

*А.Азаров, В.Ройтер, К.Хюфнер*

# **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

**Международные  
и российские  
механизмы защиты**



**Московская школа  
прав человека**

**2003**

*А.Азаров, В.Ройтер, К.Хюфнер*

# **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

**Международные и российские  
механизмы защиты**

**Московская школа  
прав человека**

**2003**

Рецензенты –

Колосов Ю.М., д.ю.н., проф., член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам;  
Разумов С.А., проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Судья Верховного Суда Российской Федерации;  
Решетов Ю.А., д.ю.н., проф., член Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации;  
Тиунов О.И., д.ю.н., проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Судья Конституционного Суда Российской Федерации.

Данная публикация осуществлена за счет средств ЮНЕСКО, УВКБ ООН, Информационного центра ООН в Москве и посольства Германии в Москве.

При подготовке книги к изданию информацию и консультации предоставили: Бюро ЮНЕСКО в Москве, Департамент по делам соотечественников и правам человека МИД России, Информационный центр ООН в Москве, Международная организация труда, Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО МИД России.

Нормативные акты из банка данных информационно-правовой системы «Кодекс» безвозмездно предоставлены ЗАО «Магазин провайдеров».

**Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.**

Права человека. Международные и российские механизмы защиты. – М.: Московская школа прав человека, 2003. – 560 с.

В книге рассматриваются основные понятия теории прав человека, дается общий обзор международных и внутрироссийских механизмов защиты прав человека. Освещается деятельность договорных органов ООН, соглашения Совета Европы, организация работы и порядок обращения в Европейский Суд по правам человека, ОБСЕ, а также система защиты прав человека в России. Приводятся образцы заявлений в международные органы. Приведены нормативные акты РФ.

Книга адресована как отдельным лицам, защищающим свои права, так и неправительственным правозащитным организациям. Она может использоваться также в изучении и преподавании прав человека.

ISBN 3-923904-44-4 (англ.)

ISBN 3-923904-40-1 (нем.)

ISBN 5-89888-016-X (рус.)

© German United Nations Association, 2002 г.

© Московская школа прав человека, 2003 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
I. Введение в теорию прав человека .....	8
I.1 Моральные нормы и нормы права .....	10
I.2 К истокам: естественные права человека .....	11
I.3 Достоинство человека .....	14
I.4 Неотчуждаемость/неотъемлемость прав человека .....	15
I.5 Всеобщность, универсальность.....	16
I.6 Неделимость, взаимозависимость, взаимосвязанность.....	18
I.7 Основные, конституционные права .....	19
I.8 Ограничения прав и свобод .....	21
I.9 Права человека. Свободы человека. Сходство и отличия понятий.....	22
I.10 Права человека: объективный и субъективный смыслы.....	25
I.11 Инструменты, стандарты, механизмы, процедуры.....	26
I.12 Классификация прав человека.....	32
I.13 Свобода, ответственность и обязанности.....	36
I.14 Правовое государство .....	38
I.15 Гражданское общество.....	40
I.16 Права человека – основа мира.....	41
I.17 Права человека: идеалы и реалии .....	43
II. Организация Объединенных Наций и права человека .....	49
II.1 На пути к системе защиты прав человека .....	–
II.2 ООН и неправительственные организации .....	70
III. Основные органы ООН по правам человека .....	86
III.1 Комиссия ООН по правам человека.....	–
III.2 Подкомиссия по поощрению и защите прав человека .....	94
IV. Органы, созданные для контроля за выполнением соглашений («договорные органы») .....	103
IV.1 Комитет по правам человека .....	104
IV.2 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.....	122
IV.3 Комитет по ликвидации расовой дискриминации .....	131
IV.4 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.....	138
IV.5 Комитет против пыток .....	156
IV.6 Комитет по правам ребенка .....	169

V. Другие процедуры в рамках системы ООН .....	178
V.1 Процедуры ЮНЕСКО .....	–
V.2 Процедуры Международной организации труда .....	193
VI. Региональные соглашения. Совет Европы.....	201
VI.1 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека .....	208
VI.2 Европейская социальная хартия .....	235
VI.3 Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания .....	243
VI.4 Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств .....	249
VI.5 Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств .....	258
VI.6 Европейская комиссия против расизма и нетерпимости .....	262
VI.7 Комиссар Совета Европы по правам человека .....	266
VII. Региональные соглашения. ОБСЕ .....	268
VIII. Система защиты прав человека в Российской Федерации .....	290
VIII.1 Судебная система защиты прав человека .....	294
VIII.2 Государственные институты несудебной защиты .....	311
VIII.3 Неправительственные правозащитные организации .....	339
IX. Выводы: возрастающая роль НПО в области прав человека .....	373
X. Приложения .....	374
X.1 Хронологический перечень международных документов по правам человека .....	–
X.2 Устав Организации Объединенных Наций [Извлечение].....	378
X.3 Всеобщая декларация прав человека.....	381
X.4 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.....	389
X.5 Некоторые российские документы.....	397
X.6 Статус международных инструментов в области прав человека.....	534
Список сокращений.....	548
Список документов .....	550
Список схем .....	551

## Предисловие

В 1998 году по случаю пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека две немецкие неправительственные организации – Германская Ассоциация ООН и Германская Комиссия по делам ЮНЕСКО – решили издать пособие, посвященное функционированию существующих механизмов и процедур ООН в области прав человека и их более эффективному использованию. Пособие адресовалось как отдельным лицам – жертвам нарушений прав человека, так и неправительственным организациям, работающими в этой области.

В ходе дальнейшей работы было подготовлено и выпущено в свет две версии пособия. Брошюра на английском языке была посвящена только механизмам и процедурам системы ООН и предназначалась для широкого распространения в странах Европы. Немецкое издание было ориентировано на заинтересованную общественность Германии и включало в себя также обзор внутренних и европейских механизмов и процедур защиты прав человека.

Международная общественность с энтузиазмом откликнулась на эти публикации, и вскоре возникли инициативы подготовки иноязычных изданий. Английская версия была переведена на греческий (1998), турецкий (1998) и французский (2000) языки. Немецкое (1998), русское (2000) и болгарское (2001) издания были адаптированы к ситуации и потребностям соответствующих стран, а также дополнены материалами о региональных и национальных механизмах защиты прав человека. В настоящее время готовятся также публикации этой книги на азербайджанском, арабском, армянском, грузинском и испанском языках, а также на иврите. Некоторые издания размещены в Интернете.

Основой для этого пособия стало третье, исправленное и дополненное английское издание 2002 года. В него включены также разделы, посвященные европейским механизмам защиты прав человека, и дополнительная информация, касающаяся Российской Федерации. Издание дополнено также вводной статьей А.Азарова в которой разъясняются основные понятия теории прав человека.

При подготовке данной книги авторы руководствовались тенденциями, внушающими оптимизм. Одна из таких тенденций – рост числа государств, ратифицировавших соглашения ООН по правам человека, возрастающее количество как договорных органов, ответственных за рассмотрение докладов государств, так и неправительственных организаций, работающих в области прав человека. Это значит, что борьба против нарушений прав человека, где бы они ни имели место, является важной и необходимой для всех. Конечно, многие государства слишком часто предпочитают закрывать глаза на несоблюдение прав человека в других странах. К сожалению, Организация Объединенных Наций не сумела пока достичь поставленной цели, а именно остановить грубые нарушения прав человека. Но все это означает, что и неправительственные организации, и правительства доброй воли, и органы ООН по правам человека должны умножить свои усилия.

Борьба против нарушений прав человека во всем мире требует большей открытости как на международном, так и на национальном уровне. Повсеместное распространение Интернета позволило миллионам пользователей получить доступ к официальным документам международных организаций, в том числе к материалам договорных органов ООН. Необходимо шире распространять такие материалы, в том числе публиковать доклады государств-участников и заключительные замечания комитетов на соответствующих национальных языках.

В последние годы был достигнут прогресс в создании национальных учреждений мониторинга в области прав человека.

Ввиду насилия и тяжких злодеяний в Руанде и бывшей Югославии Советом Безопасности были созданы два специальных трибунала. 1 июля 2002 г. начал свою работу Специальный суд по Сьерра-Леоне и вступил в силу Устав Международного уголовного суда.

Все это ставит серьезные задачи как перед государственными органами, так и перед неправительственными организациями, работающими в области прав человека, и мы были бы очень рады, если бы лежащая перед вами книга способствовала разрешению этих задач.

## **I. ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Авторы выражают свою благодарность ЮНЕСКО за финансовую поддержку первоначальных английского и немецкого изданий. Все мнения, выраженные в этом руководстве, относятся исключительно к точке зрения авторов и ни в каком случае не к учреждениям, с которыми они связаны в профессиональной деятельности.

Русская версия данного издания появилась благодаря редактору и автору материалов о российских механизмах защиты прав человека Анатолию Азарову, директору Московской школы прав человека.

Первое издание русской версии книги «Защита прав человека. Международные и российские механизмы» было осуществлено в 2000 г. за счет средств ЮНЕСКО, УВКБ ООН и Информационного центра ООН в Москве. Настоящее издание вышло в свет благодаря финансовой поддержке посольства Германии в Москве.

Это пособие адресовано как отдельным лицам, защищающим свои права, так и неправительственным организациям. Оно может служить практическим руководством и прояснить многие вопросы. Помимо прочего, в него включены важные адреса, схемы, описывающие различные процедуры, и образцы документов.

Апрель 2003

Анатолий Азаров, Вольфганг Ройтер, Клаус Хюфнер

Среди всех ценностей нематериального характера, осознанных человечеством как действительно универсальные (всеобщие) ценности – права и свободы человека стоят на одном их первых мест. Выстраданные, осознанные и сформулированные цивилизацией за две с половиной тысячи лет, права человека обрели современную форму, современное понимание. Права человека и основные свободы как фундаментальные ценности современной цивилизации будут иметь существенно важное значение для международных отношений и в XXI веке – уверенность в этом выразили главы всех государств и правительств на Саммите тысячелетия в сентябре 2000 года.<sup>1</sup> Принцип уважения прав человека является одним из основных принципов международного права. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью – постулирует также и Конституция Российской Федерации.

Вместе с тем невозможно дать одно верное и единственное определение прав человека. И невозможно это сделать в силу того, что права человека – явление многогранное.

Права и свободы человека – это, прежде всего, система философских, мировоззренческих представлений о предназначении человека, его месте и роли в сообществе других людей. Права человека есть определенный взгляд на устройство мира, т.е. миропонимание, мировоззрение, основанное на принципах гуманизма. Справедливо и утверждение о правах человека как системе гуманистических ценностей, на которых строятся взаимоотношения в обществе. Не ошибется и тот, кто скажет, что права человека это система социальных регуляторов отношений между людьми (т.е. отношений по горизонтали), состоящая из морально-этических принципов и норм. Справедливым будет также утверждение, что права человека – это правовое понятие, характеризующее закрепленный в нормах

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 г.

права статус личности в ее взаимоотношениях с властью, с государством (т.е. отношения по вертикали). Правозащитники скажут, что права человека – это средство защиты от произвола и насилия со стороны государства, к которому оно склонно по своей природе. Папа Иоанн-Павел II утверждает, что Евангелие наиболее полным образом провозглашает и закрепляет права человека. Генеральный секретарь ООН Кофи А.Аннан связывает укрепление безопасности с усилением защиты и уважения прав человека, демократии и социальной справедливости. А кто-то скажет, что права человека – это инструмент политических спекуляций и давления на другие государства в международных отношениях... И этот ряд можно продолжать еще долго.

Права человека неразрывны от таких проблем, как свобода, демократия, тоталитаризм, глобализация, дискриминация, культура мира, толерантность, насилие, экстремизм, фашизм, терроризм, антисемитизм, национализм, религиозный фундаментализм, ксенофобия и т.п.

Помимо прав человека как объективной данности в тех или иных формах их существования, сложились и определенные представления, видения, понимания этого феномена, сформировалась теория прав человека. В современных научных воззрениях права человека представляют собой комплексную систему гуманитарного знания. Это знание включает основы таких наук, как философия, история политических и правовых учений, всемирная история (применительно к нашей действительности также история России и СССР), теория государства и права, конституционное право, международное право, международное гуманитарное право, политология, социология, экономика, этнология, религиоведение, педагогика, социальная психология. В международном праве в результате сотрудничества государств в последние десятилетия сформировалась самостоятельная отрасль с достаточно непривычным, и, казалось бы, тавтологичным названием: международное право прав человека.

Права человека занимают важное место в таких прикладных дисциплинах, как конфликтология, искусство общения, веде-

ние переговоров, разрешение конфликтов, история и практика правозащитного движения и т.д. и т.п.

Поэтому, говоря о правах человека, нужно представлять, в каком контексте о них идет речь: философском, морально-этическом, политико-правовом и т.д.

## I.1 Моральные нормы и нормы права

Взаимоотношения между людьми регулируются системой социальных норм. Основными регуляторами общественных отношений являются нормы морали и нормы права. Права человека, генетически происходя из моральных норм, существуют как в нормах морали, так и в нормах права. Иногда и правовые документы оперируют нравственными категориями. Так, во Всеобщей декларации прав человека утверждается, что люди наделены *разумом и совестью* и должны поступать в отношении друг друга в духе *братства*. Конвенция о правах ребенка содержит слова *счастье, любовь*. Семейный кодекс РФ закрепляет необходимость построения семейных отношений на чувствах взаимной *любви и уважения*. *Совесть, братство, счастье, любовь* – эти сугубо нравственные термины, войдя в правовые нормы, не стали правовыми категориями. В огромном айсберге прав и свобод человека – как социальных норм человеческих взаимоотношений – вне правового регулирования, «под водой» находится большая часть наших прав. Каждый человек имеет право быть счастливым, право любить и быть любимым. Однако государство отнюдь не гарантирует, не обеспечивает и не защищает право человека на счастье, на любовь. Что с того, что ст.1 Семейного кодекса РФ декларирует: «Семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на *чувствах взаимной любви* и уважения»? Ни государство, ни какой-либо другой социальный институт не может обеспечить или защитить «*чувства взаимной любви*». Любовь, как и многие другие моральные категории, отношения, нравственные права не могут быть юридически регламентированы. Например, российское законодательство признает право нетрудоспособных родителей на заботу со стороны трудоспособных

совершеннолетних детей. «Забота» предполагает как материальный, так и моральный аспект: *любовь, внимание, участие, общение, уважение, сострадание* и т.д.

Государство обеспечит нам только видимую часть айсберга, в данных примерах признает право на вступление в брак и право основывать семью, а также право нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей взыскать с трудоспособных совершеннолетних детей в судебном порядке алименты. Однако никакой суд не взыщет моральную составляющую «заботы»: любовь, внимание, участие и т.д.

Таким образом, когда речь идет о реализации, и тем более о защите и восстановлении нарушенных прав, то нужно иметь в виду не вообще любые права человека. Следует различать морально-этические права, не закрепленные в нормах права, либо зафиксированные в них, но носящие нравственный смысл, от юридически признанных и защищаемых прав.

## 1.2 К истокам: естественные права человека

В основе концепции естественного права – откуда, собственно, и происходит учение об естественных права человека – лежит либерально-демократическая традиция общественно-политической мысли, развиваемая уже почти три столетия. Естественное право включает в себя идеалы свободы, справедливости, собственности, равенства всех перед законом, признание народа в качестве единственного источника власти. «Собственность, безопасность, свобода – на этом основан общественный порядок», – писал представитель классического либерализма Ф.Лассаль.

В эпоху буржуазных революций XVII-XVIII столетий идеи естественного права и прав человека развивались и поддерживались многими великими мыслителями и просветителями. В Голландии это Гуго Гроций и Спиноза. В Англии – Томас Гоббс и Джон Локк. Во Франции – Жан-Жак Руссо, Вольтер. В Соединенных Штатах – Томас Джефферсон и Александр Гамильтон. В России – Александр Радищев и другие. Права человека заняли значительное место в первых буржуазно-демократических конституциях конца XVIII века: в Декларации

независимости 1776 г., в Конституции 1787 г. и Билле о правах 1791 г. (Соединенные Штаты); во Французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Этот первый импульс оказал непреходящее значение на весь ход человеческой истории и до сих пор питает как политико-правовые учения, так и этические доктрины. Не следует, правда, забывать, что в доктринах и практике того времени права человека распространялись не на всех людей и носили, следовательно, сословно-ограниченный характер.

Важно различать понятия «*свобода*» и «права и *свободы* человека». В первом случае свобода понимается в широком философском смысле как присущие человеку и социальным общностям возможности действовать, поступать как самостоятельным и независимым суверенам в соответствии со своей волей, по своему усмотрению. Свобода есть неперемное условие становления, развития, реализации личности и общества. Свобода дает человеку возможность самораскрыться, самореализоваться, тем самым внести свой вклад в общие достижения общества. Это ведет в свою очередь к обогащению, совершенствованию всего человечества. *Свободы* человека – более узкое конституционно-правовое понятие, тождественное объективным правоустановлениям и субъективному праву конкретного индивида действовать в ограниченных законом пределах.

После Второй мировой войны, отчасти как реакция на концепцию юридического позитивизма, по сути дела теоретически обосновавшего и легализовавшего законы фашистской Германии и сталинский режим в СССР, формируется теория возрожденного естественного права. Под влиянием этой теории идеалы прав человека нашли свое закрепление в документах ООН, Совета Европы, послевоенных конституциях многих государств.

Основные постулаты концепции *естественных прав человека* заключаются в том, что права и свободы человека не дарованы ему ни богом, ни государством. Человек не обязан никакой высшей сакральной или светской власти за свои права. Ему не надо воздавать хвалу и быть в вечном долгу за то, что его благодетельствовали, наделили правами и свободами. Эти права принадлежат ему уже в силу того, что он человек, в силу человеческой природы. Они – суть его природы, естества,

поэтому их и называют естественными. Естественные права человека не нуждаются в каком-либо писаном, юридическом оформлении. Они объективно существуют и не зависят от каждого конкретного человека – носителя этих прав. Писаное право, которое вообрало в себя и обычные правила, нормы взаимоотношений, моральные права, дозволения, запреты, обязанности, называется *позитивным правом* (не путать с позитивизмом как одной из школ юриспруденции!). Сегодня многие права человека содержатся в международных документах и национальном законодательстве всех государств и перешли из категории морально-этических норм, правил, прав в категории позитивного права.

Основные права и свободы человека неотчуждаемы и *принадлежат каждому от рождения* (ст. 17 Конституции Российской Федерации). Эти положения о принадлежности прав от рождения, о естественном характере прав человека впервые так определенно нашли отражение в российском праве. И это не просто факт некоторых новаций в нашем законодательстве. За этим стоит радикальный поворот общественно-политической мысли, приобщение современной России к ценностям, прошедшим проверку временем, историей. Современная правовая доктрина России базируется на естественно-правовой концепции. Это знаменует полярное размежевание с догматами марксизма-ленинизма конца XX века. Либерально-демократическая концепция естественного права и равенства в прирожденных правах всех людей была несовместима с классовым подходом и идеологической чистотой марксистско-ленинской юриспруденции, с позитивистской концепцией социалистического права и отвергалась в свое время советской правовой наукой и политической практикой коммунистического режима. «Пропаганда идей естественного права направлена против пролетарской революции и коммунизма. С помощью естественного права оправдываются всякие контрреволюционные движения и подрывная работа против Советского Союза и стран народной демократии», – так в правовой литературе советских времен оценивалась эта концепция.

### 1.3 Достоинство человека

Вся доктрина прав человека, основана на одной несомненной ценности. Эта ценность – *достоинство человека*.

Достоинство – категория, имеющая несколько планов, уровней. В самом широком, философском плане *достоинство – неотъемлемое позитивное качество человека в собирательном его значении как представителя рода человеческого*. Один из основоположников концепции прав человека французский просветитель Ж.-Ж.Руссо полагал, что достоинство заложено в самой сути человека: «Отказаться от своей свободы – это значит отказаться от своего человеческого достоинства, от прав человека, даже от обязанностей... Такой отказ несовместим с человеческой природой». В теории естественного права, в философии прав человека действует своего рода презумпция достоинства человека. Гуманизм данного подхода сформулирован во Всеобщей декларации прав человека и заключается в безусловном утверждении, что все люди – члены одной человеческой семьи, и они рождаются, уже обладая достоинством. И в человеческом достоинстве все равны. По природе люди наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства, в духе уважения достоинства, прав и свобод другого человека.

Достоинство человека – предпосылка его прав и свобод. Только через отношения, только через совместную жизнь людей, через сравнение с чем-то другим может быть выражено достоинство человека. «Ценность, лежащая в основании естественного права, есть достойная, внутренне самостоятельная и внешне свободная жизнь всего множества индивидуальных духов, составляющих человечество, – писал русский философ И.Ильин. Такая жизнь возможна только в виде мирного и организованного равновесия субъективных притязаний кругов; равновесия, каждому одинаково обеспечивающего возможность духовно достойной жизни, потому нарушающего это равенство лишь в сторону справедливости».

Кроме достоинства как объективной общечеловеческой характеристики, достоинство персонафицировано, воплощено в конкретных людях. И здесь есть еще два аспекта. *Достоин-*



*ство* – это оценка конкретного человека со стороны других людей, признание обществом тех нравственных, интеллектуальных, деловых качеств, степени ответственности, которыми этот человек обладает. Чем больше у человека имярек социально значимых, позитивных качеств, тем выше достоинство этого человека. Точкой отсчета, сравнительной шкалой, по которой мы измеряем достоинство данного человека, является некий идеал достойной личности. Важно подчеркнуть, что понятие достоинства исторически конкретно, обусловлено социокультурными и ценностными установками социума.

И еще один план: *достоинство есть субъективная нравственная самооценка*, самосознание человеком своей связи с обществом, своего значения, роли, вклада, влияния (чувство собственного достоинства). В личном достоинстве заложены притязания на определенное отношение к себе, требование (право) на уважение со стороны других, со стороны общества.

В рамках темы данной книги важно подчеркнуть, что достоинство – не только философско-этическая, но и конституционно-правовая категория. Конституция России (ст. 21) в соответствии с международными стандартами фиксирует: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». Противоправно даже обращение или наказание, унижающее человеческое достоинство. Каждый вправе защищать свое достоинство, свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Государство также берет на себя обязанности по защите достоинства личности посредством гражданско-правовых и уголовно-правовых средств.

#### 1.4 Неотчуждаемость/неотъемлемость прав человека

Основные естественные права и свободы человека *неотчуждаемы* и принадлежат каждому от рождения. Пока жив человек, он неразрывно связан со своими основными правами и свободами, они не могут быть никем и никаким образом отняты у него. Конечно, власть может ограничить человека в этих правах, грубым образом нарушать их, но отнять их у человека она не в состоянии. Государство, власть, насилие не может отнять

*право* на жизнь, – оно в худшем случае может отнять саму жизнь. И сам человек не может отказаться от своих неотъемлемых прав, не потеряв своей человеческой сущности. Невозможно написать и заверить у нотариуса отказ от своих естественных прав: «Я, такой-то отказываюсь от своего естественного права на жизнь... (или от свободы мысли и слова, от свободы совести и вероисповедания и т.д.)». Без этих неотчуждаемых прав некое биологическое существо перестанет быть homo sapiens. И другая сторона дела: человек может не воспользоваться своими основными естественными правами, но это уже проблема собственного волеизъявления и иных условий.

В соответствии с международными стандартами Конституция Российской Федерации фиксирует: «Основные права и свободы человека *неотчуждаемы* и принадлежат каждому от рождения» (ст. 17). Перечисленные в ней основные права и свободы не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

#### 1.5 Всеобщность, универсальность

Права человека носят всеобщий, универсальный характер. Всеобщность и универсальность прав и свобод человека имеет несколько измерений.

**Во-первых, все люди**, без какой-либо дискриминации, обладают основными правами и свободами. Международные стандарты и законодательство демократических государств гарантируют равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

**Во-вторых, все права** и свободы универсальны с точки зрения признания их содержания. Общепризнанные права человека, такие как право на жизнь, свобода совести, равенство всех перед законом, право свободного передвижения, право на гражданство, право на свободу убеждений и т.д. – это общие права и свободы всех людей вне зависимости от национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей, общественного строя, политического режима, формы государственного устройства и формы правления, международного статуса страны, к которой человек принадлежит.

**В-третьих, всеобщность** прав и свобод человека выражается и в пространственном, территориальном аспекте. *везде*, где бы ни находился человек, куда бы он не переместился, – в любом месте он обладает основными естественными правами и свободами, вне зависимости от того, является ли эта территория безлюдным островом, суверенным независимым государством либо подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

**В-четвертых, вопросы** прав человека являются предметом беспокойства *всех* государств. Признание всеобщности и универсальности прав и свобод человека означает, что проблемы прав человека не являются внутренним делом государств. Это нашло свое выражение в политическом Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.) Государства-участники подчеркнули, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявили, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для *всех государств*-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства.

Генеральная Ассамблея ООН и Парламентская Ассамблея Совета Европы в своих резолюциях также неоднократно подтверждали данный подход к правам человека.

## **I.6 Неделимость, взаимозависимость, взаимосвязанность**

У многих интересующихся правами человека появляется желание выстроить права и свободы по ранжиру, по значимости, дать их иерархию.

И соблазн этому дает, в частности, Международный билль о правах: Международные пакты о правах человека имеют разную степень обязательности их осуществления государствами-участниками.

Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах излагает их как бы в сослагательном наклонении, как пожелание: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, *принять* в максимальных пределах имеющихся ресурсов *меры* к тому, чтобы *обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав* всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

В то время как Международный пакт о гражданских и политических правах однозначно и безоговорочно устанавливает, что «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и *обеспечивать всем* находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам *права, признаваемые в настоящем Пакте*».

Американская традиция, идущая от Билля о правах – первых десяти поправок к Конституции 1787 г., – под правами человека имеет в виду понимаемые сообразно тому времени гражданские права и свободы. Их содержание отличается от современных формулировок Международного билля о правах и региональных документов. Соединенные Штаты<sup>1</sup> в силу разных причин не признают существования социально-эконо-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее все названия государств воспроизводятся в краткой форме в соответствии с принятым Госстандартом России Общероссийским классификатором стран мира ОК (МК (ИСО 3166) 004-97) 025-2001, введенным в действие с 1 июля 2002 г.

мических прав и не ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. На своем видении прав человека настаивают отдельные мусульманские государства, страны Азии и Африки.

Вместе с тем, в последние годы сформировалось общее понимание того, что права и свободы человека представляют собой общий комплекс, систему прав. Так Венская Декларация и Программа действий, принятая на Всемирной конференции по правам человека в 1993 г. однозначно определила: **«Все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны и взаимосвязаны».** Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы».

Конечно, в конкретно-исторических реалиях тех или иных стран на первый план выступают права, требующие к себе повышенного внимания: либо нормативного закрепления, либо обеспечения, либо защиты. Так, сегодня население России в значительно большей мере обеспокоено не столько реализацией своих политических или культурных прав, сколько гарантиями и защитой социально-экономических прав, защитой от произвола и беззакония со стороны правоохранительных органов.

## 1.7 Основные, конституционные права

Это те права, которые закреплены в Основном Законе государства, в Конституции – поэтому их и называют основными, конституционными правами и свободами. Комплекс основных прав человека не ограничивается только теми, что зафиксированы непосредственно в Конституции. В Российской Федерации также признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным прин-

ципам и нормам международного права. Важно помнить также, что согласно п.4 ст.15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, права и свободы человека, отраженные **а) в принципах, б) в нормах международного права и в) в договорах** с участием России, также следует рассматривать как основные права.

Например, право на вступление в брак и право основывать семью не содержится в Конституция России и, следовательно, формально не относится к категории конституционных, основных прав. Однако они содержатся во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Эти Пакты (договоры) ратифицированы СССР в 1973 г. и входят в правовую систему России. В силу этого право на вступление в брак и право основывать семью могут считаться основными.

Кроме этих прав, в различных национальных законах, подзаконных актах закреплено еще множество других.

Так, ст. 27 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством. Это право подтверждает ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Конституция Российской Федерации (ст. 44) закрепляет это право уже следующим образом:

«1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.»

Вот эти перечисленные права и свободы являются основными, конституционными.

Далее эти права, как правило, развиваются, разворачиваются в более конкретных нормах. Так в Законе РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» подроб-

но определены права человека в области культуры: право на творчество, право на личную культурную самобытность, право на гуманитарное и художественное образование, право вывозить за границу результаты своей творческой деятельности, право на приобщение к культурным ценностям, право на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, и т.п., но назвать их основными уже нельзя – это не основные, а **производные** от основных права.

Являясь участниками, субъектами различных правоотношений, выполняя разнообразные социальные роли, люди также приобретают (обратите внимание: не имеют их как естественные, прирожденные, а именно приобретают!) различные права. Так Закон РФ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» устанавливает продолжительность отпуска по беременности и родам 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов. Такое право на отпуск и право на пособие возникнет только у женщины, и только если она беременна (либо родила), и только если она была трудоустроена. Право отпуска по данному основанию, естественно, не является универсальным, основным правом каждого человека. Еще пример. В соответствии с Правилами пользования Московским метрополитеном пассажиру разрешается бесплатно провозить багаж, сумма измерений которого по длине, ширине и высоте не превышает 150 см. И понятно, что право провоза чемодана в городском транспорте не является основным, конституционным правом человека.

Это не означает, однако, что неосновными правами людей власть может пренебрегать, нарушать их. Конституция однозначно говорит, что «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» (ст. 45), не фиксируя при этом, о каких правах идет речь: об основных либо о производных.

## 1.8 Ограничения прав и свобод

Международное право и законодательная практика демократических государств предусматривают определенные **ог-**

**раничения прав и свобод.** Важно отметить, во-первых, что ограничения прав и свобод могут быть введены в условиях чрезвычайного положения только федеральным конституционным законом. Такие ограничения не могут быть введены решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Во-вторых, такие ограничения могут носить только временный характер. В-третьих, ограничения прав и свобод должны носить соразмерный угрозам безопасности характер. В-четвертых, ограничения могут вводиться только в определенных в Конституции России целях:

- для обеспечения безопасности граждан,
- защиты:
  - основ конституционного строя,
  - нравственности,
  - здоровья,
  - прав и законных интересов других лиц,
- обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ряд прав и свобод ни при каких обстоятельствах, даже в условиях чрезвычайного положения, не могут быть ограничены. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции Российской Федерации. Это право на жизнь, достоинство личности, свобода от пыток, право на неприкосновенность частной жизни, свобода совести и другие. В теории прав человека эти права иногда определяют как **абсолютные**, а те, которые могут подлежать ограничению, – **относительные права**.

## 1.9 Права человека. Свободы человека. Сходство и отличия понятий

Международные документы и наше законодательство применяют понятия «права человека» и «свободы человека». В чем же сходство и отличие этих понятий?

Если говорить о юридической природе, нормативном закреплении прав и свобод в правовых актах (международные

документы, конституции и др.), их реализации, а также о механизмах защиты, то трудно провести между ними четкую границу. В этой плоскости это идентичные понятия. Свободы – это те же права. Российская императрица Екатерина II сделала вывод, что свобода – это уверенность в том, что дозволено делать все, что не запрещено законом. Иногда даже употребляются формулы «право на свободу»: «каждый человек имеет **право на свободу** мысли, совести и религии», – признает Всеобщая декларация прав человека.

Вместе с тем в этих понятиях есть определенная специфика. Если рассмотреть их с точки зрения правомочий в отношении «человек (гражданин) – государство», то различия выразятся в следующем.

**Свободы человека** – сферы, области деятельности человека, в которые государство не должно вмешиваться. Оно лишь очерчивает с помощью правовых норм границы, контур, территорию, на которой человек действует либо не действует по своему выбору, по своему усмотрению. Государство не только само должно воздержаться от интервенции в мои свободы, но и должно обеспечить защиту границ моих свобод от вторжения власти и вмешательства других лиц. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Государство законодательно защищает правомерное поведение человека, но одновременно и ограничивает выход за пределы дозволенных свобод. Лишь закон может установить пределы свободы.

Например, демократическому государству нет никакого дела до моих религиозных убеждений, оно не должно влиять на приверженность человека тому или иному вероисповеданию, устанавливать какую-либо религию в качестве обязательной – это мои свободы, это мой выбор. Однако государство вправе ввести законы, ограничивающие свободу совести исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (см. ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст.13, 17, 29, 55

Конституции РФ и др.) Всем известны примеры: ограничение деятельности религиозных сект Муна в Соединенных Штатах, «Белое братство» на Украине, «Аум Синрикё» в Японии и т.п. Права и свободы человека, в которые не вправе вмешиваться ни частные лица, ни публичная власть, нормативно признанные и охраняемые государством, называют также **негативными правами и свободами**.

**Права человека** – это признанные и гарантируемые государством возможности действий (правомочия) человека в описанной, указанной в законе сфере. В отличие от понятия «свободы человека», в «правах человека» фиксируется конкретная область, направление деятельности индивида. Здесь уже не предлагается возможности выбора, варианта действия внутри данного права. Данным правом можно воспользоваться, реализовать его, либо не воспользоваться, ведь право не обязанность. Например, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Вместе с тем в последнее время в России многие не реализуют активное избирательное право. Безусловным и однозначно определенным является право каждого на жизнь. И также известно, что иногда люди добровольно отказываются от этого права.

Государство обязуется не только гарантировать и защитить правомерные действия человека в указанной в законе сфере, области. В отличие от негативных прав здесь государство должно предпринять целый комплекс организационно-распорядительных, финансовых и других мер для обеспечения реализации этих прав. В силу того, что государство должно предпринять положительные, позитивные действия, такого рода права еще характеризуют как **позитивные права и свободы**.

Однако, подчеркнем еще раз, в рассматриваемом нами правозащитном контексте понятия «права человека» и «свободы человека» идентичны.

## I.10 Права человека: объективный и субъективный смыслы

В нашем случае, поскольку данная книга посвящена проблемам международных и национальных инструментов, механизмов и процедур защиты, мы рассматриваем права и основные свободы человека в их правовом контексте. Права и свободы человека в объективном и субъективном смысле следует различать так же, как это имеет место в понимании права вообще.

В **объективном** смысле права и свободы человека – это система внутригосударственных правовых норм и общепризнанных обычаев, принципов и норм международного права прав человека, признающих, гарантирующих, обеспечивающих и защищающих правомочия индивидов и социальных общностей во всех сферах общественных отношений.

В **субъективном** смысле права и свободы человека – это принадлежащие конкретному лицу (социальным общностям) возможности правомерного действия, поступка, поведения (правомочия), предусмотренного (дозволенного) национальными и международными нормами права. Воспользоваться ли этими возможностями, реализовать ли свое право – зависит от усмотрения конкретного человека.

Проиллюстрируем сказанное одним любопытным с юридической точки зрения казусом современной России.

В **объективном** смысле право на брак – внутригосударственная правовая норма, признающая, гарантирующая, обеспечивающая и защищающая **правомерные** правомочия мужчин и женщин.

**Правомерные** правомочия мужчин и женщин, т.е. их **субъективные** права, состоят в возможности заключить брак – совершить действия, предусмотренные, дозволенные нормами Семейного кодекса Российской Федерации.

Согласно семейному законодательству Российской Федерации брак заключается между одним мужчиной и одной женщиной: не допускается заключение брака между лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке.

Следовательно, многоженство, многомужество (полигамия), а равно и однополые браки, не будучи закреплены в нормах российского права, не составляют ни **объективного** права на такие браки, ни **субъективного** права, поскольку заключение такого брака является недозволенным, **неправомерным** действием.

31 июля 1999 г. Республика Ингушетия принимает Закон «О регулировании некоторых вопросов семейно-брачных отношений». Вторая статья Закона гласила: «В Республике Ингушетия допускается заключение гражданами мужского пола до четырех браков с лицами женского пола, не состоящими в браке».

В данной ситуации было признано (возникло) как **объективное** право, т.е. установленная законом норма, **так и субъективное** право лиц мужского пола заключить до четырех браков как **правомерное**, дозволенное поведение.

*(Оставим в стороне явное несоответствие и противоречие этого Закона действующему российскому законодательству: только через год Верховный Суд Республики Ингушетия признал указанное положение недействующим и не подлежащим применению).*

Необходимо отметить, что в некоторых языках для обозначения объективного права и субъективных прав используются разные слова. Так объективное право в английском языке значит “law”, во французском “loi”, субъективное право, соответственно, “right” и “droit”. Теперь, полагаем, понятие «международное право прав человека» (International Law of Human Rights) не будет вызывать удивления.

## I.11 Стандарты, инструменты, механизмы, процедуры

Сугубо технические понятия «инструменты», «стандарты», «механизмы», казалось бы, не имеют никакого отношения к гуманитарной сфере прав человека. Однако сложилась обычная практика использования этих понятий и они имеют иное, отличное от их прямого смысла содержание. Эти термины стали «рабочим языком» международных организаций и национальных учреждений по правам человека, научными категориями современного международного права прав человека, вошли в повседневно-

ную лексику правозащитных организаций. Понятия «инструменты», «стандарты», «механизмы» не входят собственно в содержание прав человека, не определены в международных договорах по правам человека, но они являются важным «обслуживающим» комплексом, «инструментарием» системы прав человека и без их уяснения представление о правах человека будет не полным.

### ***Стандарты в области прав человека***

Понятие ***стандарты в области прав человека*** означает обязательные ***требования, нормы***, закрепленные в международных актах (документах). Так, известно, что Всеобщая декларация прав человека не является юридически обязательным документом, однако права человека, зафиксированные в ней, являются ярким примером стандартов. Стандарты Всеобщей декларации прав человека являются исходными как для международного права прав человека, так и для построения национальных систем прав человека.

В зависимости от того, в рамках какой международной организации приняты документы по правам человека, они подразделяются на ***универсальные стандарты***, т.е. принятые в рамках универсальной организации – ООН, и ***региональные стандарты*** (локальные), например, заключенные под эгидой Совета Европы – стандарты Совета Европы. Между универсальными и региональными стандартами нет противоречий, а скорее есть преемственность, согласованность. Региональные стандарты должны содействовать укреплению универсальных стандартов в области прав человека, содержащихся в международных договорах о правах человека, а также их защите. Региональные стандарты более локальны, учитывают исторические традиции, культуру, уровень развития стран региона и порой конкретизируют и устанавливают более высокие нормы, чем универсальные стандарты. Требования соответствия национального законодательства международным стандартам прав человека являются достаточно жесткими для участников договоров по правам человека. Так, в письме руководителей высших органов власти Российской Федерации от 18 января 1995 г. в связи с вступлением России в Совет Европы, высказывались заверения, что Рос-

сия, присоединившись к основополагающим конвенциям и, в первую очередь, к Европейской конвенции о защите прав человека, будет в полном объеме выполнять принимаемые обязательства, продолжит работу по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами Совета Европы. Таким образом, учет международных стандартов при подготовке законопроектов и других нормативных актов и применении права является обязательным.

### ***Международные инструменты***

Под международными инструментами понимаются различные документы, содержащие принципы, нормы (стандарты) по правам человека, принятые международными (межгосударственными) организациями: договоры, декларации, рекомендации, резолюции. Термин ***инструменты*** достаточно непривычен не только для рядового читателя, но зачастую неприемлем и в среде ученых-юристов, специализирующихся в области прав человека. Думается, это связано с тем, что проблема прав человека долгие годы в СССР была закрытой темой и ученым дозволялись лишь идеологизированные политические восхваления «достижений социализма» в области прав человека. Современные зарубежные исследования в области прав человека насчитывают уже 60 лет, в то время как российская юридическая мысль соприкоснулась с данной темой без «классового» подхода и оглядок на «руководящую и направляющую силу советского общества» чуть более 10 лет. Вместе с тем понятие ***инструменты*** как рабочий собирательный термин используется в практике ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы и других организаций. Так, в ратификационных таблицах основные международные договоры по правам человека называются не иначе как «международные инструменты» (англ. International Instruments).

Документы в области прав человека могут быть классифицированы по различным основаниям. По форме и степени обязательности это могут быть декларации/рекомендации и договоры. Остановимся на двух видах главных документов.

***Декларации*** (лат. declaration заявление, объявление) – международно-правовые документы, в которых провозглашаются

какие-либо **принципы, основы**. Декларации принимаются резолюцией соответствующей международной организации. Декларации не содержат юридически обязательных норм. Они являются лишь рекомендациями, пожеланиями. В них выражено намерение государств, их готовность следовать положениям декларации. Однако многие документы, как, например, Всеобщая декларация прав человека, обладают большой морально-политической силой, и по отношению к ним судят о позициях государств. Являясь первоначальным результатом поиска общих подходов к той или иной проблеме на международном уровне, декларации служат основой, отправной точкой для последующей разработки международных договоров в области прав человека. Возможность как отказа государств, голосовавших за резолюцию (декларацию), от своей позиции, так и присоединения к резолюции (декларации) впоследствии не участвовавших, воздержавшихся либо голосовавших против государств, не предусматривается. В российской литературе, публикациях СМИ довольно часто можно встретить ошибочные утверждения: Советский Союз (Россия) присоединился (подписал, ратифицировал и т.п.) Всеобщую декларацию прав человека.

**Договор** – как его определяет Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. – означает **международное соглашение**, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Это определение договора применимо и к договорам, принятым в рамках международных организаций.

Международные соглашения могут иметь различные наименования: конвенция, пакт, соглашение, договор, хартия, устав, протокол и т.д. В международном праве не сложилось четкого правила для наименования для тех или иных договорных документов. Однако, чаще всего, **конвенция** – это соглашение по какому-либо специальному вопросу, по однородной проблеме: Конвенция о статусе беженцев, Конвенция о правах ребенка, Европейская культурная конвенция. **Пакты** – договоры, охватывающие различные группы проблем: Международный пакт об

экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах.

Вступление в силу международных договоров требует соблюдения определенной процедуры со стороны каждого государства-участника. Первоначальное согласие государства соблюдать условия договора выражается его подписанием, но чтобы договор вступил для данного государства в силу, обычно необходима ратификация – утверждение договора законодательным органом власти (в России – Федеральным Собранием). В многосторонних международных договорах часто устанавливаются более жесткие требования, а именно минимальное число ратифицировавших договор государств-участников, необходимое для его вступления в силу.

Действующий международный договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться – *Pacta sunt servanda*<sup>1</sup>. Государства-участники могут отказаться от своих обязательств и выйти из данного договора, то есть денонсировать его (лат. *denuntiatio* – уведомление).

При подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему государство может сделать оговорку (англ. *reservation*), т.е. одностороннее заявление, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к себе. Некоторые договоры не допускают оговорок.

Международные договоры могут быть открытыми либо закрытыми. К открытым международным договорам могут присоединиться государства, независимо от согласия других участвующих в них государствах.

Для наблюдения за реализацией соглашений в области прав человека иногда создаются соответствующие контрольные органы – комитеты.

