддерживает одновременное сохранение родного языка мигрантов и обеспечивает доступ к образованию для детей-мигрантов. Соответствующие меры реализуются и оцениваются под углом зрения языковой интеграции детей, подростков и взрослых из семей мигрантов.
- ▶ Принимаются меры в целях устранения практических и юридических препятствий для признания академической и профессиональной квалификации мигрантов вплоть до полного осуществления Лиссабонской конвенции о признании;²⁰⁰ законодательство по вопросам занятости и практическая деятельность работодателей облегчают трудящимся-мигрантам интеграцию на рабочем месте.
- ▶ Языковые тесты не являются препятствием для тех, кто по другим основаниям имеет право на въезд, проживание, работу или гражданство; языковые курсы для взрослых работают качественно и стабильно, учитывая потребности мигрантов, в том числе путем предоставления простых в использовании учебных материалов; имеющиеся у мигрантов языковые навыки оцениваются в качестве основы для изучения нового языка; устанавливаются реалистичные и гибкие уровни владения языком.
- ▶ Условия приема мигрантов учитывают гендерные аспекты и интересы детей, а также обеспечивают соблюдение прав человека и достоинства всех мигрантов, одновременно открывая более широкие перспективы для интеграции тех, кто имеет право на пребывание, в том числе путем доступа к образованию.
- ▶ СМИ дают сбалансированное освещение информации, касающейся мигрантов, просителей убежища и беженцев, и воздерживаются от создания или распространения односторонних, деструктивных стереотипов.

200. Лиссабонская конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_EN.asp

- ▶ Местные власти претворяют в жизнь эффективные стратегии интеграции, обеспечивая участие мигрантов в их разработке и оценке.

ВЫВОДЫ

В 2015 году Европейский комитет по социальным правам рассмотрел доклады 25 государств по применению всех или части положений Статьи 19, касающейся прав трудящихся-мигрантов и членов их семей на защиту и помощь. Комитет установил, что почти в трети случаев ситуация не находилась в соответствии с Уставом. Возможно, что в этом нашло отражение общее ужесточение иммиграционных правил, имевшее место во многих государствах в последние годы. Главными основаниями признания несоответствия являются: дискриминация в отношении вознаграждения и других условий труда и в отношении доступа к жилью (9 государств-участников);²⁰¹ чрезмерно ограничительные условия для воссоединения семьи (13 государств-участников);²⁰² высылка трудовых мигрантов на основаниях, выходящих за рамки тех, которые предусмотрены Хартией, или с недостаточными гарантиями (6 государств-участников);²⁰³ некоторые страны не продемонстрировали, что принимаемые ими меры были адекватными для борьбы с пропагандой, вводящей в заблуждение по вопросам эмиграции и иммиграции.²⁰⁴ Кроме того, комитет обнаружил нарушения прав иностранцев/мигрантов в соответствии с другими положениями Хартии – такими, в частности, как Статья 16 (Право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту), Статья 17 (Право детей и молодых людей на социальную, юридическую и экономическую защиту) и Статья 31 (Право на жилье). Почти не было нарушений Хартии в отношении таких вопросов, как меры по облегчению отъезда, переезда и приема трудящихся-мигрантов; сотрудничество между странами эмиграции и иммиграции; равное отношение к рабочим-мигрантам в сфере налогообложения, взносов и судопроизводства; перевод заработанных средств и сбережений и обучение родному языку. По этим вопросам ситуация в государствах-членах в отношении трудящихся-мигрантов в целом была – за некоторыми исключениями – удовлетворительной.

201. Заключение 2015 г. и ХХ-4 (2015), Статья 19, §4: Армения, Кипр, Грузия, Германия, Нидерланды, Норвегия, Словения, Швеция и Турция.

202. Заключение 2015 г. и ХХ-4 (2015), Статья 19, §6: Армения, Австрия, Кипр, Эстония, Грузия, Латвия, Нидерланды, Сербия, «бывшая югославская Республика Македония», Турция, Германия, Испания и Соединенное Королевство.

203. Заключение 2015 г. и ХХ-4 (2015), Статья 19, §8: Армения, Германия, Молдова, Сербия, Словения и Турция.

204. Заключение 2015 г. и ХХ-4 (2015), Статья 19, §1: Андорра, Грузия, Турция, Испания и Соединенное Королевство.

■ Доклады странового мониторинга Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) отмечают, что в различных областях повседневной жизни мигранты сталкиваются с такими трудностями, как снижение доступа к образованию, неадекватные жилищные условия, эксплуатация на рынке труда и ограниченный доступ и дискриминация в области здравоохранения. ЕКРН также отмечает, что в адрес мигрантов часто звучат неподобающие выступления общественных деятелей и средств массовой информации и что законное обсуждение вопроса о миграции и связанных с нею проблемах часто используется определенными силами в популистской политике и предвыборной агитации.²⁰⁵ Мигрантов ошибочно обвиняют в том, что из-за них сокращается количество рабочих мест для местных жителей, и в том, что из-за них возникают проблемы в предоставлении льгот и услуг социального обеспечения и в сфере безопасности и здравоохранения.²⁰⁶ Доклады ЕКРН также показывают, что мигранты подвергаются физическим нападениям на расовой или религиозной почве, и особенно выделяют уязвимое положение нелегальных мигрантов из-за их неустойчивого статуса.²⁰⁷

■ Приняв по инициативе Совета Европы и ЮНЕСКО Лиссабонскую конвенцию о признании квалификаций, 53 страны взяли на себя обязательство содействовать признанию квалификаций беженцев, но самое последнее исследование показывает, что 70% государств-участников не предприняли никаких шагов в направлении ее реализации.²⁰⁸ Многие беженцы имеют академические и профессиональные квалификации, но многие из них, в силу сложившихся обстоятельств, не имеют при себе никаких документальных доказательств и не в состоянии обеспечить получение таких доказательств от учреждений, которые им эти документы выдали. Интеграция беженцев может быть ускорена, будь они в состоянии использовать свою квалификацию для работы или иной деятельности, дающей мотивацию, потенциальный источник дохода, а также чувство принадлежности к обществу, и выводящей на путь, который идет от радикализма к интеграции и приносит выгоду принимающей стране и, в конечном счете, стране происхождения.