Например, Международный пакт о гражданских и политических правах был принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. и вступил в силу 23 марта 1976 г. после того, как был ратифицирован 35 государствами. Связанными с Пактом доку-

---

<sup>1</sup> Лат. «Договоры должны выполняться» – один из основных принципов международного права, сформулированный Карфагенским собором в 438 г. н.э.



ментами являются два Факультативных протокола. В соответствии с Пактом образован Комитет по правам человека.<sup>1</sup>

### ***Механизмы и процедуры***

Организация Объединенных Наций рассматривает и обсуждает вопросы, касающиеся прав человека, по сути дела во всех своих структурах, но в интересующем нас аспекте, – защита прав человека, – главную роль играет Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) и договорные (конвенционные) органы, т.е. различные комитеты, созданные в соответствии международными договорами: пактами и конвенциями.

Контрольные **механизмы** представляют собой определенные **организационные структуры** (международные суды по правам человека, международные организации, комитеты, комиссии, рабочие группы, специальных докладчиков). Международные контрольные механизмы, как правило, представляют собой коллективные органы (комитеты, группы и т.д.), хотя институт индивидуальных специальных докладчиков достаточно часто встречается в практике ООН и Совета Европы.<sup>2</sup>

Международные **процедуры** в области защиты прав человека представляют собой **методы, порядок** рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятие решений по сообщениям, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека.<sup>3</sup>

Иногда процедуры расписаны достаточно четко и подробно. Например, ЭКОСОС утвердил «процедуру рассмотрения сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод» («Процедура 1503»). Детально определен Регламент Европейского Суда по правам человека от 4 ноября 1998 г. («Правила процедуры Суда»).

---

<sup>1</sup> В качестве примера см. позицию СССР в отношении Международного пакта о гражданских и политических правах, стр.112.

<sup>2</sup> Лаптев П.А. Международные процедуры и контрольные механизмы в области защиты прав человека и охраны частной жизни. Доклад на Международном круглом столе «Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни». Нижний Новгород, 26-27 мая 1998 года. Компакт-диск «Доступ граждан к правовой информации», 1999.

<sup>3</sup> См. там же.

## **I.12 Классификация прав человека**

Любая классификация достаточно условна. Задача состоит в том, чтобы поделить рассматриваемый массив объектов и сгруппировать их по однородным признакам, по одному основанию. Мы рассмотрим более детально классификацию прав человека по двум основаниям: в контексте их содержания и времени возникновения. Другие варианты классификации приведены в схеме 1 на стр. 48.

### ***Гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права***

Согласие народов по поводу основных прав и свобод человека и их основной классификации косвенным образом нашли свое выражение в Уставе ООН и Международном билле о правах: Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Международном пакте о гражданских и политических правах и Факультативных протоколах к нему. Сами названия пактов уже признают гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Это пять основных категорий (групп) прав человека, закрепленных в международно-правовых нормах.

Советская политико-правовая доктрина традиционно выделяла социально-экономические, политические и личные права и свободы. В группу личных прав зачислялись право на неприкосновенность личности (свобода от незаконных арестов), право на охрану личной жизни, тайна переписки, свобода вероисповедания, право вести атеистическую пропаганду и др. Однако советские конституции никогда не признавали таких личных прав, как право на жизнь, право на свободное передвижение, право покинуть свою страну и возвращаться в нее, право не подвергаться пыткам или жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Этой конструкции (личные, политические и социально-экономические права) и сегодня придерживаются многие исследователи и ученые.

Вместе с тем такой подход к основной классификации прав и свобод человека уязвим для критики с точки зрения формальной логики: для классификации каких-либо объектов должно быть взято одно и то же основание деления. В данной же схеме права человека разделены по двум различным основаниям. С одной стороны, по сферам жизнедеятельности людей (политика, экономика, социальная сфера) и, – с другой, – по субъекту, носителю прав – человеческой личности. Права человека и в политической и в экономической области являются столь же личными, индивидуальными, субъективными, осуществляемыми отдельным человеком, личностью, сколь и другие права из советской группы «личных» прав. Уместно было бы видеть на другом полюсе личных, индивидуальных прав права групповые, коллективные.

Классически понимаемые гражданские права, по содержанию совпадающие с советскими и постсоветскими личными правами, могут быть более логично рядоположены с политическими, экономическими, социальными, культурными правами, если мы примем во внимание существование гражданского общества как особой сферы жизнедеятельности людей, в которой реализуется частная жизнь человека, свободная от государственного вмешательства и тотального контроля.

Действующая Конституция России не дает четкой классификации прав и свобод человека. Вместе с тем, «набор» прав и свобод соответствует общепризнанным стандартам и укладывается в два Международных пакта, принятых ООН.

Для российских правовых реалий важно проводить отличие между **гражданскими правами как одной из категорий теории и практики прав человека** и **гражданскими правами субъектов гражданско-правовых отношений**, урегулированных отраслевым гражданским законодательством Российской Федерации. По содержанию и смыслу это разные понятия: и по происхождению прав, и по субъекту, и по объекту, и по регулируемым отношениям, и по методу правового регулирования.

В теории прав человека гражданские права – это совокупность **естественных** и **неотчуждаемых** основополагающих прав и свобод, принадлежащих человеку от рождения: право на жизнь, свобода мысли, слова, вероисповедания и т.д.

В соответствии же с нормами Гражданского кодекса РФ и гражданского законодательства, регулирующими правовое положение участников гражданского оборота, права **возникают** из субъективных мотивов, желания их участников: автономии воли и имущественной самостоятельности. Гражданские права и обязанности возникают из договоров, из актов государственных органов и органов местного самоуправления, из судебных решений, в результате приобретения имущества, в результате создания произведений науки, литературы, искусства и т.д. Участники гражданско-правовых отношений свободны в **установлении** своих прав и обязанностей на основе договора в рамках закона. **Объектами гражданских прав** являются вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; информация; результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальная собственность); нематериальные блага. **Субъектами** гражданских прав (лицами) в рассматриваемом смысле могут быть физические и юридические лица, муниципальные образования, а также государство.

В теории прав человека субъектами гражданских прав могут быть только люди (физические личности), либо социальные общности (народы, нации, меньшинства, социальные группы).

### ***Поколения прав***

Постепенное развитие знания о правах человека, их закрепление в национальных законодательствах и международно-правовых нормах, привели к выводу о наличии исторически последовательных прав и свобод. В зависимости от времени осознания и формулирования прав человека их подразделяют на поколения. Этот фактор – историческое время «появления» прав является еще одним из оснований классификации. Принято выделять три поколения прав.

**К первому поколению относятся гражданские и политические права.** Это самое «старое» из общепризнанных прав человека поколение. Оно выросло из европейской и американской философии и политико-правовой практики XVIII века. Затем эти права нашли свое подтверждение в документах ООН – во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.),

в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.) и в региональных соглашениях – в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.)

**Ко второму поколению относят социально-экономические права.** Признание этих прав в нормах международного права явилось результатом идеологического и политического компромисса между социалистическими и западными странами. Продвигавшаяся в свое время в ООН Советским Союзом и поддержанная странами третьего мира идея о закреплении социально-экономических прав в международных документах, была предметом острых дискуссий как при принятии Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., так и при разработке и принятии Международного билля о правах. СССР руководствовался чисто идеологическими, пропагандистскими мотивами, настаивая на социальных и экономических правах и приводя в пример собственные «достижения». В результате в 1951 г. было решено принять два Пакта.

С другой стороны были и объективные причины выделения социально-экономических прав в отдельную группу, категорию, и, соответственно, отнесение их ко второму поколению прав человека. Международное признание социально-экономических прав было в этот период уже закреплено в различных конвенциях Международной организации труда. Конституционная практика многих государств послевоенной Европы также свидетельствовала об их социальной ориентации: государства характеризовались непосредственно как социальные, закреплялось право на труд, на справедливые и благоприятные условия труда, на социальную защиту и т.д. В 1961 г. Совет Европы принял Европейскую социальную хартию.

В Европе, на родине теории естественного права и естественных прав человека, сегодня законодательно признаны все категории прав: гражданские, политические, экономические, социальные права и права в области культуры. Они закреплены в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколах к ней, в Европейской социальной хартии и других документах.

**К третьему поколению относят коллективные права** – их еще называют правами солидарности. Это права мень-

шинств, права народов, право на развитие, право на мир, право на благоприятную окружающую среду, репродуктивные права и другие. В 70-80-е годы прошлого столетия ООН разработала документы о правах меньшинств, правах народов, принимались региональные международные нормы, свой вклад внес Хельсинкский процесс. Следует заметить, что часть исследователей и практиков не относит коллективные права – права народов, наций, меньшинств – к правам человека, поскольку субъектом, носителем «прав человека» является индивид.

### **I.13 Свобода, ответственность и обязанности**

Открытые, демократические общества, – в отличие от тоталитарных, – формируют другие принципы жизни, другие парадигмы отношений «гражданин – государство», «человек – общество», «права – обязанности», «свобода – ответственность».

Эти новые начала человеческого общежития еще недостаточно осознаны и не восприняты нашим посттоталитарным, постсоветским массовым сознанием. У многих подсудно, в подсознании живет страх, боязнь свободы. С одной стороны, в свободе видится угроза собственной безопасности, незащищенность от произвола, беззакония коррумпированных чиновников, мафии, экстремистских и террористических организаций.

С другой стороны, свобода страшит необходимостью самому о себе беспокоиться, самому за все отвечать. Патерналистская политика и идеология «общенародного» социалистического государства отучили людей от самостоятельности, ответственности. Отсюда у многих тоска по «завоеваниям и ценностям» социализма.

Вместо старой формулы «права и соответствующие им обязанности» должно утвердиться понимание ответственности. Ответственности в рамках закона. Свобода не означает полного пренебрежения интересами и правами других людей, безграничной вседозволенности. Свобода без границ – это саморазрушение, деструкция общества. «Свобода сама себя упраздняет, – как писал современный философ К.Поппер, – если она не ограничена. Неограниченная свобода означает, что сильный человек свободен запугать того, кто слабее, и лишить

его свободы. Именно поэтому мы требуем такого ограничения свободы государством, при котором свобода каждого человека защищена законом. Никто не должен жить за счет милосердия других, все должны иметь право на защиту со стороны государства». «Конечно, нелегко строго определить степень свободы, которую можно оставить гражданам, не подвергая опасности ту свободу, которую призвано защитить государство, – продолжает К.Поппер. – Вместе с тем наш опыт (т.е. существование демократических государств) показывает, что эту степень можно приблизительно определить. В действительности, главная задача демократического законодательства и состоит в том, чтобы это сделать. Это трудно, но не настолько, чтобы нам пришлось из-за этого менять свои основные требования, в частности отказаться от рассмотрения государства как инструмента защиты от преступлений, т.е. от агрессии. Кроме того, на возражение о том, что трудно сказать, где кончается свобода и начинается преступление, в принципе отвечает известная история о хулигане, утверждавшем, что, будучи свободным гражданином, он может двигать своим кулаком в любом направлении, на что судья мудро ответил: “Свобода движений вашего кулака ограничена положением носа вашего соседа”».

Всего одна статья Всеобщей декларации прав человека говорит об обязанностях: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности» (ст. 29), но она не менее важна, чем статьи, признающие права. «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе», – продолжает Декларация.

Общество вводит моральные запреты (не лги, не нарушай данного слова, не обижай слабого и т.д.), а государство (конкретно Конституция России) вводит определенные, запреты на такую деятельность, которая направлена на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государст-

ва, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Государство может временно ограничить права и свободы в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

К.Поппер в послесловии к русскому изданию своего классического труда «Открытое общество и его враги» писал, что для посттоталитарного общества одной из главных задач является «укрепление свободы и осознание вытекающей из нее ответственности». С этими выводами «ярого противника марксизма», «апологета буржуазной демократии» нельзя не согласиться.

## 1.14 Правовое государство

«...Нам могут сказать, что русский народ вступил чересчур поздно на исторический путь, что нам незачем самостоятельно вырабатывать идеи свободы и прав личности, правового порядка, конституционного государства, что все эти идеи давно высказаны, развиты в деталях, воплощены, и потому нам остается только их заимствовать. Если бы это было даже так, то и тогда мы должны были бы все-таки пережить эти идеи; недостаточно заимствовать их, надо было бы в известный момент жизни быть всецело охваченными ими; как бы ни была сама по себе стара та или другая идея, она для переживающего ее впервые всегда нова; она совершает творческую работу в его сознании, ассимилируясь и претворяясь с другими элементами его; между тем правосознание русской интеллигенции никогда не было охвачено всецело идеями прав личности и правового государства, и они не пережиты вполне нашей интеллигенцией», – писал в «Вехах» известный российский правовед Б.Кистяковский.

Действительно, Россия, в силу известных исторических причин, не успела пережить, осознать, сделать частью своего миропонимания идеи прав человека, правового государства, отстала от стран с давними демократическими традициями в развитии своего правосознания. Так же, как и концепцию естественного права, естественных прав человека, марксизм-ленинизм резко отвергал

понятие правового государства. Поучительно вспомнить некоторые определения, данные в те времена советскими правоведами. «Правовое государство – установившееся в буржуазной юридической литературе антинаучное понятие, изображающее буржуазное государство таким, в котором якобы нет места произволу исполнительной власти и где господствуют якобы закон и законность. Характерным для теории правового государства является восхваление буржуазной демократии как якобы «чистой», надклассовой... Буржуазия многих стран использует демагогически в своих классовых интересах учения о правовом государстве, вкладывая в них сугубо реакционный смысл, стремясь при их помощи внедрить вредные иллюзии в массы, замаскировать империалистическую сущность современного буржуазного государства и права. Учения о правовом государстве направлены своим острием против революционного движения рабочего класса, а со времени возникновения социалистических государств – против них».

Однако современная практика демократических государств показала, что правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и уважении прав и свобод человека. Права человека и правовое государство – взаимообусловленные явления. Без одного не может быть и другого.

В упрощенном виде правовое государство характеризуется следующими признаками:

- признание и защита прав и свобод человека и гражданина;
- верховенство права;
- разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную;
- взаимная ответственность граждан и государства.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепляет и раскрывает положения о правовом государстве с достаточно подробно урегулированным разделением властей (ст. 1, 10, главы 4-7), верховенством закона, с признанием и обязательствами защиты прав человека (гл.2) и другими элементами.

## I.15 Гражданское общество

Составным компонентом либерально-демократических воззрений является и понятие гражданского общества. Один из политологических словарей дает следующее определение:

Гражданское общество – это:

1) человеческая общность на определенной стадии развития, включающая добровольно сформировавшиеся негосударственные структуры в экономической, политической, социальной и духовных сферах жизнедеятельности общества;

2) совокупность негосударственных – экономических, политических, социальных, семейных, национальных, духовных, религиозных, нравственных и других отношений;

3) сфера самоуправления свободных индивидов и добровольно сформированных организаций и ассоциаций граждан, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны органов государственной власти.<sup>1</sup>

Гражданское общество – сфера, противостоящая государству, то есть публичной, легитимной организации власти. В открытых, демократических обществах государство не вмешивается в частную жизнь людей, не предписывает, чем именно они должны заниматься, что любить, за что или против чего бороться. Многообразные интересы людей во всех сферах жизнедеятельности реализуются через их совместные действия, через объединения, ассоциации. Гражданское общество отличается широкой сетью горизонтальных отношений, связей, независимых от государства структур. Именно в них реализуется большая часть интересов, прав и свобод людей. Задача человека и государства – договориться о «правилах игры» (о конституциях, законах, налогах, правах), задача гражданского общества – не допускать нарушения этих правил.

Современные демократические общества характеризуются настолько большим количеством негосударственных, неправительственных организаций (НПО, или NGO – аббревиатура англ.

<sup>1</sup> См. Политологический словарь. В двух частях. Ч. I. – М.: «Луч», 1994. – с 208.

лийского эквивалента), обществ, ассоциаций, центров, фондов и т.п., что часто не поддаются никакому учету, не входят в официальную статистику. Часть таких НПО ставит своей задачей защиту тех или иных прав людей, служит буфером, защитным слоем между отдельным человеком и властью. Иногда эту широкую сеть негосударственных / неправительственных / общественных организаций называют «третьим сектором».

При тоталитарном режиме нет гражданского общества. Власть напрямую управляет человеком. Система связей только вертикальная, и притом только сверху вниз – обратная связь не интересует тоталитарное государство.

Конституция России не применяет понятия «гражданское общество». Отсутствие понятия «гражданское общество» в нормативных документах России возможно, следует рассматривать как своего рода демонстративное свидетельство отстраненности, невмешательства нынешнего государства в не свои сферы. Вместе с тем, именно Конституция установила и регулирует основные правила, нормы функционирования гражданского общества.

В ноябре 2001 г. в России прошел «Гражданский форум», на котором была предпринята попытка установить диалог и отношения партнерства между властью и формирующимся гражданским обществом.

## **I.16 Права человека – основа мира**

Это позитивное значение прав человека как для международных, так и внутригосударственных отношений подчеркивается в преамбуле Всеобщей декларации прав человека: «...признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Современный мир по-прежнему не избавился от войн и вооруженных конфликтов, вспыхивающих между странами на разных континентах. За последние 50 лет большинство серьезных нарушений прав человека произошло не в ходе международных вооруженных конфликтов, а в пределах государств. Фактом истории человечества конца XX века стала значительная миграция населения. Так, число перемещенных в результате стихийных бедствий или вооруженных конфликтов

гражданских лиц во всем мире составляет более 50 млн. человек. Миллионы людей перемещаются в силу экономических и социальных причин. В результате миграции сегодня практически каждое государство стало многонациональным, поликонфессиональным, поликультурным. И, как следствие, значительно возросла социальная напряженность во многих странах.

В этих условиях признание и уважение прав каждого человека являются предпосылкой ненасильственного разрешения конфликтов, предотвращения вооруженных столкновений. Уверенность человека в том, что и другие люди имеют, знают и действуют в соответствии с общепризнанными правами и свободами, правилами взаимоотношений, позволяет предвидеть ситуацию, ожидать определенной реакции и поведения членов человеческого сообщества. Соблюдение прав человека – это отсутствие страха, ненависти, ксенофобии, агрессии, войн.

«Я убежден, что международное доверие, взаимопонимание, разоружение и международная безопасность немыслимы без открытости общества, свободы информации, свободы убеждений, гласности, свободы поездок и выбора страны проживания. Я убежден также, что свобода убеждений, наряду с другими гражданскими свободами, является основой научно-технического прогресса и гарантией от использования его достижений во вред человечеству, тем самым основой экономического и социального прогресса, а также является политической гарантией возможности эффективной защиты социальных прав. Таким образом, я защищаю тезис о первичном, определяющем значении гражданских и политических прав в формировании судеб человечества», – писал в своей Нобелевской лекции А.Сахаров. «Мир, прогресс, права человека – эти три цели неразрывно связаны, нельзя достигнуть какой-либо одной из них, пренебрегая другими». Этот тезис А.Сахарова нашел и международное признание. Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в 1993 г., констатировала, что соблюдение прав человека и основных свобод для всех способствуют стабильности и благосостоянию, которые необходимы для установления мирных и дружественных отношений между нациями, и улучшению условий мира и безопасности, а также социального и экономического развития.

## I.17 Права человека: идеалы и реалии

Генеральная Ассамблея ООН, провозглашая Всеобщую декларацию прав человека, не питала иллюзий по поводу ее скорого воплощения в жизнь. В Декларации подчеркивается, что ее назначение – служить *в качестве задачи*, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства в своих усилиях по обеспечению всеобщего и эффективного признания и соблюдения перечисленных в ней прав и свобод.

Ни в одной стране нет абсолютно благополучного положения с правами человека. Ознакомившись с докладами, представленными в различные органы ООН по правам человека, Генеральный секретарь ООН К.Аннан констатировал: «В этих докладах нарисована мрачная картина состояния прав человека в сегодняшнем мире».<sup>1</sup> Преодоление разрыва между идеалами, нормами в области прав человека и их реализацией на практике продолжает оставаться сложной задачей, стоящей как перед международными организациями, так и внутри государств.

Не вселяет уверенности в возможности защиты прав и свобод человека и ситуация в современной России. Безрезультатные реформы, экономическая нестабильность и политическая неуверенность, вооруженные конфликты, беспрецедентная коррупция, неисполнение законов, слабая судебная система, произвол должностных лиц, теневая власть криминальных группировок, рэкет, терроризм, уголовные преступления, падение общественных нравов ведут к массовым и грубым нарушениям прав человека.

Даже не оперируя каким-либо официальными статистическими данными, каждый скажет, что ситуация с правам человека обстоит в России гораздо хуже, чем во многих демократических государствах. И вряд ли кого-то успокаивает мысль, что есть страны, где ситуация еще хуже, чем в России.

Так, «пытка» это не только причинение сильной боли или страданий, а также и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Казалось бы, в Комитет про-

<sup>1</sup> Аннан Кофи. Генеральный секретарь ООН. Годовой доклад о работе Организации. 2001 год (A/56/1), стр.87.

тив пыток ООН должен идти поток жалоб из России. Однако обращаются в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека отнюдь не россияне.

Весьма показательна следующая статистика.

В Комитет против пыток ООН всего поступила 221 жалоба. Из них 40 – из Швеции, 39 – из Швейцарии, 34 – из Канады, 29 – из Франции, 19 – из Австралии, 14 – из Нидерландов, 8 – из Дании, 1 – из России.

В Комитет по правам человека поступила 1171 жалоба. Из них 107 – из Канады, 79 – из Уругвая, 71 – из Нидерландов, 58 – из Франции, 54 – из Испании, 53 – из Австралии, и только 21 – из России.

Из 28 жалоб, поступивших в Комитет по ликвидации расовой дискриминации, 11 – из Дании, 5 – из Австралии, по 3 – из Нидерландов и Швеции, по две – из Норвегии и Словакии. Из России – ни одной.

Вряд ли мы сделаем отсюда вывод, что в Канаде, Швеции, Швейцарии, Франции, Нидерландах, Австралии, Дании и так далее имеют место массовые нарушения прав человека. Скорее наоборот: чем выше уровень обеспечения прав человека, тем острее чувствуют люди любые нарушения и более эффективно используют возможные правовые средства защиты.

В отношении же России эти данные будут свидетельствовать о традиционном правовом нигилизме, о том, что население России весьма слабо осведомлено о своих правах и возможностях их защиты. И речь идет не только об имеющихся внутригосударственных средствах правовой защиты. Большинство населения нашей страны даже не осознает того, что оно подвергается пыткам, следуя смыслу международных договоров против пыток, и тем более не знает о существовании какого-то комитета ООН.

Например, учителя, работники системы образования, месяцами не получающие зарплаты, могли бы не перекрывать автотрассы, не ложиться на рельсы, не проводить голодовки, а с учетом определенных требований направлять жалобы в ЮНЕСКО. Возможно, массовый поток жалоб на государство возымел бы свое действие и принес бы результаты.

Вместе с тем не следует обольщаться и полагать, что направление жалобы в международный орган по защите прав и свобод человека быстро даст желаемый результат. Так, в Европейский Суд по правам человека поступило более 8,4 тыс. жалоб на Российскую Федерацию, из них более половины – 4,7 тыс. – было признано неприемлемыми. Эти цифры говорят о том, что предполагаемые жертвы нарушений прав человека плохо представляют себе, как и за защитой каких прав возможно обращаться в Европейский Суд по правам человека. Это легковесное отношение к подготовке жалоб в Страсбург говорит о низкой правовой культуре заявителей и их консультантов, отсутствии культуры прав человека.

Восстановление нарушенных прав – процесс долгий, трудный, требующий определенных знаний. Правильное понимание и корректное применение юридических понятий в правоохранительной работе – одно из составляющих успеха как в национальных, так и в межгосударственных органах по защите прав и свобод человека.

### *Литература*

1. Азаров А.Я. Права человека. Новое знание. – М.: Общество «Знание» России, 1995. – 255 с.
2. Баглай М.В. Дорога к свободе. – М.: Междунар. отношения, 1994. – 320 с.
3. Бекназар-Юзбашев Т. Права человека и международное право. – М.: Общество «Знание» России, 1996. – 296 с.
4. Гершунский Б.С. Гражданское общество в России: Проблемы становления и развития. Пособие для самообразования. – М.: Педагогическое общество России, 2001. – 460 с.
5. Глобализация: человеческое измерение. – М.: РОССПЭН, МГИМО МИД РФ, 2002. – 112 с.
6. Глушкова С.И. Права человека в России: история, теория, практика. Учебное пособие. – Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2002. – 748 с.

7. Головатенко А. Ю. Права человека и статус личности: история и современность. – М.: Московская школа прав человека, 1999. – 62 с.
8. Действующее международное право. В 3-х томах. Составители Ю.М.Колосов и Э.С.Кривчикова. – М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1997.
9. Демократия и гражданское общество / Пер. с англ.; послесл. М.А.Абрамова / Кин Дж. – М.: Прогресс-Традиция, 2001.
10. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2002. – 152 с.
11. Компас: Пособие по образованию в области прав человека с участием молодежи. – Страсбург: Совет Европы, 2002. – 478 с.
12. Крэнстон М. Права человека. Документы о правах человека. Paris: Editions de la Seine, 1975. – 376 с.
13. Лазутова М.Н. Права человека: история и современность. – М., 1992.
14. Либерализм в классической традиции. /Пер. с англ. / Мизес Л. – М.: Социум; Экономика, 2001.
15. Лукашук И.И., Глобализация, государство, право, XXI век. – М.: Спарк, 2000. – 279 с.
16. Матвеева Т.Д. Международные и национальные инструменты и механизмы защиты прав человека. – М., 1995.
17. Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчикова. – М.: Международные отношения, 2000. – 720 с.
18. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юрид. лит., 1991. – 160 с.
19. Общая теория прав человека. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доктор юридических наук Е.А.Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 520 с.
20. Права человека. История, теория и практика: Учебное пособие. / Отв. ред. Б.Л.Назаров. – М.: Русслит, 1995. – 304 с.
21. Права человека: вопросы и ответы. Лиа Левин, рисунки Плантию. – М.: Издательство «Бином», 1997. – 96 с.



22. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. чл.-корр. РАН Е.А.Лукашевой. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 448 с.
23. Права человека: учебник для вузов / Отв. редактор чл.-корр. РАН, д.ю.н. Е.А.Лукашева. – М.: изд-во НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА•М), 2002. – 573 с.
24. Российское гуманитарное право: Учебное пособие для вузов / В.Н.Белонковский, Н.А.Ефремова, Н.И.Косякова и др.; под ред. Ю.А.Тихомирова (отв. ред.), Н.И.Архиповой, Н.И.Косяковой. – М.: Приор, 1998.
25. Саидов А.Х. Международное право прав человека. – М., 2002. – 98 с.
26. Саидов А.Х. Общепризнанные права человека. Учебное пособие. / Под ред. И.И.Лукашука. – М.: МЗ Пресс, 2002. – 267 с.
27. Словарь прав человека и народов / Отв. ред. Р.А.Тузмухамедов, В.И.Кузнецов. – М.: Международные отношения, 1993. – 240 с.
28. Смирнов С., Блинушов А. Путеводитель по правам человека в Интернете / Ред. С.А.Смирнов. – М.: Права человека, 1999.
29. Создавая социальную демократию. Сто лет Социал-демократической рабочей партии Швеции / Пер. с англ.; Предисл. Лужкова Ю.М.: (Тема) / ВЕСЬ МИР, 2001. – 592 с.
30. Соколов А.Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. – Калининград: «Янтарный сказ», 2002. – 56 с.
31. Суды Европейских сообществ. Избранные решения. /Отв. ред. д.ю.н., проф. Энтин Л. – М.: Издательство НОРМА-М, 2001. – 400 с.
32. Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. Учебник для вузов. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 328 с.
33. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М.: Юристь, 1998. – 456 с.
34. Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. д.ю.н., проф. С.Ю.Кашкина. – М.: Юриспруденция, 2001. – 208 с.
35. Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. – М.: Профессиональное образование, 2002. – 440 с.

### Схема 1. Классификация прав и свобод человека

По времени возникновения	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Первое поколение (<i>конец XVIII в.</i>) <i>Гражданские и политические</i></li> <li>◆ Второе поколение (<i>середина XX в.</i>) <i>Социально-экономические права</i></li> <li>◆ Третье поколение (<i>70-е годы XX в.</i>) <i>Коллективные права (права солидарности)</i></li> </ul>
По сферам общественных отношений	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Гражданские</li> <li>◆ Политические</li> <li>◆ Экономические</li> <li>◆ Социальные</li> <li>◆ Культурные</li> </ul>
По принадлежности к социальным нормам-регуляторам	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Естественные <i>Моральные нормы</i></li> <li>◆ Позитивные <i>Писаное право, юридические нормы</i></li> </ul>
По политико-правовому статусу личности	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Права человека <i>Права каждого индивида</i></li> <li>◆ Права гражданина <i>Права лица, имеющего устойчивую правовую связь с государством</i></li> </ul>
По степени персонификации субъекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Индивидуальные <i>Права отдельного человека</i></li> <li>◆ Коллективные <i>Права социальных общностей</i></li> </ul>
По специальному субъекту – носителю прав	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Права беженцев</li> <li>◆ Права женщин</li> <li>◆ Права ребенка</li> <li>◆ Права инвалидов</li> <li>◆ Права апатридов</li> <li>◆ Права лиц в вооруженных конфликтах</li> <li>◆ Права заключенных</li> <li>◆ Права трудящихся-мигрантов и др.</li> </ul>
По универсальности и закреплению в конституциях и международных нормах	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Основные (конституционные) права человека</li> <li>◆ Производные (неосновные) права</li> </ul>
По возможности временного ограничения	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Абсолютные</li> <li>◆ Относительные</li> </ul>
По роли государства в обеспечении прав и свобод	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Негативные</li> <li>◆ Позитивные</li> </ul>

## II. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Когда в 1945 г. совершенные фашизмом преступления против человечности повлекли за собой создание ООН, священным долгом новой всемирной организации стало содействие уважению к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка или религии.

Права человека красной нитью проходят через Устав ООН (см. п. 3 ст. 1, п. 1b ст. 13, ст. 55с, ст. 56, ст. 68 и ст. 76с в приложении Х.2, стр.374). Преамбула к Уставу и его п. 3 ст. 1 содержат явные упоминания прав человека; кроме того, Устав также особо обязывает Генеральную Ассамблею (п. 1b ст. 13) и ЭКОСОС (ст. 55с) содействовать уважению к правам человека и дает подобный мандат системе опеки (ст. 76с). Посредством Устава все государства-члены ООН юридически связаны в борьбе за полную реализацию всех прав и свобод человека.

### II.1 На пути к системе защиты прав человека

Чтобы создать систему защиты прав человека, была необходима определенная последовательность действий, а именно: а) выработка концепции; б) разработка определения прав человека; в) создание обязательных норм; и г) формирование политической и юридической системы реализации прав человека. В Уставе ООН мы находим норму, выраженную в ст. 1 п. 3, в соответствии с которой ООН должна «осуществлять международное сотрудничество... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии». Эта формулировка в значительной мере привела к исключению проблем соблюдения прав человека из категории «дел, по существу входящих во внутреннюю компетенцию любого государства» (п. 7 ст. 2). Органы ООН компетентны обсуждать эти вопросы. Более того, после создания необходимых механизмов стало возможным иметь дело с фактическими нарушениями прав человека.

Конференция Объединенных Наций в Сан-Франциско предусмотрела в статье 68 Устава ООН создание комиссии по содействию правам человека, первой задачей которой стала разработка международного билля о правах человека (см. III.1, стр.86).

#### *Всеобщая декларация прав человека*

На своей первой сессии в январе 1946 года Генеральная Ассамблея приняла решение о подготовке международного билля о правах. В феврале 1946 г. была создана Комиссия по правам человека (Резолюция ЭКОСОС 5(I) от 16 февраля 1946 г.) На Комиссию была возложена задача подготовки Международного билля о правах человека. Первоначально предполагалось, что это будет один документ. Затем было решено, что Билль должен состоять из трех частей: декларации, в которой провозглашаются общие принципы, пакта (или пактов), которые носили бы обязательный характер для государств, их ратифицировавших, и «мер осуществления», т.е. механизмов контроля выполнения государствами своих обязательств.

Всеобщая декларация прав человека была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (см. полный текст в приложении Х.3, стр.381). Ее назначение – служить «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства» в своих усилиях по обеспечению всеобщего и эффективного признания и соблюдения перечисленных в ней прав и свобод. Декларация была принята 48 голосами, никто не голосовал против. Воздержались при голосовании восемь государств: Белорусская ССР, Польша, Саудовская Аравия, СССР, Украинская ССР, Чехословакия, Югославия и Южно-Африканский Союз.

Имея лишь рекомендательный характер, Декларация сыграла ключевую роль в дальнейшем развитии механизмов защиты прав человека и стала основой, на которой были построены как универсальная, так и региональные международные системы защиты и осуществления прав человека.

Декларация состоит из 30 статей и формулирует общие положения. Она содержит фундаментальные права и свободы: гражданские права (ст. 3-19), политические права (ст. 20-21),

а также экономические, социальные и культурные права (ст. 22-28), не устанавливая никакой иерархии среди них. Основные права, зафиксированные во Всеобщей декларации, стали основой для разработки более 90 международных соглашений, деклараций или других документов в рамках системы ООН (см. схему 2, стр. 83). Среди них такие, как:

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП, в английском написании – CESCR);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (ПГПП, или CCPR);
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД, или CERD);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ, или CEDAW);
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП, или CAT);
- Конвенция о правах ребенка (КПР, или CRC); и
- другие декларации и/или соглашения по таким вопросам, как дискриминация, геноцид, рабство, а также социальное благосостояние, прогресс и развитие.

Дата 10 декабря ежегодно отмечается как Международный день прав человека.

### ***Международный билль о правах***

В 1951 году в целях разрешения трудностей по объединению в одном договоре гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав было решено подготовить два пакта. После многих лет напряженной работы Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему были открыты в 1966 г. для подписания и вступили в силу в 1976 г.

Вместе со Всеобщей декларацией эти два Пакта и Факультативные протоколы образуют Международный билль о правах. Многие государства включили его нормы в свои нацио-

нальные конституции или признают их частью своей правовой системы. Так, напомним еще раз, что, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». В рамках ООН разработано большое число процедур контроля за соблюдением признанных международным сообществом прав человека. В этом контексте можно выделить четыре главных метода:

- рассмотрение докладов государств-участников комитетами независимых экспертов. Проблемы соблюдения гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, устранения дискриминации по расовому и половому признаку, запрещения пыток и им подобные обсуждаются с представителями государств – часто на уровне министров;
- рассмотрение Комиссией по правам человека (см. III.1, стр.86) индивидуальных сообщений о наиболее серьезных нарушениях прав человека, таких как произвольные или внесудебные казни, пытки, исчезновения и произвольные задержания, с помощью специальных докладчиков или рабочих групп. Каждый год свыше тысячи безотлагательных дел передается правительствам срочными сообщениями и намного большее их число посылается почтой. Результаты этих инициатив и ответы правительств содержатся в публикуемых докладах, рассматриваемых в Комиссии по правам человека;
- изучение Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей ситуации с правами человека в определенных государствах или территориях. Например, были рассмотрены ситуации на оккупированных арабских территориях, включая Палестину, в Афганистане, Беларуси, Демократической Республике Конго, Иране, Ираке, Мьянме, Сьерра-Леоне, Туркменистане, Чеченской Республике Российской Федерации, Юго-Восточной Европе и Экваториальной Гвинее, а также с ливанцами, задержанными в Израиле. Для установления

фактов назначаются рабочие группы, комитеты или специальные докладчики. Их сообщения с заключениями и рекомендациями обсуждаются политическими органами ООН, включая Генеральную Ассамблею; и

- рассмотрение органами по правам человека петиций («сообщений») от отдельных лиц и организаций (НПО), которые ссылаются на грубые и систематические нарушения прав человека. В последнее время ежегодно обрабатывается около 100 тыс. таких обращений, на основе которых правительствам направляются запросы. Дела по обращениям готовятся к рассмотрению органами, наделенными соответствующей компетенцией. Эти органы стремятся обнаружить систематические нарушения, требующие дальнейшего вмешательства ООН. Дела о систематических нарушениях прав человека («ситуации») изучаются на закрытых заседаниях Комиссией по правам человека (см. схему 5 и раздел III.1, стр.86).

Таким образом, можно сделать вывод, что ООН путем установления стандартов и осуществления прав человека на международном уровне оказала существенное воздействие на улучшение ситуации с правами человека во многих частях мира. Вместе с сохранением мира и безопасности во всем мире, а также экономическим и социальным развитием, содействие в поощрении и защите прав человека на глобальном, региональном и национальном уровнях составляет одну из трех основных задач ООН. Эта задача подверглась значительному расширению и в мандатах, и в практике работы ООН.

### ***Венская Всемирная конференция по правам человека***

Всемирная конференция по правам человека состоялась в Вене в июне 1993 г. На ней представители более 170 государств собрались впервые за последние 25 лет, чтобы вновь подтвердить свои обязательства по защите прав человека. Конференция недвусмысленно подтвердила универсальность, неделимость, взаимозависимость и взаимосвязанность всех прав и основных свобод человека. Всемирная конференция по правам человека настоятельно призвала правительства включить стандарты, содержа-

щиеся в международных договорах по правам человека, во внутреннее законодательство и укрепить национальные структуры, институты и органы общества, которые играют определенную роль в деле поощрения и защиты прав человека.

Конференция подробно рассмотрела прогресс, достигнутый в области прав человека, и препятствия на пути к их полной реализации, а также применение международных инструментов и эффективность методов и механизмов ООН в области прав человека.

Акцент был сделан на защите прав наиболее уязвимых групп, включая расовые, религиозные и этнические меньшинства, коренные народы, женщин и детей, жертв войны, беднейшие слои населения и инвалидов.

В Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции, было подтверждено, что «поощрение и защиту всех прав человека и основных свобод необходимо рассматривать в качестве первоочередной задачи Организации Объединенных Наций».

### ***Верховный комиссар по правам человека***

Сорок восьмая сессия Генеральной Ассамблеи подтвердила Венскую декларацию и Программу действий. Кроме того, Ассамблея согласилась с предложением Конференции ввести должность Верховного комиссара по правам человека (Резолюция 48/141 от 20 декабря 1993 г.), а также объявила три «десятилетия» в области прав человека: Третье Десятилетие против расизма и расовой дискриминации; Десятилетие коренных народов и Десятилетие образования в области прав человека. В своей резолюции Генеральная Ассамблея перечислила обязанности Верховного комиссара. Они включают:

- проведение в жизнь и защиту эффективного осуществления всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие;
- оказание государствам по их просьбе консультативных услуг, технической и финансовой помощи в области прав человека;

- координацию программ ООН по образованию и информированию общественности в области прав человека;
- активную роль в устранении препятствий на пути к полной реализации прав человека и в предотвращении продолжающихся нарушений прав человека во всем мире;
- участие в диалоге с правительствами с целью гарантировать уважение к правам человека;
- расширение международного сотрудничества в поощрении и защите прав человека;
- координацию деятельности по поощрению и защите прав человека посредством системы ООН, и
- рационализацию, адаптацию, усиление и упрощение механизмов ООН в области прав человека с целью улучшения их эффективности.

Верховный комиссар по правам человека является заместителем Генерального секретаря ООН, его назначает Генеральный секретарь с одобрения Генеральной Ассамблеи. Доклад о деятельности Верховного комиссара по правам человека ежегодно представляется Комиссии по правам человека ООН, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее ООН. Управление Верховного комиссара по правам человека является органом Секретариата ООН (см. схему 4), размещается в Женеве и имеет отделение в Нью-Йорке<sup>1</sup>.

Первым Верховным комиссаром по правам человека был Хосе Айяла Лассо из Эквадора, он исполнял обязанности с апреля 1994 г. по март 1997 г. С сентября 1997 г. по сентябрь 2002 г. должность Верховного комиссара по правам человека занимала Мэри Робинсон из Ирландии. Начиная с 12 сентября 2002 г., Верховным комиссаром по правам человека является Серхио Виейро де Мельо из Бразилии. Он будет исполнять эти обязанности в течение четырех лет и затем может быть назначен на второй срок.

Верховным комиссаром по правам человека назначены представители по вопросам прав человека в Аддис-Абебе, Бангкоке, Бейруте, Претории и Сантьяго. Кроме того, в Яунде

<sup>1</sup> Ранее в Женеве размещался Центр по правам человека ООН, упраздненный в 1997 г. Функции Центра были переданы Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека.

был учрежден Субрегиональный центр по вопросам прав человека и демократии в Центральной Африке.

Адрес Управления Верховного комиссара по правам человека:

Швейцария – Женева  
Office of the High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14 avenue de la Paix  
CH – 1211 Geneva 10, Switzerland  
Тел.: +41 (22) 9179000<sup>1</sup>  
Факс: +41 (22) 9179006  
<http://www.unhchr.ch/>  
E-mail: [webadmin.hchr@unog.ch](mailto:webadmin.hchr@unog.ch)

За период с июня 2000 г. по июнь 2002 г. Управлением Верховного комиссара по правам человека было получено более 103 тыс. жалоб о нарушениях прав человека. В дальнейшем эти жалобы направляются для рассмотрения в соответствующие комиссии и комитеты ООН.

### *Международный уголовный суд<sup>2</sup>*

В 1948 году после Нюрнбергского и Токийского процессов Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций впервые признала необходимость создания постоянного международного суда для рассмотрения преступлений, которые по своей жестокости аналогичны совершенным во время Второй мировой войны. С того времени вопрос о необходимости создания такого суда обсуждался как в Организации Объединенных Наций, так и вне ее. Масштабы, размах и ужасающий характер зверств, совершенных в течение последних 20 лет во многих частях мира, придали импульс процессу создания постоянного механизма для

<sup>1</sup> Здесь и далее все телефонные номера указываются в следующем виде:

**+код\_страны\_если\_не\_Россия (код\_города) номер\_телефона**

Таким образом, код выхода на междугороднюю (сейчас это 8) или международную (8-10) связь не указывается.

<sup>2</sup> По материалам сайта <http://www.un.org/>.

привлечения к ответственности тех, кто совершил такие преступления как геноцид, этнические чистки, обращение в сексуальное рабство и причинение тяжких телесных преступлений, а также для того, чтобы наконец покончить с безнаказанностью, которой столь часто пользуются те, кто стоит у власти.

Совет Безопасности Организации Объединенных Наций отреагировал на события в Руанде и бывшей Югославии, создав трибуналы для привлечения преступников к суду. Однако трибуналы, создаваемые после совершения преступлений, обычно связаны мандатами, которые являются конкретными с точки зрения времени и территории. Создание такого трибунала является сложным, длительным и дорогостоящим мероприятием.

Более эффективным и действенным является создание постоянного суда, наделенного правом привлекать к ответственности лиц, виновных в совершении самых серьезных преступлений, зверств и массовых убийств. Такой суд может быстро принимать меры и содействовать сокращению масштабов или продолжительности насилия; в силу самого своего существования обеспечивая гораздо более высокую степень сдерживания.

В 1994 году Комиссия международного права успешно завершила свою работу над проектом статута Международного уголовного суда и представила проект статута Генеральной Ассамблее. После дальнейшей доработки проекта под эгидой ООН была созвана Дипломатическая конференция полномочных представителей по вопросу об учреждении Международного уголовного суда, которая состоялась в Риме в июне-июле 1998 года. Результатом данной Конференции стал окончательный текст Римского статута Международного уголовного суда, открытый для подписания 17 июля 1998 г. и вступивший в силу 1 июля 2002 г.

По состоянию на апрель 2003 г. Римский статут Международного уголовного суда ратифицирован 89 государствами. Российская Федерация подписала Статут 13 сентября 2000 г., но к моменту выпуска книги еще не ратифицировала.

Международный уголовный суд, учрежденный в качестве независимого органа, компетентен действовать в случае совершения преступлений, подпадающих под его юрисдикцию, без особого на то мандата от Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Он наделен мандатом судить физических лиц, и

привлекать их к ответственности за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества:

- а) преступление геноцида;
- б) преступления против человечности;
- в) военные преступления;
- г) преступление агрессии.

Общее заблуждение состоит в том, что Суд сможет судить только тех, кто совершал такие преступления в прошлом, однако дело обстоит иным образом. Суд будет обладать юрисдикцией только в отношении преступлений, совершенных после вступления в июле 2002 года Статута в силу.

Геноцид определен как ряд запрещенных деяний, таких, как убийство или причинение серьезных телесных повреждений, совершаемых с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу.

В соответствии со Статутом, преступление против человечности включают в себя такие преступления, как истребление гражданского населения, обращение в рабство, пытки, изнасилование, принудительная беременность, преследование по политическим, расовым, национальным, этническим, религиозным или гендерным мотивам и насильственное исчезновение людей, но лишь в рамках широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население.

Требование о «широкомасштабном или систематическом нападении» в случае преступлений против человечности является очень важным, поскольку оно устанавливает более высокий порог и особые масштабы и/или размах для того, чтобы то или иное преступление подпадало под юрисдикцию Суда. Это отличает их от произвольных актов насилия, таких, как изнасилования, убийства или даже пытки, которые порой могут осуществляться даже военнослужащими в форме, но которые в действительности не могут квалифицироваться как преступления против человечности.

Геноцид и преступления против человечности наказуемы независимо от того, совершены они в мирное или в военное время.

Военные преступления охватывают серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 года и другие нарушения, пере-

численные в Статуте, совершенные в крупных масштабах в ходе международных вооруженных конфликтов.

В течение последних 50 лет большинство серьезных нарушений прав человека произошло не в ходе международных вооруженных конфликтов, а в пределах государств. Поэтому в Статут Суда включены современные стандарты международного гуманитарного права, которые квалифицируют в качестве уголовно наказуемых военные преступления, серьезные нарушения, совершенные во время вооруженных конфликтов внутреннего характера, когда они совершаются в рамках плана или политики или в крупных масштабах, исключая внутренние отдельные и спорадические акты насилия или беспорядки.

Агрессия была включена в качестве одного из преступлений, на которые распространяется юрисдикция Суда. Однако сначала государства-участники должны достичь соглашения по двум следующим моментам: определение понятия агрессии, которое оказалось сложным, и условия, при которых Суд может осуществлять свою юрисдикцию. В настоящее время рассматриваются несколько предложений. Некоторые страны считают, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и с учетом мандата, которым Устав наделяет Совет Безопасности, только Совет имеет право определять факт совершения акта агрессии. Если по этой позиции будет достигнуто согласие, то тогда необходимо будет определение Совета, прежде чем Суд сможет принять какие-либо меры. Другие страны считают, что такими полномочиями должен быть наделен не только Совет Безопасности. В настоящее время рассматриваются предложения о предоставлении такой функции Генеральной Ассамблее или Международному Суду в том случае, когда были выдвинуты обвинения в агрессии, а Совет Безопасности в течение определенного времени не принял меры. Подготовительная комиссия продолжит свою работу над вопросом об агрессии.

Определения преступлений в Статуте являются результатом многих лет упорной работы, которую проводили многие делегации и их эксперты. Каждое определение четко сформулировано, с тем чтобы отразить действующие нормы международного права и отвечать требованию определенности в уголовном праве. Судьи Суда должны строго толковать опре-

деления и не применять их по аналогии. Цель заключается в установлении объективных международных стандартов, не оставляющих места для произвольных решений. В случае неопределенности эти определения должны толковаться в пользу подозреваемого или обвиняемого.

При разработке Статута был проявлен значительный интерес к распространению юрисдикции Суда на терроризм, однако было решено не делать этого. В настоящее время, в дополнение к различным договорам, запрещающим многие конкретные акты терроризма, и с учетом событий 11 сентября 2001 г. государства-члены Организации Объединенных Наций занимаются разработкой всеобъемлющей конвенции о борьбе с терроризмом. На одной из будущих конференций по обзору, если государства примут соответствующее решение, юрисдикция Суда может быть распространена на преступление терроризма.

Согласно принципу дополняемости, Международный уголовный суд будет действовать лишь в тех случаях, когда национальные суды не могут или не готовы осуществлять юрисдикцию. Если национальный суд готов и может осуществлять юрисдикцию, Международный уголовный суд не может вмешиваться, и перед ним не могут предстать граждане этого государства, за исключением ситуаций, переданных ему Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, действующим на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Основания для приема дела к производству Судом указаны в Статуте, и условия, регулирующие вопросы неспособности и нежелания, тщательно определены во избежание произвольных решений. Кроме того, обвиняемые лица и заинтересованные государства, независимо от того, являются ли они участниками Статута или нет, могут оспаривать юрисдикцию Суда или приемлемость дела к производству. Они имеют также право подавать апелляции на любые связанные с этим решения.

В Римском статуте изложены четкие условия, когда Суд может осуществлять свою юрисдикцию, а также конкретные требования касательно того, когда он может это делать. Существует много гарантий для предотвращения явно необоснованных или политически мотивированных процессов, при этом предусмотрено много разных возможностей для протестов. Когда государство

ратифицирует Статут, оно соглашается признавать юрисдикцию Суда в отношении преступлений, перечисленных в нем. Суд может осуществлять свою юрисдикцию в ситуациях, которые отвечают одному из следующих условий: одной или несколькими сторонами являются государства-участники; обвиняемый является гражданином государства-участника; преступление совершено на территории государства-участника; или государство, которое не является участником Статута, решило признать юрисдикцию Суда в отношении конкретного преступления, совершенного на его территории или его гражданином. Однако эти условия не применяются, когда Совет Безопасности, действуя на основании главы VII Устава, передает ту или иную ситуацию Прокурору.

Международный уголовный суд располагается в Гааге<sup>1</sup> и является самостоятельным по отношению к Организации Объединенных Наций органом. Согласно Статуту, расходы Суда будут покрываться за счет начисленных взносов государств-участников и добровольных взносов правительств, международных организаций, физических лиц, корпораций и других образований. В особых случаях средства могут выделяться Организацией Объединенных Наций при условии одобрения Генеральной Ассамблеей, когда это связано с расходами, понесенными из-за передачи «ситуации» Суду Советом Безопасности. Взносы государств-участников будут начисляться на основе шкалы, утвержденной Организацией Объединенных Наций для ее регулярного бюджета, од-

---

<sup>1</sup> Хотелось бы сразу уберечь многих от одной ошибки, проистекающей из низкой правовой культуры населения России. Широко распространенным заблуждением, которое неумышленно поддерживается различными средствами массовой информации, популярной литературой, учебными пособиями, является убеждение, что Международный Суд, учрежденный в 1945 г. и располагающийся также в Гааге, является инстанцией, куда можно обратиться с жалобой на нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Глава II Статута Международного Суда, определяющая его компетенцию, и п.1 ст. 34 в частности, устанавливает, что **только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом.**

Обращение государств в Суд является факультативным, т.е. это не обязанность, а право государств. Государства передают спор на разрешение Суда на основании специально заключенного ими соглашения. Около 60 государств признают юрисдикцию Суда по ряду вопросов в качестве обязательной в т.ч. РФ по ряду международных договоров.

нако любое государство может по своему желанию добровольно выделить дополнительные средства.

Первая сессия Ассамблеи государств-участников Суда была проведена в сентябре 2002 года. 7 февраля 2003 г. Ассамблея государств-участников избрала в Международный уголовный суд восемнадцать судей, срок полномочий которых начинается с 11 марта 2003 г. К августу 2003 года будут выбраны или назначены основные должностные лица и сотрудники Суда, включая Прокурора и Секретаря, которые приступят к выполнению своих обязанностей.

С 1995 года в процессе учреждения Суда участвовала крупная коалиция неправительственных организаций. Они установили тесные рабочие отношения с делегациями, организовывали брифинги и публиковали брошюры, доклады и документы по различным темам, вызывающим особый интерес. НПО внесли существенный вклад в работу и придали импульс проводимым в ее рамках переговорам. Ожидается, что многие из них будут активно участвовать в кампании, направленной на обеспечение ратификации Статута максимально большим числом государств.

### ***Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников<sup>1</sup>***

Мандат Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников определен в резолюции 2000/61 Комиссии по правам человека, принятой 26 апреля 2000 г. В пункте 3 этой резолюции Специальному представителю предлагается представлять доклады о положении правозащитников во всех частях мира и о возможных средствах усиления их защиты при полном соблюдении Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998 г., см. стр.389).

Основными направлениями деятельности Специального представителя являются:

---

<sup>1</sup> По материалам сайта <http://www.hri.ru/>



- поиск, получение, рассмотрение информации о положении и правах всех лиц, которые индивидуально или совместно с другими занимаются поощрением и защитой прав человека и основных свобод, а также представление ответов на такую информацию;
- налаживание сотрудничества и ведение диалога с правительствами и другими заинтересованными сторонами относительно поощрения и эффективного осуществления Декларации;
- подготовка рекомендаций относительно эффективных стратегий улучшения защиты правозащитников и принятие последующих мер по этим рекомендациям.

Методы работы Специального представителя во многом основаны на методах, используемых другими тематическими механизмами, и должным образом учитывают особенности его мандата. Сообщения представляют собой направляемые правительствам призывы к незамедлительным действиям и письма с указанием предполагаемых нарушений (по состоянию на февраль 2003 г. в адрес Российской Федерации было послано 15 таких сообщений, на 4 из которых поступили ответы). В особо серьезных случаях Специальный представитель также делает заявления для печати. Он посещает отдельные государства и осуществляет миссии на места, опираясь на существующие протоколы и критерии в той мере, в какой они применимы к его мандату. Специальный представитель прилагает самые активные усилия для того, чтобы максимально широко использовались имеющиеся у него возможности, и устанавливает прямой контакт с правительствами, компетентными органами и учреждениями, а также с упомянутыми выше организациями.

Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников признает важное значение деятельности правозащитных НПО для осуществления своего мандата и высоко ценит их помощь. НПО являются одним из главных источников информации для Специального представителя. Правовые рамки мандата целесообразнее всего устанавливать в сотрудничестве с НПО, многие из которых уже создали специальные программы и сети по защите правозащитников. Кроме того, Специальный представитель налаживает связи с правозащитными центрами и учреждениями, а

также пользуется их знаниями и опытом для определения сферы действия своего мандата.

Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников Хина Джилани (Пакистан) была назначена на эту должность 18 августа 2000 г. сроком на три года.

Контактные данные:

<p>Швейцария – Женева          The Special Representative of the Secretary-General          on Human Rights Defenders          Office of the High Commissioner for Human Rights          United Nations          1211 Geneva 10, Switzerland          Факс: +41 (22) 9179006</p>
--

### *Итоги и проблемы*

Деятельность ООН в области прав человека сегодня нацелена в основном на практическое осуществление разработанных в прошлые годы международных стандартов. Эта работа сосредоточена на создании условий, необходимых для процесса осуществления и для формирования всеобщей культуры прав человека. Все это, надо надеяться, приведет к значительному сокращению нарушений прав человека во всем мире. С одной стороны, нужно стремиться ко всеобщей ратификации различных соглашений в области прав человека; с другой стороны, необходимо дальнейшее усиление эффективности осуществления прав человека посредством Комиссии ООН по правам человека, договорных органов по правам человека, превентивной дипломатии и участия неправительственных организаций, включая также улучшение координации в рамках системы ООН.

За последние два с половиной десятилетия мы стали свидетелями значительного расширения деятельности ООН в области прав человека. Это относится не только к системе договоров по правам человека, но и к работе ООН в целом.

Такое развитие событий признается наиболее внушительным достижением ООН в сфере прав человека. Другие показатели, такие как число государств-участников одиннадцати основных инструментов, которое достигло общего количества 1260 на апрель 2003 г. (см. список в Приложении X.6, стр.534), являются хорошими индикаторами этого развития. В своей Резолюции 43/115 Генеральная Ассамблея ООН заявила, что «эффективное применение инструментов в области прав человека, предполагающих периодическую отчетность государств-участников соответствующим договорным органам и эффективное функционирование самих договорных органов, не только расширяет международную ответственность в области защиты и поощрения прав человека, но также обеспечивает государства-участники ценной возможностью пересмотреть политику и программы, воздействующие на защиту и поощрение прав человека, и проводить соответствующее урегулирование».

Вместе с тем, на сегодняшний день система контроля за выполнением соглашений ООН в области прав человека (см. схему 3) находится в кризисном состоянии, поэтому должны быть предприняты дополнительные меры, чтобы в дальнейшем гарантировать эффективную реализацию механизмов ООН по правам человека:

- Отмечается несоблюдение многими государствами-участниками сроков подачи докладов. Договорные органы сталкиваются с серьезными трудностями в исправлении такого положения дел. Необходимо также «наступление» на проблему докладов, не отвечающих требованиям: например, доклад на одну страницу не может служить серьезной основой для обсуждения.
- С другой стороны, возрастает бремя, наложенное на многие государства расширением и взаимным «перекрыванием» обязательств по докладам. Право на свободу ассоциаций, например, признается в пяти соглашениях; кроме того, оно упоминается в конвенциях, посвященных правам ребенка и трудящихся-мигрантов, а также в двух конвенциях Международной организации труда.
- Финансовые ресурсы (чуть более полутора процентов от всего бюджета ООН) недостаточны для эффективно-

го функционирования договорных органов. Некоторым договорным органам не хватает отведенного времени для тщательного рассмотрения на заседаниях всех поставленных перед ними вопросов. Существуют также проблемы укомплектованности персоналом Управления Верховного комиссара по правам человека.

- Общественность должна лучше информироваться о работе договорных органов. Одной из мер должно стать облегчение доступа к ежегодным докладам таких органов и приведение их к большей удобочитаемости.

Мы перечислили лишь некоторые из главных проблем. Хотелось бы надеяться, что эти вопросы будут серьезно обсуждаться на заседаниях ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи ООН с целью разработки новых современных процедур в области реализации прав человека. Совершенствование и усиление механизмов ООН по правам человека остается одним из основных приоритетов в реформировании ООН.

### *Литература*

1. Аннан Кофи А. Генеральный секретарь ООН. Общая судьба – новая решимость. Годовой доклад о работе Организации за 2000 год. Нью-Йорк, Департамент общественной информации ООН, 2000.
2. Аннан Кофи. А. Генеральный секретарь ООН. Годовой доклад о работе Организации. 2001 год (A/56/1). Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2002.
3. Бутрос-Гали Бутрос. Организация Объединенных Наций и права человека. Информационный центр ООН в Москве, Департамент общественной информации ООН, 1995.
4. Всемирная конференция по правам человека. Венская декларация и Программа действий. Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 1995.
5. Всеобщая декларация прав человека и Россия. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (23-24 ноября 1998 г., Москва). – М., 1999.

6. Гусейнов Л.Г. Международные обязательства государств в области прав человека. – Баку: Nüquq ədəbiyyatı, 1998. – 188 с.
7. Декларация и доклад генерального секретаря ООН о правозащитниках. – М.: Московская школа прав человека, 2001.
8. Деятельность УВКБ ООН в Российской Федерации и Республике Беларусь. УВКБ ООН в Москве, 2000.
9. Деятельность УВКБ ООН в Российской Федерации и Республике Беларусь. УВКБ ООН в Москве, 2001.
10. Джонсон Г., Симонидес Я. Всеобщая декларация прав человека. 45-я годовщина: 1948-1993. Предисловие Генерального директора ЮНЕСКО Федерико Майора. – М.: Интерпракс, 1994.
11. Карташкин В.А. Международная защита прав человека. – М., 1976.
12. Костенко Н.И. Международный уголовный суд. – М.: Институт государства и права РАН, «Издательство ПРИОР», 2002. – 272 с.
13. Куликов Р. О международно-правовой ответственности за нарушение прав человека. – М., 1979.
14. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Универс», 1993. – 384 с.
15. Манов Б.Г. ООН и содействие осуществлению соглашений о правах человека. – М., 1986.
16. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – 672 с.
17. Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. Выпуск 2. – М.: Международные отношения, 1993.
18. Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА•М, 1998.
19. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д.ю.н. проф. В.А.Карташкин, д.ю.н., проф. Е.А.Лукашева. – 2-е изд., доп. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА•М), 2002. – 944 с.
20. Международные организации системы ООН. – М., 1990.

21. Мы, народы Объединенных Наций...– М.: Международная жизнь, 1995.
22. Национальные учреждения по правам человека. Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 1995.
23. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. – М.: Дело, 1998.
24. Образ и реальность. Вопросы и ответы об Организации Объединенных Наций. – М.: Информационный центр ООН в Москве, 1999.
25. Организация Объединенных Наций. Основные факты. Справочник. Пер. с англ. – М.: Издательство «Весь мир», 2000. – 424 с.
26. Организация Объединенных Наций: Всемирная конференция по правам человека. Венская декларация и Программа действий. Июнь 1993 г. С выступлением Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Бутроса Бутроса Гали на открытии конференции. Нью-Йорк, Департамент общественной информации ООН: сентябрь 1995.
27. Права и свободы личности. Международные документы. Комментарии. Библиотечка «Российской газеты» № 19. – М., 1998.
28. Права человека и работа в социальной сфере. Пособие для училищ по подготовке социальных работников и для работников социальной сферы. Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 1995.
29. Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. Варшава, БДИПЧ.
30. Права человека. Вопросы и ответы. Нью-Йорк, 1990.
31. Права человека. Изложение фактов – специализированное тематическое издание ООН. – Нью-Йорк. 1981-1998 гг.
32. Права человека. Основные международные документы. – М.: Международные отношения, 1990.
33. Права человека: Сб. междунар. – правовых док. / Сост. Щербаков В.В. – Мн.: Белфранс, 1999. – 1146 с.
34. Рудинский Ф.М. Универсальная концепция прав человека и современная Россия. Сборник научных трудов юридиче-

ского факультета Московского городского педагогического университета. Книга I. – М.: Логос, 1998.

35. Свобода личности в праве. Исследование по вопросу об обязанностях личности перед обществом и ограничениях прав и свобод человека по статье 29 Всеобщей декларации прав человека. Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 1993.
36. СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М.: Международные отношения, 1989.
37. Центр по правам человека: Сборник международных договоров. Нью-Йорк и Женева: ООН, 1994. (2 тома).
38. Шреплер Х.А. Международные организации: Справочник / Пер. с нем. С.А.Тюпаева. – М.: Международные отношения, 1995. – 320 с.

## II.2 ООН и неправительственные организации<sup>1</sup>

Важность работы с неправительственными организациями и при их посредничестве как неотъемлемой части информационной деятельности ООН получила признание еще в 1946 г., когда был создан Департамент общественной информации (далее – ДОИ). Своей резолюцией № 13 (1) Генеральная Ассамблея обязала ДОИ и его отделения «...активно содействовать и оказывать помощь информационным органам различных стран, просветительным учреждениям и другим правительственным и неправительственным организациям разного рода, заинтересованным в распространении информации об Объединенных Нациях. В этих и других целях он должен иметь полностью оборудованный справочный отдел, инструктировать или направлять лекторов и предоставлять в пользование этих учреждений и организаций свои издания, документальные фильмы, короткометражные фильмы, плакаты и другие наглядные пособия».

27 мая 1968 г. Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1297 (XLIV), призывающую ДОИ к предоставлению ассоциированного статуса какой-либо неправительственной организации, исходя из духа и буквы резолюции 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г., в которой говорилось, что неправительственная организация должна поддерживать работу ООН и содействовать распространению знаний принципов ООН и ее деятельности, и это должно соответствовать собственным задачам и целям неправительственной организации, ее существу, компетенции и деятельности.

Отношения НПО с организациями и учреждениями системы ООН различаются в зависимости от их целей, местонахождения и мандата.

Более 1 500 неправительственных организаций, осуществляющих широкие информационные программы по вопросам, стоящим на повестке дня ООН, имеют ассоциированный статус при Департаменте общественной информации (ДОИ) Секретариата ООН, что предоставляет ООН еще одну возможность поддерживать связь с людьми во всем мире. ДОИ помогает таким НПО получать доступ к информации и распро-

---

<sup>1</sup> По материалам Департамента общественной информации ООН.

странять информацию по широкому кругу вопросов, в решении которых участвует ООН. Это способствует лучшему пониманию в широких слоях мировой общественности целей и задач всемирной организации.

### ***Сотрудничество неправительственных организаций с Департаментом общественной информации ООН***

Между Департаментом общественной информации и неправительственными организациями поддерживается постоянное сотрудничество. Неправительственные организации, имеющие ассоциированный статус при ДООИ, предоставляют своим членам информацию об ООН, способствуя, таким образом, распространению знаний об Организации Объединенных Наций и мобилизации поддержки ей на низовом уровне. Распространение информации об ООН включает в себя:

- популяризацию во всем мире деятельности ООН в таких областях, как защита и укрепление мира и безопасности, экономическое и социальное развитие, права человека, гуманитарные вопросы и международное право;
- содействие проведению мероприятий в рамках объявленных Генеральной Ассамблеей ООН памятных дат и посвященных определенным темам международных годов с целью привлечения внимания мировой общественности к важным проблемам, стоящим перед человечеством.

### ***Ассоциированный статус НПО при ДООИ***

Ассоциированный статус при ДООИ может быть предоставлен неправительственным организациям, которые:

- разделяют идеалы Устава ООН;
- не ставят целью своей деятельности получение прибыли;
- продемонстрировали свой интерес к решению проблем, стоящих на повестке дня ООН, а также возможность распространять свои информационные материалы среди широких или специализированных аудиторий, таких как работники сферы образования, представители средств массовой информации, политики или представители деловых кругов;

- имеют твердое намерение и возможности осуществлять эффективные информационные программы, посвященные деятельности ООН, посредством публикации бюллетеней, брошюр и информационных листов, организации конференций, семинаров и круглых столов и привлечения к сотрудничеству средств массовой информации.

Неправительственная организация, которая отвечает установленным критериям, должна направить из своего центрального учреждения официальное письмо на имя руководителя Отдела неправительственных организаций в Департаменте общественной информации с выражением ее стремления к получению ассоциированного статуса при ДООИ. В письме следует указать причины, которые побуждают данную организацию стремиться к получению такого ассоциированного статуса, а также дать краткое изложение информационной программы данной неправительственной организации. К письму необходимо приложить по меньшей мере шесть образцов недавно выпущенной информационной продукции этой организации. Рекомендательные письма других департаментов, программ и специальных учреждений ООН и/или информационных центров ООН и информационных служб ООН окажут существенную помощь при рассмотрении заявления.

Заявления и другие документы неправительственных организаций о предоставлении им ассоциированного статуса можно направить в Информационный центр ООН в Москве. Информцентр рассматривает заявку и исходя из своего знания местных условий, он предоставляет Департаменту общественной информации свои рекомендации по существу таких заявлений. Обращения и письма неправительственных организаций по вопросу о предоставлении им ассоциированного статуса при Департаменте общественной информации ООН должны направляться по адресу:

Директору Информационного центра ООН в Москве  
Глазовский пер. 4/16  
г.Москва, 121002  
Тел.: (095) 241-28-94, 241-25-37  
Факс: (095) 230-21-38  
e-mail dpi-moscow@unic.ru  
<http://www.unic.ru/>

Заявку можно также направить напрямую руководителю Отдела неправительственных организаций в Департаменте общественной информации ООН по адресу:

Соединенные Штаты – Нью-Йорк  
Chief, NGO Section  
Department of Public Information  
Room S-1070L  
United Nations, New York NY10017 (United States)  
Тел.: +1 (212) 963-6842  
Факс: +1 (212) 963-6914  
e-mail [dpingo@un.org](mailto:dpingo@un.org)  
<http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/dpingo.htm>

Комитет ДООИ по неправительственным организациям рассматривает поступившие заявки на своем очередном заседании. Организации, подавшие заявления, незамедлительно извещаются о результатах их рассмотрения. После этого организациям, получившим ассоциированный статус при ДООИ, предлагается назначить своего основного представителя при Департаменте и его заместителя.

Обращаем внимание руководителей НПО на то, что предоставление неправительственной организации ассоциированного статуса при ДООИ не означает включение ее в систему ООН и не дает такой организации или ее сотрудникам права на какие-либо привилегии, иммунитеты, особый статус либо финансирование деятельности и поездок.

### ***Исполком ДООИ/НПО***

Сообщество неправительственных организаций, имеющих ассоциированный статус при ДООИ, избирает Исполнительный комитет ДООИ/НПО, состоящий из 18 членов, который выполняет консультативные функции, отвечает за связь и передачу информации и представляет интересы неправительственных организаций, имеющих ассоциированный статус при ДООИ. Члены этого комитета представляют НПО из всех частей света и избираются из числа их представителей в Нью-Йорке на два

года. Исполнительный комитет поддерживает сотрудничество с секцией ДООИ/НПО по вопросам осуществления программ, мероприятий и инициатив, представляющих взаимный интерес, включая проведение ежегодной Конференции ДООИ/НПО.

Исполнительный комитет ДООИ/НПО не является частью Департамента общественной информации. Связь неправительственных организаций с Департаментом общественной информации не зависит от их отношений с Исполнительным комитетом. Неправительственные организации, имеющие ассоциированный статус при ДООИ, приглашаются поддерживать регулярные контакты с секцией ДООИ/НПО.

### ***Помощь ДООИ/НПО***

Секция ДООИ/НПО в штаб-квартире ООН предоставляет ряд услуг организациям, имеющим ассоциированный статус при Департаменте общественной информации. В частности, эта секция:

- Организует и координирует в сотрудничестве с Исполнительным комитетом ДООИ/НПО ежегодную Конференцию ДООИ по неправительственным организациям. В рамках этого международного форума для обсуждения глобальных вопросов собираются ответственные сотрудники учреждений системы ООН, представители видных международных НПО, ученые и представители крупнейших средств массовой информации.
- Организует в ООН еженедельные брифинги для неправительственных организаций по глобальным вопросам. На таких брифингах выступают ответственные сотрудники учреждений системы ООН, представители государств – членов ООН и неправительственных организаций, имеющих большой опыт в решении тех или иных вопросов.
- Обеспечивает представителей НПО и их заместителей пропусками, дающими им право присутствовать на всех открытых заседаниях органов ООН; дает доступ к материалам фото-, видео- и аудиобиблиотек ДООИ и библиотеки им. Дага Хаммаршельда, а также, в качестве наблюдателей, на заседания более 20 комитетов НПО, организованных КОНПО – Конференцией неправ-

- вительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС.
- Координирует совместные информационные программы ДООИ/НПО.
  - Ежегодно проводит ознакомительные курсы для новых представителей неправительственных организаций.
  - Ежегодно публикует справочник ДООИ/НПО, в котором все неправительственные организации, имеющие ассоциированный статус, указаны в алфавитном порядке, по регионам и по проблемам, в решении которых они специализируются.
  - Осуществляет оперативно-функциональное обеспечение Центра НПО в Нью-Йорке, который отвечает за:
    - доступ к текущим документам и пресс-релизам ООН;
    - регулярную почтовую рассылку информационных материалов ООН в штаб-квартиры всех ассоциированных НПО;
    - выдачу во временное пользование материалов видеобиблиотеки, в которой собрано большое количество фильмов ООН;
    - доступ к постоянно обновляемой подборке публикаций учреждений системы ООН.

Центр ДООИ/НПО находится по адресу:

Соединенные Штаты – Нью-Йорк  
Room L-1B-31  
United Nations, New York, NY 10017 (United States)  
Тел.: +1 (212) 963-7233 / 7234 / 7078  
Факс: +1 (212) 963-2819

### ***Обязанности неправительственных организаций, имеющих ассоциированный статус при ДООИ***

Со времени основания ООН на конференции в Сан-Франциско неправительственные организации сделали очень много полезного для привлечения внимания международного

сообщества к важным международным вопросам. Они предлагали новые идеи и программы, способствовали распространению информации и мобилизации общественной поддержки деятельности ООН и ее специализированных учреждений. Получение неправительственной организацией ассоциированного статуса при ДООИ предполагает, что такая НПО посвятит часть своих информационных программ распространению знаний о деятельности ООН, ее задачах и принципах. Кроме того, они должны информировать о своей деятельности секцию ДООИ/НПО, регулярно предоставляя образцы своих информационных материалов, имеющих отношение к деятельности ООН. Эти материалы следуют также направлять для изучения в Центр ДООИ/НПО.

### ***Консультативный статус НПО при ЭКОСОС***

Многие неправительственные организации, работающие в области экономического и социального развития, смогли выполнить требования, необходимые для предоставления им консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете.

Статья 71 Устава ООН предусматривает, что «Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию». Эти мероприятия регулируются резолюцией ЭКОСОС 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г., которая предусматривает возможность предоставления неправительственным организациям консультативного статуса при ЭКОСОС, а также проведения ими консультаций с секретариатом этого органа ООН.

Позднее, в июле 1996 г., в результате трех лет переговоров ЭКОСОС пересмотрел старую схему проведения консультаций с НПО. В результате была принята резолюция 1996/31, в которой предусматриваются новые правила проведения консультаций между ЭКОСОС и неправительственными организациями. В ней изложены стандартные условия аккредитации неправительственных организаций на конференциях ООН, упрощен процесс подачи заявлений для получения консультативного статуса при ЭКОСОС. Кроме того, резолюция предоставляет на-

циональным НПО право обращаться с просьбой о получении такого статуса. «Общий статус» предоставляется крупным международным неправительственным организациям, которые занимаются практически всеми вопросами, находящимися на повестке дня ЭКОСОС. «Особый консультативный статус» предоставляется тем неправительственным организациям, которые специализируются в области лишь некоторых вопросов, входящих в компетенцию ЭКОСОС. Ограниченный статус предоставляется неправительственным организациям, которые, по мнению ЭКОСОС, могут периодически помогать ему в работе.

Другим результатом решений, принятых в июле 1996 г., было решение ЭКОСОС 1996/297, в котором содержалась рекомендация Генеральной Ассамблеи рассмотреть на своей сорок первой сессии вопрос о широком участии НПО в работе ООН с учетом опыта, полученного в результате консультативных мероприятий между НПО и ЭКОСОС. Впоследствии в рамках Рабочей группы Генеральной Ассамблеи по укреплению системы ООН была создана подгруппа по неправительственным организациям. Эта подгруппа, работа которой ведется и в настоящее время, занимается изучением вопросов, связанных с участием НПО в работе Организации Объединенных Наций.

ЭКОСОС принимает решения о предоставлении НПО консультативного статуса на основании рекомендаций межправительственного Комитета по неправительственным организациям. Этот комитет, куда входят 19 государств-членов ООН, проводит свои заседания ежегодно. За дополнительной информацией по этому вопросу следует обращаться или в Информационный центр ООН в Москве или по адресу:

Соединенные Штаты – Нью-Йорк  
Non-Governmental Organizations Unit  
Division for Policy Coordination and ECOSOC Affairs,  
DPCSD Room DCI-1070  
United Nations  
New York, NY 10017  
United States

КОНПО, или Конференция неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, является выразителем мнения сообщества НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС. Целью этой конференции является создание наилучших возможностей для деятельности неправительственных организаций и обеспечение соответствующих условий для осуществления ими своих консультативных функций, а также организация встреч для обмена мнениями по вопросам осуществления консультативного процесса и другим проблемам, представляющим взаимный интерес.

### *Участие НПО в заседаниях в Женеве и Нью-Йорке*

Неправительственные организации с консультативным статусом могут посещать все открытые заседания комиссий, комитетов, и рабочих групп по правам человека. Их основная деятельность включает в себя:

- лоббирование решений, включая предложение формулировок для использования;
- созыв параллельных неофициальных встреч с экспертами, представителями правительств и неправительственных организаций для рассмотрения действий по определенным странам или темам;
- представление докладов по специальным процедурам, например, специальному докладчику по торговле детьми;
- встречи со специальными докладчиками по темам и странам.

Неправительственные организации могут играть важную роль, участвуя в подготовке периодического доклада государства-участника. Они могут:

- подталкивать министерство, ответственное за подготовку доклада, к его своевременному представлению;
- гарантировать, что доклад, а также протокол дебатов Комитета по докладу и заключительные замечания будут распространены в соответствующем государстве;
- представить альтернативный доклад параллельно с докладом государства-участника;



- подать информацию в рабочие группы, которые собираются в конце каждой сессии для подготовки следующей;
- посещать заседания, на которых рассматриваются доклады государств-участников (хотя НПО не вправе делать никаких заявлений, возможны консультации с членами комитета в кулуарах и неофициальная постановка проблем для обсуждения при рассмотрении доклада государства-участника).

Различным неправительственным организациям рекомендуется концентрировать свои усилия, «говорить в один голос». Чем больше неправительственных организаций сотрудничает и расширяет диалог между собой, тем большее влияние они могут оказать при устном или письменном изложении проблем экспертам и представителям государств.

## **Документ 1**

### **Руководство по Программе практики в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека<sup>1</sup>**

В Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека проводится практика (интернатура) для аспирантов, специализирующихся в области прав человека. Эта практика предназначена:

- для содействия лучшему пониманию практикантами проблем прав человека и работы Управления Верховного комиссара ООН по правам человека;
- для обеспечения системы прав человека ООН помощью и вкладом выдающихся молодых студентов, специализирующихся в области, связанной с их собственной работой.

Практиканты распределяются в соответствии с потребностями Управления и собственными интересами. Они привлекаются, среди прочего, к составлению докладов и подготовке исследований, обслуживанию встреч, поддержке полевых операций и другой повседневной работе. Практиканты, вовлеченные в обслуживание ежегодных сессий Комиссии по правам человека, имеют разнообразные обязанности, включая помощь в подготовке резюме ежедневных встреч и анализ главных тенденций дебатов. Они должны корректировать список выступающих и составлять ежедневные пресс-релизы.

Участники программы отбираются из числа заявителей, поддержанных своими научными учреждениями. Они должны иметь высшее образование по соответствующей дисциплине, например, по международному праву, политологии, истории или социологии. Предпочтение отдается тем, кто в пределах своей дисциплины уже изучал права человека. Кандидаты должны хорошо владеть по крайней мере двумя из шести официальных языков ООН. Они должны уметь составлять документы на английском или французском языке. Желательно

---

<sup>1</sup> Источник: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

знание других официальных языков. Практикант должен быть старше 18 лет.

Практика не оплачивается. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека не обеспечивается бюджетом по этой статье. Получение необходимых виз, затраты на дорогу и проживание обеспечивается также за счет практиканта или поддерживающего его учреждения.

В Отделении ООН в Женеве практиканты работают полную рабочую неделю, как и обычные сотрудники, и несут такие же обязанности. Они связаны теми же обязательствами, что и штатные сотрудники, и должны, в частности считать конфиденциальной любую неопубликованную информацию, которая становится им известна в процессе практики. Они не вправе публиковать отчеты или документы на основе полученной информации, не получив на это разрешения ООН.

Максимальное число практикантов, одновременно стажирующихся в Управлении, в любой момент равно 24. Отбор кандидатур проводится два раза в год: в мае-июне на третий и четвертый кварталы текущего года и в ноябре-декабре на первый и второй кварталы следующего года. Минимальный период практики составляет три месяца и может быть продлен один раз еще на три месяца.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека проводит обучение отобранных кандидатов посредством ряда инструктажей, организованных Координатором программы. Более того, практиканты работают под руководством куратора, который отвечает за их обеспечение должностной инструкцией и планом работы. После завершения практики от куратора и практиканта требуется подготовить отчет.

В конце практики ее участники заполняют анкету по оценке своей командировки и подают ее Координатору Программы практики.

В течение практики и последующих после ее окончания шести месяцев ее участники не могут быть приняты на постоянную или временную должность в ООН.

Кандидаты для прохождения практики должны подать следующие документы:

а) сопроводительное письмо-мотивацию, объясняющее, почему они подают заявку, с указанием преимуществ, которые даст кандидату прохождение практики, и целей карьерного роста;

б) должным образом заполненное Заявление о прохождении практики;

в) копии дипломов и список прослушанных курсов;

г) образец исследовательской работы.

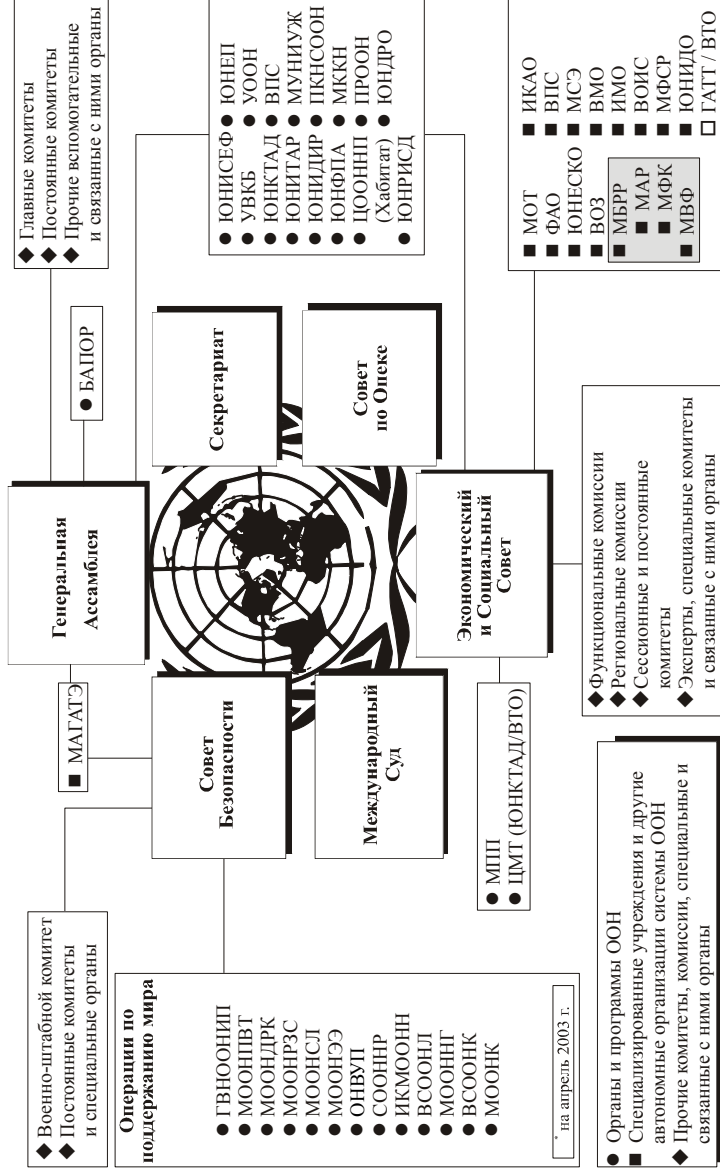
Крайние сроки подачи заявок – 30 апреля для отбора в мае-июне и 31 октября для отбора в ноябре-декабре.

После внимательного изучения поданных документов о положительном решении сообщается автору заявки.