205. См., например, доклады ЕКРН о Чехии (§§ 29-30), Греции (§§ 34, 38, 40-41) и Норвегии (§ 22).

206. См. пятый доклад ЕКРН о Венгрии (§ 29).

207. См. пятый доклад ЕКРН о Греции (§§ 62, 65-66 и 135-137).

208. Совместный комитет Совета Европы / ЮНЕСКО, Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, «Мониторинг выполнения Лиссабонской конвенции – Предварительный проект доклада», документ DGII/EDU/HE (2016) 03, 18 декабря 2015 г., стр. 76.

■ Развитие языковых навыков имеет решающее значение для интеграции. Однако лишь немногие из существующих программ и подходов учитывают конкретные и разнообразные потребности мигрантов и перестраивают в соответствии с ними свои методики. Действительно, нынешняя политика некоторых стран препятствует интеграции: например, в 23-х государствах-членах Совета Европы мигранты должны пройти тест на знание языка для получения вида на жительство; в 26-и государствах-членах они должны продемонстрировать установленный уровень владения языком, чтобы иметь право на получение гражданства.²⁰⁹ Умение общаться имеет первостепенное значение, но успех в прохождении теста не гарантирует компетентность. Построение всех языковых курсов и тестов в соответствии с одной общей моделью, а также нерациональное использование квалификационных требований Совета Европы по владению языком могут привести к негативным последствиям для мигрантов, а потому противоречат международным стандартам.

■ Дети, ищущие убежища, будь они в сопровождении взрослых или нет, имеют в соответствии с международным правом и законодательством Совета Европы²¹⁰ право доступа к начальному и среднему образованию. Совет Европы и другие международные организации неоднократно заявляли, что отсутствие дискриминации в равной степени относится к мигрантам и что образование следует рассматривать не только как право, но и как средство полного и эффективного осуществления прав человека.²¹¹ Однако на практике дети часто сталкиваются с трудностями, особенно при приближении совершеннолетия или при вступлении во взрослую жизнь. Многие при этом сталкиваются и с препятствиями юридического характера.

■ Дискриминационные высказывания против членов этих групп подпитывают расистские и экстремистские настроения, которые нарушают права человека в целом, а также поддерживают и поощряют популистские и политические выпады экстремистского толка. Приоритеты инициированной

209. См. доклад К. Экстрамианы и П. Ван Авермаета (C. Extramiana & P. Van Avermaet) «Языковые требования для взрослых мигрантов в государствах-членах Совета Европы: Доклад по итогам опроса», Отдел языковой политики Совета Европы (доступно по адресу: www.coe.int).

210. Включая, *inter alia*: Статья 26 Всеобщей декларации прав человека; Статья 2 Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS No. 9); Статья 17 пересмотренной Европейской социальной хартии; Статья 29 Конвенции ООН о правах ребенка; Статья 22 (1) Конвенции о статусе беженцев.

211. См. доклад «Защита детей, пострадавших от кризиса беженцев: Коллективная ответственность – предложения Генерального секретаря о приоритетных действиях»; ссылка: SG/Inf(2016)9 final, стр. 9.

Советом Европы кампании 2016-2017 гг. по поддержке движения «Нет языку ненависти» включают в себя борьбу с разжиганием ненависти к беженцам. Молодежные организации и структуры Совета Европы уже включили в свои программы эту приоритетную задачу с тем, чтобы обеспечить ей политическую поддержку и сделать ее центральным звеном прав человека и гражданственности. Они также осуществляют разработку ряда контр-нарратив, направленных на борьбу с разжиганием ненависти по нескольким темам, специально ориентированным на молодых людей, и включающих особый раздел, касающийся борьбы с разжиганием ненависти по отношению к беженцам и мигрантам.

■ В контексте своей новой стратегии по обеспечению прав ребенка Совет Европы будет оказывать поддержку государствам-членам в принятии координированного подхода, основанного на правах ребенка, принимая во внимание также рекомендации Комитета министров по проектам жизнеустройства несовершеннолетних мигрантов без сопровождения,²¹² об усилении интеграции детей мигрантов и детей иммигрантского происхождения²¹³ и о гражданстве детей.²¹⁴ Особое внимание будет уделено положению несопровождаемых детей-мигрантов и связи между миграцией и торговлей детьми.

212. Рекомендация CM/Rec(2007)9.

213. Рекомендация CM/Rec(2008)4.

214. Рекомендация CM/Rec(2009)13.

Защита мигрантов и лиц, ищущих убежища: основные правовые обязательства государств, предусмотренные конвенциями Совета Европы²¹⁵

Мигранты и лица, ищущие убежища, пользуются защитой, предлагаемой соответствующими документами Совета Европы, а также юрисдикцией государств-участников, независимо от их национальности или правового статуса. Европейская конвенция о правах человека в интерпретации Европейского суда по правам человека, Европейская социальная хартия в интерпретации Европейского комитета по социальным правам и Европейский комитет по предупреждению пыток налагают на государства-члены правовые обязательства в следующих областях.