Заинтересованные аспиранты могут обращаться по адресу:

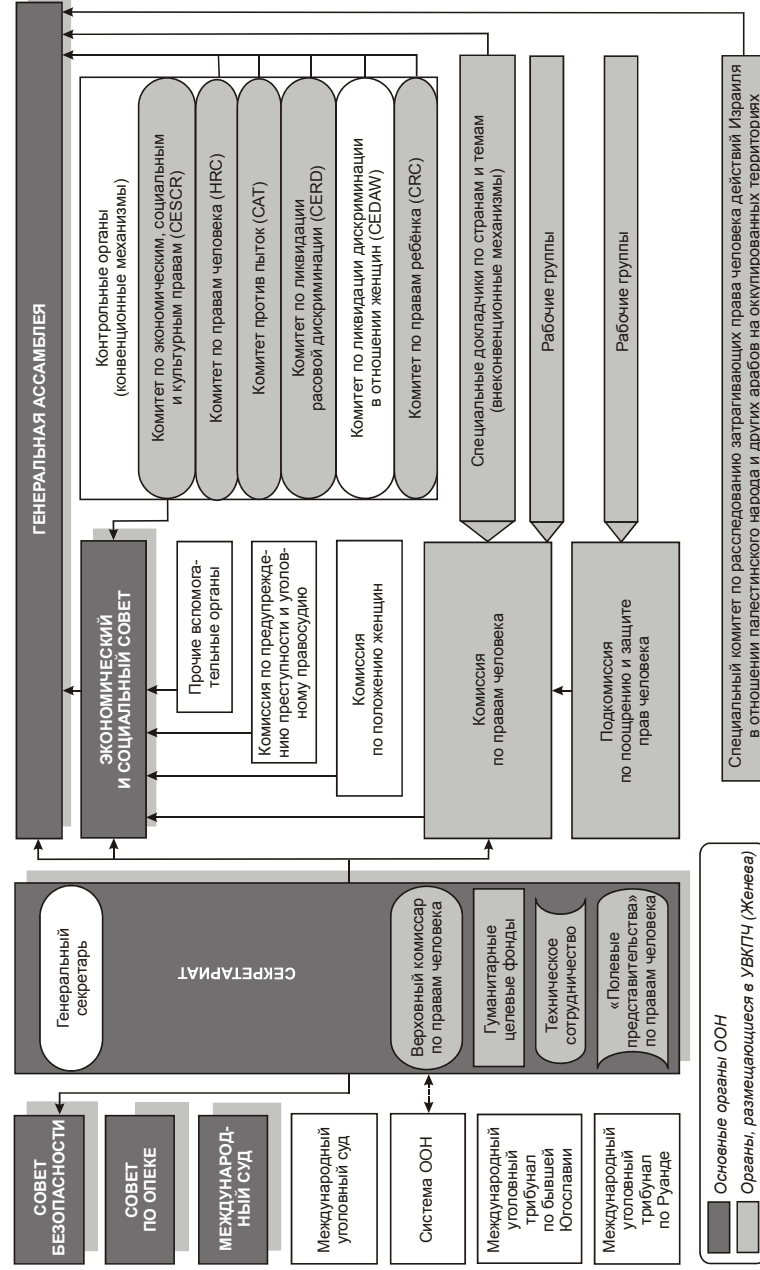
Женева – Швейцария  
Internship Programme – Internship Coordinator –  
Administrative Section  
Office of the High Commissioner for Human Rights  
Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland  
<http://www.unhchr.ch/>

**Схема 2: Система ООН**



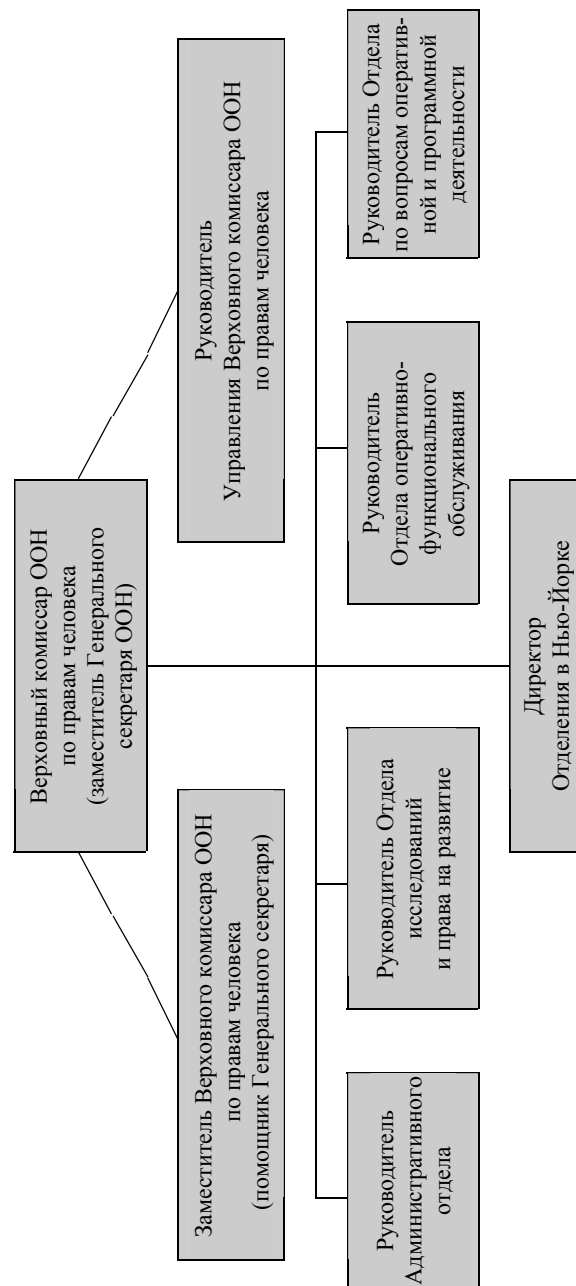
Значение аббревиатур см. в специальной литературе или на веб-сайте ООН (<http://www.un.org>)

**Схема 3: Организационная структура ООН в области прав человека**



Источник: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

Схема 4: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека



## III. ОСНОВНЫЕ ОРГАНЫ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В следующих двух разделах мы познакомимся с основными органами ООН в области прав человека. Поскольку Раздел II посвящен Комиссии ООН по правам человека и ее Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, следующий Раздел III содержит описания так называемых договорных органов ООН в области прав человека, а также разработанных ими процедур.

### III.1 Комиссия ООН по правам человека

Ст. 68 Устава (см. X.2, стр.374) требует от Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС; см. схему 2) создать комиссии в экономической и социальной областях и поощрению прав человека, а также такие другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций. В связи с этим Комиссия ООН по правам человека была создана как «функциональная комиссия» на первой сессии ЭКОСОС в 1946 г.

Первоначально Комиссия состояла из девяти основных членов, действовавших в личном качестве. Сегодня она состоит из представителей 53 государств-членов, избранных ЭКОСОС на трехлетний срок по следующей региональной квоте: 15 от африканских государств, 12 от азиатских государств, 11 из государств Латинской Америки и Карибского моря, десять из Западной Европы и других государств, и пять от восточноевропейских государств. Советский Союз и затем Российская Федерация входили в состав Комиссии непрерывно с 1947 г. и до наших дней, в апреле 2003 г. мандат России был продлен еще на три года.

Комиссия заседает один раз в год в Женеве в течение шести недель, начиная с середины марта.

#### *Краткая история*

В 1947 г. Комиссия собралась впервые. Ее основной функцией была разработка проекта Всеобщей декларации прав человека. Комиссия выполнила эту задачу в течение одного года.

В первые 20 лет своей работы (1947-1966) Комиссия сконцентрировала свои действия на установлении стандартов. Основываясь на Всеобщей декларации, Комиссия работала над составлением двух пактов о правах человека: Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП) и Международного пакта о гражданских и политических правах (ППП), которые были приняты Генеральной Ассамблеей в 1966 г. (см. стр.374).

Однако уже на первой сессии Комиссии рассматривался и вопрос о необходимых процедурах рассмотрения сообщений. Установленные тогда процедуры с годами совершенствовались, а сфера их применения расширялась. В 1959 г. Экономический и Социальный Совет ООН принял Резолюцию 728F (XXVIII) о том, что конфиденциальный перечень сообщений, которые представляются в ООН и содержат жалобы на нарушение прав человека, должен передаваться на рассмотрение Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Авторы сообщения не упоминаются в перечне, если они не заявили о том, что не возражают против оглашения своего имени. Государства, о которых идет речь в сообщениях, получают копии этих сообщений, а их ответы также направляются Комиссии по правам человека.

В 1967 году Экономический и Социальный Совет своей Резолюцией 1235 (XLII) уполномочил Комиссию по правам человека и Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств «изучать информацию относительно грубых нарушений прав человека и основных свобод... во всех странах». Совет постановил, чтобы Комиссия в надлежащих случаях «произвела тщательное изучение ситуаций, которые свидетельствуют о систематическом нарушении прав человека», представила доклад и сделала рекомендации Совету в отношении этих нарушений». Хотя процедура, введенная Резолюцией 1235, изначально была направлена главным образом против апартеида, в настоящее время она широко используется и при иных массовых и систематических нарушениях прав человека.

Достигнутый прогресс наиболее ярко характеризуется тем, что в начале своей деятельности Комиссия вообще не имела полномочий по осуществлению каких-либо действий в отно-

шении жалоб по правам человека и признавала это. За прошедшие десятилетия Комиссией разработаны сложные механизмы и процедуры (реализуемые посредством специальных докладчиков и рабочих групп), которые ориентированы на страны или на проблемы. Они разработаны для контроля за исполнением государствами международных норм в области прав человека и исследования сообщений о нарушениях прав человека, в том числе и через миссии по установлению фактов во всех странах. В семидесятые и восьмидесятые годы реализация этих механизмов, а также механизм и процедуры установления фактов стали центром внимания Комиссии.

В девяностые годы Комиссия также уделила большое внимание обеспечению консультативных услуг и технической помощи с целью преодоления препятствий для всеобщего осуществления прав человека.

Много внимания было уделено проведению в жизнь экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие и право на достойный уровень жизни. Комиссия акцентировала свою деятельность также на защите прав уязвимых групп в обществе, таких как меньшинства и коренные народы, женщины (см. IV.4, стр.138) и дети (см. IV.6, стр.169).

В марте и апреле 2003 года в Женеве прошла пятьдесят девятая сессия Комиссии по правам человека. Круг участников сессии был широким, и в ней приняли участие не только ее 53 государства-члена, но и почти все остальные члены Организации Объединенных Наций, выступавшие в качестве наблюдателей. Специальные докладчики и независимые эксперты подготовили доклады по нескольким странам и темам, касающимся гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. В их число входили отдельные доклады, затрагивающие чрезвычайно важные проблемы в области прав человека, касающиеся конкретных страновых ситуаций, и содержащие информацию, которая может быть использована для разработки комплексных подходов к поддержанию мира и безопасности, господства права и устойчивого развития. Комиссия приняла большое число резолюций и решений.

### *Мандат и деятельность*

Комиссия – основной политический орган ООН, ответственный за распространение культуры прав человека на основе универсальных ценностей и принятие мер по защите жертв нарушений прав человека во всем мире. Комиссия не ограничивает свою деятельность какой-либо отдельной категорией прав и свобод или какими-либо отдельными нарушениями. Она занимается всеми нарушениями, если они являются грубыми и массовыми. При этом для Комиссии не имеет значения, участвует ли то или иное государство в международном договоре по соответствующей проблеме, ибо Комиссия занимается нарушением общепризнанных обычных норм международного права<sup>1</sup>. В течение последних лет Комиссия обсудила, например, такие проблемы, как ситуация с правами человека в различных странах, экономические, социальные и культурные права, право на самоопределение, пытки, «исчезновения», смертная казнь, аресты за осуществление права на свободу слова, права ребенка, расовая дискриминация, апартеид, права меньшинств, международные пакты о правах человека и т.п.

Комиссия рассматривает и принимает решения по широкому диапазону общих проблем прав человека и некоторым особым для конкретных стран ситуациям. Она проводит исследования, разрабатывает международные документы, устанавливающие стандарты в области прав человека, а также рассматривает рекомендации и исследования, подготовленные ее вспомогательным органом, Подкомиссией по поощрению и защите прав человека (подробности см. в III.2, стр.94). Комиссия также выполняет специальные задачи, поставленные Генеральной Ассамблеей или ЭКОСОС, включая рассмотрение заявлений о нарушениях прав человека и обработку сообщений, касающихся таких нарушений. Она тесно сотрудничает со всеми остальными органами ООН, компетентными в области прав человека. Кроме того, она помогает ЭКОСОС в довольно сложном согласовании действий по правам человека во всей системе ООН (см. схемы 2 и 3). Начиная с 1990 г., Ко-

<sup>1</sup> Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юрид. лит., 1991. – 160 с.

миссии было поручено проводить заседания для специального рассмотрения наиболее серьезных ситуаций в области прав человека при условии, что большинство – по крайней мере 27 из ее 53 членов – на это согласно.

### *Рабочие группы Комиссии ООН по правам человека*

В 2002 г. девять рабочих групп, созданных Комиссией, рассматривали следующие проблемы:

- проект факультативного протокола к Конвенции против пыток (см. IV.5, стр.150);
- проект Декларации о правах коренных народов;
- произвольные задержания;
- насильственные исчезновения;
- программы структурной перестройки;
- эффективное осуществление Дурбанской декларации и Программы действий, а также расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость;
- право на развитие;
- ситуации с правами человека;
- проблемы расовой дискриминации лиц африканского происхождения.

Деятельность некоторых из рабочих групп кратко описана ниже.

В 1980 г. Комиссия создала рабочую группу из пяти экспертов, выступающих в личном качестве, для разработки проекта имеющего обязательную силу нормативного документа для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. До 1986 г. ее мандат продлевался ежегодно. Впоследствии срок составлял два года, а в 1995, 1998 и 2001 гг. было решено продлить мандат на три года.

В 1988 г. Комиссия учредила рабочую группу правительственных экспертов по праву на развитие. С 1993 по 1995 г. такая группа формировалась и была создана. В нее вошли 15 экспертов, выдвинутых правительствами и утвержденных Председателем Комиссии, со следующим мандатом:

- выявить препятствия в выполнении и реализации Декларации 1986 г. о праве на развитие, основываясь на

информации, предоставленной государствами-членами и другими соответствующими источниками; и

- рекомендовать пути и средства для реализации права на развитие всеми государствами.

В 1996 г. Комиссия решила с одобрения ЭКОСОС вновь создать на двухлетний период Межправительственную группу экспертов по праву на развитие, которая разрабатывала стратегию реализации и проведения в жизнь права на развитие в его единых и многомерных аспектах. В 1998 г. был учрежден новый механизм, первоначально на три года, включающий в себя рабочую группу открытого состава, учрежденную для контроля и анализа результатов, достигнутых в области поощрения и осуществления права на развитие, а также независимого эксперта по вопросу о праве на развитие. Эта рабочая группа провела свою первую сессию в сентябре 2000 г. и обсуждала ряд текущих аспектов права на развитие, в том числе ответственность государств за реализацию этих прав, роль гражданского общества, роль женщин в развитии и международное сотрудничество. Рабочая группа обсудила также два доклада, подготовленных независимым экспертом по вопросу о праве на развитие. В апреле 2001 г. Комиссия поручила независимому эксперту подготовить предварительное исследование воздействия ряда международных экономических и финансовых проблем на соблюдение прав человека. Комиссия решила продлить мандат рабочей группы на один год, а мандат независимого эксперта – на три года.

Рабочая группа по изучению ситуаций была создана в 1990 г. Ее задача состоит в том, чтобы исследовать ситуации, направленные в Комиссию ее Подкомиссией по поощрению и защите прав человека и подпадающие под «Процедуру 1503». Рабочая группа из пяти членов собирается каждый год за одну неделю до сессии Комиссии для разработки рекомендаций по рассмотрению Комиссией каждой ситуации, направленной Подкомиссией. Кроме того, группа готовит для Комиссии конфиденциальный отчет о наиболее острых проблемах.

В 1991 г. Комиссия создала рабочую группу из пяти независимых экспертов с целью исследования случаев задержаний, совершенных произвольно или иным образом несовместимых

с международными стандартами, сформулированными во Всеобщей декларации прав человека или в соответствующих юридических механизмах, принятых соответствующими государствами. В 2000 г. мандат группы был продлен на три года.

В 1996 г. Комиссия учредила рабочую группу открытого состава в целях разработки в тесном сотрудничестве с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (см. IV.2, стр.122) руководящих принципов по вопросам программ структурной перестройки и экономических, социальных и культурных прав.

### *Участие неправительственных организаций в заседаниях*

Заседания Комиссии обычно проходят при открытых дверях, кроме случаев, когда в течение нескольких дней обсуждаются ситуации, как представляется, демонстрирующие систематические грубые нарушения по «Процедуре 1503» (подробности см. в схеме 5 и разделе III.2, стр.94). В последние годы количество присутствующих на каждой сессии превышает 3,5 тыс. человек. Начиная с 2000 г., открытые заседания Комиссии транслируются напрямую для всех желающих через Интернет с синхронным переводом на некоторые официальные языки ООН. Аудиозаписи заседаний хранятся на сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и доступны в любое время.

Во время открытых заседаний представители правительств, не являющиеся членами Комиссии, и неправительственные организации, которым был предоставлен консультативный статус ЭКОСОС, могут присутствовать и делать письменные и устные заявления по темам повестки дня. Участие неправительственных организаций существенно влияет на работу Комиссии. Часто исследования и доклады НПО становятся единственным источником полезной для Комиссии информации о нарушении прав человека в различных частях мира. В 2002 г. на очередной сессии Комиссии по правам человека были зарегистрированы 211 международных и национальных неправительственных организаций, 32 из которых имели общий консультативный статус, а 179 – особый статус.

### *Ежегодные доклады*

Комиссия непосредственно подчиняется ЭКОСОС и отчитывается перед ним ежегодно. Совет, в свою очередь, может издавать инструкции или руководящие принципы работы Комиссии. Доклады Комиссии – открытые документы, доступные, в частности, через Интернет на сайте Верховного Комиссара ООН по правам человека (на английском, французском и испанском языках). В них подводятся итоги работы сессии, а также воспроизводятся тексты принятых решений. Помимо этого, публикуются подробные итоговые отчеты о слушаниях.

Адрес для контактов:

Швейцария – Женева Commission on Human Rights Palais Wilson CH-1211 Geneva 10 Switzerland Тел.: +41 (22) 9179260 Факс: +41 (22) 917 9011
--

### **III.2 Подкомиссия по поощрению и защите прав человека**

Эта Подкомиссия (до 1999 г. – Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, переименована решением ЭКОСОС от 27 июля 1999 г.) была учреждена Комиссией по правам человека для проведения исследований, прежде всего в свете Всеобщей декларации прав человека. Другая задача Подкомиссии – подготовка для Комиссии рекомендаций о предотвращении любого рода дискриминации, связанной с правами человека и основными свободами и с защитой расовых, национальных, религиозных и языковых меньшинств, а также выполнение любых других функций, порученных ЭКОСОС или Комиссией по правам человека (E/1371 1949 г.) Она заседает в Женеве по крайней мере раз в году. Сессия открывается в июле-августе и продолжается четыре недели. Помимо членов Подкомиссии, на сессии присутствуют более 1 000 наблюдателей, включая представителей государств, органов и специализированных учреждений ООН, других межправительственных и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС.

На своих ежегодных сессиях Подкомиссия принимает около 40 резолюций и решений. Она вносит вклад в дальнейшую разработку стандартов в области прав человека, обращая внимание Комиссии на важные вопросы и давая необходимые советы.

#### *Состав*

Подкомиссия состоит из 26 членов (первоначально из 12), выдвинутых правительствами и избранных на четырехлетний срок Комиссией по правам человека. Чтобы гарантировать адекватное представительство различных регионов, правовых систем и культур, члены избираются по следующему правилу: семь от африканских государств; пять от азиатских государств; шесть из Западной Европы и других государств; пять от Латинской Америки и Карибских государств и три от восточно-европейских государств. Члены Подкомиссии работают в личном качестве, т.е. как независимые эксперты, а не представи-



тели своего государства в течение четырех лет. Вместе с тем избрание любого члена Подкомиссии требует согласия государства, гражданином которого он является. С 2002 по 2006 гг. в работе Подкомиссии участвуют граждане России В.А.Карташкин и его заместитель О.С.Мальгинов. Половина членов Подкомиссии переизбирается каждые два года. Подкомиссия рассматривает нарушения прав человека посредством рабочих групп, специальных докладчиков и исследований.

### ***Рабочие группы Подкомиссии***

Помимо рабочей группы по сообщениям в связи с «Процедурой 1503», которая рассматривается ниже, существует пять других рабочих групп, которые созданы Подкомиссией, а именно:

- С 1974 г. – рабочая группа для рассмотрения ситуаций в области работорговли, включая сходные с рабством методы апартеида и колониализма, торговлю людьми и эксплуатацию проституции третьими лицами. В 1988 г. Рабочая группа по рабству была переименована в Рабочую группу по современным формам рабства.
- В 1982 г. Подкомиссия создала рабочую группу по коренным народам для рассмотрения ситуаций, связанных с проведением в жизнь и защитой прав человека и основных свобод коренных народов, уделяя особое внимание развитию стандартов, касающихся прав коренных народов.
- В 1994 г. Подкомиссия учредила сессионную рабочую группу по отправлению правосудия и вопросу компенсации вместо сессионной рабочей группы по задержаниям. С 1997 г. ее название – рабочая группа по отправлению правосудия.
- В 1995 г. Подкомиссия создала межсессионную рабочую группу по меньшинствам. Ее главная задача – рекомендовать дальнейшие меры по проведению в жизнь и защите прав людей, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Рабочая группа собирается каждый год на пять дней.

- В 1999 г. Подкомиссией учреждена сессионная рабочая группа по методам работы и деятельности транснациональных корпораций.

Каждая из групп состоит из пяти членов – по одному от Азии, Африки, Восточной Европы, Западной Европы и Латинской Америки. В 2003 г. гражданами России в рабочей группе по сообщениям являются В.А.Карташкин либо замещающий его О.С.Мальгинов (в сессионной рабочей группе по сообщениям – Т.О.Рамишвили либо В.А.Карташкин), в рабочей группе по меньшинствам и в рабочей группе по методам работы и деятельности транснациональных корпораций – В.А.Карташкин, в рабочей группе по отправлению правосудия – Т.О.Рамишвили.

### ***«Процедура 1503»***

Ежегодные сессии Подкомиссии открыты для общественности, кроме тех дней, когда она собирается на закрытые заседания и работает по «Процедуре 1503», принятой в 1970 г. Эта процедура основана на Всеобщей декларации прав человека и связана с Резолюциями ЭКОСОС 728 F (XXVIII), 1235 (XLII) и 1503 (XLII), а также с Резолюцией 1 (XXIV) Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. В 2000 г. Резолюцией ЭКОСОС 2000/3 в процедуру были внесены изменения. «Процедура 1503» касается не частных случаев как таковых, а ситуаций, которые затрагивают интересы большого числа людей на протяжении длительного времени.

Схема 5 предлагает подробное описание процедуры; вся информация, полученная ООН, за исключением подходящей к более конкретной процедуре, обрабатывается по «Процедуре 1503». Может быть представлено сообщение, касающееся любого государства-члена; допустимо сообщение от отдельного человека или группы людей, которые стали жертвами нарушений, а также от любого отдельного человека или группы людей, которые имеют непосредственные и достоверные данные о таких нарушениях.

Неприемлемыми являются как анонимные сообщения, так и сообщения, основанные исключительно на материалах, рас-

пространяемых средствами массовой информации. Сообщения также неприемлемо, если его содержание противоречит принципам Устава ООН или если в нем прослеживаются политические мотивы. Кроме того, неприемлемо сообщение, которое могло бы быть подано в соответствии с Резолюцией 728 F (XXVIII).

До рассмотрения какого-либо сообщения должны быть исчерпаны внутренние средства правовой защиты, кроме случаев, когда может быть убедительно показано, что решения, принимаемые на национальном уровне, окажутся неэффективными или будут осуществляться слишком медленно.

В нынешнем своем варианте «Процедура 1503» состоит из трех стадий:

#### *Стадия 1: Рабочая группа по сообщениям*

Ежемесячно члены Подкомиссии (эксперты, работающие в личном качестве) получают от Генерального секретаря ООН конфиденциальный перечень полученных сообщений с краткими описаниями каждого случая, а также все ответы, которые были представлены государствами. Явно необоснованные сообщения уничтожаются Секретариатом с одобрения председателя-докладчика рабочей группы по сообщениям и не пересылаются соответствующим государствам для ответа.

Рабочая группа Подкомиссии по сообщениям, состоящая из пяти членов, заседает при закрытых дверях каждый год непосредственно перед ежегодной сессией Подкомиссии. Заседание длится две недели. Группа рассматривает все сообщения, которые были переданы соответствующим государствам не позднее чем за 12 недель до заседания рабочей группы, и ответы правительств на эти сообщения. Затем разрабатывается конфиденциальный доклад с целью привлечения внимания рабочей группы по изучению ситуаций к делам, которые, как представляется, свидетельствуют о систематических грубых нарушениях прав человека и основных свобод. Секретариат немедленно информирует соответствующие государства о выводах, сделанных рабочей группой по сообщениям, и принятых действиях.

#### *Стадия 2: Рабочая группа по изучению ситуаций*

Рабочая группа по изучению ситуаций, созданная Комиссией по правам человека, состоит из пяти членов, назначенных по региональному принципу. Она проводит свое заседание не позже чем за один месяц до ежегодной сессии Комиссии по правам человека (см. III.1). В течение недели рассматриваются ситуации, переданные Рабочей группой по сообщениям, с целью определить, какие из них должны быть вынесены на рассмотрение Комиссии по правам человека в конфиденциальном докладе. Эта рабочая группа также рассматривает ситуации, являющиеся предметом внимания Комиссии. Конфиденциальный доклад рабочей группы формулирует основные проблемы в области соблюдения прав человека и обычно включает в себя проект резолюции или решения с рекомендациями о дальнейших действиях Комиссии.

#### *Стадия 3: Комиссия по правам человека*

Комиссия проводит два закрытых заседания для рассмотрения рекомендаций рабочей группы по изучению ситуаций. На первое закрытое заседание приглашаются для выступления представители каждого государства, упомянутого в рекомендациях. После такого выступления члены комиссии и представители соответствующего государства обсуждают ситуацию на основе полученных материалов и доклада рабочей группы по изучению ситуаций.

В промежутке между первым и вторым закрытыми заседаниями каждый член Комиссии может предложить альтернативный проект или поправки к любому из текстов, переданных рабочей группой по изучению ситуаций. Все эти предложения распространяются Секретариатом перед началом второго закрытого заседания в конфиденциальном порядке.

На втором закрытом заседании члены Комиссии обсуждают и разрабатывают проекты резолюций и решений. Представители соответствующих государств вправе присутствовать на заседании до окончательного принятия резолюции или решения.

Конкретные документы по «Процедуре 1503» остаются конфиденциальными, и только обвиненное в нарушениях прав

человека государство может принять решение об их публикации. Однако, начиная с 1978 г., Председатель Комиссии по правам человека оглашает на открытом заседании названия стран, которые были «на экспертизе», делая при этом различие между странами, где Комиссия продолжает держать ситуацию с правами человека под контролем, и теми странами, где было решено завершить расследование. С 1974 по 2003 г. в соответствии с «Процедурой 1503» рассматривалась ситуация в 84 государствах.

В отношении Советского Союза или Российской Федерации «Процедура 1503» за всю историю своего существования ни разу не применялась. Из бывших республик СССР объектом рассмотрения в соответствии с ней становились Азербайджан (1994-1996), Армения (1994-1996), Киргизия (1997-1998), Латвия (1995, 1997, 2000), Литва (1997), Республика Молдова (1995), Узбекистан (1996-1997, 2003) и Эстония (1994-1997). На пятьдесят девятой сессии Комиссии в 2003 г. по «Процедуре 1503» рассматривались ситуации в Джибути, Либерии, Узбекистане и Чаде.

В соответствии со сложившейся практикой Комиссия может принять следующие решения:

- 1) завершить рассмотрение дела, если его дальнейшее рассмотрение или осуществление по нему действий не гарантированы;
- 2) сохранить ситуацию в поле зрения, принимая во внимание информацию, которая может быть получена в дальнейшем от соответствующего государства, либо в сообщениях, поданных впоследствии в соответствии с «Процедурой 1503»;
- 3) сохранить ситуацию в поле зрения и назначить независимого эксперта;
- 4) завершить рассмотрение дела по конфиденциальной «Процедуре 1503» и начать ее рассмотрение по открытой процедуре, установленной Резолюцией ЭКОСОС 1235 (XLII).

Каждое сообщение должно содержать изложение фактов, а также указание цели петиции и прав, которые были нарушены. Как правило, сообщение не рассматривается, если в нем

содержатся грубые выражения или оскорбительные замечания в адрес государства, являющегося объектом жалобы. Такие сообщения могут, тем не менее, рассматриваться после исключения из них оскорбительных выражений, если они отвечают другим критериям приемлемости.

Информацию, предназначенную для рассмотрения по «Процедуре 1503», можно посылать по следующему адресу:

Швейцария – Женева  
Office of the High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
CH – 1211 Geneva 10  
Switzerland  
<http://www.unhchr.ch/>

Персональные данные авторов сообщений могут быть удалены по их требованию: получение сообщения будет подтверждено. Однако необходимо отметить, что авторы сообщений ни на какой стадии рассмотрения к нему не привлекаются и не уведомляются о мерах, предпринятых ООН, если только эти меры не стали публичными.

Многие критики «Процедуры 1503» пренебрегают тем фактом, что она была разработана до вступления в силу двух пактов о правах человека. Нужно подчеркнуть, что цель этой процедуры состоит не в том, чтобы обеспечить юридическую защиту отдельных жертв нарушений прав человека, а в том, чтобы собрать информацию о систематических и грубых нарушениях прав человека.

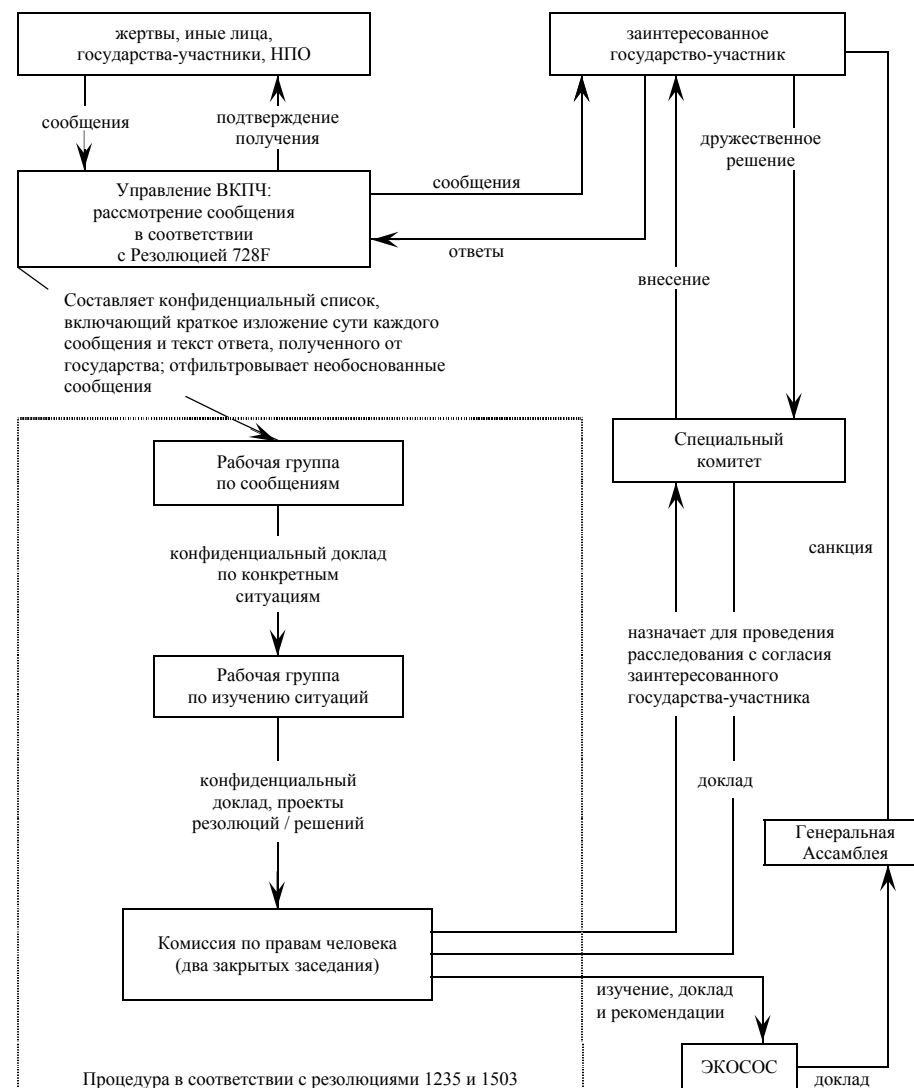
#### ***Участие неправительственных организаций***

Во время открытых заседаний – помимо правительственных представителей – неправительственные организации, которые имеют консультативный статус ЭКОСОС, могут присутствовать в качестве наблюдателей и делать письменные и устные заявления по темам повестки дня. Неправительственные организации постепенно расширили возможности своего влияния; для них Подкомиссия часто была более доступным форумом новых идей, чем другие органы ООН.

Как упомянуто выше, сообщение может быть принято, если оно поступает от отдельных лиц или групп, которые утверждают, что стали жертвами нарушений прав человека. Оно может также быть принято, если поступило от любого человека или группы людей, имеющих непосредственное, достоверное знание о нарушениях. Если сообщение представляет неправительственная организация, условие состоит в том, чтобы она действовала добросовестно в соответствии с признанными принципами прав человека и чтобы она имела непосредственные достоверные свидетельства существования той ситуации, которую она описывает.

Подкомиссия ежегодно представляет общедоступный доклад своему «родительскому» органу, Комиссии ООН по правам человека. В докладе обобщаются результаты работы за год и содержатся тексты всех принятых решений. Для широкой общественности доступны также подробные итоговые отчеты о слушаниях.

**Схема 5: Рассмотрение петиций по правам человека уставными органами ООН**



## **IV. ОРГАНЫ, СОЗДАННЫЕ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ СОГЛАШЕНИЙ (ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ)**

Как указывалось выше, в рамках Организации Объединенных Наций открыто для подписания около ста международных договоров по правам человека. Все они являются юридически обязательными для ратифицировавших их или присоединившихся к ним государств. Многие из них повлекли за собой изменения в законодательстве и в судебной практике государств-участников, в том числе и Российской Федерации.

Помимо этого, несколько договоров ООН по правам человека предусматривают создание механизмов контроля за их соблюдением и органов, осуществляющих этот контроль. Такие органы принято называть договорными (англ. "treaty bodies").

На сегодня существует шесть договорных органов ООН, четыре из них могут принимать индивидуальные сообщения при условии, если соответствующее государство-участник признало за ними такую компетенцию, а именно:

- Комитет по правам человека (см. IV.1, стр.103);
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации (см. IV.3, стр.131);
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (см. IV.4, стр.138);
- Комитет против пыток (см. IV.5, стр.150).

К июню 2002 года Комитеты зарегистрировали 1324 сообщения и, не считая решений о прекращении производства, приняли 809 окончательных решений.

Образец бланка сообщения (см. Документы 2 и 4, стр.117 и 165) может также использоваться для сообщений в рамках так называемых внеконвенционных механизмов, адресованных специальным докладчикам по определенным странам или темам. Действие этих механизмов основано на сообщениях, полученных из различных источников, которые содержат утверждения о нарушениях прав человека. Помимо жертв или

их родственников, важную роль играют местные и/или международные неправительственные организации.

За период с июня 2001 года по июнь 2002 года шесть договорных органов рассмотрели более 100 докладов государств. Все такие доклады, заключительные замечания по ним и другие открытые документы договорных органов ООН размещаются на английском, французском и испанском языках на сайте Верховного комиссара ООН по правам человека. Кроме этого, в последнее время Министерство иностранных дел Российской Федерации публикует тексты докладов, представленных Россией в договорные органы ООН, на своем сайте, <http://www.mid.ru/>.

### **IV.1 Комитет по правам человека**

Комитет состоит из 18 членов, работающих в личном качестве и избранных на четыре года. Он создан Международным пактом о гражданских и политических правах (в соответствии с условиями его статей 28-32) для контроля за выполнением государствами-участниками условий Пакта и двух Факультативных протоколов к нему. «Государства-участники» – это страны, ратифицировавшие соглашение или присоединившиеся к нему; они юридически связаны положениями договора. На апрель 2003 г. насчитывалось 149 государств-участников Пакта, 104 государства-участника Факультативного протокола и 49 государств-участников Второго Факультативного протокола, направленного на отмену смертной казни (подробности см. в Приложении X.6, стр.534). Государства, которые подписали, но еще не ратифицировали Пакт, т.е. выразили свое намерение присоединиться к нему, в этот период времени обязаны воздержаться от действий, которые противоречили бы целям и задачам Пакта.

Комитет уполномочен рассматривать доклады о принятых мерах и о прогрессе, достигнутом в осуществлении прав, признаваемых в ПГПП. Кроме того, согласно Факультативному протоколу к этому Пакту, 104 государства признало компетенцию Комитета в рассмотрении письменных жалоб от отдельных лиц, утверждающих, что их права были нарушены (образец жалобы см. в Документе 2, стр.117).

Комитет обычно заседает трижды в год. Его сессии длятся по три недели и проводятся следующим образом: в марте-апреле – в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, в июле и октябре-ноябре – в Отделении ООН в Женеве. В 2003 г., однако, все три сессии пройдут в Женеве.

#### ***Статья 40: доклады государств***

Комитет по правам человека рассматривает доклады государств-участников с точки зрения того, как они осуществили права, сформулированные в Пакте (см. схему 6). Такие доклады должны представляться государством в течение одного года после присоединения к Пакту и далее каждые пять лет (в последнее время используется более гибкая система, когда дата подачи следующего доклада устанавливается Комитетом в каждом случае отдельно и публикуется в заключительных замечаниях по текущему докладу соответствующего государства). Все доклады государств – общедоступные документы. Доклады рассматриваются на открытых заседаниях, на которых представители государства вносят доклад на рассмотрение и затем отвечают на вопросы членов Комитета. Рассмотрение и обсуждение каждого доклада обычно занимает около двух дней.

Большую помощь Комитету оказывают неправительственные организации, предоставляющие его членам материалы о состоянии дел в области гражданских и политических прав в государствах, чьи доклады будут рассматриваться на ближайших заседаниях Комитета.

В марте 1999 г. Комитет принял решение, что список вопросов к докладу утверждается на сессии, предшествующей его рассмотрению, тем самым предоставляя государству, подающему доклад, как минимум два месяца на его обсуждение с Комитетом. Кроме того, в октябре 1999 г. Комитет утвердил новые руководящие принципы относительно формы и содержания докладов государств-участников, измененные затем в октябре 2000 г. и направленные на содействие подготовке докладов.

Начиная с марта 1992 г. Комитет публикует по каждому докладу заключительные замечания, которые рассматриваются как отправная точка при подготовке списка вопросов к сле-

дующему докладу государства-участника. Комитет также ввел процедуру, в соответствии с которой государство-участник в течение определенного срока должно представить комментарии о выполнении рекомендаций, вынесенных Комитетом в заключительных замечаниях.

К сожалению, доклады многих государств поступают со значительным опозданием, а некоторые из государств-участников фактически игнорируют свои обязательства по докладам. В феврале 2003 г. 95 государств (т.е. около двух третей от всех государств-участников) имели задолженность, из них 46 просрочили доклады более чем на пять лет или не подали внеочередной доклад по требованию Комитета. В свою очередь, четырнадцать из них имеют просрочку в 10-14 лет, а «рекордсменами» являются три государства, не подававшие доклады более 15 лет. Кроме того, Комитет выразил большую обеспокоенность тем, что некоторые государства-участники представили не соответствующие требованиям доклады. Эти доклады были слишком краткими и общими, и Комитет призвал государства-участники представлять доклады, которые откровенно говорят как о трудностях в реализации, так и о достигнутом прогрессе.

Сталкиваясь не только с проблемой просрочки, но и с отставанием в рассмотрении уже полученных докладов, Комитет в июле 2000 г. решил рассматривать несколько периодических докладов одного государства вместе, даже если они были поданы по отдельности. Комитет также счел возможным разрешить государствам-участникам объединение просроченных периодических докладов в один документ.

#### ***Статья 41: межгосударственные жалобы***

Комитет может рассматривать жалобу одного из государств-участников о том, что другое государство-участник не выполняет свои обязательства по Пакту, но только если оба государства сделали заявление в соответствии со ст. 41 Пакта, признающее компетенцию Комитета рассматривать такие жалобы (см. схему 6). На 31 июля 2002 г. насчитывалось 47 государств, признавших компетенцию Комитета получать и рассматривать жалобы государств-участников друг на друга. Однако ни одной такой жалобы пока подано не было. Это свиде-

тельствует о том, что система межгосударственных жалоб или сообщений не представляет собой достаточно эффективного механизма защиты прав и свобод человека.

### **Факультативный протокол: индивидуальные жалобы**

Комитет может рассматривать индивидуальные жалобы («сообщения»), касающиеся только государств-участников ПГПП и Факультативного протокола (см. схему 6). Жалоба должна быть подана предполагаемой жертвой или другим лицом, уполномоченным совершать действия от имени жертвы (см. Документ 2, стр.117). Комитет не принимает жалобу, если «этот же вопрос рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования». Другие условия приемлемости таковы:

- 1) сообщение не должно быть анонимным;
- 2) отсутствие злоупотребления правом представления таких сообщений;
- 3) совместимость сообщения с положениями Пакта; и
- 4) исчерпание всех внутренних средств правовой защиты.

Индивидуальные жалобы рассматриваются на закрытых заседаниях.

Еще до принятия решения о том, является какое-либо сообщение приемлемым или нет, Комитет или его Рабочая группа по сообщениям может запросить у предполагаемой жертвы или соответствующего государства дополнительную письменную информацию или замечания и установить крайний срок их представления. Если на данном этапе разбирательства государство направляет ответ на полученное сообщение, лицо, являющееся автором жалобы, получает копию этого ответа для высказывания своих замечаний. Если сообщение отсылается назад автору с единственной целью получить более подробную информацию, а затем признается неприемлемым, то соответствующему государству ничего не направляется. Комитет может вынести решение о прекращении рассмотрения жалобы, например, когда автор отзывает ее или каким-либо другим образом дает понять, что он не желает продолжения разбирательства.

Как только какое-либо сообщение признано приемлемым, Комитет обращается к заинтересованному государству с просьбой

представить объяснения или заявления, разъясняющие данную проблему, и сообщить о том, были ли приняты этим государством какие-либо меры для ее урегулирования. Для представления ответа государствам-участникам определен крайний срок в шесть месяцев. Затем Комитет высказывает свои соображения и сообщает о них заинтересованному государству и автору жалобы.

В ходе всего процесса разбирательства Комитетом частные лица, являющиеся авторами жалоб, и государства, которые, как предполагается, нарушили права этих лиц, находятся в равных условиях. Каждая сторона имеет возможность высказывать замечания относительно аргументов другой стороны.

В течение того времени, которое понадобится Комитету для вынесения своих окончательных соображений, лица, утверждающие, что они являются жертвами нарушений прав человека, могут нуждаться в защите. Иногда Комитет был вынужден, не принимая решения по существу жалоб, сообщить отдельным государствам о своем предварительном мнении. Во время рассмотрения одного из случаев Комитет поставил государство в известность о том, что предполагаемая жертва, «пытавшаяся найти убежище в стране X, не должна препровождаться или высылаться в страну Y». В другом случае Комитет выразил свою озабоченность в связи с состоянием здоровья предполагаемой жертвы и обратился к правительству с просьбой срочно организовать обследование данной жертвы каким-либо компетентным медицинским органом. Комитет также запросил копию соответствующего медицинского заключения. Кроме того, принимались решения с просьбой государству не приводить в исполнение смертный приговор, пока продолжается рассмотрение сообщения.

Комитет обязан рассматривать всю письменную информацию, которая была представлена ему заинтересованными сторонами. До сих пор ему еще не приходилось предпринимать каких-либо самостоятельных действий по выяснению подробностей дела.

В ряде случаев, касающихся права на жизнь, применения пыток и плохого обращения, а также незаконных задержаний и исчезновений, Комитет постановил, что бремя доказывания не должно лежать лишь на том лице, которое жалуется на нарушение. Комитет также считает, что общего опровержения жалобы на нарушение прав человека какого-либо лица недостаточно.

Пока какое-либо сообщение находится на рассмотрении Комитета по правам человека, разбирательство носит исключительно конфиденциальный характер. Определения Комитета – сообщения относительно сообщений, которые были признаны приемлемыми и рассмотрены по существу, а также решения о признании других сообщений неприемлемыми – всегда оглашаются.

С 1977 г., когда Комитет начал свою работу согласно Факультативному протоколу, и до середины апреля 2003 г. для рассмотрения была зарегистрирована 1171 жалоба, касающихся 73 государств-участников (в том числе 21 жалоба, касающаяся России). Из них:

а) рассмотрено в соответствии со ст. 5 п. 4 Факультативного протокола – 418, в том числе 321 – с обнаруженными нарушениями Пакта;

б) не соответствовало требованиям приема: 331;

с) прекращено или изъято: 149;

д) принято, но еще не рассмотрено: 14;

е) в данный момент находилось в стадии проверки соответствия требованиям приема: 259.

Кроме того, Секретариат Комитета имеет сотни жалоб в «папке уважения», к авторам которых обратились за дополнительной информацией, прежде чем их жалобы могли бы быть зарегистрированы для рассмотрения Комитетом.