1. ДОСТУП НА ТЕРРИТОРИЮ И ПРИЕМ – При осуществлении пограничного контроля государства-члены должны обеспечить эффективное соблюдение принципа невыдачи (фр. *non-refoulement*). Они не должны подвергать данное лицо реальному риску смертной казни, пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и должны воздерживаться от возвращения лица в страну транзита, которая не дает достаточных гарантий против принудительного возвращения на родину. Коллективная высылка не допускается. В центрах приема беженцам должны быть гарантированы соответствующие условия, включая доступ к медицинской помощи и питанию.²¹⁶

2. ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ – Задержание мигрантов является законным только тогда, когда оно применяется в качестве исключительной меры, и в том случае, если принятие решения и его осуществление происходят в соответствии с процедурами, предусмотренными точным и доступным законодательством.

- ▶ Лица, которых эти меры касаются, имеют право быть незамедлительно информированными на языке, который они понимают, о характере их задержания, его причинах и о процессе рассмотрения правового основания их задержания.
- ▶ Им должен быть обеспечен доступ к юридическим консультациям и доступ к врачу с самого начала и на весь период их задержания.²¹⁷
- ▶ Они должны иметь право на то, чтобы оспорить законность, а также условия их содержания. Судебное рассмотрение должно проводиться безотлагательно независимым и беспристрастным судебным органом.²¹⁸
- ▶ Помещения, используемые для содержания задержанных мигрантов, должны подходить для конкретных ситуаций данных мигрантов.²¹⁹
- ▶ Задержание семей с детьми должно быть ограничено, насколько это возможно, и в этом случае следует принять все необходимые меры, чтобы эффективно сохранить их право на семейную жизнь.²²⁰

215. Этот раздел представляет собой краткое изложение рекомендаций Генерального секретаря государствам-членам. Полный текст доступен по адресу: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e355>

216. См., например, стандарты ЕКПП, СРТ/Inf(2002)1 rev. 2015, а также дело *M.S.S. против Бельгии и Греции*, № 30696/09, ЕСПЧ, 21 января 2011 г., и дело *Хирси Джамаа (Hirsi Jamaa) и другие против Италии*, № 27765/09, ЕСПЧ, 23 февраля 2012 г.

217. См. дела: «*Рузу против Австрии*», № 34082/02, ЕСПЧ, 2 октября 2008 г.; «*Гебремедин против Франции*», № 25389/05, ЕСПЧ, 26 апреля 2007 г.; «*Муизель против Франции*», № 67263/01, ЕСПЧ, 21 мая 2003 г.; «*D.B. против Турции*», № 33526/08, ЕСПЧ, 13 октября 2010 г. См. также стандарты ЕКПП, цит. соч., §§ 30-31, 81-82 и 87.

218. См. дело «*Сусо Муса против Мальты*», № 42337/12, ЕСПЧ, 23 июля 2013 г. См. также: Комитет министров: «*Двадцать руководящих принципов, касающихся принудительного возвращения*» (2005 г.) (Руководящий принцип 9 «Судебное средство против задержания»).

219. См. дела: «*Саади против Италии*», № 37201/06, ЕСПЧ, 28 февраля 2008 г.; *Лутанюк (Lutanyuk) против Греции*, № 60362/13, ЕСПЧ, 25 июня 2015 г.; *M.S.S.*, цит. соч. См. также стандарты ЕКПП, цит. соч., § 29 и §§ 87-100.

220. См. дела: «*Попов против Франции*», № 39472/07 и 39474/07, §147, ЕСПЧ, 19 января 2012 г.; «*Мубиланзила Майека и Каники Мутунга против Бельгии*», № 13178/03, постановление ЕСПЧ, 12 января 2007 г.

Защита мигрантов и лиц, ищущих убежища: основные правовые обязательства государств, предусмотренные конвенциями Совета Европы

3. УСЛОВИЯ ЖИЗНИ – Государства-члены должны обеспечить минимальные достойные условия жизни для мигрантов. Им должны быть гарантированы безопасный и чистый воздух, вода, пища, одежда и неотложная медицинская помощь.²²¹

4. ДОСТУП К ПРОЦЕДУРАМ – Лица, ищущие убежища, должны иметь доступ к справедливым процедурам.

- ▶ Они имеют право на получение информации на языке, который они понимают, о процедурных мерах, которые следует соблюдать, и их правах, а также право на интервью, проводимые квалифицированным персоналом.
- ▶ Индивидуальные заявления должны рассматриваться объективно, и решения по каждому случаю должны приниматься на индивидуальной основе.
- ▶ Высылка или экстрадиция лиц, ищущих убежища, которые сталкиваются с потенциальной угрозой применения пыток или жестокого обращения в случае возвращения в страну происхождения, запрещена до тех пор, пока такой риск остается. Высылка также запрещена, если она будет представлять собой несоразмерное вмешательство в семейную жизнь заявителя.
- ▶ Лица, ищущие убежища, чьи заявления отклонены, имеют право на пересмотр решения.
- ▶ Когда есть серьезные основания полагать, что решение о высылке может привести к реальному риску смертной казни, пыток или жестокого обращения, средство правовой защиты против высылки должно иметь приостанавливающее действие.²²²

5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ГРУПП – Особые потребности таких уязвимых групп населения, как дети; жертвы пыток, сексуального насилия или торговли людьми; лица с психическими или физическими недостатками, а также другие лица, подвергающиеся особому риску, должны быть надлежащим образом приняты во внимание на всех этапах. Несовершеннолетние просители убежища без сопровождения должны быть защищены от всех форм насилия, жестокого обращения и эксплуатации, а также не должны содержаться в центрах, которые плохо приспособлены к присутствию детей. Для них должны быть предусмотрены специальные меры безопасности, в том числе необходимость назначения опекуна или законного представителя.²²³

6. ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ – Лица, подлежащие депортации, не должны физически принуждаться к посадке на транспортные средства или подвергаться наказанию за отказ сделать это. Любое незаконное деяние такого рода должно быть надлежащим образом расследовано или иным образом устранено властями. Применение силы должно быть исключительно необходимым и разумным.²²⁴

221. См. *M.S.S.*, цит. соч., а также решения Европейского комитета по социальным правам (ЕКСП), в частности: *Конференция европейских церквей (Conference of European Churches - CEC) против Нидерландов*, № 90/2013, Резолюция CM/ResChS(2015)5, 15 апреля 2015 г.; *Европейская федерация национальных организаций, работающих с бездомными (FEANTSA) против Нидерландов*, № 86/2012, Резолюция CM/ResChS(2015)4, 15 апреля 2015 г.; *Международная организация по защите детей (Defence for Children International (DCI)) против Бельгии*, № 69/2011, ЕКСП, 7 декабря 2011 г.; *Международная федерация лиг прав человека (International Federation of Human Rights Leagues (FIDH)) против Франции*, № 14/2003, ЕКСП, 3 ноября 2004 г.

222. См. дела: *«Де Соуза Рибейро против Франции»*, № 22689/07, ЕСПЧ, 13 декабря 2012 г.; *«Алим против России»*, № 39417/07, 27 сентября 2011 г.; *«Абдольхани и Каримния против Турции»*, № 30471/08, ЕСПЧ, 22 сентября 2009 г.; *«Миколенко против Эстонии»*, № 10664/05, ЕСПЧ, 8 октября 2009 г. и *M.S.S.*, цит. соч.

223. См. дела: *«Мубиланзила Майека и Каники Мутунга»*, цит. соч.; *«Рахими против Греции»*, № 8687/08, ЕСПЧ, 5 апреля 2011 г.; *«Аден Ахмет против Мальты»*, № 55352/12, постановление ЕСПЧ, 23 июля 2013 г.; *«Попов против Франции»*, цит. соч. См. также стандарты ЕКПП, цит. соч., §97.

224. См., например, *M.S.S.*, цит. соч., и дело *«Савриддин Джураев против России»*, № 71386/10, ЕСПЧ, 25 апреля 2013 г.

ОБРАЗОВАНИЕ И КУЛЬТУРА В ИНТЕРЕСАХ ДЕМОКРАТИИ

Существует убедительные данные, которые подтверждают, что система формального образования может быть использована для решения проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются европейские общества. Формальное образование преследует несколько целей, в число которых входят: подготовка к жизни в обществе в качестве активных демократических граждан; развитие личности; подготовка к устойчивой занятости; а также разработка и формирование в обществе, посредством участия в процессе преподавания, обучения и исследований, обширной передовой базы знаний.²²⁵ Эти четыре цели не являются независимыми друг от друга. Формирование у школьников и студентов компетенций, необходимых для жизни в качестве активных демократических граждан (навыки аналитического и критического мышления, навыки общения и сотрудничества, гибкость, уважение к другим, ответственность и т.д.), также способствует развитию их личности и вооружает их навыками и умениями, которые высоко ценятся работодателями.

Но роль образования следует рассматривать в более широком контексте растущей глобализации и существующих на данный момент и предсказуемых социально-экономических условий. Как отмечается в докладе 2015 года, «темпы и масштабы нетерпимости, радикализма и насилия в Европе требуют сегодня срочного ответа, и образование играет в этом плане важную роль».²²⁶ Несмотря на имеющиеся трудности, системы образования должны и дальше развиваться, оставаясь общественным достоянием, которое обеспечивает доступ к качественному образованию для всех студентов, с учетом их потребностей, и является

поручкой тому, что обязанности государства распространяются и на гарантии полноправного участия студентов в образовании для демократии.

Воспитание демократической гражданственности / образование в области прав человека: компетенции для демократической культуры

Одной из главных целей образования является подготовка учащихся и студентов к жизни в качестве активных граждан в демократических обществах.²²⁷ Одной из систем, в рамках которой формируется и закрепляется приверженность граждан к демократическим принципам и их взаимодействие с демократическими институтами, является система формального образования. Правильный выбор методов образования вкупе с соответствующей практикой может стимулировать активное участие граждан в демократических процессах. Также есть доказательства того, что образовательные мероприятия могут быть использованы для борьбы с предрассудками и нетерпимостью по отношению к представителям других национальных, этнических и религиозных групп, а также для сокращения поддержки насильственного экстремизма во имя религиозных идеалов (особенно там, где образовательные услуги предоставляются в сотрудничестве с местными партнерами и общинными организациями).

В связи с этим воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека (ВДГ/ОПЧ) приобретают все более важное значение в деле искоренения дискриминации, предрассудков и нетерпимости, ибо они содействуют устойчивым и активным образом успешному предотвращению и борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией. Они также вносят существенный вклад в построение инклюзивных обществ, в рамках которых обеспечивается

225. Совет Европы, Рекомендация CM/Rec(2007)6 Комитета министров государствам-членам об общественной ответственности за высшее образование и научные исследования.

226. Совет Европы (2015), «Состояние демократии, прав человека и верховенства права в Европе, Доклад Генерального секретаря Совета Европы», (Доклад 2015 г.), Совет Европы, Страсбург.

227. Рекомендация CM/Rec(2007)6 об общественной ответственности за высшее образование и научные исследования.

функционирование демократических институтов и уважение прав человека. Это признание не является чем-то новым: оно опирается на сделанный в докладе 2014 года вывод о том, что низкий уровень инвестиций в демократическую культуру и образование является одной из основных проблем для демократии.²²⁸

Однако для того чтобы образование в полной мере использовалось в целях решения таких задач, как: остановить текущую тенденцию к снижению явки избирателей и политического доверия, снизить уровень ненависти, нетерпимости и предрасудков и уровень поддержки насильственного экстремизма и терроризма, необходима координация действий на национальном и европейском уровнях. Ряд действий следует принять на национальном уровне, потому что национальные министерства образования и национальные законодательные органы несут ответственность за установление норм и положений, в рамках которых определяется содержание национальных учебных планов и программ и выделяются финансовые, материальные и людские ресурсы, необходимые образовательным учреждениям для реализации этих программ. Действия на европейском уровне должны быть направлены на то, чтобы, собрав воедино имеющиеся ресурсы и знания, накопленные в этой сфере на международном уровне, содействовать обмену передовым опытом между странами-членами, создавать синергию, эффект которой способен превысить сумму того, что могут достичь отдельные страны, работающие в изоляции, и предложить государствам-членам целый ряд материалов и ресурсов, которые могут быть использованы для совершенствования национальных учебных программ. Совет Европы располагает исключительными возможностями для того, чтобы решить эту задачу, исходя из своей долгой истории и опыта работы в области воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека, а также учитывая его роль в координации действий государств-членов в этой сфере.

Культура

Культура может оказать мощное воздействие на различные уровни демократической безопасности. Культура позволяет людям признавать важность разнообразия, тем самым увеличивая их открытость по отношению к другим группам общества, и является важным средством для свободы выражения мнений. Создание общей нарративы такими формами культуры, как кино, литература или музыка, может стать мощным средством

228. «Состояние демократии, прав человека и верховенства права в Европе, Доклад Генерального секретаря Совета Европы» (Доклад 2014 г.), цит. соч.

укрепления сплоченности в обществе, особенно в нынешних условиях атмосферы страха.

Современные общества становятся все более плюралистичными и гетерогенными, но и в этих условиях различные идентичности, этнические группы, культуры и религии должны жить вместе. В любом обществе культурное разнообразие является активом, как это было признано во Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии, но вместе с тем оно предъявляет обществу образовательный, социальный и политический вызов. Следовательно, модель общества, основанная на интеграции и социальной сплоченности, должна выстраиваться с учетом межкультурной перспективы.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ Приняты меры, гарантирующие равные возможности доступа к образованию на всех уровнях, и при этом особое внимание уделяется уязвимым группам.
- ▶ Существует положение об обязательном включении в учебные планы и программы – как в традиционных, так и в онлайн-формах обучения – ВДГ/ОПЧ в качестве учебного предмета.
- ▶ Учебные планы и программы, особенно по истории и религии, содержат ряд материалов и элементов, косвенно или опосредованно связанных с вопросами демократии, прав человека и уважения к разнообразию.
- ▶ Осуществляется выполнение Хартии Совета Европы по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека;²²⁹ приняты конкретные меры для повышения приоритета ВДГ/ОПЧ в целях обеспечения соответствующего статуса этого предмета на национальном уровне и его должного места в рамках учебного плана, а также проводится систематическая формальная оценка реализации национальной политики в области ВДГ/ОПЧ с использованием соответствующих методов и инструментов оценки, направленных на то, чтобы работа по ВДГ/ОПЧ оценивалась так же адекватно, как и по другим предметам.
- ▶ Навыки содействия социальной интеграции, умение оценивать разнообразие и разрешать разногласия и конфликты являются частью подготовки учителей, а также процесса преподавания и обучения в школах.
- ▶ Имеется соответствующая инфраструктура (например, музеи, кинотеатры, концертные

229. Рекомендация CM/Rec(2010)7.

площадки и места для живых выступлений), и этим учреждениям оказывается поддержка для поощрения их активного участия в культурной жизни.

- ▶ Культурная политика способствует разнообразию в учреждениях культуры и в индустрии культуры в целом.

ВЫВОДЫ

■ Число стран, где воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека не являются обязательным предметом в любом возрасте, оставалось неизменным в последние годы, и качество ВДГ/ОПЧ очень широко варьируется как между странами, так и внутри стран.

■ Только 20% государств-членов имеют культурную среду, которую можно считать достаточно яркой с точки зрения участия в культурной жизни, развития культурной экономики / культурных предложений и культурного разнообразия. Лишь немногие страны показывают высокие результаты во всех трех компонентах, в то время как большинство государств демонстрируют активное культурное участие, но им часто не хватает культурного разнообразия.²³⁰

■ Следует признать, что когда предпринимаются попытки сформулировать европейскую или международную повестку дня по вопросам глобального образования и воспитания гражданственности, одним из самых сложных вопросов являются оценка работы в целом и оценка компетенций учащихся. Тем не менее, Хартия Совета Европы по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека предлагает государствам-членам разработать критерии оценки эффективности программ в области ВДГ/ОПЧ. Кроме того, неотъемлемой частью всех таких оценок должна быть обратная связь от самих учащихся.²³¹

■ Несмотря на то, что большинство европейских стран признают важность политики интеграции ВДГ/ОПЧ в свои системы образования, для удовлетворения текущих проблем в этой области необходимо добиться более значительного прогресса. Например, ВДГ/ОПЧ, судя по всему, недостаточно широко применяется в учреждениях образования, ориентированных на профессиональную подготовку, по сравнению с общеобразовательными школами. Кроме того, политическая расстановка приоритетов часто отдает предпочтение «образованию для трудоустройства», что объясняется