В июле 1990 г. Комитет создал мандат Специального докладчика по последующим действиям. Начиная с 1991 г., систематически требовалась дополнительная информация, чтобы выяснить, предпринимались ли определенным государством-участником соответствующие шаги для исправления нарушений, например, обеспечение соответствующей компенсации их жертвам. К июлю 2001 г. дополнительная информация была получена по 198 рассмотрениям. Только около 30 процентов полученных ответов было признано удовлетворительными, что поставило Комитет перед серьезными проблемами.

### ***В чем заключаются различия между процедурами?***

Главное различие между процедурой, установленной в соответствии с резолюцией 1503 (XLVIII), и процедурой, изложенной в Факультативном протоколе к Международному пак-

ту о гражданских и политических правах, заключается в том, что первая предусматривает рассмотрение ситуаций, а вторая касается рассмотрения частных жалоб, т.е. отдельных случаев предполагаемых нарушений прав человека. Однако существуют и другие различия между двумя процедурами.

– В основе «Процедуры 1503» лежит резолюция одного из органов системы Организации Объединенных Наций – Экономического и Социального Совета. Для того чтобы эта процедура действовала, необходимо добровольное сотрудничество государств. Процедура Факультативного протокола вводится в действие международным договором, в соответствии с которым государства-участники обязались принять конкретную процедуру рассмотрения представленных против них жалоб.

– «Процедура 1503» применяется в отношении всех государств. Процедура Факультативного протокола применяется лишь в отношении тех государств, которые присоединились к Пакту и Протоколу или ратифицировали их (см. Приложение X.6, стр.534).

– Первая процедура охватывает рассмотрение нарушений всех прав человека и основных свобод, тогда как вторая процедура касается лишь тех гражданских и политических прав, которые провозглашаются в Международном пакте о гражданских и политических правах.

– Любое лицо, группа лиц или неправительственная организация могут ссылаться на «Процедуру 1503», если они располагают непосредственными или косвенными данными о предполагаемых нарушениях. Согласно порядку, установленному в Факультативном протоколе, любое сообщение должно быть подписано или предполагаемой жертвой, или каким-либо лицом, имеющим полномочия действовать от имени жертвы.

– В соответствии с «Процедурой 1503» авторы сообщений не привлекаются к участию в разбирательстве на какой бы то ни было стадии и не уведомляются о каких бы то ни было мерах, принимаемых Организацией Объединенных Наций, если они не стали достоянием гласности. Секретариат Организации Объединенных Наций лишь



ставит авторов в известность о том, что их сообщения получены, что копии направлены заинтересованным государствам и что резюме их сообщений будут переданы членам Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, а также членам Комиссии по правам человека. Автор же сообщения, представленного на рассмотрение Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом, напротив, имеет полноправный статус. Ему сообщается о всех мерах, принимаемых Комитетом или его Рабочей группой по сообщениям. Информирован также и заинтересованное государство. Автор имеет возможность делать замечания по любым письменным представлениям этого государства.

### Различия между процедурами защиты прав человека

	Процедура 1503	Фак. протокол к ПГПП
Предмет рассмотрения	ситуации	частные жалобы (отдельные случаи)
Правовая основа	резолюция ЭКОСОС	международный договор
Принцип участия государств	добровольное сотрудничество	обязательства
Применяется	в отношении всех государств	государств-участников Пакта и Протокола
Рассмотрение нарушений	всех прав человека и основных свобод	гражданских и политических прав по ПГПП
Заявитель	любое лицо, группа лиц, НПО	предполагаемая жертва или доверенное лицо
Участие заявителя (автора)	не привлекается и не уведомляется о принятых мерах	сообщается о всех мерах, он может делать замечания

### Роль неправительственных организаций

Комитет заинтересован во включении неправительственных организаций в процесс подготовки докладов. Таким образом, рекомендуется, чтобы государства делали свои доклады полностью открытыми для общественности и доступными для национальных неправительственных организаций до рассмотрения Комитетом (государственные доклады вносятся в список на рассмотрение за две сессии до самого рассмотрения).

Комитет приветствует возрастающий интерес и участие неправительственных организаций в его работе. В 2001-2002 гг. рабочие группы Комитета рассмотрели устные и письменные сообщения представителей неправительственных организаций, включая Комитет юристов в защиту прав человека, Международную лигу прав человека, Организацию за немедленное равноправие, организацию «Международная амнистия», Организацию по наблюдению за осуществлением прав человека и некоторые национальные правозащитные НПО.

### Россия – Пакт – Комитет: взаимодействие

Международный пакт о гражданских и политических правах был подписан от имени СССР 18 марта 1968 г.

18 сентября 1973 г. Пакт был ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР со следующим заявлением:

«Союз Советских Социалистических Республик заявляет, что положения пункта 1 статьи 26 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и пункта 1 статьи 48 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым ряд государств не может стать участниками этих пактов, носят дискриминационный характер, и считает, что пакты в соответствии с принципом суверенного равенства государств должны быть открыты для участия всех заинтересованных государств без какой-либо дискриминации и ограничения».

Пакт вступил в силу для Советского Союза 23 марта 1976 г. Заявление о признании компетенции Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения, представляемые другим государством-участником Пакта, было сделано от имени

СССР только 5 июля 1991 г., т.е. в период перестройки и нового политического мышления, провозглашенного М.С.Горбачевым.

В этот же день СССР присоединился к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах. Протокол вступил в силу для Российской Федерации как государства-продолжателя СССР 1 января 1992 г.

В момент присоединения к Протоколу было сделано следующее заявление:

«Союз Советских Социалистических Республик в соответствии со статьей I Факультативного протокола признает компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения от лиц, находящихся под юрисдикцией Союза Советских Социалистических Республик, касающиеся ситуаций или фактов, возникших после вступления в силу настоящего Протокола для СССР.

Советский Союз исходит также из того, что Комитет не будет рассматривать какие бы то ни было сообщения до тех пор, пока не удостоверится, что данный вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования и что данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты».

Российская Федерация как государство-продолжатель СССР осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из Пакта и Факультативного Протокола к нему.

В 2002 г. Комитет по правам человека рассмотрел сообщение Е.П.Ланцовой, поданное против Российской Федерации. Г-жа Ланцова утверждала, что ее сын, находясь в следственном изоляторе «Матросская тишина», скончался вследствие его содержания под стражей в непригодных для жизни условиях и что Российская Федерация не обеспечила никаких эффективных средств правовой защиты против подобных нарушений. Комитет пришел к заключению о нарушении ряда статей Пакта в данном случае и счел, что Российской Федерации следует выплатить соответствующую компенсацию в пользу Е.П.Ланцовой.

Последний по времени доклад Российской Федерации о мерах по претворению в жизнь Пакта был представлен в Комитет по правам человека в сентябре 2002 г. и будет рассмотрен Комитетом в июле-августе 2003 г. В марте 2003 г. был опублико-

ван список вопросов по этому докладу. Среди затронутых тем – исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации и рекомендаций Уполномоченного по правам человека в РФ, отмена смертной казни, неуставные отношения в Вооруженных Силах, насилие на территории Чеченской Республики, развитие судебной системы, альтернативная гражданская служба, свобода информации, распространение знаний о правах человека, а также ряд других проблем.

По итогам рассмотрения предыдущего доклада Российской Федерации, поданного в 1994 г., Комитетом были сделаны заключительные замечания. Некоторые из рекомендаций предлагают:

- четко определить и скоординировать взаимоотношения между различными правозащитными органами, а также широко пропагандировать факт существования таких органов и их функции; создать четкий механизм обеспечения соответствия всех президентских указов и законов положениям Пакта и других международных договоров в области прав человека, участником которых является государство;
- создать надзорный механизм для осуществления контроля за обращением с лишенными свободы лицами, будь то в местах содержания под стражей или в пенитенциарных учреждениях; принять новые правила и положения, полностью соответствующие Пакту и принятому ООН Своду принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, а также опубликовать и сделать доступными тексты всех тюремных правил и приказов и международных норм, касающихся тюремной администрации; уделить первостепенное внимание созданию комитета инспекторов в исправительных учреждениях Федерации и в срочном порядке принять законодательство о судебном надзоре за задержанием и содержанием под стражей, соответствующие Пакту и Конституции, воздерживаться от помещения в места содержания под стражей лиц, совершивших преступление впервые и совершивших ненасильственное преступление или мелкое правонарушение, и рассмотреть различные

- другие меры практического характера, направленные на смягчение проблемы переполнения мест предварительного заключения, и в частности возможность более широкого использования практики освобождения из-под стражи до судебного разбирательства, немедленно прекратить в тюрьмах практику лишения пищи в качестве наказания. Комитет поддерживает инициативы правительства по введению альтернативных форм наказания;
- незамедлительно принять законодательство о судебных органах, а также к тому, чтобы это законодательство полностью включало основополагающие гарантии независимости судебных органов, включая принятые ООН Основные принципы независимости судебных органов; принять меры к обеспечению как можно более широкой пропаганды Пакта и других международных норм в области прав человека, в частности среди сотрудников органов, облеченных полномочиями по отправлению правосудия, среди сотрудников правоприменительных органов пенитенциарных учреждений, а также среди широких слоев населения;
  - принять законодательство о защите личной жизни, а также строгие и позитивные меры с целью предотвращения нарушений права на защиту от незаконного или произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь и посягательств на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции;
  - внести в национальное законодательство изменения, отражающие широкую концепцию меньшинств, содержащуюся в статьях 2, 26 и 27 Пакта, которые запрещают дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, убеждений или другому признаку и, кроме того, защищают права не только «национальных меньшинств», но и этнических, религиозных и языковых меньшинств.

По состоянию на апрель 2003 г. со стороны России по докладам задолженности нет.

### *Литература:*

1. Алиев А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина : Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
2. Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегион. научн.-практ. семинара. 11-13 мая 2000 г. / Под ред. Н.А.Ермеевой и В.В.Невинского. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. – 211 с.
3. Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Учебное пособие / Под ред. профессора Т.Н.Радько. – М.: ЮИ МВД РФ, Книжный мир, 2001. – 97 с.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах. Жалоба в Комитет по правам человека в Женеве. Братислава, 1999.
5. О’Флаэрти М. Международный пакт о гражданских и политических правах. Руководство по подготовке независимого представления. Пер. с англ. Крониды Любарского. – CAF-Russia, 1995.
6. Обеспечение и защита права на информацию / Туманова Л.В., Сытников А.А. – М.: Городец-издат, 2001. – 344 с.
7. Периодический доклад Российской Федерации, представляемый Комитету ООН по правам человека в соответствии со статьей 40 Международного пакта о гражданских и политических правах. (В сборнике: «Права человека в России – международное измерение». – М.: Права человека, 1995.)

**Документ 2**  
**Образец сообщения**  
**в соответствии с Факультативным протоколом**  
**к Международному пакту о гражданских**  
**и политических правах**

(заполняется на английском или французском языке)

Date: .....  
Дата:

*Communication to:*  
*Сообщение в:*

Human Rights Committee  
c/o Office of the UN High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14 avenue de la Paix  
CH 1211 Geneva 10, Switzerland  
Fax: +41 (22) 917 9022,  
Комитет по правам человека  
Управление Верховного комиссара ООН по правам человека  
Отделение ООН в Женеве, Швейцария,

*submitted for consideration under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.*  
*поданное для рассмотрения в соответствии с Факультативным протоколом к*  
*Международному пакту о гражданских и политических правах*

**I. Information concerning the author of the communication**  
**I. Информация об авторе сообщения**

Name .....	First name(s).....
Фамилия	Имя и отчество
Nationality .....	Profession .....
Гражданство	Род занятий
Date and place of birth .....	
Дата и место рождения	

Present address  
Адрес в настоящее время  
.....  
.....

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address)  
Адрес для конфиденциальной переписки (если отличается от адреса в настоящее время)  
.....  
.....

Submitting the communication as:  
Подаю сообщение в качестве:  
(a) Victim of the violation or violations set forth below .....   
(a) Жертвы нарушения или нарушений, изложенных ниже  
(b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s) .....   
(b) Назначенного представителя / адвоката предполагаемой жертвы (жертв)  
(c) Other .....   
(c) Другое

If box (c) is marked, the author should explain:  
Если помечен пункт (c), заявитель должен объяснить:  
  
(i) In what capacity he/she is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family relationship or other personal links with the alleged victim(s)):  
В каком качестве он/она действует от имени жертв(ы) (например, укажите родственную связь или другие личные связи с предполагаемой жертвой или жертвами)  
.....  
.....

(ii) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication himself/herself (themselves):  
(ii) Почему жертва (жертвы) не в состоянии представить сообщение лично:  
.....  
.....

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a communication on his/her (their) behalf.  
Третья сторона, не имеющая родственных и любых других связей с жертвой или жертвами, не может представлять сообщение от ее или их имени.

**II. Information concerning the alleged victim(s)  
(if other than author)**

**II. Информация о предполагаемой жертве или жертвах  
(если жертва не является автором)**

Name ..... First name(s).....  
Фамилия ..... Имя и отчество .....

Nationality ..... Profession.....  
Гражданство ..... Род занятий .....

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения .....

Present address or whereabouts .....  
Адрес или местонахождение в настоящее время .....

**III. State concerned/articles violated/domestic remedies  
III. Затрагиваемое государство / нарушенные статьи / внутренние  
средства правовой защиты**

Name of the State party (country) to the International Covenant and the  
Optional Protocol against which the communication is directed:  
Название государства-участника Международного пакта и Факультативного прото-  
кола, против которого направлено сообщение: .....

Articles of the International Covenant on Civil and Political Rights alleg-  
edly violated:  
Статьи Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, как  
представляется, были нарушены: .....

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic  
remedies – recourse to the courts or other public authorities, when and  
with what results  
(if possible, enclose copies of all relevant judicial or administrative  
decisions): .....

Меры, предпринятые предполагаемой жертвой (жертвами) лично или через пред-  
ставителей для исчерпания внутренних средств правовой защиты – обращения в  
суды или другие органы власти, когда и с каким результатом  
(если возможно, приложите копии всех относящихся к делу судебных или админи-  
стративных решений): .....

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:  
Если внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, объясните, почему: .....

**IV. Other International procedures  
IV. Другие международные процедуры**

Has the same matter been submitted for examination under another pro-  
cedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-  
American Commission on Human Rights, the European Court on Human  
Rights)? If so, when and with what results?  
Подавались ли материалы об этом нарушении прав человека для рассмотрения в  
соответствии с другой процедурой расследования или урегулирования (например, в  
Межамериканскую комиссию по правам человека или в Европейский Суд по пра-  
вам человека)? Если да, когда и с какими результатами? .....

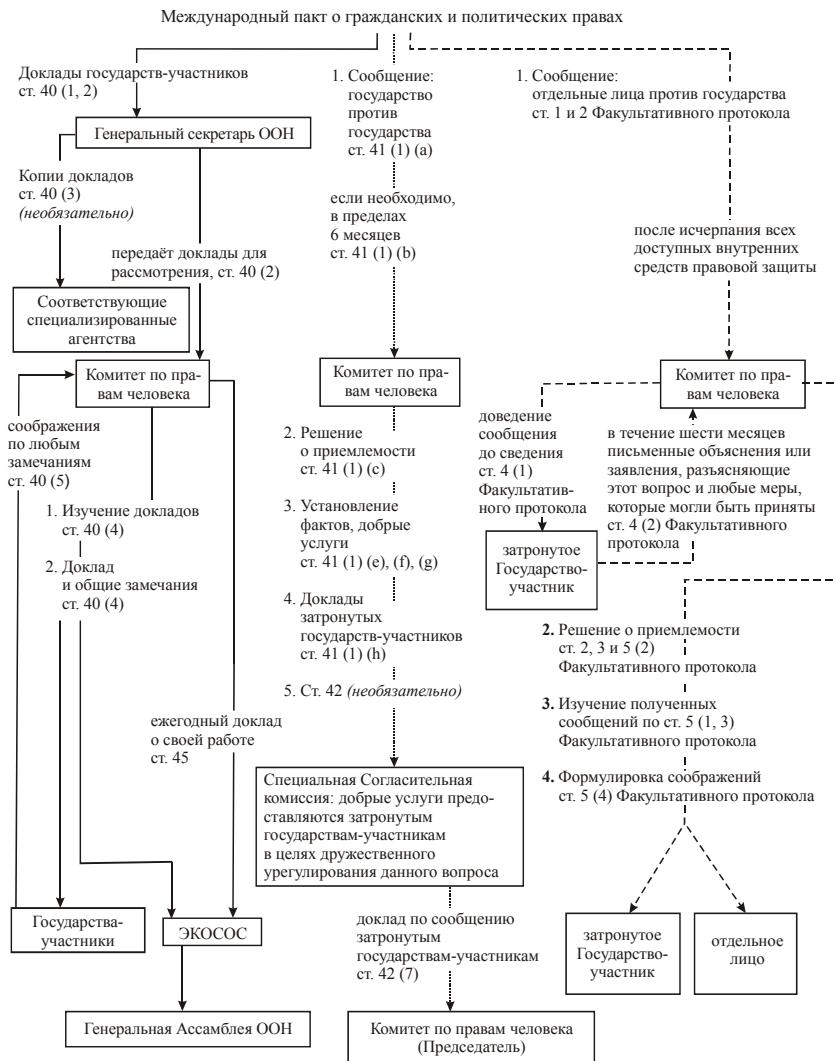
**V. Facts of the claim  
V. Факты претензии**

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (in-  
cluding relevant dates)  
Подробное описание фактов предполагаемого нарушения или нарушений (включая  
соответствующие даты)<sup>1</sup> .....

Author's signature: .....  
Подпись заявителя: .....

<sup>1</sup> Добавьте для описания столько страниц, сколько необходимо.

## Схема 6: Международный пакт о гражданских и политических правах: процедуры



## IV.2 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

Этому Комитету поручен контроль за выполнением государствами-участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП), который вступил в силу в 1976 г. В отличие от других договорных органов ООН по правам человека Комитет по экономическим, социальным и культурным правам был учрежден не на основании положений соответствующего договора, а по решению ЭКОСОС в 1985 г.

Комитет состоит из 18 членов, избранных ЭКОСОС из списка лиц, выдвинутых государствами-участниками ПЭСКП. Они избираются для работы в личном качестве как эксперты в области прав человека. В 2003 г. в составе Комитета работает гражданин Российской Федерации Ю.М.Колосов. Комитет обычно собирается два раза в год в Женеве на трехнедельные сессии в апреле-мае и ноябре-декабре; его заседания открыты для публики. Каждой сессии предшествует однонедельное заседание рабочей группы. Эта группа готовит краткие списки вопросов по государственным докладам, которые будут рассматриваться Комитетом на его последующих сессиях.

Комитет представляет ежегодный доклад о своей деятельности в ЭКОСОС. Среди прочего, в нем содержатся тексты заключительных замечаний Комитета по каждому докладу государства-участника, чтобы содействовать ЭКОСОС в исполнении своих обязательств по статьям 21 и 22 Пакта.

### Статьи 16 и 17: доклады государств-участников

Комитет рассматривает доклады государств-участников о шагах, которые они предприняли по реализации прав человека, сформулированных в ПЭСКП (см. схему 7). На апрель 2003 г. насчитывалось 146 государств-участников Пакта (подробности см. в Приложении X.6, стр.534). Государство-участник должно представить всесторонний доклад через два года после вступления Пакта в силу для данного государства и далее каждые пять лет. Доклады государств – общедоступные документы; их

рассмотрение проводится на открытых заседаниях, на которых представители государства вносят доклад и отвечают на вопросы членов Комитета. Комитет стремится выяснить посредством конструктивного диалога, применяются ли содержащиеся в Пакте нормы должным образом и как государство-участник могло бы улучшить выполнение Пакта. В последний день сессии по итогам обсуждения основных тем, вызвавших обеспокоенность, Комитет делает заключительные замечания, включающие предложения и рекомендации государству-участнику.

Чтобы придать четкость процессу подачи и рассмотрения докладов и диалогу с представителями государств-участников, а также повысить эффективность системы контроля в целом, Комитет разработал в 1991 г. подробные руководящие принципы относительно формы и содержания докладов государств-участников (E/1991/23, приложение IV). Комитет настоятельно рекомендует всем государствам-участникам представлять доклады в соответствии с руководящими принципами, насколько это возможно.

Комитет сталкивается с серьезными организационными проблемами. С одной стороны, имеет место продолжающееся отставание в рассмотрении уже полученных докладов, с другой, по состоянию на февраль 2003 г. 102 государства имеют задолженность по докладам, в том числе 63 не подавали доклады более 5 лет. Для изменения ситуации Комитет решил, что будет рассматривать состояние дел с выполнением обязательств по Пакту по крайней мере в одном из просрочивших доклад государств на каждой из своих сессий.

### ***Участие неправительственных организаций***

В то время как в обсуждении доклада могут принимать участие лишь члены Комитета и представители соответствующего государства-участника, неправительственные организации могут выразить свою обеспокоенность членам Комитета во время предшествующего сессии заседания рабочей группы в отношении государств, доклад которых должен рассматриваться на предстоящей сессии. Для неправительственных ор-

ганизаций существует три возможности содействовать работе этой группы: перед ее заседанием можно подать информацию а) докладчику о ситуации в соответствующей стране; б) в Секретариат для распространения среди всех членов рабочей группы; в) непосредственно сделав устное заявление в первый день на утреннем заседании рабочей группы. Неправительственные организации с консультативным статусом ЭКОСОС также приглашаются к подаче в Комитет письменной информации или докладов, которые могли бы внести вклад в полное и всеобщее признание и реализацию прав, сформулированных в ПЭСКП.

Для усиления работы с неправительственными организациями Комитет решил приглашать их на вторые встречи своих рабочих групп и просил Секретариат уведомлять об этом НПО настолько широко, насколько возможно.

Комитет также повторил свою прежнюю просьбу, чтобы Секретариат посылал копии докладов, ожидающих рассмотрения, в ряд НПО общенационального уровня в каждую из стран, доклад которых ожидается.

В 1993 г. Комитет утвердил процедуру, относящуюся к участию неправительственных организаций в его деятельности (E/1994/23; E/C.12/1993/19, глава VII, параграф 354). В 2000 г. Комитет выпустил дополнение, которое служит подробным руководством для НПО, действующих в области экономических, социальных и культурных прав – местных, национальных и международных, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС и не имеющих такового (E/2001/22; E/C.12/2000/21, приложение V). Основные мероприятия Комитета, открытые для участия неправительственных организаций: а) рассмотрение докладов государств-участников; б) день общего обсуждения; и в) разработка общих комментариев. Мы советуем заинтересованным неправительственным организациям внимательно прочитать вышеупомянутое руководство. За дальнейшей информацией можно обращаться в Секретариат Комитета по следующему адресу:

Швейцария – Женева  
Secretary to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights  
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
Office 1-025, Palais Wilson  
Palais des Nations  
8-14 Avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland  
Тел.: +41 (22) 9179321  
Факс: +41 (22) 9179046 / 9022  
E-mail: atikhonov.hchr@unog.ch

### *Другая деятельность Комитета*

На каждой сессии Комитет посвящает один день общему обсуждению одного из прав или одного из аспектов Пакта. Цель двоякая: 1) углубить понимание Комитетом соответствующих вопросов, и 2) привлечь к работе все заинтересованные стороны. В последнее время в фокусе обсуждения находились следующие проблемы: разработка Факультативного протокола к Пакту (XIII – XV сессии), пересмотр руководящих принципов в отношении формы и содержания докладов (XVI сессия), нормативное содержание права на питание (XVII сессия), глобализация и ее воздействие на соблюдение экономических, социальных и культурных прав (XVIII сессия), право на образование (XIX сессия), пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является (XXIV сессия), и равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в Пакте (XXVIII сессия).

На своей третьей сессии Комитет решил готовить общие комментарии, основанные на тех или иных статьях и положениях Пакта с целью помочь государствам-участникам в соблюдении обязательств по докладам. К настоящему времени приняты следующие общие комментарии:

№ 1 (1989) – «О представлении докладов государствами-участниками»,

№ 2 (1990) – «О мерах международной технической помощи»,

№ 3 (1990) – «О природе обязательств государств участников (ст. 2 п. 1 Пакта)»,

№ 4 (1991) – «О праве на достаточное жилище (ст. 11 п. 1 Пакта)»,

№ 5 (1994) – «Об инвалидах»,

№ 6 (1995) – «Об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей»,

№ 7 (1997) – «О праве на достаточное жилище (ст. 11 п. 1 Пакта): принудительные выселения»,

№ 8 (1997) – «Об экономических санкциях и соблюдении экономических, социальных и культурных прав»,

№ 9 (1988) – «О внутригосударственном применении Пакта»,

№ 10 (1988) – «О роли национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав»,

№ 11 (1999) – «О планах мероприятий по введению обязательного бесплатного начального образования (ст. 14 Пакта)»,

№ 12 (1999) – «О праве на достаточное питание (ст. 11 Пакта)»,

№ 13 (1999) – «О праве на образование (ст. 13 Пакта)»,

№ 14 (2000) – «О праве на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 12 Пакта)»,

№ 15 (2002) – «О праве на воду (ст. 11 и 12 Пакта)».

### *Проект Факультативного протокола к ПЭСКП*

Разработка проекта Факультативного протокола к ПЭСКП, предоставляющего отдельным лицам или группам право подавать жалобы в связи с несоблюдением Пакта, была рекомендована Всемирной конференцией по правам человека в 1993 г. Общий принцип правил подачи жалоб согласно международной процедуре в связи с нарушениями экономических, социальных и культурных прав не является ни новым, ни творческим. Своим источником он имеет прецеденты, существующие в ЮНЕСКО (см. V.1, стр.178) и МОТ (см. V.2, стр.193), а также «Процеду-



ру 1503» (см. III.1, стр.86). Если следовать принципу неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности гражданских и политических прав и экономических, социальных и культурных прав применительно к работе ООН, то необходимо создать процедуру жалоб на нарушение ПЭСКП, подобную процедуре Комитета по правам человека, чтобы ликвидировать дисбаланс, существующий в настоящее время. Комитет завершил работу по подготовке проекта Факультативного протокола в конце 1996 года, и в 1997 г. Комиссия по правам человека начала его обсуждение. В 1998 г. Комиссия обратилась к Верховному Комиссару с просьбой побудить все государства-участники ПЭСКП к подаче замечаний по этому проекту. Среди полученных комментариев некоторые в принципе одобрительны (например, от Кипра, Мексики, Финляндии и Хорватии), однако, например, Швеция не убеждена в том, что процедура индивидуальных жалоб «представляет наилучший путь к усилению международных механизмов, нуждающихся во вкладе во всеобщую реализацию экономических, социальных и культурных прав».

#### ***Россия – Пакт – Комитет: взаимодействие***

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был подписан от имени СССР 18 марта 1968 г.

18 сентября 1973 г. Пакт был ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР со следующим заявлением:

«Союз Советских Социалистических Республик заявляет, что положения пункта 1 статьи 26 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и пункта 1 статьи 48 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым ряд государств не может стать участниками этих пактов, носят дискриминационный характер, и считает, что пакты в соответствии с принципом суверенного равенства государств должны быть открыты для участия всех заинтересованных государств без какой-либо дискриминации и ограничения».

Пакт вступил в силу для Советского Союза 3 января 1976 г. Россия как государство-продолжатель СССР осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из Пакта.

Последний по времени доклад Российской Федерации о мерах по претворению в жизнь Пакта был представлен в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в ноябре 2001 г. и будет рассмотрен им в ноябре 2003 г. В январе 2003 г. был опубликован список вопросов по этому докладу. Среди затронутых тем – безработица, условия жизни беженцев в районе Северного Кавказа, дискриминация на основе регистрации по месту жительства, положение коренных народов, гендерные вопросы, а также ряд других проблем.

По итогам рассмотрения предыдущего доклада Российской Федерации Комитетом были даны рекомендации. Некоторые из них приводятся ниже:

- принять закон для обеспечения защиты женщин – жертв насилия в семье и разработать программы оказания помощи жертвам бытового насилия, а также привлекать лиц, виновных в таких действиях, к судебной ответственности;
- принять программу продовольственных субсидий для бедных. Комитет призывает государство-участника попытаться решить проблемы юридических прав на землю, финансирования поставок и оборудования для села, а также скорейшей доставки продукции на рынки для стимулирования внутреннего производства продовольствия.

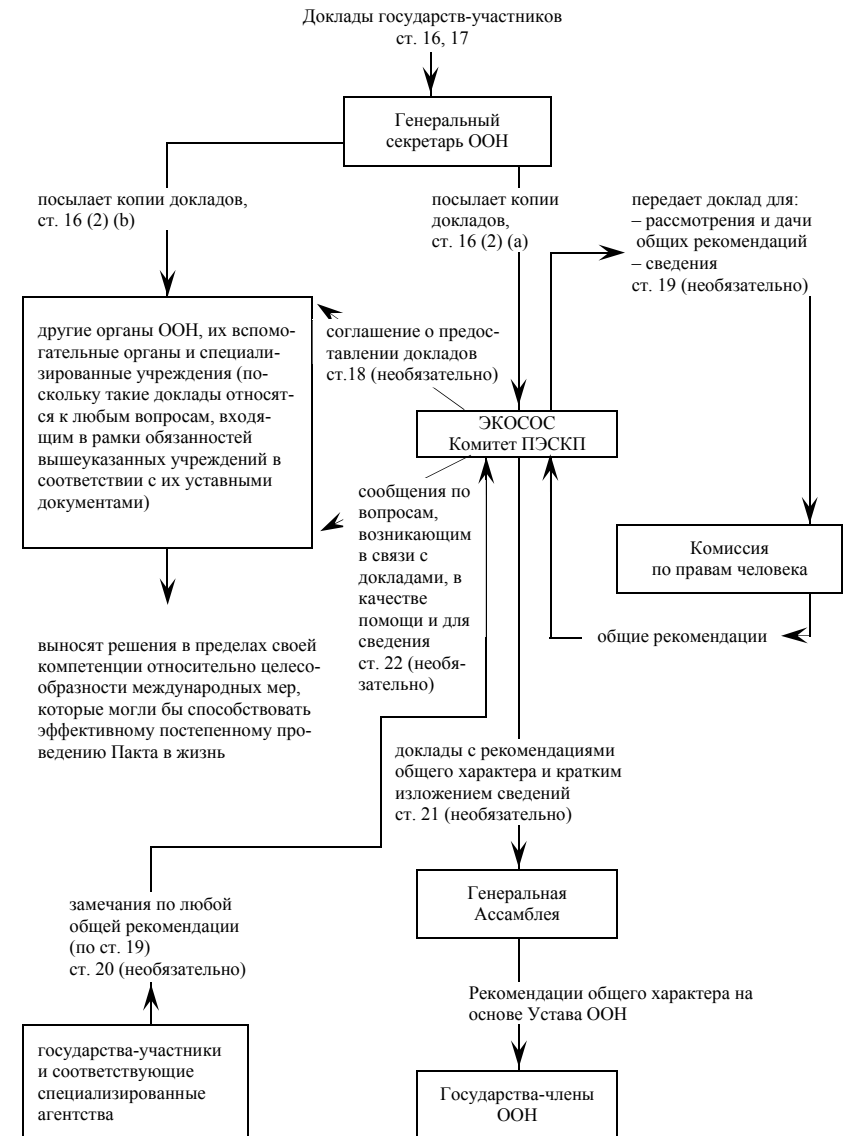
По состоянию на апрель 2003 г. со стороны России задолженности по докладам нет.

#### ***Литература***

1. Глущенко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика). – СПб.: Издательство Михайлова В.А., 1998.
2. Жилищные права и льготы граждан в России. Комментарий законодательства и практики с приложением федеральных законов и иных нормативных правовых актов и документов / Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М), 2001. – 944 с.
3. Социальная защита человека: региональные модели. / Под ред. В.Г.Бочаровой, – М.П.Гурьяновой. – М.: Изд-во АСО-ПиРФ, 1995.

4. Социальное государство и защита прав человека. – М.: Институт государства и права РАН, 1994.
5. Социальные и экономические права в России. Сборник докладов российских неправительственных организаций за 2001 год. – М.: Фонд «За гражданское общество», Центр развития демократии и прав человека, 2002. – 272 с.
6. Социальные проблемы и права человека. Сборник материалов Семинара Московской Хельсинкской группы «Права человека». Выпуск 3. Под общей редакцией Л.И.Богораз. – М., 1993.

**Схема 7: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: доклады государств-участников**



### IV.3 Комитет по ликвидации расовой дискриминации

Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшаяся в Дурбане (Южная Африка) в августе-сентябре 2001 г., с глубокой обеспокоенностью отметила, что «несмотря на усилия международного сообщества, главные цели трех десятилетий борьбы против расизма и расовой дискриминации не были достигнуты и что бесчисленное множество людей и поныне остаются жертвами различных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости».

#### *Комитет по ликвидации расовой дискриминации*

Этот комитет из 18 экспертов контролирует реализацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>1</sup>, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1965 г. и вступила в силу в 1969 г. Члены Комитета избираются государствами-участниками (на апрель 2003 г. – 166; подробности см. в Приложении X.6, стр.534) из числа своих граждан, «которые должны выполнять свои обязанности в личном качестве, причем уделяется внимание справедливому географическому распределению и представительству различных форм цивилизации, а также главных правовых систем». В 2003 г. гражданином Российской Федерации в Комитете является Ю.А.Решетов.

Обычно Комитет заседает два раза в год. Сессия продолжается в течение трех недель и проводится в феврале-марте и августе в Отделении ООН в Женеве.

В соответствии с п. 6 ст. 8 Конвенции государства-участники несут ответственность за покрытие расходов членов Комитета. Однако несколько сессий пришлось отменить, поскольку ряд государств-участников не выполнил своих финансовых обяза-

<sup>1</sup> Понятие «расовая дискриминация» определяется в Конвенции как любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

тельств по Конвенции. С 1994 г. положение изменилось: теперь деятельность финансируется непосредственно из бюджета ООН.

Среди других договорных органов Комитет уникален тем, что осуществляет четыре функции: рассмотрение докладов, превентивные процедуры, принудительное рассмотрение ситуации в государстве-участнике в случае просрочки его доклада и выработку мнений по индивидуальным сообщениям.

#### *Статья 9: Представление докладов*

Каждое государство-участник Конвенции обязано раз в два года представлять доклад о законодательных, судебных, административных или других мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения Конвенции. Большую часть сессии Комитет посвящает рассмотрению докладов государств-участников, представленных в соответствии со ст. 9 Конвенции. Доклады рассматриваются Комитетом на открытых заседаниях.

Хотя двухгодичный цикл докладов определен в Конвенции и не может быть изменен без внесения поправок в Конвенцию, Комитет в своем докладе 2002 г. Генеральной Ассамблее вновь выразил сожаление, что государства-участники не обеспечивают своевременную подачу докладов. Число таких просроченных докладов в феврале 2003 г. насчитывало 477 из 131 государства. В некоторых случаях соответствующим государствам-участникам было послано более ста напоминаний (в частности, Сьерра-Леоне просрочила 14 докладов и получила 176 напоминаний). Комитет просил Генерального секретаря ООН продолжать автоматически направлять напоминания тем государствам-участникам, которые задерживают представление докладов.

Если просрочка доклада достигает пяти лет или больше (по состоянию на конец августа 2002 г. таких государств было 44), Комитет рассматривает вопрос об осуществлении Конвенции в соответствующем государстве без доклада, при этом присутствие представителей государства не требуется. Комитет согласился с тем, что при отсутствии первоначального доклада он будет рассматривать любую информацию, представленную государством-участником другим органам Организации Объединенных Наций, или, при отсутствии подобных материалов, доклады и информацию, подготовленные органами ООН. На практике Комитет так-

же рассматривает соответствующую информацию, поступающую из других источников, в том числе от неправительственных организаций, независимо от того, идет ли речь о первоначальном или периодическом докладе, срок представления которого давно истек. В 2002 г. процедуре принудительного рассмотрения подверглись пять государств.

Комитет должен ежегодно отчитываться Генеральной Ассамблее о своих действиях и может делать предложения и рекомендации, основываясь на изучении докладов, поданных государствами-участниками.

#### **Статья 14: Представление индивидуальных сообщений**

Отдельные лица или группы лиц, заявляющие, что их права, изложенные в Конвенции, нарушаются, могут, как установлено в ст. 14 Конвенции, подать в Комитет петицию. К этому моменту они должны исчерпать все доступные внутренние средства правовой защиты.

Однако Комитет не может принять сообщение, если оно касается государства, которое, хотя и является участником Конвенции, но не признает компетенцию Комитета. Только 41 из 166 государств, ратифицировавших или присоединившихся к Конвенции на апрель 2003 г., признают компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения в соответствии со ст. 14. Это следующие государства:

- |  |                |
|--|----------------|
| 1. Австралия                               | 12. Ирландия   |
| 2. Австрия                                 | 13. Исландия   |
| 3. Азербайджан                             | 14. Испания    |
| 4. Алжир                                   | 15. Италия     |
| 5. Бельгия                                 | 16. Кипр       |
| 6. Болгария                                | 17. Коста-Рика |
| 7. Бразилия                                | 18. Люксембург |
| 8. Бывшая Югославская Республика Македония | 19. Мальта     |
| 9. Венгрия                                 | 20. Мексика    |
| 10. Германия                               | 21. Монако     |
| 11. Дания                                  | 22. Нидерланды |
|  | 23. Норвегия   |

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| 24. Перу                 | 33. Украина            |
| 25. Польша               | 34. Уругвай            |
| 26. Португалия           | 35. Финляндия          |
| 27. Республика Корея     | 36. Франция            |
| 28. Российская Федерация | 37. Чешская Республика |
| 29. Сенегал              | 38. Чили               |
| 30. Сербия и Черногория  | 39. Швеция             |
| 31. Словакия             | 40. Эквадор            |
| 32. Словения             | 41. Южная Африка       |

Сообщения, предназначенные для рассмотрения Комитетом, должны посылаться на адрес:

Швейцария – Женева  
Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)  
c/o Office of the UN High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
CH – 1211 Geneva, Switzerland  
Факс: +41 (22) 9179022  
<http://www.unhchr.ch/>

Рассмотрение сообщений Комитетом носит строго конфиденциальный характер; анонимные сообщения не принимаются. Приняв решение о приемлемости индивидуального сообщения, Комитет передает его соответствующему государству-участнику, не раскрывая личность заявителя без его выраженного согласия. В течение трех месяцев государство-участник должно представить в Комитет письменные объяснения или заявления в связи с фактами, изложенными в сообщении.

По завершении рассмотрения Комитет вырабатывает свое мнение, которое сообщается как заявителю, так и соответствующему государству-участнику. Если Комитет обнаруживает нарушение Конвенции, государство-участник должно пересмотреть свои правовые нормы или практику в свете мнения Комитета. Государствам-участникам адресована просьба информировать Комитет должным образом о предпринятых мерах в связи с его предложениями и рекомендациями.

Возможность подавать индивидуальные сообщения для рассмотрения на закрытых сессиях появилась, начиная с 1984 г. К апрелю 2003 г. Комитет получил только 28 таких сообщений из семи государств-участников. По 14 из сообщений Комитет вынес свое мнение, в то же время 12 были объявлены не соответствующими требованиям приемлемости.

Помимо Конвенции, многие международные договоры по правам человека содержат запрет дискриминации по различным основаниям, в том числе по признаку расы, цвета кожи и национального происхождения. Возможность подачи индивидуальных жалоб о нарушении прав, закрепленных этими договорами, определяется в каждом конкретном случае текстом соответствующего договора или протокола к нему.

### ***Статья 11: Межгосударственные жалобы***

Комитет должен также рассматривать любые жалобы одного государства-участника на другое государство-участник о том, что последнее не проводит в жизнь положения Конвенции; однако, ни одной такой жалобы пока не поступало.

### ***Роль неправительственных организаций***

Только в девяностые годы Комитет начал получать информацию от НПО, комментирующую доклады государств. В 1993 г. была создана Антирасистская информационная служба, собирающая информацию из различных источников и представляющая ее членам Комитета; иногда она проводит встречи с представителями НПО перед рассмотрением доклада соответствующего государства. В сравнении с другими договорными органами по правам человека отношения между Комитетом и НПО все еще достаточно слабые, хотя в последнее время немного усилились.

Всемирная конференция против расизма настоятельно призвала государства обеспечить открытую и благоприятную среду, в которой неправительственные организации могли бы свободно и беспрепятственно функционировать в рамках общества и тем самым вносить реальный вклад в ликвидацию расизма и расовой дискриминации.

### ***Россия – Конвенция – Комитет: взаимодействие***

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации была подписана от имени СССР 7 марта 1966 г.

22 января 1969 г. Конвенция была ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР со следующим заявлением:

«Союз Советских Социалистических Республик заявляет, что пункт 1 статьи 17 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, согласно которому ряд государств лишается возможности стать участником этой Конвенции, носит дискриминационный характер, и считает, что Конвенция в соответствии с принципом суверенного равенства государств должна быть открыта для участия всех заинтересованных государств без какой-либо дискриминации и ограничения».

Помимо этого, была сделана оговорка, что «Союз Советских Социалистических Республик не считает для себя обязательными положения статьи 22 Конвенции, согласно которой любой спор между двумя или несколькими государствами относительно толкования или применения Конвенции передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного Суда». Эта оговорка была снята в феврале 1989 г.

Конвенция вступила в силу для СССР 5 марта 1969 года.

Заявление о признании компетенции Комитета по ликвидации расовой дискриминации получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц, подпадающих под юрисдикцию СССР и утверждающих, что они являются жертвами нарушения СССР каких-либо прав, изложенных в Конвенции, было сделано от имени СССР 5 июля 1991 г. в период реформ М.С.Горбачева.

Российская Федерация как государство-продолжатель СССР осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из Конвенции.

Последний по времени доклад Российской Федерации о мерах по претворению в жизнь Конвенции был представлен в Комитет по ликвидации расовой дискриминации в апреле 2002 г. и рассмотрен Комитетом в марте 2003 г. Предварительный вариант заключительных замечаний по докладу был опубликован в конце того же месяца. Некоторые из рекомендаций таковы:

- Комитет выражает обеспокоенность отсутствием определения расовой дискриминации в законодательстве Российской Федерации и выражает пожелание внести развернутый запрет такой дискриминации в соответствующие законодательные акты.
- Комитет обеспокоен, что большое число бывших граждан СССР, легально проживавших прежде в Российской Федерации, рассматриваются как незаконные переселенцы после вступления в силу федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и настаивает на том, чтобы положение этой категории лиц было упорядочено.
- Выполнить решение Конституционного суда об отмене системы прописки.
- Следует продолжать и расширять подготовку судей и сотрудников правоохранительных органов по вопросам, касающимся осуществления прав и свобод отдельных лиц, и в частности права не подвергаться дискриминации по признаку расовой принадлежности.