высоким уровнем безработицы во многих европейских странах. Тем не менее, необходимо, чтобы сохранялся баланс между образованием для трудоустройства и образованием для демократической гражданственности, чтобы избежать предпочтения концепции обучения молодых людей в качестве будущей рабочей силы в ущерб концепции воспитания активных граждан.²³²

■ Сотрудничество между государствами-членами в этой области может сыграть важную роль в решении общих проблем, с которыми сталкивается Европа, путем принятия следующих мер:

- ▶ предоставление конкретных сведений и данных в области ВДГ/ОПЧ, которые могут стать основой для выработки рекомендаций по формированию политики в этой сфере;
- ▶ организация обмена инновационной практикой, включая такие вопросы, как содержание программ, специфика учебной работы по этим программам, и методические инструкции и указания;
- ▶ содействие взаимному обучению учащимися друг друга и образовательных обменов между государствами-членами;
- ▶ развитие синергии.

■ Подводя итоги нынешней ситуации, представляется крайне желательным сохранить политический импульс, заданный принятием этих долгосрочных обязательств. В рамках наших меняющихся обществ и новых требований, возникающих в каждом из них, Хартия может быть пересмотрена только с целью обновления этого инструмента, чтобы сделать его более сильным и обязательным, в виде рамочной конвенции по вопросам образования в интересах демократии.

Рамочный документ о компетенциях для демократической культуры (КДК)

■ Как демократия не может существовать без демократических институтов и законов, так и институты и законы не могут работать на практике, если они не основаны на культуре демократии, иными словами, на демократических ценностях, взглядах и практике. Развитие навыков или компетенций для демократической культуры должно находиться в центре любой образовательной политики и практики. Компетенции, лежащие в основе демократической культуры, включают в себя: приверженность верховенству права и правам человека, а также приверженность общественным идеалам; убеждение, что конфликты должны разрешаться мирным

230. Основано на анализе данных из «Индекса рамочного документа для культуры и демократии», подготовленного для Совета Европы Школой управления Херти, 2015 г.

231. Рекомендация CM/Rec(2010)7, § 11.

232. Совет Европы (2014), «Состояние демократии, прав человека и верховенства права в Европе, Доклад Генерального секретаря Совета Европы» (Доклад 2014 г.).

путем; признание и уважение разнообразия; готовность выражать свои собственные мнения, а также прислушиваться к мнениям других; приверженность решениям, предпринимаемым большинством голосов; приверженность защите меньшинств и их прав, а также готовность вести диалог, несмотря на культурные различия. Все эти компетенции полезны и сами по себе, но они особенно актуальны сегодня, когда общества адаптируются к приходу мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища.

■ Культура демократии основывается на ценностях прав человека и демократии, которые необходимо поощрять и поддерживать посредством образования на более систематической и стабильной основе. Методики обучения должны ориентироваться на учащихся и основываться на реалиях повседневной жизни. В условиях, когда насильственные конфликты врываются в нашу повседневную жизнь, учителя должны быть подготовлены таким образом, чтобы они могли вовлечь учеников в изучение, анализ и обсуждение эмоциональных и спорных вопросов в конструктивном ключе.

■ По этой причине Совет Европы инициировал в 2014 г. проект развития компетенций для демократической культуры (КДК). Этот проект предполагал разработку указаний и рекомендаций для специалистов в области образовательной политики и специалистов-практиков о том, как использовать формальные системы образования в целях повышения демократических компетенций детей и молодежи. Проект был впоследствии включен в План действий Совета Европы по борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму (2015 г.).

■ Проект КДК привел к созданию нового рамочного документа, который может быть использован на всех уровнях системы формального образования (дошкольное, начальное, среднее и высшее образование) для формирования у учащихся и студентов компетенций (ценностей, отношений, навыков, знаний и критического понимания), которые им необходимы для того, чтобы эффективно и надлежащим образом участвовать в демократической культуре. Другими словами, речь идет о компетенциях, которые позволяют людям участвовать в демократических дискуссиях и дебатах; участвовать в уважительном межкультурном диалоге с другими; противостоять разжиганию ненависти, нетерпимости, предрассудкам и дискриминации; понимать истинные цели пропаганды (независимо от того, распространяется ли она через Интернет или с помощью других средств) и противостоять ее последствиям; уважать фундаментальные ценности демократии, прав человека и верховенства права.

■ В рамках проекта КДК разработана модель, содержащая 20 основных компетенций, которые

должны быть усвоены детьми и молодыми людьми. Также разработаны наборы дескрипторов для перевода всех 20 компетенций в конкретные образовательные результаты. Они будут дополнены документами, объясняющими, как рамочные структуры КДК (модель и дескрипторы) могут быть использованы при разработке учебных планов, программ и методов преподавания и обучения, а также при разработке соответствующих форм оценки. Эти материалы могут быть использованы государствами-членами, чтобы пересмотреть, изменить или обновить свои национальные учебные планы и дать им возможность более эффективно отвечать на вызовы, которые ставит жизнь перед демократией и социальной сплоченностью.

■ Рамочные структуры КДК важны не только для формального образования, но и для неформального и информального образования. Однако формальное образование играет более ответственную роль в решении этих задач, так как только оно несет самую широкую общественную ответственность, потому что доходит до каждого ученика и студента внутри страны и может гарантировать, что все они приобретут компетенции, которые необходимы для жизни в качестве активных граждан демократического общества.