По состоянию на апрель 2003 г. со стороны России задолженности по докладам нет.

#### **Литература:**

1. Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Дурбан, Южная Африка 31 сент. – 7 сент. 2001 г. ООН.
2. «Документы!» Дискриминация по расовому признаку в Российской Федерации. – Лондон: «Международная Амнистия», 2003. – 96 с.
3. После Дурбана: Всемирная конференция против расизма и российские НПО. – М.: Центр развития демократии и прав человека, 2002. – 152 с.
4. Типовое национальное законодательство – руководство для государств по совершенствованию законов о борьбе с расовой дискриминацией. – Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 1996.

#### **IV.4 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин**

Этот Комитет состоит из 23 экспертов, избираемых на четырехлетний срок, и контролирует реализацию Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Конвенция была принята Генеральной Ассамблеей в 1979 г. и вступила в силу в 1981 г. Эксперты избираются государствами-участниками (на апрель 2003 г. – 17; подробности см. в Приложении X.6, стр.534) из числа своих граждан и выступают в личном качестве. Начиная с 1997 г., Комитет заседает два раза в год. Заседания продолжаются три недели и проводятся обычно в январе и июле. В отличие от других договорных органов ООН по правам человека, деятельность Комитета и его Секретариата обеспечивается не Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, а Отделом по улучшению положения женщин в Нью-Йорке, который также обеспечивает работу Комиссии по положению женщин. С 1994 г. все сессии Комитета проводятся в Нью-Йорке.

Состав данного Комитета заметно отличается от состава других органов, учрежденных в соответствии с договорами по правам человека. С момента своего учреждения Комитет почти всегда состоял только из женщин<sup>1</sup>. Члены Комитета представляли и продолжают представлять широкий спектр различных профессий.

Комитету поручено рассмотрение докладов государств-участников Конвенции о достигнутом прогрессе в ее соблюдении. Конвенция налагает на государства строгие обязательства не только по соблюдению и защите индивидуальных прав, но и по содействию изменениям в культуре, которые необходимы для их реализации: «Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин» (ст.2); они принимают все соответст-

<sup>1</sup> Среди 95 экспертов, входивших в Комитет за всю историю его существования, только трое были мужчинами, двое из которых работают в Комитете в настоящее время.

вующие меры с целью «а) изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин; б) обеспечить, чтобы семейное воспитание включало в себя правильное понимание материнства как социальной функции и признание общей ответственности мужчин и женщин за воспитание и развитие своих детей при условии, что во всех случаях интересы детей являются преобладающими» (ст.5).

Кроме того, связывая себя Факультативным протоколом к Конвенции, государства-участники признают компетенцию Комитета получать и рассматривать индивидуальные сообщения и проводить расследования. По состоянию на апрель 2003 г. 50 государств ратифицировало или присоединилось к Факультативному протоколу, два из них (Бангладеш и Куба) не признают механизма расследований.

### ***Оговорки к Конвенции***

Конвенция – один из наиболее общепризнанных мировым сообществом международных договоров по правам человека, по числу государств-участников она уступает лишь Конвенции о правах ребенка. Однако Комитет обеспокоен как числом, так и смыслом оговорок государств-участников к некоторым статьям Конвенции, в частности к ст. 9, 15 и 16, которые посвящены гражданству, правоспособности, а также браку и семейным отношениям. Конвенция имеет большее количество оговорок государств-участников, чем любое другое соглашение ООН. Существует противоречие между проведением в жизнь прав женщин и сохранением оговорок к Конвенции. По этой причине Генеральная Ассамблея в своей Резолюции 51/68 от 12 декабря 1996 г. просила государства сузить пределы любой сделанной ими оговорки таким образом, чтобы она не была несовместимой с целями и задачами Конвенции. Ассамблея призвала государства регулярно пересматривать и снимать свои оговорки.

### ***Статья 18: Система докладов***

Основная функция Комитета – рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками. Он рассматривает их на открытых заседаниях через год после ратификации или присоединения государства к Конвенции и далее каждые четыре года. Комитет ежегодно через Экономический и Социальный Совет представляет доклад о своей деятельности Генеральной Ассамблее ООН. Он вносит предложения и общие рекомендации, которые основываются на рассмотренных им докладах и информации, полученной от государств-участников. Представители государств приглашаются выступить со своими докладами устно, чтобы затем выслушать комментарии экспертов и ответить на их вопросы. В конце сессии Комитет принимает (на закрытых заседаниях) заключительные замечания, которые отражаются в ежегодных докладах Генеральной Ассамблеи. Заключительные замечания состоят из четырех разделов: введение; позитивные аспекты; факторы, препятствующие осуществлению Конвенции; основные проблемные области и рекомендации (перечисленные в порядке важности).

Комитет сталкивается с серьезными проблемами в работе. С одной стороны, должны быть предприняты шаги, чтобы уменьшить отставание в рассмотрении докладов, с другой, государства должны отчитываться в назначенное время. По состоянию на февраль 2003 г. 153 государства-участника просрочили свои доклады, из них 91 – более чем на 4 года. Поэтому на своей шестнадцатой сессии в 1997 г. Комитет решил на исключительном основании и в качестве временной меры предложить государствам-участникам объединение до двух докладов.

### ***Процедура подачи индивидуальных жалоб***

Возможность введения процедуры рассмотрения Комитетом индивидуальных или межгосударственных жалоб посредством разработки Факультативного протокола к Конвенции была рекомендована еще Всемирной конференцией по правам человека 1993 г. (в Венской декларации и Программе действий), а также четвертой Всемирной конференцией по положению женщин в 1995 г. Рабочая группа открытого состава Комиссии положе-

нию женщин обсуждала положения такого протокола; лишь после четырех сессий переговоров он был открыт для подписания 10 декабря 1999 года, в День прав человека. Факультативный протокол вступил в силу 22 декабря 2000 г.

Государство-участник Протокола признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подпадающих под его юрисдикцию лиц или групп лиц или от их имени, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Конвенции (см. документ 3). Если сообщение направляется от имени отдельных лиц или групп лиц, это делается с их согласия, за исключением тех случаев, когда автор может обосновать свои действия от их имени без такого согласия.

Сообщения подаются в письменном виде и не должны быть анонимными. Комитет не принимает сообщение, если оно касается государства-участника Конвенции, которое не является участником Протокола. Кроме того, не рассматриваются сообщения, если не были исчерпаны все доступные внутренние средства правовой защиты, за исключением случаев, когда применение таких средств защиты неоправданно затягивается или вряд ли принесет искомый результат. Одновременное или предшествовавшее рассмотрение вопроса в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования обычно также является препятствием для принятия жалобы к рассмотрению.

Протокол не имеет обратной силы. Это значит, что факты, являющиеся предметом сообщения, должны иметь место после вступления протокола в силу для соответствующего государства-участника.

За исключением тех случаев, когда Комитет считает сообщение неприемлемым без упоминания соответствующего государства-участника, и при условии, что лицо или лица согласны раскрыть свое имя или имена этому государству-участнику, Комитет в конфиденциальном порядке доводит любое сообщение, направленное ему согласно Протоколу, до сведения соответствующего государства-участника.

Сообщения рассматриваются на закрытых заседаниях. После изучения сообщения Комитет препровождает свои мнения

в отношении сообщения вместе со своими рекомендациями, если таковые имеются, соответствующим сторонам.

### *Расследования*

Протокол предусматривает возможность проведения Комитетом расследований (ст.8) по собственной инициативе в случае получения им достоверной информации, свидетельствующей о серьезных и систематических нарушениях государством-участником прав, изложенных в Конвенции. Процедура проведения расследований построена по образцу разработанной ранее процедуры ст.20 Конвенции против пыток (см. ниже, стр.150). Она позволяет рассматривать широко распространенные нарушения, когда отдельные лица или группы лиц не в состоянии подать сообщение, а также дает Комитету возможность вынести рекомендации о структурных причинах таких нарушений.

Процедура носит конфиденциальный характер и направлена на сотрудничество с соответствующими государствами-участниками. Любое государство-участник вправе при подписании или ратификации Протокола и присоединении к нему заявить о том, что оно не признает компетенцию Комитета проводить такие расследования.

### *Другие направления*

Существует также несколько других направлений, с помощью которых женщины могут привлечь международное внимание к случаям дискриминации по половому признаку. Комиссия по положению женщин, состоящая из 45 членов, может получать конфиденциальные и открытые сообщения от отдельных лиц или их групп касательно дискриминации женщин. Комиссия создала рабочую группу для рассмотрения таких сообщений, в нее входят не более 5 членов Комиссии. Группа рассматривает все жалобы и ответы на них государств и доводит до сведения Комиссии те сообщения, которые, как представляется, свидетельствуют о систематической последовательной несправедливости и применении дискриминационных методов. Однако никаких действий по индивидуальным жалобам не предпринимается.



Вместо этого процедура ставит целью выделить появляющиеся тенденции и примеры дискриминации женщин и разработать политические рекомендации против дискриминации по половому признаку, которые Комиссия формулирует после рассмотрения докладов рабочей группы.

Сообщения, предназначенные для обработки, должны подаваться на адрес:

Соединенные Штаты – Нью-Йорк  
UN Commission on the Status of Women  
c/o Division for the Advancement of Women  
Room DC-2, 12th Floor  
United Nations Secretariat  
2 United Nations Plaza  
New York, N.Y. 10017, United States  
Факс: +1 (212) 9633463

Кроме того, многие международные договоры по правам человека содержат запрет дискриминации по различным основаниям, в том числе и по половому признаку. Возможность подачи индивидуальных жалоб о нарушении прав, закрепленных этими договорами, определяется в каждом конкретном случае текстом соответствующего договора или протокола к нему.

### ***Решение 16/II: возрастание роли НПО***

С момента своего создания Комитет пользовался заметной поддержкой международных и национальных неправительственных организаций: они обеспечивали членов Комитета, как индивидуально, так и коллективно, информацией, относящейся к рассмотрению докладов государств-участников. С 1997 г. возможности НПО по сотрудничеству с Комитетом расширились: Комитет решил проводить неофициальные встречи с международными и национальными неправительственными организациями за рамками обычных заседаний Комитета, пригласив их, помимо прочего, к предоставлению конкретной информации, касающейся государств-участников.

В 1999 году Комитет принял решение, что неправительственные организации могут представлять информацию о положении дел в государстве-участнике в рабочую группу Комитета на «неформальные пленарные заседания». Государства-участники должны консультироваться с национальными неправительственными организациями при подготовке своих докладов, требуемых статьей 18 Конвенции.

Председатель Комитета также предложил, чтобы в дальнейшем обсуждение конкретных тем на заседании рабочей группы, предшествующем сессии, проходило с участием неправительственных организаций.

Все это свидетельствует о желании Комитета установить постоянные отношения с неправительственными организациями и развивать более тесное сотрудничество с ними. Такое развитие событий может рассматриваться как результат Всемирной конференции по правам человека в Вене, где наиболее активные и сильные НПО состояли из женщин или ориентировались на их проблемы.

### ***Россия – Конвенция – Комитет: взаимодействие***

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин была подписана от имени Советского Союза 17 июля 1980 г.

19 декабря 1980 г. Конвенция была ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР со следующей оговоркой:

«Союз Советских Социалистических Республик не считает себя связанным положениями пункта 1 статьи 29 Конвенции, согласно которому любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, не решенный путем переговоров, передается по просьбе одной из сторон на арбитражное разбирательство или в Международный Суд, и заявляет, что для передачи такого спора на арбитражное разбирательство или в Международный Суд необходимо в каждом отдельном случае согласие всех сторон, участвующих в споре». Эта оговорка была снята в феврале 1989 г.

Конвенция вступила в силу для Советского Союза 3 сентября 1981 года. Российская Федерация как государство-продолжатель СССР осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из Конвенции.

Факультативный протокол к Конвенции был подписан Российской Федерацией 8 мая 2001 г., однако к моменту выпуска книги не ратифицирован.

Последний по времени доклад Российской Федерации о мерах по претворению в жизнь Конвенции был представлен в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в марте 1999 г. и рассмотрен в январе 2002 г. По итогам рассмотрения доклада Комитетом были даны заключительные замечания. Некоторые из них приводятся ниже:

- Комитет отмечает, что не существует законодательства в критически важных областях, где имеет место дискриминация в отношении женщин; он обеспокоен тем, что женщины не обращаются в суды в целях борьбы с дискриминацией по признаку пола вследствие пробелов в законодательстве, наличия доказательных барьеров и отсутствия доверия к правовой системе;
- Комитет глубоко обеспокоен ухудшением положения женщин в сфере труда и тем, что женщины составляют подавляющее большинство трудящихся на находящихся на низком уровне и низкооплачиваемых должностях в различных сферах государственного сектора; он также обеспокоен тем, что женщины подвергаются серьезной дискриминации в частном секторе и на них приходится меньшая доля высокооплачиваемых работ в этом секторе; он также обеспокоен тем, что женщины составляют подавляющее большинство лиц, не имеющих работы в течение продолжительного периода времени;
- Комитет глубоко встревожен высоким уровнем насилия, которому подвергаются женщины в быту, и числом убийств женщин, в этой связи он весьма обеспокоен тем, что сотрудники правоохранительных органов обычно рассматривают такое насилие не как серьезное преступление, а как частный вопрос супружеских взаимоотношений и отношений между членами семьи; Ко-

митет также сожалеет о том, что правительство не принимает необходимых эффективных мер для борьбы с насилием в семье и что до сих пор не утвержден в виде закона ни один из многочисленных законопроектов, направленных на борьбу с насилием в семье;

- Комитет обеспокоен сообщениями о плохом обращении с женщинами в следственных изоляторах и тюрьмах; Комитет глубоко обеспокоен тем обстоятельством, что, несмотря на заслуживающие доверия свидетельства насильственных действий работников милиции по отношению к женщинам, содержащимся под стражей, Российская Федерация, как правило, не расследует такие случаи и не привлекает виновных к дисциплинарной или уголовной ответственности;
- Комитет обеспокоен сообщениями о расширении масштабов проституции и, в частности, о росте числа беспризорных девочек, которые эксплуатируются в качестве проституток; он обеспокоен тем, что бедность является основной причиной, заставляющей женщин и девочек заниматься проституцией;
- принимая к сведению осуществляемые государством-участником программы обеспечения беспризорных детей жильем, средствами к существованию и образованию, Комитет настоятельно призывает Российскую Федерацию продолжать реализацию и расширять охват таких программ, в том числе распространить их с соответствующими коррективами на женщин, которых к занятию проституцией подталкивает бедность; он также настоятельно призывает в первую очередь преследовать тех, кто занимается эксплуатацией проституции, и взрослых, вовлекающих в проституцию детей, а когда необходимо, принимать специальные законодательные акты;
- Комитет выражает озабоченность по поводу вывоза за рубеж российских женщин с целью сексуальной эксплуатации и отмечает, что с 1994 по 1997 годы состоялось только четыре случая судебного рассмотрения таких преступлений, за которые были осуждены семь человек; кроме того, Комитет обеспокоен тем, что сама

Российская Федерация также превратилась в страну ввоза женщин из-за рубежа;

- Комитет обеспокоен ухудшением системы медицинского обслуживания, что серьезно ограничивает доступ женщин к медицинским услугам; он также обеспокоен ухудшением состояния здоровья женщин и, особенно, участившимися случаями гинекологических заболеваний и Беременности девочек в подростковом возрасте; Комитет обеспокоен также тем, что, несмотря на сокращение количества аборт, аборт остается одним из средств регулирования деторождения, и тем, что небольшое число женщин Пользуется эффективными средствами контрацепции;
- Комитет просит широко распространить его заключительные замечания в Российской Федерации с тем, чтобы ознакомить население страны, в частности, работников законодательных и исполнительных органов, с мерами, принятыми для обеспечения юридического и фактического равноправия женщин, и шагами, которые потребуются предпринять в этой связи в будущем; он просит также Российскую Федерацию и впредь широко популяризировать, в частности, среди женских и правозащитных организаций, Конвенцию и Факультативный протокол к ней, выносимые Комитетом рекомендации общего характера, а также Пекинскую декларацию и Платформу действий и результаты двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи «Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке».

По состоянию на апрель 2003 г. со стороны России существует задолженность в один доклад.

### *Литература*

1. Айвазова С. Гендерное равенство в контексте прав человека. – М.: Изд-во «Эслан», 2001. – 80 с.
2. Актуальные проблемы социально-правовой защиты женщин. Составители: Глущенко П.П., Балибало-

ва Д.И. – СПб.: Издательский дом «Бизнес-Пресса»: Издательство Михайлова В.А., 1998.

3. Гендерные проблемы и развитие. Стимулирование развития через гендерное равенство в правах, в доступности ресурсов и возможности выражать свои интересы / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2002. – 388 с.
4. Ерицян А.Г. Права женщин в современном мире. – Мхитар Гош, 1998. – 80 с.
5. Женщина, дети и право: Перечень действующих нормативно-правовых актов по состоянию на 1 мая 1995 года. – Саратов: Региональный центр социологии и права, Ассоциация женщин-юристов, 1995.
6. Женщина: ее права и свободы. – Ташкент, Издательский дом «Эльдинур», 2001. – 205 с.
7. Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке. – М.: ИЦНЖФ, 2000.
8. Женщины и право. Саратов, 1995.
9. Заявляем наши права. Как использовать международную правозащитную систему для охраны прав женщин. – М.: Глас, 1996.
10. Мельникова Т.А. Женское движение в России: традиции и инновации. – М.: Мысль, 2000. – 180 с.
11. Мельникова Т.А. Женское движение России в политических процессах современного общества. – М.: ТОО «СИМС», 1999. – 188 с.
12. Мертус Дж., Датт М., Флауэрс Н. Права женщин – права человека. Пособие для учебных занятий. Пер. с англ. – М.: Глас, 1996.
13. Насилие в семье – как бороться с ним государству. Нынешний статус и необходимые улучшения / Пер. с англ. – М.: Глас, 1999. – 190 с.
14. Права женщин в России. Законодательство и практика. № 1. – М., 1998.
15. Права женщин в России: исследование реальной практики их соблюдения и массового сознания. – М., 1998.
16. Право на защиту, право на семью. – М., 2001. – 168 с.

17. Пространство между нами: Обсуждение гендерных и национальных идентичностей в конфликтах / Пер. с англ. М. Торхшоевой / Кокберн С. – М.: Идея-Пресс, 2002. – 256 с.
18. Сексуальные домогательства на работе. Что это такое и как себя защитить. Тула, 1999.
19. Словарь гендерных терминов / Под ред. А.А.Денисовой; РОО «Восток-Запад: Женские Инновационные Проекты». – М.: Информация – XXI век, 2002. – 256 с.

**Документ 3**  
**Образец сообщения**  
**в соответствии с Факультативным**  
**протоколом к Конвенции о ликвидации**  
**дискриминации в отношении женщин**  
(заполняется на английском или французском языке)

*Communication to:*  
*Сообщение в:*

Committee on the Elimination of Discrimination against Women  
c/o Division for the Advancement of Women  
Department of Economic and Social Affairs  
United Nations Secretariat  
2 United Nations Plaza  
DC-2/12th Floor  
New York, NY 10017, USA  
Fax: +1 (212) 963 3463,  
Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин  
Секретариат ООН, Нью-Йорк, Соединенные Штаты,

*submitted for consideration under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.*  
*поданное для рассмотрения в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин*

**1. Information concerning the author of the communication**  
**1. Информация об авторе сообщения**

Family name ..... First name.....  
Фамилия ..... Имя

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения .....

Nationality/citizenship .....  
Гражданство .....

Passport/identity card number (if available) .....  
Номер паспорта / идентификационной карточки (если есть) .....

Sex ..... Marital status/children .....  
Пол ..... Состояние в браке / дети .....

Profession .....  
Род занятий .....

Ethnic background, religious affiliation, social group (if relevant)  
Этническое происхождение, религиозная принадлежность, социальная группа  
.....  
.....

Present address  
Адрес в настоящее время  
.....  
.....

Mailing address for confidential correspondence (if other than present address)  
Почтовый адрес для конфиденциальной переписки (если отличается от адреса в настоящее время)  
.....  
.....

Fax ..... Telephone .....  
Факс ..... Телефон .....

E-mail .....  
Адрес электронной почты .....

Indicate whether you are submitting the communication as:  
Вы подаете сообщение в качестве:

- (a) Alleged victim(s) .....   
(If there is a group of individuals alleged to be victims, provide basic information about each individual)  
(a) предполагаемой жертвы / предполагаемых жертв  
(если сообщение подается группой лиц, предполагающих себя жертвами, предоставьте основную информацию о каждом из них)
- (b) On behalf of the alleged victim(s) .....   
(Provide evidence showing the consent of the victim(s), or reasons that justify submitting the communication without such consent)  
(b) По поручению предполагаемой жертвы / предполагаемых жертв  
(предоставьте свидетельство согласия жертв(ы) на Ваше представительство либо укажите причины, оправдывающие подачу сообщения без такого согласия)

**2. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)**  
**2. Информация о предполагаемой жертве или жертвах**  
**(если жертва не является автором)**

Family name ..... First name .....  
Фамилия ..... Имя .....

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения .....

Nationality/citizenship .....  
Гражданство .....

Passport/identity card number (if available) .....  
Номер паспорта / идентификационной карточки (если есть) .....

Sex ..... Marital status/children .....  
Пол ..... Состояние в браке / дети .....

Profession .....  
Род занятий .....

Ethnic background, religious affiliation, social group (if relevant)  
Этническое происхождение, религиозная принадлежность, социальная группа  
.....  
.....

Present address  
Адрес в настоящее время  
.....  
.....

Mailing address for confidential correspondence (if other than present address)  
Почтовый адрес для конфиденциальной переписки (если отличается от адреса в настоящее время)  
.....  
.....

Fax ..... Telephone .....  
Факс ..... Телефон .....

E-mail .....  
Адрес электронной почты .....

### 3. Information on the State party concerned

#### 3. Информация о затрагиваемом государстве

Name of the State party (country)

Название государства-участника (страны)

#### 4. Nature of the alleged violation(s)

##### 4. Природа предполагаемого нарушения / предполагаемых нарушений

Provide detailed information to substantiate your claim, including:

Предоставьте подробную информацию в доказательство Ваших требований, в том числе:

Description of alleged violation(s) and alleged perpetrator(s)

Описание предполагаемого нарушения / предполагаемых нарушений и их предполагаемого виновника / предполагаемых виновников

Date(s) and Place(s)

Даты и места нарушений

Provisions of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women that were allegedly violated. If the communication refers to more than one provision, describe each issue separately

Положения Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которые, как предполагается, были нарушены. Если сообщение ссылается более чем на одно положение, опишите каждую проблему отдельно

#### 5. Steps taken to exhaust domestic remedies

##### 5. Шаги, предпринятые для исчерпания внутренних средств защиты

Describe the action taken to exhaust domestic remedies; for example, attempts to obtain legal, administrative, legislative, policy or programme remedies, including

Опишите действия, предпринятые для исчерпания внутренних средств защиты, например, попытки получить юридическую, административную, законодательную, политическую или программную защиту, в том числе

Type(s) of remedies sought (including relevant date(s) and place(s))

Виды искомой защиты (включая дату (ы) и место (а))

Who initiated the action

Кто инициировал действие

Which authority or body was addressed

К какому органу власти оно было обращено?

Name of court hearing the case (if any)

Какой суд заслушивал дело? (если дело слушалось в суде)

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:

Если внутренние средства защиты не были исчерпаны, объясните, почему:

*Please note:* Enclose copies of all relevant documentation.

*Замечание:* приложите копии всех относящихся к делу документов.

#### 6. Other International procedures

##### 6. Другие международные процедуры

Has the same matter already been examined or is it being examined under another procedure of international investigation or settlement? If yes, explain:

Рассматривалось ли это нарушение прав человека в прошлом или рассматривается ли оно сейчас в соответствии с другой процедурой международного расследования или урегулирования? Если да, поясните:

Type of procedure(s)

Вид процедуры

Date(s) and Place(s)

Даты и места

Results (if any)

Результаты (если есть)

*Please note:* Enclose copies of all relevant documentation.

*Замечание:* приложите копии всех относящихся к делу документов.

## 7. Date and signature

### 7. Дата и подпись

Date and Place:

Дата и место

.....

Signature of author(s) and/or victim(s):

Подпись автора / авторов и / или жертв(ы):

.....

.....

## 8. List of documents attached (do not send originals, only copies)

### 8. Список приложенных документов (не посылайте оригиналы, только копии)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## IV.5 Комитет против пыток

Практика пыток была первоначально запрещена в 1948 г. Всеобщей декларацией прав человека и Международной конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Эти положения были подтверждены в 1966 г. Пактом о гражданских и политических правах и в 1984 г. Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Однако, несмотря на все эти усилия, пытки продолжают иметь место по всему миру.

Согласно Конвенции каждое государство-участник должно предпринять эффективные законодательные, административные или другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией (п. 1 ст. 2). Никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток (п. 2 ст. 2). Кроме того, важно обратить внимание на условие п. 1 ст. 3: «Ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток».

Все еще находится в разработке Факультативный протокол к Конвенции, целью которого является установление международного механизма по осуществлению поездок в места лишения свободы, применимого в равной степени ко всем государствам.

### *Комитет против пыток*

Этот Комитет состоит из десяти экспертов. Он контролирует выполнение Конвенции, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1984 г. и вступила в силу в 1987 г. По состоянию на апрель 2003 г. ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней 132 государства (подробности см. в Приложении X.6, стр.534). 46 государств-участников признали компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения как от отдельных лиц, так и от государств-участников. Помимо этого, четыре го-

сударства-участника (Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Уганда и Япония) признали компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения только от государств-участников, еще три государства-участника (Азербайджан, Мексика и Сейшелы) признали компетенцию Комитета получать и рассматривать только индивидуальные сообщения (см. ниже).

Государства-участники этого соглашения выбирают членов Комитета, работающих в личном качестве (до 2005 г. включительно членом Комитета будет гражданин России А.М.Яковлев). Каждый год Комитет проводит две регулярных сессии в Женеве, в апреле-мае и в ноябре. Специальные сессии могут быть созваны решением самого Комитета по просьбе большинства его членов или государства-участника Конвенции.

В 2000 г. Комитет учредил рабочую группу из четырех своих членов, которая создана с целью облегчения деятельности по контролю, в особенности в отношении индивидуальных сообщений, представляемых в соответствии со ст.22 Конвенции. Рабочая группа проводит пятидневное заседание за неделю до каждой сессии Комитета. Первое такое заседание прошло в апреле 2002 г.

### ***Статья 19: Доклады государств-участников***

Комитет рассматривает доклады государств-участников о выполнении условий, изложенных в Конвенции против пыток. Для получения полной информации Комитет подготовил общее руководство, содержащее точные инструкции по форме и содержанию докладов. Такие доклады должны быть представлены через год после того, как Конвенция вступает в силу для государства-участника и далее каждые четыре года. Кроме того, Комитет может запрашивать дополнительные доклады и сведения. Все такие доклады – общедоступные документы; их рассмотрение проводится на открытых заседаниях, где представители правительств вносят доклады и отвечают на вопросы членов Комитета.

На каждой сессии Комитета Генеральный секретарь ООН уведомляет Комиссию обо всех случаях непредоставления докладов. На своей двадцать восьмой сессии в апреле-мае 2002 г. Комитет вновь выразил сожаление по поводу числа государств-участников, не исполняющих своих обязательств по докладом.

Государства-участники, просрочившие свои первоначальные доклады более чем на 12 месяцев, получают напоминания каждые шесть месяцев (во главе списка находятся Уганда и Того, получившие около 30 напоминаний).

По состоянию на февраль 2003 г. ситуация с просроченными докладами была такова: 100 государств просрочили хотя бы по одному докладу, из них 41 – более одного. Проанализировав эту ситуацию, Комитет решил продолжить публикацию списков государств-участников, просрочивших доклады, в конце каждой сессии. Комитет вновь обратился к Генеральному секретарю ООН с просьбой и в дальнейшем отправлять каждые полгода автоматические напоминания государствам, чьи первоначальные доклады просрочены более чем на 12 месяцев.

### ***Статья 20: Расследования***

В соответствии со ст. 20 Конвенции Комитет может решить провести расследование, если он получает достоверную информацию, которая содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо государства-участника. Возможность такого расследования применима ко всем государствам-участникам, за исключением тех, которые в соответствии со ст. 28 Конвенции заявили, что они не признают компетенции Комитета в этом отношении. Процедура, изложенная в ст. 20 Конвенции, имеет две особенности, а именно: конфиденциальный характер и стремление к сотрудничеству с соответствующими государствами-участниками. С четвертой по двадцать вторую сессию Комитет посвящал в среднем по четыре закрытые встречи своим действиям по ст. 20.

При подписании, ратификации или присоединении к Конвенции государства-участники могут сделать заявление о непризнании компетенции Комитета, определенной ст. 20 Конвенции. Однако, признав такую компетенцию однажды, государства-участники в дальнейшем не вправе отказаться от своих обязательств. По состоянию на 17 мая 2002 г. следующие государства-участники заявили в момент ратификации или присоединения, что они не признают компетенции Комитета по проведению расследований:



- |               |                      |
|---------------|----------------------|
| 1. Афганистан | 5. Марокко           |
| 2. Израиль    | 6. Саудовская Аравия |
| 3. Китай      | 7. Украина           |
| 4. Кувейт     |                      |

### ***Статья 21: Межгосударственные жалобы***

В соответствии со ст. 21 Конвенции, государство-участник может в любое время объявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать жалобу одного государства-участника, что другое государство-участник не выполняет свои обязательства по Конвенции против пыток. На практике Комитет может начать расследование, только если оба государства-участника сделали заявление в соответствии со ст. 21 о признании компетенции Комитета на совершение таких действий.

Процедура состоит из двух стадий. Если государство-участник Конвенции полагает, что другое государство-участник нарушило одно из ее условий, оно может, прежде всего, сообщить об этом в письменной форме непосредственно государству-участнику. Государство-участник, получившее сообщение, должно отреагировать в письменной форме в течение трех месяцев. Если два соответствующих государства-участника не способны урегулировать вопрос между собой, он может быть отослан любым государством-участником в Комитет, который попытается достичь дружественного решения на закрытых заседаниях. Однако ни одной такой жалобы пока не было подано.

### ***Статья 22: Индивидуальные жалобы***

В соответствии со ст. 22 Конвенции, государство-участник может в любое время объявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать жалобы от отдельных лиц, находящихся под его юрисдикцией и утверждающих, что они являются жертвами нарушения государством-участником положений Конвенции (или сообщения такого рода, поступающие от их имени). На 17 мая 2002 г. 49 из 132 государств-участников, ратифицировавших или присоединившихся к Конвенции, признали компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения такого рода. Это следующие государства-участники:

- |                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| 1. Австралия    | 26. Монако               |
| 2. Австрия      | 27. Нидерланды           |
| 3. Азербайджан  | 28. Новая Зеландия       |
| 4. Алжир        | 29. Норвегия             |
| 5. Аргентина    | 30. Польша               |
| 6. Бельгия      | 31. Португалия           |
| 7. Болгария     | 32. Российская Федерация |
| 8. Венгрия      | 33. Сейшельские острова  |
| 9. Венесуэла    | 34. Сенегал              |
| 10. Гана        | 35. Сербия и Черногория  |
| 11. Германия    | 36. Словакия             |
| 12. Греция      | 37. Словения             |
| 13. Дания       | 38. Того                 |
| 14. Ирландия    | 39. Тунис                |
| 15. Исландия    | 40. Турция               |
| 16. Испания     | 41. Уругвай              |
| 17. Италия      | 42. Финляндия            |
| 18. Камерун     | 43. Франция              |
| 19. Канада      | 44. Хорватия             |
| 20. Кипр        | 45. Чешская Республика   |
| 21. Коста-Рика  | 46. Швейцария            |
| 22. Лихтенштейн | 47. Швеция               |
| 23. Люксембург  | 48. Эквадор              |
| 24. Мальта      | 49. Южная Африка         |
| 25. Мексика     |                          |

При рассмотрении сообщения Комитет должен в первую очередь установить его приемлемость. Условия приемлемости определены в Конвенции и в правилах процедуры Комитета. Чтобы сообщение было признано приемлемым, оно не должно:

- быть анонимным или несовместимым с положениями Конвенции;
- составлять злоупотребление правом подачи сообщений по ст. 22; и
- рассматриваться ранее или в настоящий момент в соответствии с другой процедурой международного расследования или урегулирования.

Кроме того, отдельные лица, утверждающие, что они являются жертвами нарушения прав, защищенных Конвенцией, должны исчерпать все внутренние возможности правовой защиты.

Комитет может обратиться к соответствующему государству-участнику или автору сообщения за дополнительной информацией или разъяснением, относящимся к вопросу о приемлемости. Если Комитет решает, что сообщение приемлемо, автор сообщения и государство-участник информируются об этом. Затем Комитет рассматривает сообщение по существу. Государству-участнику предоставляется шесть месяцев для представления Комитету объяснений или информации о мерах, которые оно могло предпринять для исправления ситуации. Авторы сообщения могут также обеспечиваться дальнейшей информацией и, если Комитет сочтет это необходимым, приглашаться к участию в его закрытых заседаниях. В течение данного периода Комитет может обратиться к соответствующему государству-участнику с просьбой предпринять шаги по предотвращению нанесения непоправимого ущерба жертве предполагаемого нарушения. Эта временная мера не предопределяет заключительное решение Комитета, но как предполагается, предлагает защиту лицам, заявляющим о нарушении Конвенции.

По завершении рассмотрения жалобы Комитет информирует о своих выводах автора сообщения и соответствующее государство, которое приглашается к подаче информации о мерах, предпринятых в свете сделанных выводов.

Сообщения по ст. 22 Конвенции (см. Документ 4, стр.165) рассматриваются на закрытых заседаниях; все документы конфиденциальны. Однако Комитет включает в свой ежегодный доклад сводные данные рассмотренных сообщений, объяснения соответствующих государств-участников и свои собственные мнения.

К декабрю 2002 г. Комитет зарегистрировал 221 сообщение, касающееся 21 государства (в том числе одно, касающееся России). Из них 55 дел были прекращены или изъяты и 38 не соответствовали требованиям приема. Комитет рассмотрел 74 сообщения, в 22 из которых обнаружил нарушения Конвенции. 43 сообщений были зарегистрированы, но еще не проверены с точки зрения приемлемости.

Сообщения с просьбой о рассмотрении дел можно посылать по следующему адресу:

Швейцария – Женева  
Committee against Torture  
c/o Office of the UN High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14 avenue de la Paix  
CH – 1211 Geneva 10, Switzerland  
Факс: +41 (22) 9179022  
<http://www.unhchr.ch/>

#### *Добровольный фонд в помощь жертвам пыток*

В 1982 г. Генеральная Ассамблея создала Добровольный фонд ООН в помощь жертвам пыток. Цель Фонда состоит в том, чтобы получить добровольные вклады от правительств, организаций, фондов, частных предприятий, а также отдельных лиц. Фонд распределяет их неправительственным организациям и центрам, помогающим жертвам пыток и их родственникам, чьи права человека были грубо нарушены в результате пыток. Управление Фондом осуществляется Генеральным секретарем ООН и Попечительским советом, действующим в консультативном качестве. Он включает пять членов с широким опытом в области прав человека. Каждый год в мае Совет делает рекомендации по предоставлению грантов в Управление Верховного комиссара по правам человека.

К сожалению, ограниченность ресурсов не позволяет оказать помощь многим жертвам пыток. По этой причине программы помощи пришлось приостановить. По состоянию на 19 мая 2001 г. средства, предназначенные для выделения новых грантов, немногим превысили 8 млн. долларов США; они были распределены по 187 проектам помощи жертвам пыток или членам их семей в 70 странах мира. Генеральная Ассамблея ООН объявила день 26 июня «Международным днем Организации Объединенных Наций в поддержку жертв пыток» и обратилась ко всем правительствам, организациям и отдельным лицам с призывом вносить ежегодный вклад в Фонд.

Вклады могут быть сделаны в любое время на следующие счета, с пометкой «Получатель: Добровольный фонд ООН в помощь жертвам пыток, счет СН»:

Швейцария – Женева  
The United Nations Geneva General Fund  
c/o UBS AG  
Case postale 2770, CH-1211  
Geneva 2  
Switzerland  
Счета:  
240-С-590-160.1 для вкладов в долларах США  
240-С-590-160.0 для вкладов в швейцарских франках и иной валюте

Вклады могут также быть сделаны чеком в адрес Организации Объединенных Наций: Trésorerie, Nations Unies, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

#### ***Россия – Конвенция – Комитет: взаимодействие***

Конвенция против пыток была подписана от имени СССР 10 декабря 1985 г.

21 января 1987 г. Конвенция была ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР со следующими оговорками:

«Союз Советских Социалистических Республик не признает компетенцию Комитета против пыток, определенную статьей 20 Конвенции»;

«Союз Советских Социалистических Республик не считает себя связанным положениями пункта 1 статьи 30 Конвенции».

Обе этих оговорки к настоящему времени сняты: первая из них – в феврале 1989 г., вторая – в июле 1991 г.

Конвенция вступила в силу для СССР 26 июня 1987 года. Заявление о признании компетенции Комитета против пыток, определенной статьями 21 и 22 Конвенции, было сделано от имени СССР 5 июля 1991 г.

Российская Федерация как государство-продолжатель СССР осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из Конвенции.

Последний по времени доклад Российской Федерации о мерах по претворению в жизнь Конвенции был представлен в Комитет против пыток в декабре 2000 г. По состоянию на апрель 2003 г. со стороны России задолженности по докладам нет.

#### ***Литература***

1. Баренбойм П. Как предотвратить пытки. Применение психологических знаний для защиты граждан. – М.: Белые альвы, 1997.
2. Доклад Специального докладчика Найджела С.Родли в книге: «Права человека в России – международное измерение». – М.: Права человека, 1995.
3. Документы ООН, касающиеся заключенных (сборник). – М.: Права человека, 2000. – 192 с.
4. Как заставить стандарты работать. Практическое руководство по эффективному применению международных тюремных правил. – М.: Права человека, 1998.
5. Медицина в пенитенциарной системе России (сборник). – М.: Права человека, 2001. – 252 с.
6. Помните узников... Сборник материалов. – М.: Общественный Центр содействия реформе уголовного правосудия, 1999.
7. Права человека и предварительное заключение. Сборник международных стандартов, касающихся предварительного заключения. Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 1994.
8. Руководство по обучению сотрудников исправительных учреждений. – Варшава, Польская ассоциация правового образования, 2000. – 255 с.
9. Тюремная реформа в странах бывшего тоталитаризма. Материалы международной конференции, состоявшейся в Петрово-Дальнем (Московская область) 14-19 ноября 1992 г. Выпуск первый. – М.: Общественный центр «Содействие», 1993.
10. Тюремная реформа: поиски и достижения / Харьковская правозащитная группа. Харьков: Фолио, 1999.

**Документ 4**  
**Образец сообщения в соответствии со ст. 22**  
**Конвенции против пыток**  
**и других жестоких, бесчеловечных**  
**или унижающих достоинство видов**  
**обращения и наказания**  
(заполняется на английском или французском языке)

Date:  
Дата:

Communication to:  
Сообщение в:

The Committee against Torture  
c/o Office of the UN High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14 avenue de la Paix  
CH 1211 Geneva 10, Switzerland,  
Факс: +41 (22) 9179022  
Комитет против пыток  
Управление Верховного комиссара ООН по правам человека  
Отделение ООН в Женеве

*submitted for consideration under Article 22 of the Convention against  
Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment  
or Punishment.*

*поданное для рассмотрения в соответствии со ст. 22 Конвенции против пыток и  
других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и  
наказания.*

**I. Information concerning the author of the communication**  
**И. Информация об авторе сообщения**

Name ..... First name(s).....  
Фамилия ..... Имя и отчество .....

Nationality ..... Profession .....

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения .....

Present address

Адрес в настоящее время

Address for exchange of confidential correspondence (if other than pre-  
sent address)

Адрес для конфиденциальной переписки (если отличается от адреса в настоящее  
время)

Submitting the communication as:

Подаю сообщение в качестве:

- (a) Victim of the violation or violations set forth below .....   
(a) Жертвы нарушения или нарушений, изложенных ниже
- (b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s) .....   
(b) Назначенного представителя / адвоката предполагаемой жертвы (жертв)
- (c) Other .....   
(c) Другое

If box (c) is marked, the author should explain:

Если помечен пункт (c), заявитель должен объяснить:

(i) In what capacity he/she is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family  
relationship or other personal links with the alleged victim(s)):

В каком качестве он/она действует от имени жертв(ы) (например, существуют ли  
семейные отношения или другие личные связи с предполагаемой жертвой или  
жертвами)

(ii) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication him-  
self/herself (themselves):

(ii) Почему жертва(ы) не в состоянии подать сообщение лично:

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a  
communication on his/her (their) behalf.

Третья сторона, не являющаяся родственной или связанной с жертвой или жертва-  
ми, не может подавать сообщение от ее или их имени.

**II. Information concerning the alleged victim(s)  
(if other than author)**

**II. Информация о предполагаемой жертве или жертвах  
(если жертва не является автором)**

Name ..... First name(s).....  
Фамилия ..... Имя и отчество .....

Nationality ..... Profession .....

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения .....

Present address or whereabouts .....  
Адрес или местонахождение в настоящее время .....

**III. State concerned/articles violated/domestic remedies  
III. Затронутое государство / нарушенные статьи / внутренние  
средства правовой защиты**

Name of the State party (country) to the Convention against Torture and  
Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment against  
which the communication is directed:  
Название государства-участника Конвенции против пыток и других жестоких, бес-  
человечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, против ко-  
торого направлено сообщение:

Articles of the Convention against Torture allegedly violated:  
Статьи Конвенции против пыток, которые предположительно нарушены:

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic  
remedies – recourse to the courts or other public authorities, when and  
with what results (if possible, enclose copies of all relevant judicial or  
administrative decisions):  
Меры, предпринятые предполагаемой жертвой (жертвами) лично или через пред-  
ставителей для исчерпания внутренних средств правовой защиты – обращения в  
суды или другие органы власти, когда и с каким результатом (если возможно, при-  
ложите копии всех относящихся к делу судебных или административных решений):

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:

Если внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, объясните, почему:

.....  
.....

**IV. Other International procedures  
IV. Другие международные процедуры**

Has the same matter been submitted for examination under another pro-  
cedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-  
American Commission on Human Rights, the European Commission on  
Human Rights)? If so, when and with what results?

Подавались ли материалы об этом нарушении прав человека для рассмотрения в  
соответствии с другой процедурой расследования или урегулирования (например, в  
Межамериканскую комиссию по правам человека или в Европейскую комиссию по  
правам человека)? Если да, когда и с какими результатами?