■ В случае ее реализации в национальных системах образования национальными министерствами образования, система КДК может помочь в решении всех текущих насущных политических проблем. Преимущества интеграции системы КДК в национальные системы образования состоят в том, что школьники и студенты приобретут соответствующие компетенции (в том числе ценности, отношения, навыки, знания и критическое понимание), которые позволят им оценить демократические процессы. Школьники и студенты будут интегрированы в культуру демократии и будут иметь право, выступая в качестве активных и ответственных граждан, противостоять разжиганию ненависти, нетерпимости, предрассудкам и дискриминации в обществе. Они поймут и познают ценность человеческого достоинства, прав человека, культурного разнообразия, демократических процессов и мирного урегулирования конфликтов. Школьники и студенты будут обучены участию в уважительном межкультурном диалоге с другими людьми, принадлежащими к разным национальным и этническим группам и конфессиям, которые отличаются от их собственных.

■ Кроме того, молодые люди смогут обладать именно теми ценностями, отношениями, навыками, знаниями и пониманием, которые приветствуются и ценятся работодателями. Важно отметить, что система КДК имеет потенциал широкого распространения в силу своей полезности, является гибкой и может быть легко адаптирована для использования в различных контекстах.

ВОВЛЕЧЕНИЕ МОЛОДЕЖИ

В рамках нынешнего экономического и социального контекста, молодые люди, желающие добиться автономии и независимости, необходимых для полной и самостоятельной жизни, сталкиваются с серьезными препятствиями из-за отсутствия перспектив и возможностей. Чтобы противостоять разобщению и предупредить реакции экстремистского характера, молодежная политика должна облегчить доступ молодых людей к их правам и помочь им полностью реализовать свой потенциал в качестве автономных членов общества. Особое внимание в этом контексте следует уделять представителям уязвимых групп молодежи и, в частности, тем, кто пострадал в результате вооруженных конфликтов, молодым беженцам (включая несовершеннолетних лиц без сопровождения взрослых), лицам, ищущим убежища, и внутренне перемещенным молодым людям.

Молодые люди имеют право на то, чтобы должным образом интегрироваться в жизнь общества и оказывать реальное воздействие на общество, в том числе, путем содействия принятию решений, например, через молодежные организации и национальные молодежные советы. Национальные молодежные советы, в частности, могут активно участвовать в разработке и развитии государственной молодежной политики и придавать ей дополнительную ценность.²³³ Следует облегчить деятельность этих советов – или их создание там, где их еще нет. Эффективная политика по делам молодежи является также средством обеспечения более полной реализации положений Европейской социальной хартии в сферах, которые имеют особое значение для молодых людей, – таких, как здравоохранение,

образование, занятость, жилье, свободное передвижение, мобильность и недискриминация. Молодежная политика должна активно искоренять дискриминацию молодых людей из-за их возраста или по другим признакам, а также гарантировать полную интеграцию молодежи в общество.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

- ▶ На местном, региональном и национальном уровнях создаются и поддерживаются соответствующие структуры и механизмы, призванные обеспечить активное участие молодежи.
- ▶ Предотвращение и противодействие всем формам расизма и дискриминации по какому-либо признаку являются приоритетной задачей молодежной политики.
- ▶ Молодежная политика поддерживает инициативы молодых людей и их организаций, направленные на предотвращение конфликтов, управление конфликтами в случае их возникновения, а также на постконфликтное примирение.
- ▶ Случаи разжигания ненависти регулярно и систематически фиксируются и доводятся до общественности.
- ▶ Молодые правозащитники обучаются методам и приемам, позволяющим им надежно противодействовать попыткам разжигания ненависти.
- ▶ Молодежная политика уделяет особое внимание поддержке интеграции изолированных молодых людей.

233. См.: Рекомендация Rec(2006)1 Комитета министров государствам-членам о роли национальных молодежных советов в развитии молодежной политики.

- ▶ Молодежная политика облегчает доступ молодых людей к информации и консультационным услугам.
- ▶ Молодежная политика направлена на поддержку самостоятельности молодых людей, а также их доступа к достойным условиям жизни.
- ▶ Созданы инструменты и приняты практические меры для того, чтобы как можно большее количество молодых людей имело доступ к неформальному образованию и молодежной работе как средствам содействия их самостоятельности и переходу от образования к занятости.

ВЫВОДЫ

■ Не существует доступных механизмов контроля, которые могли бы способствовать проведению тщательной оценки процессов осуществления национальной молодежной политики или исполнения соответствующих правовых документов, но международные обзоры национальной молодежной политики происходят регулярно и систематически, также проводятся молодежные

консультативные миссии и программы наставничества и коучинга сверстников. Кроме того, обзор деятельности национальных молодежных советов в свете реализации Рекомендации Rec(2006)1 Комитета министров государствам-членам о роли национальных молодежных советов в разработке молодежной политики действительно показал, что подавляющее большинство государств-членов сформировали автономные, демократические и независимые органы, представляющие молодежные организации, но все еще есть страны, в которых такие структуры не созданы. Как следует из обзора, ни одна страна не признает молодежные структуры в качестве равноправных партнеров в процессе принятия решений.