.....  
.....

**V. Facts of the claim  
V. Факты претензии**

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (in-  
cluding relevant dates)

Подробное описание фактов предполагаемого нарушения или нарушений (включая  
соответствующие даты)<sup>1</sup>

.....  
.....  
.....

Author's signature: ....  
Подпись заявителя:

<sup>1</sup> Добавьте для описания столько страниц, сколько необходимо.

## IV.6 Комитет по правам ребенка

Дети, их благосостояние и их права были в центре внимания ООН, начиная с ее создания в 1945 г. Одним из первых действий ООН было создание Генеральной Ассамблеей 11 декабря 1946 г. Детского Фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), который и сегодня остается главным столпом международной помощи детям.

Кроме того, положения Всеобщей декларации прав человека и Международных пактов по правам человека 1966 г. признают, что права детей должны быть защищены.

### *Конвенция о правах ребенка*

Первым стандартом, создавшим инструмент ООН и посвященным исключительно правам детей, была Декларация прав ребенка 1959 г. Подтверждая, что «человечество обязано давать ребенку лучшее, что оно имеет», Декларация предложила прочную моральную структуру прав ребенка, состоящую из десяти принципов. 30 лет спустя, 20 ноября 1989 г., была принята Конвенция о правах ребенка. 61 государство (рекордное число!) подписало Конвенцию в первый же день, когда она была открыта для подписания, 26 января 1990 г.

Конвенция вступила в силу 2 сентября 1990 г. По состоянию на апрель 2003 г. число государств-участников насчитывало 191 (подробности см. в Приложении X.6, стр.534) – удивительно большое число за короткий период: достигнута почти всеобщая ратификация. Среди государств-членов ООН только Сомали и Соединенные Штаты еще не ратифицировали Конвенцию. Следует, однако, отметить, что 69 государств-участников сделали при ратификации Конвенции заявления или оговорки. К началу 2003 г. 10 государств полностью или частично сняли свои заявления или оговорки.

Конвенция – наиболее полное провозглашение прав детей, сделанное когда-либо. Она идет дальше Декларации, связывая государства, принимающие Конвенцию, юридической ответственностью за их действия по отношению к детям.

В июне 2000 г. были открыты для подписания два факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка: «О вовлечении детей в вооруженные конфликты» и «О торговле детьми, детской проституции и детской порнографии». Оба протокола вступили в силу в начале 2002 г.

По данным «Международной амнистии» около 300 тыс. детей из более чем 35 стран мира в настоящее время принуждаются к службе в армии; примерно в 85 государствах дети до 18 лет находятся на военной службе. Факультативный протокол запрещает мобилизацию детей до 18 лет, хотя из-за уступки, сделанной главным образом в пользу Соединенных Штатов, допускается добровольный призыв детей 16 и 17 лет.

### *Статья 43: Комитет по правам ребенка*

Статья 43 Конвенции предусматривает учреждение Комитета, прежде состоявшего из десяти, а с 10 февраля 2003 г. из 18 экспертов, которые работают в индивидуальном качестве и избираются на четырехлетний срок. Все государства-участники Конвенции могут выдвигать кандидатов. Комитет заседает три раза в год (в январе, мае-июне и сентябре-октябре) в Женеве. Он рассматривает прогресс, достигнутый государствами-участниками в исполнении обязательств, установленных Конвенцией. Каждая сессия проходит в течение трех недель, которые посвящаются рассмотрению докладов государств-участников; кроме этого, еще одна неделя отводится для заседания предсессионной рабочей группы.

### *Статья 44: Система докладов*

Государства-участники должны подавать в Комитет через Генерального секретаря доклады о мерах, предпринятых для реализации прав, признанных в Конвенции и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав; первый доклад должен быть представлен не позже чем через два года после вступления в силу Конвенции соответствующим государством-участником, и далее каждые пять лет.

Как и в других случаях, имеет место значительная задержка представления государствами-участниками докладов. По со-

стоянию на февраль 2003 г. доклады просрочили 146 государств-участников, из них 61 – более чем на пять лет.

На своем заседании 22 сентября 1999 г. Комитет решил рассматривать девять докладов за одну сессию и вновь ввести должность докладчика по стране; он также решил дать высокий приоритет составлению общих комментариев, основанных на принципах и условиях Конвенции. Чтобы помочь государствам-участникам в подготовке их первоначальных докладов, Комитет принял общие руководящие принципы относительно формы и содержания таких докладов; он также разработал более подробные руководящие принципы периодических докладов государств-участников, требующие более строгого процесса отчетности.

В докладах должны указываться факторы и трудности, влияющие на выполнение обязательств по Конвенции; а также содержаться сведения, достаточные для всестороннего понимания Комитетом, как Конвенция выполняется соответствующей страной. Статья 44 закрепляет, что государства-участники обеспечивают широкую гласность своих докладов в своих собственных странах.

Все компетентные организации (Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, а также широкий круг НПО) могут быть приглашены к участию в дискуссиях Комитета, представлять свои взгляды и консультироваться (ст.45 Конвенции). Более того, были приняты меры к всестороннему подходу к правам ребенка: ЮНИСЕФ теперь воспринимает Конвенцию как руководство для своих программ в разных странах. УВКБ выпустило руководство по правам ребенка для своих представительств в разных странах; МОТ усилила акцент на проблеме детского труда; существуют программы ВОЗ, касающиеся Конвенции, а также программы ЮНЕСКО, которая также выпустила ряд информационных материалов по правам ребенка.

Каждые два года Комитет представляет Генеральной Ассамблее доклад о своей деятельности.

### ***Роль неправительственных организаций***

Комитет поощряет неправительственные организации как ключевых действующих лиц в содействии и контроле за соблюдением прав детей; они активно приглашаются к представлению «альтернативных» докладов, которые обеспечивают Комитет более полным и часто более критическим анализом состояния с правами детей в данной стране. Поощрение неправительственных организаций к представлению таких докладов содействовало формированию национальных коалиций, предоставляющих информацию по поручению национального органа НПО в целом.

Процесс взаимодействия с НПО организован посредством предсессионной рабочей группы, которая проводит закрытые заседания. Стенограммы таких заседаний не публикуются, представители государств-участников на них не допускаются, однако, приглашаются неправительственные организации и в особенности национальные коалиции НПО, представившие письменные доклады. Каждый доклад государства-участника становится основанием для проведения трехчасового закрытого заседания рабочей группы. Приглашенные НПО могут делать комментарии по обсуждаемому докладу государства-участника и по поводу степени вовлечения неправительственных организаций в его подготовку.

### ***Россия – Конвенция – Комитет: взаимодействие***

Конвенция о правах ребенка была подписана от имени СССР 26 января 1990 г.

13 июня 1990 г. Конвенция была ратифицирована Верховным Советом СССР без оговорок.

Конвенция вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.

Российская Федерация как государство-продолжатель СССР осуществляет права и выполняет обязательства, вытекающие из Конвенции.

Последний по времени доклад Российской Федерации о мерах по претворению в жизнь Конвенции был представлен в Комитет по правам ребенка в январе 1998 г. По итогам рассмотрения доклада Российской Федерации были даны рекомендации. Некоторые из них заключаются в следующем:

- Принять все необходимые меры для ускорения процесса реформирования законодательства, особенно в области отправления правосудия по делам несовершеннолетних и уголовного правосудия, защиты прав детей-инвалидов, защиты детей от алкоголизма, наркомании и токсикомании, защиты детей от порнографии, от любого рода насилия и жестокого обращения, включая бытовое насилие, и для разработки норм и создания контрольных механизмов для различных детских учреждений.
- Рассмотреть возможность создания на федеральном уровне должности независимого омбудсмана по вопросам детей, тесно связанного с аналогичными механизмами на региональном уровне, каждый из которых имел бы четко определенный соответствующий мандат, включая осуществление контроля за функционированием системы детских учреждений и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, а также необходимые полномочия и ресурсы для обеспечения эффективной деятельности.
- Расширять сотрудничество с НПО и оказывать большую поддержку их усилиям по налаживанию профессиональной подготовки, распространению информации о Конвенции и осуществлению контроля за ее выполнением, в том числе путем укрепления партнерских отношений в процессе подготовки докладов и контроля за деятельностью детских учреждений и учреждений, занимающихся отправлением правосудия в отношении несовершеннолетних.
- Принять дальнейшие меры по освещению и разъяснению принципов и положений Конвенции среди взрослого населения, включая специалистов и родителей, а также среди детей.
- Проведение информационных и просветительских кампаний с целью предотвращения использования любых форм физического или психологического насилия в отношении детей и борьбы с ним, в соответствии со статьей 19 Конвенции.
- Разработать процедуры с учетом интересов детей, ставших жертвами насилия или злоупотребления, для подачи и рассмотрения жалоб и представления соответствующих

- доказательств, а также укрепить механизм расследования совершенных преступлений, привлечения к суду и соответствующего наказания виновных в их совершении лиц.
- Провести реформу, в том числе правовую, существующей системы учреждений опеки путем установления норм, касающихся условий проживания в них, и их регулярного инспектирования, в частности посредством укрепления роли и полномочий независимых инспекционных механизмов и предоставления им права на проверку без предупреждения семей и государственных учреждений, принявших на воспитание детей.
- В приоритетном порядке рассмотреть вопрос о ратификации Гаагской конвенции 1980 года о гражданских аспектах похищения детей в международных масштабах, наращивать усилия по разработке процедур, касающихся усыновления в другой стране с целью защиты наилучших интересов ребенка.
- Включить вопрос о правах человека, в том числе правах детей, в учебную школьную программу в качестве отдельного предмета.
- Обеспечить надлежащую правовую защиту детей-беженцев, включая их доступ к здравоохранению, образованию и другим социальным услугам.
- Принять дополнительные законодательные меры и расширить объем услуг в целях усиления защиты детей от сексуальной эксплуатации и соращения, а также обеспечения лечения и реабилитации пострадавших детей.
- Принять особые меры для оперативного проведения запланированной реформы системы правосудия в отношении несовершеннолетних, включая принятие всеобъемлющего законодательства, касающегося правосудия в отношении несовершеннолетних, учреждение специальных судов по делам несовершеннолетних, располагающих судьями, обладающими квалификацией в этой области, а также пересмотр Уголовно-процессуального кодекса, с тем чтобы передать полномочия прокурора по выдаче ордера на арест несовершеннолетних лиц судам по делам несовершеннолетних, ограничить срок содержания в предварительном



заклучении и ускорить процесс судопроизводства, а также обеспечить профессиональную подготовку сотрудников правоприменительных и судебных органов в области прав ребенка и достижение реабилитационных целей правосудия в отношении несовершеннолетних, как это предусмотрено Конвенцией о правах ребенка.

- Принять незамедлительные меры для защиты прав детей, лишенных свободы, путем оказания им правовой помощи и улучшения условий содержания в местах лишения свободы, в том числе местах предварительного заключения и исправительно-трудовых колониях, создать в сотрудничестве с НПО и с учетом интересов детей соответствующий независимый механизм подачи жалоб, обеспечить своевременное разбирательство в случаях нарушения прав детей и разработать программы для содействия реабилитации и интеграции в общество несовершеннолетних после их освобождения из мест лишения свободы.
- И, наконец, Комитет рекомендует, чтобы второй периодический доклад и письменные ответы, представленные государством-участником, получили широкое распространение среди населения, равно как и краткие отчеты о соответствующих заседаниях и заключительные замечания, принятые Комитетом. Такое широкое распространение указанных документов должно вызвать соответствующее обсуждение и повышение степени осведомленности населения о Конвенции и ходе ее осуществления, особенно в правительстве, соответствующих министерствах, парламенте и неправительственных организациях.

По состоянию на апрель 2003 г. со стороны России существует задолженность в один доклад.

### *Литература*

1. Бабушкин А. В. Дети правонарушители и тоталитарное государство. – М.: Издательство «Сам себе адвокат», 2000. – 116 с.
2. Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 1998 год». – М.: Издательский дом «Синергия», 2000.

3. Дети-беженцы. Рекомендации по обеспечению защиты и помощи. Женева, УВКБ ООН, 1994.
4. Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. – М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» («НАН»), 1999.
5. Конвенция о правах ребенка и законодательство Российской Федерации: Справочник. – М.: НИИ семьи, 1998.
6. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. Сборник универсальных и региональных международных документов. – М.: ИЦ-Гарант, 1997.
7. Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция. Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии / Учеб. пособие/. – М.: Дело, 2000. – 271 с.
8. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Учебное пособие для студентов юридических высших образовательных учреждений. – М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»), 1999.
9. Мы и наши дети. Основные права ребенка. Государственные пособия и льготы гражданам, имеющим детей. Новейшие законодательные и правовые документы. Комментарии специалистов. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 1999.
10. Положение детей в мире, 2000 год. Нью-Йорк, ЮНИСЕФ, 2000.
11. Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы теоретические модели, нормативно-правовая база. / Под общей редакцией Г.Н.Кареловой. – М.: Благотворительный фонд «Альтернативное образование», 2001. – 187 с.
12. Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. – М.: ЮНИСЕФ, 1998.

Схема 8: Различия между процедурами рассмотрения индивидуальных сообщений в рамках ООН

	Процедура 1503	Факультативный протокол к ППП (CCPR)	КПЧ (CAT)	КЛРД (CERD)	Факультативный протокол к КЛДОЖ (CEDAW)
Применяется в отношении государств	все члены ООН	только участников Факультативного протокола	только участников сделавших заявление по ст.22	только участников, сделавших заявление по ст.14	только участников Факультативного протокола
Заявитель	любое лицо, группа лиц, НПО	только предполагаемая жертва или ее доверенное лицо	только предполагаемая жертва	только предполагаемая жертва или группа предполагаемых жертв, доверенные лица	
Предмет рассмотрения	ситуации	частные жалобы (отдельные случаи)			
Правовая основа	резолюция ЭКОСОС	международный договор			
Принцип участия государств	добровольное сотрудничество	обязательства			
Рассмотрение нарушений	всех прав человека и основных свобод	только прав и свобод, закрепленных данным договором			
Участие заявителя (автора)	не привлекается и не уведомляется о принятых мерах	уведомляется обо всех мерах, может делать замечания			
Степень конфиденциальности	публикуется только список государств, ситуация в которых рассматривалась	публикуются сообщения Комитета по каждому рассмотренному сообщению			

## V. ДРУГИЕ ПРОЦЕДУРЫ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ООН

Описание процедур по правам человека было бы неполным без некоторых деталей, связанных с работой двух специализированных организаций ООН, а именно ЮНЕСКО и Международной организации труда.

### V.1 Процедуры ЮНЕСКО

#### *Введение*

В соответствии с п.1 ст.1 своего Устава ЮНЕСКО должна «содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, для всех народов без различия расы, пола, языка или религии». За пятьдесят лет с момента принятия Всеобщей декларации ЮНЕСКО развернула широкую деятельность по ее воплощению в жизнь. Помимо всесторонней программы исследований и публикаций, действия по установлению стандартов Организации вылились в почти шестьдесят соглашений, деклараций и рекомендаций. Большое число этих инструментов связано непосредственно или косвенно с теми правами человека, которые находятся в пределах сфер компетенции ЮНЕСКО. Эти инструменты предусматривают контроль за их выполнением; иногда в текст соглашений включаются конкретные условия. Например, ст. 7 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.) устанавливает, что государства-участники должны сообщать о законодательных и административных мерах, принятых ими для осуществления Конвенции, в периодических докладах Генеральной конференции ЮНЕСКО. Статья 6 Конвенции предусматривает, что Генеральная конференция ЮНЕСКО может принимать последующие рекомендации, определяющие меры, которые

будут приняты против различных форм дискриминации в области образования с целью обеспечения равенства возможностей в этой области.

В настоящее время Комитет по конвенциям и рекомендациям (КРЕ), который является постоянно действующим вспомогательным органом Исполнительного совета ЮНЕСКО, рассматривает сводные документы, составленные Секретариатом на основе периодических докладов государств-участников, не изучая непосредственно доклады и не вступая в диалог с представившими их государствами, как это делают договорные органы ООН. Подчеркивая важность последовательной структуры контроля за соблюдением права на образование, Исполнительный совет в октябре 2001 г. обратился в Комитет с запросом о конкретных предложениях по условиям и процедурам рассмотрения проблем, касающихся действия инструментов ЮНЕСКО по установлению стандартов. Он также одобрил учреждение Объединенной экспертной группы ЮНЕСКО и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по контролю за соблюдением права на образование во всех его измерениях.

Параллельно с процедурами, установленными конвенциями ЮНЕСКО, в 1978 г. Исполнительный совет ЮНЕСКО установил конфиденциальную процедуру для рассмотрения сообщений, полученных Организацией в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека в областях ее компетенции, а именно образования, науке, культуре и информации (см. схему 9). Эта процедура, выработанная при активном участии Советского Союза, изложена в решении Исполнительного совета 104 EX/3.3. С 1978 по 2001 г. в рамках этой процедуры из 488 случаев, принятых к рассмотрению, 300 случаев были разрешены.

### ***Кто может подавать сообщение?***

Отдельные лица, группы и неправительственные организации могут подавать сообщения в ЮНЕСКО о нарушениях прав человека, если авторы этих сообщений сами стали жертвами таких нарушений или они считают, что обладают надежным знанием о таких нарушениях.

### ***Какие права подпадают под компетенцию ЮНЕСКО?***

Права, подпадающие под компетенцию ЮНЕСКО, по существу таковы (в скобках указан номер статьи Всеобщей декларации прав человека, соответствующие права также закреплены в двух Пактах ООН от 16 декабря 1966 г.):

- право на образование (ст.26);
- право участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами (ст. 27);
- право свободно участвовать в культурной жизни (ст. 27);
- право на информацию, включая право на свободу убеждений и на свободное выражение их (ст. 19).

Эти права могут подразумевать осуществление других прав, наиболее значимы из которых:

- право на свободу мысли, совести и религии (ст.18);
- свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ (ст. 19);
- право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов (ст.27);
- право на свободу собраний и ассоциаций (ст. 20) для целей деятельности, связанной с образованием, наукой, культурой и информацией.

### ***Жертвы нарушений прав человека***

Это могут быть преподаватели, учащиеся, ученые, артисты, художники, писатели, журналисты, т.е. работники интеллектуального труда, которые по роду своей деятельности связаны с областями компетенции ЮНЕСКО, а также любой другой человек в связи с осуществлением того или другого из прав, изложенных выше.

### ***Как можно послать сообщение в ЮНЕСКО?***

Сообщения, предназначенные для рассмотрения, должны быть посланы по адресу:

Франция – Париж  
Director of the Office of  
International Standards and Legal Affairs of UNESCO  
7 Place de Fontenoy  
F – 75352 Paris 07 SP, France  
<http://www.unesco.org/>

Письмо, содержащее краткую информацию, должно быть подписано и подготовлено на одном из рабочих языков Организации (английский или французский язык). После получения письма Секретариат ЮНЕСКО высылает автору письма бланк для заполнения (см. Документ 5, стр.188). Составленное на основе этого бланка формальное сообщение необходимо вновь направить в ЮНЕСКО, после чего оно будет передано соответствующему правительству и рассмотрено Комитетом по конвенциям и рекомендациям, ответственным за осуществление процедуры. Другими словами, первоначальное письмо в Организацию не рассматривается: сообщение считается полученным лишь после возвращения заполненного бланка в ЮНЕСКО.

### ***Как рассматриваются сообщения?***

Комитет по конвенциям и рекомендациям рассматривает сообщения на закрытом заседании. В принципе Комитет заседает два раза в год во время сессий Исполнительного совета (весной и осенью).

На первом этапе он рассматривает приемлемость сообщений. Существует десять условий приемлемости, которые изложены в п.14 (а) решения 104 EX/3.3. Если даже одно из них не соблюдается, по сообщению не предпринимается никаких дальнейших действий. Таким образом, оно должно, среди прочего, удовлетворять следующим условиям:

- сообщение не должно быть анонимным;
- сообщение должно исходить от лица или группы лиц, которые, как это можно обоснованно предполагать, являются жертвами якобы имевшего место нарушения любого из прав человека, упомянутых ниже; оно может также исходить от любого лица, группы лиц или не-

правительственной организации, имеющих достоверные сведения об этих нарушениях;

- сообщение должно касаться нарушений прав человека, которые относятся к компетенции ЮНЕСКО в областях образования, науки, культуры и информации, и не должно мотивироваться исключительно другими соображениями;
- сообщение должно быть совместимым с основными принципами Организации, Уставом Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларацией прав человека, международными пактами о правах человека и другими международными актами в области прав человека;
- сообщение не должно быть явно необоснованным и должно со всей очевидностью содержать относящиеся к делу доказательства;
- сообщение не должно быть ни оскорбительным, ни представлять собой злоупотребление правом на сообщение. Однако такое сообщение может быть рассмотрено, если оно отвечает всем другим критериям приемлемости после исключения из него частей оскорбительного характера или характера злоупотребления;
- сообщение не должно основываться исключительно на информации, распространяемой с помощью СМИ;
- сообщение должно представляться в разумный срок с момента происшествия содержащихся в нем фактов или в разумный срок с того момента, как стали известны эти факты;
- в сообщении должно быть указано, предпринималась ли попытка полностью использовать доступные внутренние средства правовой защиты в отношении тех фактов, которые являются предметом сообщения, а также должны быть указаны результаты такой попытки, если таковые имеются;
- сообщения, касающиеся дел, уже урегулированных заинтересованными государствами в соответствии с принципами прав человека, провозглашенными во Всеобщей декларации прав человека и международных пактах о правах человека, к рассмотрению не принимаются;

По существующим правилам сообщения представляются в КРЕ неправительственными организациями, обладающими достоверной информацией о нарушениях. Сообщение может представить и частное лицо либо группа лиц, являющихся предполагаемой жертвой нарушений прав человека.

Если сведения, представленные автором сообщения, не позволяют Комитету принять решение о приемлемости, Комитет может сохранить его в своей повестке дня и запросить у правительства соответствующего государства дополнительную информацию. Такой метод задержки объявления о приемлемости сообщения является характерной чертой работы КРЕ. Он позволяет продолжать диалог с соответствующим правительством и добиваться положительного решения вопроса (вплоть до освобождения предполагаемой жертвы), не вынося рассмотрение жалобы непосредственно на Комитет.

Если Комитет удовлетворен выполнением условий п.14(а), сообщение обычно объявляется приемлемым и рассматривается на следующей сессии. В отличие от «Процедуры 1503» (см. III.2, стр.94), Комитет уведомляет и автора, и правительство о своем решении о приемлемости.

Далее Комитет рассматривает сообщение по существу. Для этой цели представители соответствующих государств приглашаются предоставить информацию или ответить на вопросы, заданные членами Комитета по поводу приемлемости или по существу дела. Так как Комитет – не международный трибунал, он пытается решать проблему в духе международного сотрудничества и взаимопонимания. В поиске дружественного решения Комитет работает в обстановке самой строгой конфиденциальности, которая представляется жизненно важной для успеха действий Комитета.

По завершении сессии, в течение которой сообщение рассматривалось Комитетом, его автор и соответствующее правительство уведомляются о решении Комитета. Решение обжалованию не подлежит. Однако Комитет может согласиться на пересмотр сообщения, если он получит дополнительную информацию или новые факты.

Для деятельности КРЕ характерна взаимодополняемость, когда одно и то же дело может рассматриваться в рамках дру-

гой международной организации, причем не обязательно системы ООН.

Процедурная практика КРЕ существенно отличается от методов работы правозащитных органов других структур ООН. В других случаях процедура чаще всего применяется в обвинительном контексте. КРЕ же, наоборот, ни при каких обстоятельствах не выступает в роли международного судебного органа. ЮНЕСКО умышленно не ставит своей целью обвинить соответствующее правительство в нарушении прав человека, а добивается исключительно облегчения участи предполагаемой жертвы через конструктивный неформальный диалог с заинтересованным правительством. Именно в этом контексте и следует понимать многоступенчатую и порой затянутую процедуру деятельности КРЕ.

Другой немаловажной особенностью является твердая установка на строгую конфиденциальность даже после того, как случай был урегулирован положительно. Таким образом, ЮНЕСКО стремится сохранить доверие заинтересованного государства и обеспечить продолжение сотрудничества с ним. Приверженность подобному правилу приводила к объявлению неприемлемыми сообщений, авторы которых нарушали конфиденциальность.

Сообщения по поводу нарушений прав русскоязычного населения рассматривались в КРЕ три раза. Две жалобы касались верующих Русской Православной Церкви на Украине, одна жалоба – корреспондента российского телеканала ВГТРК в Узбекистане. Во всех трех случаях сообщения были признаны приемлемыми, Комитету удалось воздействовать на правительства упомянутых стран в плане облегчения участи притесняемых, после чего жалобы были сняты с повестки дня КРЕ.

По подобным фактам можно судить о результативности работы КРЕ при грамотном использовании его механизма. В целом только с 1978 г. по октябрь 1999 г. Комитет рассмотрел 478 сообщений, из которых 289 было урегулировано.

Компетенция КРЕ и его результативность в отношении урегулирования жалоб, связанных с нарушениями прав человека, признана практически всеми государствами – членами ЮНЕСКО. Подавляющее число правительств более 22 лет

сотрудничает с Комитетом, хотя их к этому не подталкивают никакие юридические обязательства.

В ряде случаев Генеральный директор ЮНЕСКО лично предпринимал демарши гуманитарного характера в пользу лиц, являющихся предполагаемыми жертвами нарушений прав человека, в случаях, которые требовали срочного вмешательства. Такого рода акции также всегда осуществлялись с максимальной конфиденциальностью и носили исключительный характер.

### ***Состав Комитета***

Как упомянуто выше, Комитет по конвенциям и рекомендациям – орган Исполнительного совета ЮНЕСКО, состоящего из 58 государств-участников. Сам Комитет состоит из 30 членов, назначаемых государствами-участниками, которые не являются экспертами в индивидуальном качестве. На практике лишь около двух третей членов Комитета посещают его заседания. Более того, члены могут принуждаться к посещению встреч, только если рассматриваются сообщения, касающиеся их государств или дружественных им государств.

### ***Как улучшить процедуру ЮНЕСКО***

Учитывая факт, что процедура ЮНЕСКО не была установлена каким-либо соглашением, но основана в значительной степени на неотъемлемых уставных полномочиях ЮНЕСКО, эта процедура в момент ее принятия имела несколько преимуществ в сравнении с другими процедурами ООН, например:

- широкий доступ отдельных лиц, групп и неправительственных организаций;
- возможность неправительственных организаций жаловаться от имени жертв;
- отдельное рассмотрение каждого случая на протяжении всей процедуры предпочтительнее объединения случаев в «ситуацию»;
- рассмотрение индивидуальных «случаев» нарушений прав человека, а также т.н. «вопросов» массовых и грубых нарушений;

- подчинение этой процедуре стран, которые не ратифицировали соглашения по правам человека; и
- способность Комитета использовать другие источники информации при рассмотрении случаев, включая полномочия Исполнительного совета по назначению миссии по установлению фактов.

Однако процедура ЮНЕСКО не проделала тот путь эволюции, который пройден другими процедурами ООН. Среди прочих рекомендаций по изменению этой процедуры для улучшения международной защиты прав человека можно выделить следующие:

- Комитет должен быть менее «политическим» и уменьшен количественно, чтобы он мог функционировать как орган экспертов;
- ЮНЕСКО должна также рассмотреть вопрос о разрешении авторам случаев посещать встречи Комитета, предлагая им возможность ответить непосредственно на реплики государств-участников;
- Комитет должен последовательно проверять ответы государств-участников вместе с авторами перед закрытием дел;
- Комитет должен использовать возможность Генерального директора ЮНЕСКО назначать миссии по установлению фактов для рассмотрения т.н. «вопросов» массовых нарушений прав человека – возможность, которая пока никогда не использовалась;
- Комитет должен разработать систематическую информационную политику в связи с результатами процедуры ЮНЕСКО, иначе ее эффективность не может быть полностью оценена.

Хотя процесс использования процедуры хорошо документирован, он не слишком известен, функционирует почти как сверхсекретный, испытывая поэтому недостаток общественного внимания.

В феврале 2002 г. Комитет по конвенциям и рекомендациям обратился с просьбой к национальным комиссиям по делам ЮНЕСКО широко распространять среди неправительствен-

ных организаций, комиссий по правам человека, в университетах и школах, в органах законодательной и исполнительной власти информацию о процедуре подачи жалоб на нарушения прав человека. К сожалению, данная просьба осталась без должного внимания со стороны государственных органов Российской Федерации.

### *Литература*

1. Международные нормативные акты ЮНЕСКО. Конвенции, соглашения, протоколы, рекомендации, декларации. / Сост. И.Д.Никулин. – М.: Издательская фирма «Логос», 1993. – 640 с.
2. Свод нормативных актов ЮНЕСКО: Конвенции и соглашения, рекомендации, декларации / Сост. И.Д.Никулин. – М.: Международные отношения, 1991. – 632 с.
3. ЮНЕСКО: цели, структура, деятельность. Хроника, факты и цифры. Редакторы-составители К.Хюфнер и В.Ройтер. – М.: Рудомино, 2002. – 399 с.

## Документ 5 Образец сообщения о нарушении прав человека для подачи в ЮНЕСКО

(заполняется на английском или французском языке)

---

### For UNESCO use only:

Только для использования ЮНЕСКО:

Date of communication:

Дата сообщения:

Number of communication:

Номер сообщения:

Date of dispatch of this form:

Дата отправки бланка:

---

### To be filled by the author of the communication:

Заполняется автором сообщения:

#### I. Information concerning the author

I. Информация об авторе

Name ..... First name(s).....  
Фамилия ..... Имя и отчество

Nationality ..... Profession.....  
Гражданство ..... Род занятий

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения

Present address .....  
Адрес в настоящее время

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address) .....  
Адрес для конфиденциальной переписки (если отличается от адреса в настоящее время)

Indicated, by ticking the appropriate box, in which capacity you are acting:

Укажите, в каком качестве Вы действуете:

- victim of the violation or violations described below  
жертва нарушения или нарушений, изложенных ниже
- representative of the victim or victims of the violation or violations described below  
представитель жертвы или жертв нарушения или нарушений, изложенных ниже
- person, group of persons or organization with reliable knowledge of the violation or violations described below  
лицо, группа лиц или организация, обладающие заслуживающим доверия знанием о нарушении или нарушениях, изложенных ниже
- in another capacity. Specify  
в другом качестве. Укажите

## II. Information concerning the victim or victims of the alleged violations

### II. Информация о жертве или жертвах предполагаемых нарушений

- If the author is the victim, tick here and turn directly to Part III.  
Если автор является жертвой, пометьте этот пункт и переходите к Части III.

Give the following particulars for each victim, adding as many pages as necessary:

Заполните следующий формуляр на каждую жертву, добавляя страницы по необходимости:

Name ..... First name(s).....  
Фамилия ..... Имя и отчество .....

Nationality ..... Profession .....  
Гражданство ..... Род занятий .....

Date and place of birth .....  
Дата и место рождения .....

Present address or whereabouts .....  
Адрес или местонахождение в настоящее время .....

## III. INFORMATION CONCERNING THE ALLEGED FACTS

### III. Информация о предполагаемых фактах<sup>1</sup>

Name of the country considered by the author to be responsible for the alleged violation:

Название государства, ответственного, по мнению автора, за предполагаемое нарушение:

Human rights allegedly violated (refer, if possible, to the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights)

Предположительно нарушенные права человека (по возможности ссылайтесь на Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах)

Connection between the alleged violation and education, science, culture or information

Связь предполагаемого нарушения с образованием, наукой, культурой или информацией

Facts of the claim

Факты претензии

## IV. INFORMATION CONCERNING MEANS OF REDRESS USED

### IV. Информация об использованных средствах правовой защиты

What steps have been taken to exhaust domestic remedies (recourse to the courts or other public authorities), by whom, when and with what results?

Какие меры были предприняты для исчерпания внутренних средств правовой защиты (обращения в суды или другие органы власти), кем, когда и с каким результатом?

<sup>1</sup> Эта информация необходима в случаях, когда сообщение касается хотя бы одного отдельного факта нарушения прав человека.



Has the same matter been submitted to another international authority concerned with protection of human rights? If so, when and with what results?

Поддавались ли материалы об этом нарушении прав человека в другую международную инстанцию, связанную с защитой прав человека? Если да, когда и с какими результатами?

## V. PURPOSE AND AIM OF THIS COMMUNICATION

### V. Цель этого сообщения

## VI. DECLARATION BY THE AUTHOR

### VI. Заявление автора

Does the author agree to his/her communication being examined in accordance with the procedure approved by the Executive Board of UNESCO in its 104 EX/Decision 3.3 and, in particular, is he/she willing for to be divulged and for the communication to be transmitted to the government concerned and brought to the notice of the UNESCO Executive Board Committee on Conventions and Recommendations?

Согласен ли автор, чтобы его сообщение было рассмотрено в соответствии с процедурой, одобренной Исполнительным советом ЮНЕСКО в своем решении 104 EX/3.3 и, в частности, желает ли он, чтобы его фамилия была оглашена, а сообщение передано соответствующему государству и доведено до сведения Комитета по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета ЮНЕСКО?

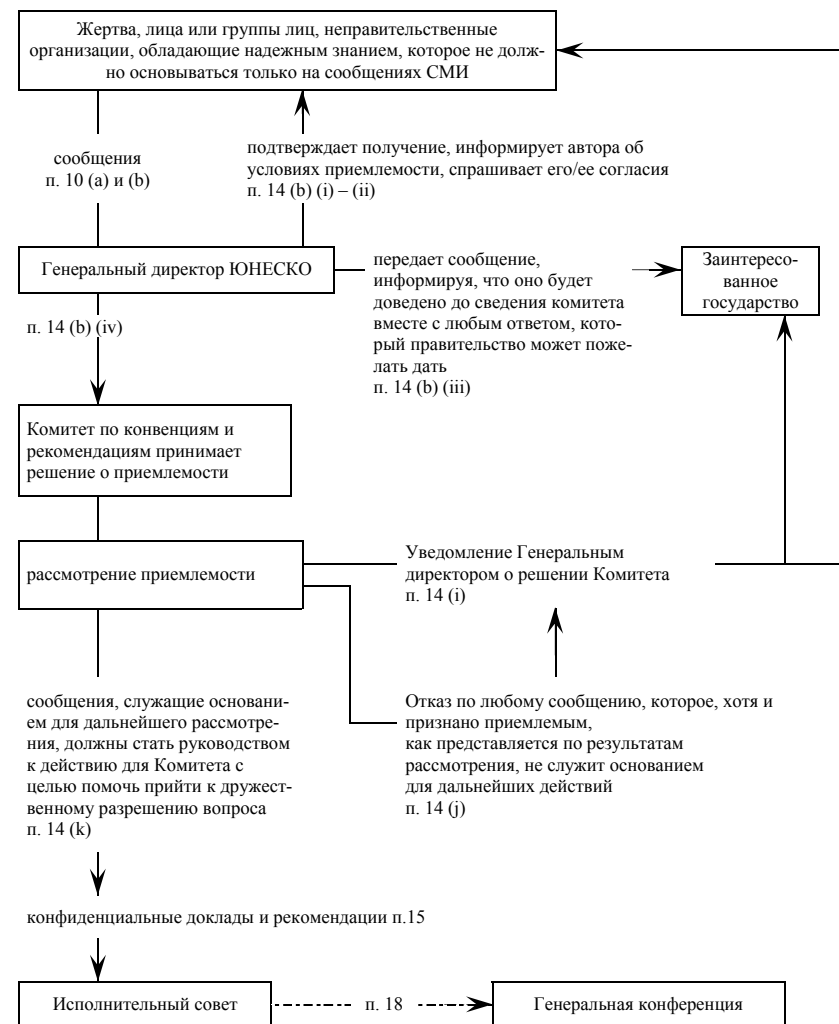
Да  Нет

Date: .....  
Дата:

Name, first name .....  
Фамилия, имя

Signature of author .....  
Подпись заявителя

## Схема 9: Процедура рассмотрения случаев и вопросов, которые могут быть представлены в ЮНЕСКО в том, что касается осуществления прав человека (Решение 104 EX/3.3 Исполнительного совета 26 апреля 1978 г.)



## **V.2 Процедуры Международной организации труда**

Международная организация труда (МОТ), созданная в 1919 г., а с 1946 года ставшая специализированным учреждением системы ООН, имеет мандат с широким диапазоном деятельности в области труда. В числе ее нынешних стратегических направлений продвижение и претворение в жизнь основополагающих принципов и прав в сфере труда. Это, в частности, касается свободы объединения, права на ведение коллективных переговоров, запрещения принудительного и детского труда, а также ликвидацию дискриминации в области труда, которые составляют неотъемлемый элемент всех действий по улучшению условий для трудящихся. Она пытается реализовать эти принципы, принимая международные акты по данным вопросам. Стандарты МОТ имеют форму международных конвенций, рекомендаций и протоколов. Конвенции и протоколы МОТ как международные договоры – предмет ратификации государствами-членами, в то время как рекомендации, подчас затрагивая те же вопросы, что и конвенции, никого не связывают обязательствами. К началу 2003 г. было принято 184 конвенции МОТ, 194 рекомендации и 5 протоколов. Число ратификаций конвенций превышает 7 100. Процесс принятия международных трудовых норм подробно объясняется в схеме 10. Применение международных актов МОТ в области труда – предмет наблюдения со стороны ее контрольных органов. Благодаря большому опыту, а также из-за уникальной организационной структуры МОТ (большинство органов составлены на трехсторонней основе: 2 правительственных представителя и по одному представителю от работодателей и от трудящихся), процедуры принятия и осуществления конвенций МОТ формируют часть наиболее эффективного механизма защиты прав человека в рамках системы ООН.

### ***Контроль за применением конвенций МОТ***

Контроль за применением конвенций МОТ включает такие меры, как регулярное представление докладов каждым государством-членом МОТ о проведении в жизнь положений конвенций, которые оно ратифицировало (ст.22 Устава МОТ). Эти

доклады рассматриваются Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций (СЕАСР), который состоит из 20 независимых экспертов – крупнейших деятелей в области международного и трудового права и собирается каждый год в ноябре. Комментарии Комитета экспертов делаются либо в форме замечаний, которые публикуются в докладе Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, либо в форме прямых запросов, которые касаются более технических тем и адресованы непосредственно правительствам. Доклад Комитета затем рассматривается на ежегодной сессии Международной конференции труда трехсторонним Комитетом Конференции по применению норм (САС). В дополнение к этому, государства-участники обязаны представлять доклады по нератифицированным конвенциям (ст. 19 Устава МОТ), показывая положение в области права и практику в связи с вопросами, затронутыми в конвенциях, и обращая внимание на трудности, которые препятствуют или задерживают их ратификацию (каждый год Административный совет определяет конвенции для таких докладов стран). На основе этой информации строится отдельный доклад Комитета экспертов, который носит название общего обзора. Наряду с этой стандартной процедурой контроля существуют специальные контрольные процедуры. Они кратко описаны в схеме 11.

### ***Статья 24: Представление***

В соответствии со ст. 24 Устава МОТ представление может быть подано профсоюзом или организацией работодателей, если государство «не обеспечило должным образом соблюдения конвенции, участником которой оно является». Представление разбирается Административным советом МОТ; оно должно быть подано в письменной форме Генеральному директору Международного бюро труда и должно иметь конкретную ссылку на статью 24 Устава МОТ и на соответствующую конвенцию МОТ. Представление должно содержать информацию о предполагаемом нарушении. Если Административный совет МОТ признает представление обоснованным, он создает из собственных членов трехсторонний комитет (по од-

ному представителю от каждой стороны) для исследования представления. Соответствующему правительству предлагается прокомментировать представление в разумные сроки (до 4-х месяцев). Комитет представляет свой доклад, содержащий исследование представления, комментарий правительства, а также свои выводы и рекомендации Административному совету. В свою очередь, Административный совет решает вопрос о публикации представления и ответа на него правительства и уведомляет об этом решении заинтересованную организацию и правительство. Независимо от того, находит ли Административный совет удовлетворительными объяснения правительства, поднятые в представлении вопросы обычно остаются под контролем органов МОТ – двух вышеупомянутых Комитетов.

### **Статья 26: Жалобы**

Жалобы на то, что государство-член не соблюдает конвенцию МОТ, стороной которого является, могут быть представлены государством-членом МОТ, ратифицировавшим ту же конвенцию, любым делегатом (от правительств, трудящихся или работодателей) на Международную конференцию труда, или Административным советом МОТ по своей собственной инициативе. Эти жалобы рассматриваются в соответствии с процедурами, установленными в Уставе МОТ. Административный совет может рассмотреть вопрос в том же порядке, как и по статье 24, до принятия решения, необходимо ли создать комиссию для расследования. Если жалоба связана со свободой объединения, она может быть передана в Комитет по свободе объединения Административного совета МОТ (см. ниже). Независимая комиссия для расследования полностью рассматривает жалобу, устанавливая процедуры по необходимости. Может посещаться государство, против которого направлена жалоба. Комиссия сообщает о результатах своей работы, вынося рекомендации и оговаривая срок для их выполнения. Доклад посылается соответствующему государству, публикуется и передается в Административный совет для замечаний. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций контролирует выполнение рекомендаций.

### **Специальная процедура, касающаяся свободы объединения<sup>1</sup>**

Процедура МОТ по рассмотрению жалоб о нарушениях прав на свободу объединения является наиболее часто используемой. Комитет по свободе объединения (СФА) Административного совета рассматривает жалобы, содержащие утверждение о том, что государство-член МОТ нарушило указанное право. Такие жалобы могут подаваться правительствами, национальными организациями работодателей или трудящихся, непосредственно в отношении которых это право нарушено, или отдельными международными организациями работодателей или трудящихся. Процедура по рассматриваемому вопросу может быть использована против того или иного государства, даже если оно не ратифицировало соответствующих конвенций МОТ. Процедура Комитета по свободе объединения не требует исчерпания внутренних средств правовой защиты как условия принятия жалобы к рассмотрению. Комитет по свободе объединения – трехсторонний орган, состоящий из десяти членов (по три члена Административного совета от трех сторон плюс независимый председатель Комитета). Он собирается на закрытые заседания три раза в год в период сессий Административного совета. Генеральный директор МОТ играет активную роль: полученные жалобы немедленно пересылаются им в соответствующее государство. Для ускорения рассмотрения Генеральный директор вправе принять решение, содержат ли замечания или ответы государств достаточную информацию для передачи вопроса Комитету. Все указанные процедуры за исключением жалоб, подаваемых в соответствии со статьей 26 Устава МОТ используются весьма широко. Что касается последней, то она применялась крайне редко. Это объясняется тем, что государства-участники прибегают к ней лишь в критических ситуациях.

### **Специальные обзоры по дискриминации в области занятости**

В 1974 г. Административный совет МОТ принял решение, позволяющее рассмотрение специальных обзоров ситуации в

---

<sup>1</sup> Ранее в практике МОТ использовался термин «свобода ассоциаций».