■ К числу проблем, выявленных в процессе создания или деятельности национальных молодежных советов, относятся: отсутствие национальной молодежной политики; отсутствие финансирования и ресурсов для осуществления молодежной работы; отсутствие сотрудничества между молодежными отделениями политических партий и молодежными платформами; а также внутренняя политическая ситуация (включая этнические конфликты).²³⁴

234. Исследование, посвященное положению национальных молодежных советов в Европе, Документ CMJ(2016)1, 13 января 2016 г.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ОБРАЩЕНИЕ С МИГРАНТАМИ, ПРАВА И ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ:

- ▶ укреплять сотрудничество между наблюдательными органами Совета Европы в целях усиления контроля над тем, как государства-члены выполняют взятые ими обязательства по соблюдению прав мигрантов, просителей убежища и беженцев;
- ▶ содействовать обмену передовым опытом по приему мигрантов, просителей убежища и беженцев, а также интеграции вновь прибывших лиц на национальном, региональном и местном уровнях;
- ▶ обучать государственных служащих, полицейских и других должностных лиц по вопросам о правах человека мигрантов, в том числе нелегальных мигрантов, а также принять дополнительные меры, направленные на предотвращение торговли людьми и защиты жертв в данном конкретном контексте;
- ▶ обеспечить безопасность и принятие специальных мер для просителей убежища и беженцев, включая несопровождаемых детей;
- ▶ стремиться к скорейшей интеграции вновь прибывших лиц, разработать стратегию и комплексную политику для незамедлительной реализации этой задачи. Обратит особое внимание на положение женщин-мигрантов и детей, а также принять меры с тем, чтобы мигранты не стали жертвами торговли людьми;
- ▶ призвать все государства-члены ратифицировать и эффективно осуществлять Стамбульскую и Лансаротскую конвенции Совета Европы и Конвенцию о противодействии торговле людьми;
- ▶ обратиться к государствам-участникам с призывом выполнять в полном объеме Статью VII Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, касающихся высшего образования, и дать четкие указания национальным органам по признанию квалификаций и образовательным учреждениям в том смысле, что квалификация беженцев должна признаваться настолько справедливо и гибко, насколько это возможно; разработать до конца 2016 года дорожную карту, предлагающую поиск решений проблемы невыполнения конвенции, исходя из существующего передового опыта, с целью представления соответствующей рекомендации для государств-участников; призвать государства, не являющиеся участниками Конвенции, к ее подписанию и ратификации;
- ▶ разработать для волонтеров и НПО целевой опорный инструмент, который может служить им в качестве шаблона для его адаптации и использования в различных языковых ситуациях и социальных контекстах и в рамках более широких программ языковой интеграции, направленных на решение конкретных потребностей мигрантов и беженцев.

НЕДОПУЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ:

- ▶ обеспечить эффективное выполнение Плана действий Совета Европы по построению инклюзивных обществ (2016-2019 гг.) и Тематического плана действий по интеграции общины рома и кочевников (2016-2019 гг.).

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА:

- ▶ поощрять эффективное выполнение государствами-членами выводов Европейского комитета по социальным правам, как это предусмотрено в Планах действий Туринского процесса 2014 года;
- ▶ поощрять дальнейшую ратификацию государствами-членами пересмотренной Европейской социальной хартии, в том числе процедуры принятия коллективных жалоб.

БОРЬБА С РАЗЖИГАНИЕМ НЕНАВИСТИ:

- ▶ продвигать проведение национальные кампании против разжигания ненависти во всех государствах-членах;
- ▶ обновить определение понятия «разжигание ненависти» (англ. *hate speech*) и разработать и распространять инструменты и механизмы в противовес разжиганию ненависти;
- ▶ в сотрудничестве с Парламентским альянсом против ненависти, разработать и осуществлять координацию инициатив по борьбе с разжиганием ненависти с участием различных политических сил.

ВОСПИТАНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ГРАЖДАНСТВЕННОСТИ:

- ▶ подготовить обзор деятельности Совета Европы по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека (ВДГ/ОПЧ), оценить прогресс и выявить образцы передового опыта с целью их распространения, а также оценить необходимость превращения существующей Хартии Совета Европы о ВДГ/ОПЧ в юридически обязательный документ;
- ▶ улучшить отражение тематики ВДГ/ОПЧ в учебных планах и школьных программах, оказывать поддержку национальным координационным механизмам по ВДГ/ОПЧ и поощрять развитие комплексных и устойчивых национальных подходов в этой сфере;
- ▶ одобрить рамочный документ Совета Европы о компетенциях для демократической культуры в качестве ключевой основы ответа любого правительства на вызовы, с которыми сталкивается наше общество. Предложить государствам-членам в полной мере использовать этот документ путем его пилотирования и интеграции в национальные системы образования.

БЕЗОПАСНЫЕ ПРОСТРАНСТВА:

- ▶ разработать проект «безопасных пространств» для преподавания противоречивых проблем и сформулировать руководящие принципы для их использования в школах и других формальных и неформальных учреждениях образования, которые могут позволить учителям и ученикам решать сложные и спорные вопросы, касающиеся веры, культуры и международных отношений, соблюдая при этом права каждого и свободу выражения мнений.

Проблемы безопасности обострились в Европе за последние двенадцать месяцев. Недавние террористические акты стали потрясением для наших стран. Отсутствие координации в реагировании на миграционный кризис привело к хаосу на наших границах. В сочетании с сохраняющейся экономической нестабильностью, ослабление безопасности создает благоприятную почву для националистов и ксенофобов, которые стремятся использовать общественное беспокойство в своих целях. Такие тенденции создают серьезные проблемы для нашей общей безопасности.

Это третий ежегодный доклад Генерального секретаря о состоянии демократии, прав человека и верховенства права в Европе. Доклад оценивает, в какой степени члены Совета Европы претворяют в жизнь основные блоки демократической безопасности и выявляет демократические недостатки в Европе, которые требуют немедленного внимания. В докладе также представлены общеевропейские тенденции и приоритетные направления совместной деятельности, по которым даны соответствующие ключевые рекомендации.

www.coe.int

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека – международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. Европейский суд по правам человека наблюдает за осуществлением Конвенции в государствах-членах.