отдельных странах с точки зрения дискриминации в области занятости. Данная процедура не является жалобой. Но в этом случае используются некоторые из особенностей такой процедуры. Обзоры могут быть основаны на критериях, подобных установленным в Конвенции № 111 о дискриминации в области труда и занятий 1958 г. (ратифицирована 158 государствами по состоянию на 13 марта 2003 г.) В этой конвенции дискриминация определена, в частности, как «любое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий». Однако требуемые обзоры не должны касаться индивидуальных случаев, не связанных с более широкими проблемами политики. Запрос может быть подан правительством соответствующего государства, другим государством, если имеются проблемы, беспокоящие это государство, а также национальными, международными или региональными организациями трудящихся или работодателей, непосредственно или косвенно обеспокоенными этими проблемами.

### ***Общественный доступ на заседания органов МОТ***

Сессии Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Комитета по свободе объединения носят закрытый характер, т.е. недоступны для частных лиц. Общественность также не допускается на заседания органов МОТ по разбору жалоб о несоблюдении конвенций МОТ. Однако, для общественности доступны заседания Международной конференции труда и ее органов, которые собираются ежегодно в июне в Женеве, включая заседания Комитета Конференции по применению норм, а также обсуждения Административным советом МОТ доклада Комитета по свободе объединения.

### ***Совместный комитет МОТ / ЮНЕСКО***

Совместный комитет экспертов МОТ / ЮНЕСКО по рекомендациям, касающимся преподавательских кадров (CEART) состоит из 12 независимых экспертов – шесть назначаются

МОТ и шесть назначаются ЮНЕСКО. Он проводит свои заседания каждые три года и рассматривает применение двух международных стандартов, касающихся преподавателей:

- совместной Рекомендации МОТ и ЮНЕСКО о положении учителей 1966 г.;
- Рекомендации ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений 1997 г.

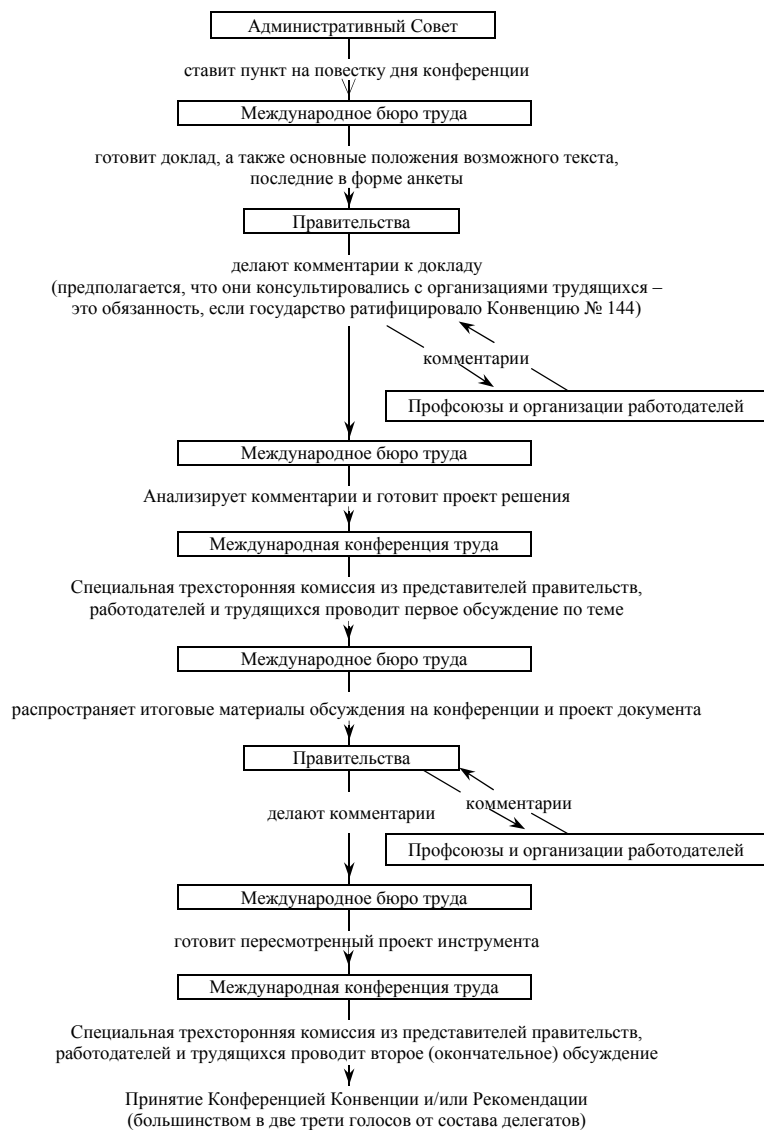
Комитет разрабатывает рекомендации об улучшении положения преподавателей, а затем доводит их до сведения Административного совета МОТ и – через Комитет по конвенциям и рекомендациям – Исполнительного совета ЮНЕСКО. Седьмая сессия Комитета прошла в Женеве с 11 по 15 сентября 2000 г.

В октябре 2001 г. Комитет по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета ЮНЕСКО подчеркнул необходимость обеспечить CEART необходимыми финансовыми ресурсами для эффективной реализации своих рекомендаций. Он также потребовал дальнейшего прояснения взаимоотношений между Комитетом по конвенциям и рекомендациям и CEART.

### ***Литература***

1. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919-1990. В 2-х томах. Женева: Международное бюро труда, 1991.
2. Основные права человека в сфере труда и их защита. основополагающие международные правовые документы-стандарты. Комментарии специалистов. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 1999.
3. Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. Женева. Международное бюро труда, 1996.

**Схема 10: Процесс принятия международных стандартов в области труда (конвенции и рекомендации)**



Источник: International Labour Office: International Labour Standards – A Workers' Educational Manual. Geneva: ILO, 1990, p. 29.

**Схема 11: Краткое руководство по процедурам подачи жалоб в МОТ**

Вид жалобы	Предмет	Требуется ли ратификация?	Кто начинает процедуру?	Кто проводит расследование?
Статья 24 «представление»	Любая конвенция МОТ	Да	Любая организация трудящихся или работодателей	Административный совет МОТ
Статья 26 «жалоба»	Любая конвенция МОТ	Да	1 Государство, ратифицировавшее ту же конвенцию 2 Делегат Международной конференции труда 3 Административный совет МОТ	Комиссия по запросам
Специальные процедуры по свободе объединения	Конвенции о свободе объединения	Нет	1 Соответствующая организация трудящихся или работодателей 2 Международная организация работодателей или трудящихся 3 ЭКОСОС	1 Комитет по свободе объединения (с 1951 г.) 2 Комиссия по расследованию и примирению
Специальные обзоры по дискриминации	Дискриминация в области занятости	Нет	1 Обеспокоенное государство 2 Другое обеспокоенное государство 3 Обеспокоенная организация трудящихся или работодателей	Специальная группа экспертов Международного бюро труда

Источник: Swapston, Lee Human Rights Complaint Procedures of the International Labour Organization In Hannum, Hurst (Ed) Guide to International Human Rights Practice London Macmillan, 1984, p 79

## VI. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ. СОВЕТ ЕВРОПЫ

В следующем разделе будут рассмотрены наиболее важные для российского читателя европейские региональные соглашения и структуры, обеспечивающие защиту прав человека.

Российская Федерация входит в две общеевропейские организации, уделяющие значительное внимание вопросам прав человека. Это Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Механизмы ОБСЕ по правам человека носят главным образом политический характер и рассматриваются в данной книге обзорно. Поскольку данное пособие – прежде всего практическое руководство для НПО и лиц, обращающихся с индивидуальными жалобами, основное внимание обращено на Европейскую конвенцию о правах человека и на деятельность Европейского Суда по правам человека в Страсбурге.

### *Совет Европы и Российская Федерация*

Совет Европы был создан в 1949 г. рядом европейских государств. С момента его основания количество членов организации возросло с 10 стран-учредителей до 45 государств-членов (по состоянию на апрель 2003 года).

Любое европейское государство может стать членом Совета Европы при условии, что оно признает принцип верховенства закона и гарантирует любому лицу, находящемуся под его юрисдикцией, пользование основными правами и свободами, содержащимися в ряде европейских международных договоров по правам человека.

Совет Европы действует в интересах европейского сообщества и его основными целями являются:

- защита и укрепление плюралистической демократии и прав человека;
- поиск совместных решений социальных проблем (национальные меньшинства, ксенофобия, нетерпимость, защита окружающей среды, биоэтика, СПИД, наркомания и т.д.);

- развитие политического партнерства с новыми демократическими странами Европы;
- помощь странам Центральной и Восточной Европы в проведении политических, законодательных и конституционных реформ;
- содействие осознанию европейской культурной самобытности.

Совет Европы имеет три рабочих органа:

- Комитет Министров – исполнительно-распорядительный орган, заседающий в Страсбурге, в состав которого входят министры иностранных дел всех государств-членов или их заместители;
- Парламентская Ассамблея (ПАСЕ) – совещательный представительный орган, который состоит из 291 члена (и 291 их заместителя), представляющих национальные парламенты государств-членов, и делегаций парламентов ряда стран Центральной и Восточной Европы, имеющих статус «специально приглашенных». В настоящий момент Президентом Ассамблеи является лорд Рассел Джонстон (Соединенное Королевство);
- Конгресс местных и региональных властей Европы – консультативный орган, представляющий местные и региональные власти. Конгресс состоит из двух палат: одна палата представляет интересы местных властей, другая – региональных органов власти.

Международный Секретариат, состоящий примерно из 1200 сотрудников, содействует работе главных органов Совета Европы. Он возглавляется Генеральным секретарем, избираемым на пятилетний срок. В настоящее время им является Вальтер Швиммер (Австрия).

Штаб-квартира Совета Европы размещается во Дворце Европы в Страсбурге (Франция).

Необходимо отличать Совет Европы, являющийся своего рода ассоциацией государств на основе общих демократических ценностей, от Европейского Союза, который объединяет 15 государств Западной Европы на основе экономической, валютной, таможенной, политической и иной интеграции.

14 января 1992 г. Парламенту России был предоставлен статус специально приглашенного в ПАСЕ. 7 мая 1992 г. Российская Федерация подала заявку на вступление в Совет Европы. В 1995 году процедура рассмотрения заявки была прервана в связи с событиями в Чечне. 25 января 1996 года ПАСЕ приняла Заключение № 193 по заявке России на вступление в Совет Европы. 8 февраля 1996 г Комитет Министров Совета Европы направил России официальное приглашение стать членом Совета Европы.

Российская Федерация обязалась при вступлении присоединиться к Уставу Совета Европы, подписать и в течение одного года ратифицировать:

- Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и всех протоколов к ней (за исключением Протокола № 6 об отмене смертной казни);
- Европейскую конвенцию по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколов к ней;
- Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств;
- Европейскую хартию местного самоуправления.

Устав Совета Европы был ратифицирован и вступил в силу для Российской Федерации 28 февраля 1996 года. В этот день в Страсбурге состоялась официальная церемония вступления России в Совет Европы. Россия представлена в ПАСЕ восемнадцатью парламентариями и восемнадцатью их заместителями.

В Российской Федерации действуют Информационный центр Совета Европы и другие информационные структуры:

Информационный центр Совета Европы в Российской Федерации	МГИМО просп.Вернадского, 76 г.Москва, 117454 Тел.: (095) 434-90-77 Факс: (095) 434-90-75 e-mail: coemoscov@dionis.iasnet.ru <a href="http://www.coe.ru/">http://www.coe.ru/</a> Топорнин Николай Борисович
---	---

Региональный информационный офис в г. Екатеринбурге (Уральский регион)

Уральская государственная юридическая академия  
ул. Комсомольская д. 21  
г. Екатеринбург, 620066  
Тел: (3432) 459225, 744422, 457232  
Факс: (3432) 459225  
e-mail: sovural@rest.ru  
Лазутин Лев Александрович

Региональный информационный офис в г.Саратове (регион Нижнего Поволжья)

Саратовская государственная академия права  
ул. Вольская д. 16  
г.Саратов, 410028  
Тел: (8452) 252843  
Факс: (8452) 241671  
e-mail: litovtchenko@overta.ru  
Литовченко Олег Иванович

Региональный информационный офис в г.Санкт-Петербурге (Северо-Западный регион)

Университетская наб. 7/9  
г.С-Петербург, 199 034  
Тел: (812) – 2766116  
Факс: (812) – 2766229  
e-mail: barydmit@dip.pu.ru  
Барышников Дмитрий Николаевич

Кроме того в ряде регионов Российской Федерации действуют при поддержке Совета **Информационные пункты по правам человека**:

Центральный регион

Ярославский государственный университет  
ул.Советская д. 14  
г.Ярославль, 150 000  
Тел/факс: (0852)303208  
E-mail: albina@uniyar.as.ru  
Егорова Альбина Валерьяновна

Регион Дальнего Востока

Дальневосточный государственный университет (юридический факультет)  
ул.Октябрьская д. 25  
г.Владивосток, 690 000  
Тел: (4232) 259306, факс: (4232) 257200, 265586  
E-mail: gavrilov@ext.dvgu.ru  
Гаврилов Вячеслав Вячеславович

Волго-Вятский регион	Нижегородский государственный университет (юридический факультет) ул. Ашхабадская д. 4 603115 г. Нижний Новгород, Тел: (8312) 342232 Факс: (8312) 341753 Склярков Иван Александрович
Татарстан	Казанский государственный университет (юридический факультет) ул. Ленина д. 18 г. Казань, 420008 Тел: (8432) 361352, 315101 Факс: (8432) 380994 e-mail: lenaris.mingazov@ksu.ru Мингазов Леннарис Харисович

### *Литература*

1. 5-летие России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской группы (Материалы международной конференции. Москва, 14-15 мая 2001 года). – М.: Юриспруденция, 2002. – 144 с.
2. Авоян А. Совет Европы: новое мышление и перспективы сотрудничества. – Мхитар Гош, 1998. – 96 с.
3. Глотов С.А. Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека. – Саратов. Изд-во Саратовской государственной академии права. 1999.
4. Глотов С.А. Россия и Совет Европы: политико-правовые проблемы взаимодействия. – Краснодар: Советская Кубань, 1998.
5. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (практика и комментарии). Пер. с англ. – М.: Права человека, 1997.
6. Краткое содержание договоров Совета Европы. Страсбург, Юридический департамент Совета Европы, 1998 г.

7. Конвенции Совета Европы и Российская Федерация : Сборник документов / Сост. Ю.Ю. Берестнев и др. – М.: Юрид. литература, 2000. – 400 с.
8. «Круглый стол» руководителей государственных правоохранительных ведомств стран СНГ и Балтии. Санкт-Петербург, 10-13 октября, 2000 год. – М., 2001. – 160 с.
9. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990.
10. Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. Выпуск 2. – М.: Международные отношения, 1993.
11. Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА•М, 1998.
12. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. – М.: Дело, 1998.
13. Права и свободы личности. Международные документы. Комментарии. Библиотечка «Российской газеты» № 19. – М., 1998.
14. Права человека в России – международное измерение. – М.: Права человека, 1995.
15. Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. – Варшава, БДИПЧ.
16. Права человека. Основные международные документы. – М.: Международные отношения, 1990.
17. Права человека: постоянная задача Совета Европы. – Пер. с англ., – М.: Права человека, 1996.
18. Права человека: Сб. междунар. – правовых док. / Сост. Щербаков В.В. – Мн.: Белфранс, 1999. – 1146 с.
19. Право Совета Европы и Россия. Краснодар, 1996.
20. Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы Международного семинара (17-18 апреля 1997 года). – Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1998. – 232 с.
21. Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2001. – 318 с.



22. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. Сост. Москалькова Т.Н. и др. – М.: Спарк, 1998.
23. Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика / Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 176 с.
24. Шреплер Х.А. Международные организации: Справочник / Пер. с нем. С.А.Тюпаева. – М.: Международные отношения, 1995
25. Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека и практика Совета Европы. – М., 1995.
26. Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы.– М., 1997.

## **VI.1 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека**

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была подписана 4 ноября 1950 года в Риме. 3 сентября 1953 года Конвенция вступила в силу и по состоянию на апрель 2003 г. ратифицирована 44 государствами-членами Совета Европы (всеми, за исключением Сербии и Черногории). Конвенция стала первым юридически обязательным нормативным актом, который детально кодифицировал основные права человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека.

Вместе с тем Конвенция создала вначале не вполне последовательный и зависимый от доброй воли государств-участников, но сегодня уже очень действенный международный контрольный механизм для рассмотрения межгосударственных и индивидуальных жалоб, Европейский Суд по правам человека, а также систему, которая должна контролировать осуществление принятых решений. В 1963 г. Европейский Суд по правам человека был наделен компетенцией выносить консультативные заключения по правовым вопросам, касающимся толкования Конвенции и Протоколов к ней. В литературе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод определяется как самый совершенный и эффективный договор в области прав человека в мире (Гомиен (1994 г.), с. 5). Не в последнюю очередь это отражается в постоянно растущем числе подаваемых жалоб. Если до 1985 г. регистрировалось лишь около 600 жалоб в год, и только дважды это количество было превышено, то затем это число постоянно возрастало и достигло только в 2002 году более 30,8 тыс. В противоположность этому с 1950 по 1994 г. было принято к рассмотрению только 19 жалоб государств.

Охватываемый Конвенцией о правах человека объем прав, а также обеспечение юрисдикции по восстановлению нарушенных прав является результатом медленного, но вместе с тем успешного процесса. С 1 ноября 1998 г. эта юрисдикция стала безусловно обязательной. К апрелю 2003 г. было приня-

то тринадцать дополнительных протоколов, большинство из которых было ратифицировано государствами-участниками.

Заметная слабость системы Конвенции состоит, прежде всего, в том, что, за исключением основ Конвенции (статьи 2 и 3, ст. 4 п.1, ст. 7 и Протокол № 6), государства-участники согласно ст. 15 могут принимать меры в отступление от своих обязательств по Конвенции и ограничивать гарантированные ею права, что фактически и предпринималось иногда на достаточно длительные периоды времени. Кроме того, Комитет Министров, который осуществляет надзор за исполнением решений Суда, не имеет никакого непосредственного механизма воздействия на соответствующее государство. Хотя Конвенция, безусловно, расширила возможности индивидуальной защиты, она, с другой стороны, едва ли предназначена для того, чтобы серьезно противодействовать систематическим нарушениям прав человека. Бросается в глаза и то, что провозглашенное во Всеобщей декларации прав человека право на убежище отсутствует в Конвенции. Устаревшими кажутся также некоторые из содержащихся в Конвенции изъятий из гарантированных прав. Так, например, категорически ограничивается право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5) для алкоголиков, наркоманов или бродяг. От статьи 16, которая допускает ограничения на политическую деятельность иностранцев, веет духом пятидесятых годов, когда возникла Конвенция.

### ***О некоторых правовых принципах Конвенции***

Из правовых принципов Конвенции нужно выделить следующие:

- Конвенция следует концепции изложения естественных, неотъемлемых прав и свобод согласно ст. 1 Всеобщей декларации прав человека.
- Изложенные в Конвенции и дополнительных протоколах права и свободы гарантируются всем лицам, находящимся под юрисдикцией государств-участников, в том числе лицам без гражданства или гражданам (подданным) других государств.

- Закрепляется принцип недискриминации в отношении прав и свобод, признанных в Конвенции (ст. 14)<sup>1</sup>.
- Ограничения, допускаемые в отношении указанных в Конвенции прав, не могут применяться для других целей, кроме предусмотренных (ст. 18). Существенные права и свободы – право на жизнь, запрет пыток, смертной казни, рабства или подневольного состояния, а также обратной силы закона (никакого наказания без закона) – нельзя отменять в случае войны или чрезвычайного положения.
- Сформулированные в Конвенции права и свободы касаются отношений только между личностью и государством, при этом иск может быть предъявлен только государству. Государственные учреждения и должностные лица обязаны соблюдать эти права и свободы.
- Устанавливается право индивидуума на эффективные средства правовой защиты в национальных инстанциях (ст. 13). Жалоба в Европейский Суд возможна только после исчерпания внутренних средств правовой защиты. Каждому международному решению суда должна предшествовать попытка дружественного урегулирования дела на основе соблюдения прав человека.

### ***Права Конвенции и протоколов***

Права и свободы, установленные в Конвенции и протоколах, не расположены в каком-либо логическом порядке, что затрудняет их обзор. Очень условно их можно разделить на следующие группы:<sup>2</sup>

- Право на жизнь, запрет смертной казни (Протокол № 6), запрет пыток, запрет рабства или подневольного состояния и принудительного труда, право на свободу

---

<sup>1</sup> 4 ноября 2000 г. в г.Риме был открыт для подписания Протокол № 12 к Конвенции, распространяющий действие принципа недискриминации на любые права и свободы, установленные законом. В тот же день 25 государств-участников Конвенции, включая Российскую Федерацию, подписали Протокол. На момент подготовки книги к печати он не вступил в силу.

<sup>2</sup> Для прав и свобод, изложенных в Конвенции, не делается какого-либо специального указания.

- и личную неприкосновенность, запрет лишения свободы за долги (Протокол № 4).
- Свобода мысли, совести и религии, свобода выражения мнения, свобода собраний и объединений, право на свободные выборы (Протокол № 1).
  - Право на свободное передвижение (Протокол № 4), запрет высылки собственных граждан (Протокол № 4).
  - Право на уважение личной и семейной жизни, право на бракосочетание, равноправие супругов (Протокол № 7).
  - Право на образование (Протокол № 1).
  - Право на справедливый судебный процесс, определение наказания только по закону, гарантии правовых средств в уголовных делах (Протокол № 7), право на компенсацию при судебных ошибках (Протокол № 7), право не быть повторно судимым или наказанным в уголовном порядке (Протокол № 7).
  - Запрет коллективной высылки иностранцев (Протокол № 4), правовая защита иностранцев в связи с высылкой (Протокол № 7).
  - Защита собственности (Протокол № 1).

***Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) – состав, компетенция, методы работы***

Европейский Суд по правам человека на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Протоколов к ней, принял 4 ноября 1998 г. Правила (регламент) процедуры Суда.

Правила дают определение используемых понятий и терминов: «Конвенция», «пленарное заседание Суда», «Большая Палата», «Палата», «Суд», «судья», «сторона» и т.п.

Раздел I регламентирует организацию и работу Суда: детализирует статус Судьи, правила выборов Председателя Суда и заместителей Председателя Суда, Председателей Секций, обязанности этих лиц, выборы Секретаря, его обязанности, порядок работы Суда, его местопребывание, пленарные заседания Суда, порядок совещания судей, голосование, порядок работы палат и комитетов и др.

Раздел II устанавливает порядок производства и принципы: гласность судебного разбирательства; языки, на которых ведется судопроизводство; представительство государств-участников Конвенции; представительство заявителей; сообщения, уведомления и вызовы в Суд; представление доказательств; исключение и восстановление жалобы в списке дел, подлежащих рассмотрению; возбуждение дела; требования к содержанию межгосударственной и индивидуальной жалобы; проведение слушаний; постановления и др.

Судьи в ЕСПЧ избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы сроком на шесть лет по одному судье от каждого государства-участника Конвенции и могут быть переизбраны.

У Суда имеется Секретариат, он может воспользоваться услугами референтов.

Юрисдикция ЕСПЧ охватывает все вопросы толкования и применения Конвенции в отношении как межгосударственных, так и индивидуальных жалоб. По запросу Комитета Министров Суд может выносить консультативные заключения.

Для рассмотрения переданных ему дел Суд образует комитеты в составе трех судей, Палаты в составе семи судей и Большую Палату в составе семнадцати судей. Палаты Суда образуют на определенный срок комитеты.

В состав Большой Палаты входят также Председатель Суда, заместители Председателя Суда, Председатели Палат и другие члены Суда. Судья от государства, являющегося стороной в деле, участвует в его рассмотрении.

В настоящее время Председателем Суда является Луциус Вильдхабер (Швейцария). Судьей от Российской Федерации избран А.И.Ковлер.

***Процедура подачи жалоб и контроля***

*Кто может подавать жалобы? (Статья 33 и 34)*

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц (индивидуальная жалоба).

Любое государство-участник может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений

Конвенции и Протоколов к ней другому государству-участнику (жалобы государств).

*Против кого может подаваться индивидуальная жалоба?*

Жалобы могут подаваться только против государств или действий и актов его органов власти. Жалобы против отдельных лиц или частных организаций и объединений не подпадают под компетенцию Европейской конвенции о правах человека.

*Предпосылки для подачи индивидуальных жалоб (ст. 34, 35/1)*

- а) Утверждение о нарушении одним из государств-участников права, закрепленного в Европейской конвенции о правах человека или в дополнительных протоколах. Не обязательно быть гражданином одного из государств-участников или государства-участника, против которого направляется жалоба.
- б) Исчерпание всех внутренних средств правовой защиты, соответствующих общепризнанным нормам международного права (жалобы против Российской Федерации могут подаваться после кассационного рассмотрения дела судом).

*Может ли приглашаться адвокат?*

Представительство интересов лица, подавшего жалобу, через адвоката не обязательно, но рекомендуется.

*Сроки (ст. 35/1)*

Суд может принять дело к рассмотрению в течение шести месяцев, считая с даты вынесения национальными властями окончательного решения по делу.

*Сколько стоит жалоба?*

Процедура рассмотрения жалобы Судом является бесплатной. Европейский Суд при определенных условиях оказывает бесплатную юридическую помощь заявителю, не имеющему достаточных финансовых средств. Заявитель может получить освобождение от уплаты судебных издержек при защите своего дела в Суде. В этих случаях он должен документально подтвердить отсутствие у него необходимых средств.

*Критерии неприемлемости для индивидуальных жалоб (статьи 35/2-3)*

- а) анонимность;
- б) существенное совпадение с жалобой, уже рассмотренной Судом, если она не содержит новых относящихся к делу фактов;
- в) рассмотрение жалобы в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования, если в деле не содержится новых фактов;
- г) очевидная несовместимость жалобы с Конвенцией;
- д) очевидная необоснованность жалобы или очевидное злоупотребление правом обжалования.

*Основания исключения жалобы из списка во время процесса (ст. 37)*

- Обстоятельства, которые дают основания для предположения, что
- а) заявитель не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы;
  - б) спор был урегулирован;
  - в) если по любой другой причине, установленной Судом, дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

*Когда жалоба может быть исключена из списка? (Статьи 35/4 и 37/1)*

Суд может сделать это на любой стадии разбирательства.

*Повторное внесение в список и продолжение проверки индивидуальной жалобы (ст. 37)*

Суд может продолжить рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных в Конвенции и Протоколах, либо принять решение восстановить жалобу в списке подлежащих рассмотрению дел, если сочтет, что это оправдано обстоятельствами.

***Языки, на которых ведется судопроизводство***

Официальными языками Суда являются английский и французский. До принятия решения о приемлемости жалобы всякое общение с заявителями или их представителями, а

также документы заявителей должны быть по возможности на одном из официальных языков Суда либо на одном из официальных языков государств-участников Конвенции. Поскольку Российская Федерация является участницей Европейской конвенции о правах человека, то на этом этапе допускается подача документов и переписка на русском языке.

После объявления жалобы приемлемой или в связи со слушаниями всякое общение с такими заявителями или их представителями, а также документы заявителей должны производиться на одном из официальных языков Суда, если только Председатель Палаты не даст разрешение продолжить использование языка государства-ответчика.

Всякое общение Суда с государством-ответчиком или третьими сторонами, а также их документы должны быть на одном из официальных языков Суда, если Председатель Палаты не разрешит использование языка государства-ответчика.

Свидетели, эксперты и другие лица могут выступать в Суде на своем родном языке, если они не знают английский или французский. В этом случае Секретарь принимает меры для обеспечения устного или письменного перевода.

Все решения и постановления Суда выносятся на английском или французском языке либо на обоих официальных языках.

### ***Содержание индивидуальной жалобы***

Жалобы подаются на бланках, которые можно получить по запросу в Секретариате либо на сайте Европейского Суда по правам человека. В жалобе должны быть указаны:

- a) заявитель, его дата рождения, гражданство, пол, род занятий и адрес;
- b) представитель, если таковой имеется, его род занятий и адрес;
- c) государство или государства-участники Конвенции, на действия которых подана жалоба;
- d) краткое изложение фактов;
- e) краткое изложение предполагаемого(ых) нарушения(ий) Конвенции и соответствующих доказательств;

- f) краткое подтверждение, что соблюдены условия приемлемости (исчерпание внутренних средств правовой защиты и «правило шести месяцев»);
- g) цель жалобы и общее указание на наличие требований о выплате справедливой компенсации.  
К жалобе, кроме того, должны быть приложены:
- h) копии любых относящихся к делу документов и, в частности, судебных и иных решений, связанных с целью жалобы.

Заявители, кроме того, должны:

- a) представить информацию, прежде всего копии документов и решений;
- b) указать, подавали ли они эти жалобы в какой-либо иной орган международного разбирательства и урегулирования.

Заявитель, не желающий предать гласности свою личность, должен указать это и изложить причины такого отступления от обычного правила об открытом доступе к информации о производстве дела в Суде.

Невыполнение указанных требований может повлечь за собой отказ в регистрации жалобы и рассмотрении ее Судом.

Датой подачи жалобы по общему правилу считается дата первого сообщения, полученного от заявителя, с изложением, даже кратким, цели жалобы.

Заявители должны информировать Суд о любых изменениях адреса и всех обстоятельств, имеющих отношение к жалобе.

### ***О прохождении индивидуальной жалобы***

Приведенный ниже порядок может рассматриваться только как модель. В каждом конкретном случае могут быть отличия. Кроме того, параллельные или альтернативные варианты развития событий сложно описать в текстовой форме. Многое также зависит от регламента Суда (см. также схему 12, стр.225).

- a) Жалоба подается в Суд.
- b) Секретариат вступает в контакт с заявителем, чтобы дать при необходимости разъяснения по регистрации жалобы.
- v) Жалоба регистрируется Секретариатом.
- г) Жалоба поступает на рассмотрение одной из Палат.

- д) Палата назначает ответственного судью. Этот судья готовит дело – от имени Суда и при поддержке Секретариата. Он устанавливает контакт со сторонами, составляет досье и предпринимает дальнейшие шаги, например усилия по обеспечению дружественного урегулирования дела после того, как дело было признано приемлемым.
- е) Проверка жалобы комитетом из трех судей по поручению соответствующей Палаты:
  - 1) единогласное решение Палаты об отклонении жалобы из-за недопустимости или исключения из списка: дело закрыто, так как решение окончательно, либо
  - 2) дальнейшее прохождение дела из Комитета в Палату: Палата проверяет жалобу на формальную приемлемость и обоснованность, что, как правило, происходит раздельно.
- ж) Проверка формальной приемлемости:
  - 1) решение о формальной неприемлемости и отклонении жалобы: дело закрыто, так как решение окончательно, либо
  - 2) признание формальной допустимости Палатой.
- з) Уведомление соответствующего правительства о жалобе.
- и) Продолжение проверки Судом и установление обоснованности жалобы Палатой. Предпринимается дальнейшее расследование в сотрудничестве со сторонами, собираются факты, в дело вносятся замечания и комментарии сторон или третьего лица (согласно ст.36). Наряду с этой письменной частью процедуры, как правило, происходит устное заслушивание сторон. Процесс и заседания обычно являются открытыми.
- к) Параллельно Суд пытается обеспечить дружественное урегулирование дела. Это разбирательство носит конфиденциальный характер. В случае дружественного урегулирования Суд исключает дело из списка. В постановлении Суда дается лишь краткое изложение фактов и принятого решения.
- л) Если дружественное урегулирование не достигнуто, то Палата выносит свое решение.
- м) Решение любой из Палат становится окончательным если:

- стороны заявляют, что не будут обращаться с прошением о направлении дела в Большую Палату; или
- спустя три месяца после вынесения постановления отсутствует прошение о направлении дела в Большую Палату; или
- комитет Большой Палаты отклоняет прошение о направлении дела.
- н) Постановление Большой Палаты на этой стадии является окончательным.
- о) Окончательное постановление подлежит публикации. Постановления и решения должны быть мотивированными. Любой судья вправе представить свое особое мнение.
- п) Если внутреннее право государства-участника допускает возможность лишь частичного возмещения, Суд в случае необходимости присуждает выплату справедливой компенсации потерпевшей стороне.
- р) Окончательное постановление Суда направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

Адрес Европейского Суда по правам человека:

Франция – Страсбург  
European Court of Human Rights  
Council of Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex, France  
Тел: +33 (3) 88 41 20 18  
Факс: +33 (3) 88 41 27 30  
<http://www.echr.coe.int/>

### ***Россия – Конвенция – Европейский Суд: взаимодействие***

Конвенция о защите прав человека и основных свобод с изменениями, внесенными Протоколами к ней № 3, № 5, № 8 и дополнениями, содержащимися в Протоколе № 2, а также Протоколы к ней № 1, № 4, № 7, № 9, № 10, и № 11 были подписаны от имени Российской Федерации в г.Страсбурге 28 февраля 1996 г., ратифицированы Федеральным законом

от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ и вступили в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г.

При ратификации Российская Федерация сделала оговорку и ряд заявлений.

Российская Федерация заявила, что, хотя отдельные положения законодательства России вступают в противоречие с рядом положений Конвенции, однако это не препятствует ее применению. Такие расхождения касались порядка рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, норм Уголовно-процессуального кодекса РСФСР относительно порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также ряда положений Закона РФ «О статусе военнослужащих» и Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ, устанавливавших арест с содержанием на гауптвахте в качестве меры дисциплинарного взыскания, налагавшейся во внесудебном порядке на военнослужащих.

Срок действия этой оговорки ограничивался периодом, который требовался для внесения изменений в законодательство России для устранения несоответствия указанных выше положений положениям Конвенции. Фактически эта оговорка прекратила действие 1 июля 2002 г.

Российская Федерация признала компетенцию Европейского Суда по правам человека получать заявления (жалобы) от любого лица, группы лиц или НПО, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения их прав, и его юрисдикцию обязательной.

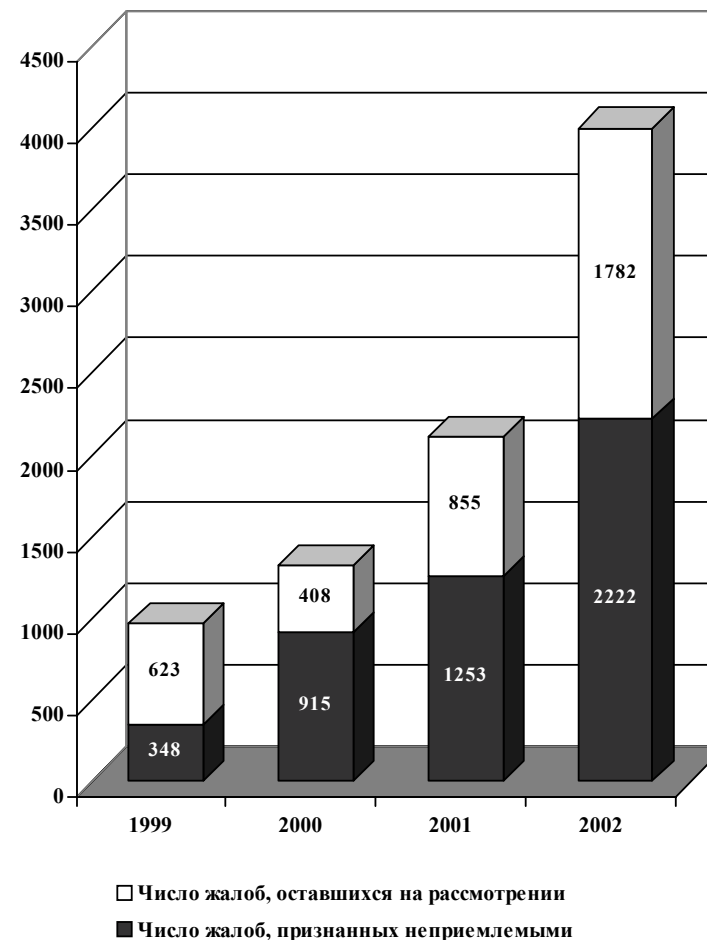
Протокол № 12 был подписан от имени Российской Федерации 4 ноября 2000 г. На момент подготовки книги к печати он не был ратифицирован Российской Федерацией.

Важно иметь в виду, что Европейский Суд будет рассматривать жалобы только в отношении тех прав, которые изложены в Конвенции и Протоколах к ней, и только применительно к тем случаям, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления в действие этих договорных актов в отношении Российской Федерации, т.е. после 5 мая 1998 года.

По состоянию на начало 2003 г. Европейским Судом по правам человека было зарегистрировано более 8400 жалоб на Рос-

сийскую Федерацию<sup>1</sup>. Из них около 4700 жалоб было признано неприемлемыми, кроме того, в более чем ста случаях правительству России посылались запросы о дополнительной информации.

Динамика подачи жалоб поданных в Европейский Суд по правам человека против Российской Федерации выглядит так:



<sup>1</sup> По данным Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека П.А.Лаптева, к концу апреля 2003 г. против России подано примерно 12 тыс. жалоб.

К настоящему моменту Европейский Суд по правам человека вынес два решения в отношении жалоб, поданных против Российской Федерации А.Т.Бурдовым и В.Е.Калашниковым. В обоих случаях Суд постановил, что имело место нарушение Конвенции и что Российская Федерация обязана выплатить заявителям компенсацию в установленном Судом размере (компенсации обоим заявителям, однако, составили в сумме 11 тыс. евро, т.е. чуть более 0,08% от истребованного заявителями возмещения ущерба).

### ***Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека***

Должность Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека учреждена в связи с ратификацией Россией Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Индивидуальным заявителям и НПО следует иметь в виду, что Уполномоченный не является им ни союзником, ни помощником, ни «почтовым ящиком» для пересылки документов в Страсбург. Его целью является защита интересов государства при рассмотрении жалоб на Российскую Федерацию в Европейском Суде. Организационно аппарат Уполномоченного входит в структуру Главного государственного управления Президента Российской Федерации и подотчетен Президенту РФ.

Деятельность Уполномоченного регулируется Положением об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, утвержденном Указом Президента РФ от 29 марта 1998 года № 310 (с изменениями на 22 декабря 1999 г.)

Основными функциями Уполномоченного, помимо защиты интересов Российской Федерации в Европейском суде, являются:

- изучение правовых последствий решений Европейского Суда и подготовка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики;
- обеспечение взаимодействия органов государственной власти при исполнении решений Комитета Министров Совета Европы и Суда, включая восстановление нарушенного права и выплату истцам денежной компенсации.

Уполномоченный в соответствии с возложенными на него функциями

1. информирует Президента РФ, Председателя Правительства РФ, другие заинтересованные органы о возбуждении иска против Российской Федерации;
2. запрашивает у соответствующих структур необходимую информацию о фактической и юридической стороне возбужденного дела;
3. выступает в качестве представителя Российской Федерации при разбирательстве дел в Европейском Суде;
4. ведет переговоры о досудебном урегулировании дел, возбужденных против Российской Федерации, и при посредничестве Суда заключает с истцом соответствующие соглашения;
5. в случае вынесения Судом или Комитетом Министров Совета Европы решения о выплате истцу денежной компенсации в связи с неправомерными действиями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и (или) о восстановлении нарушенного права информирует об этом указанные органы, высшие судебные инстанции и Министерство финансов Российской Федерации. Эти органы не позднее чем через месяц после получения извещения от Уполномоченного обеспечивают исполнение решения в полном объеме;<sup>1</sup>
6. обеспечивает разработку соответствующих законопроектов и в установленном порядке вносит предложения о принятии новых нормативных правовых актов либо об изменении и дополнении федеральных законов.

Адрес Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека:

---

<sup>1</sup> Расходы на защиту интересов Российской Федерации в Европейском Суде и на выплату денежных компенсаций истцам предусматриваются отдельной строкой в бюджете.



*Лаптев Павел Александрович*  
ул. Ильинка 8/4, подъезд 20  
г. Москва  
103132  
Тел: (095) 206-74-55  
Факс: (095) 206-31-45

### *Литература*

1. Бессарабов В.Г. Европейский Суд по правам человека. – М.: Юрлитинформ, 2003. – 248 с.
2. Биштыга А. Европейский Суд по правам человека. Науч. ред. А. Е. Вашкевич; пер. с пол. Е. Г. Генделя. – Мн.: Тесей, 2000. – 240 с.
3. Бущенко А.П. Практика Европейского Суда по правам человека. Вып 1. Статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – М.: Спарк, 2001. – 215 с.
4. Глотов С.А., Петренко Е.Г. Права человека и их защита в Европейском Суде. – Краснодар: Издательский дом «Юг», 2000. – 142 с.
5. Гомиен Донна: Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Страсбург: Совет Европы, 1994.
6. Гомьен Донна<sup>1</sup>, Харрис Давид, Зваак Лео: Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1998.
7. Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. Монография. – М.: НИМП, 2001. – 352 с.
8. Дженис М. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). – М.: «Права человека», 1997. – 640 с.

<sup>1</sup> Фамилия данного специалиста приводится в русскоязычных источниках в различном написании.

9. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Комментарий к статьям 5 и 6. – М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997.
10. Европейская конвенция о защите прав человека, 2001.
11. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 856 с. (том 1), 808 с. (том 2).
12. Европейский Суд по правам человека: Избранные постановления 1999-2000 гг. и комментарии. Берестнев Ю.Ю., Ковтун А.О. – ред. – М.: Юридическая литература, 2002. – 624 с.
13. Европейский Суд по правам человека: порядок обращения. – М.: Памятники исторической мысли, 1999.
14. Европейский суд по правам человека: правила обращения и судопроизводства: Сборник статей и документов. Вып.1 / Под ред. А.В. Дементьевой, Б. Петранова. – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2001. – 200 с.
15. Исаков В.Б. и др. Конвенция о защите прав человека и основных свобод – М.: «Юрайт», 1999. – 192 с.
16. Карташкин В.А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. – М.: НОРМА – ИНФРА•М, 1998.
17. Лобов М.Б. Вопросы применения Европейской конвенции по правам человека: гарантии имущественных прав, защита прав беженцев, контроль за исполнением решений Европейского Суда. Сборник докладов. – М.: «Р.Валент», 2001. – 111 с.
18. Решения Европейского Суда по правам человека. Применение статьи 10 Европейской конвенции по правам человека. – М.: Права человека, 1998.
19. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. – М.: Институт права и публичной политики, 2002. – 606 с.
20. Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: НОРМА, 2001. – 304 с.
21. Эрделевский А.М. Обращение в Европейский Суд. М: Юристъ, 1999.

**Схема 12: Европейский Суд по правам человека:  
жалобы государств и индивидуальные жалобы**



**Документ 6  
Образец жалобы  
в Европейский Суд по правам человека**

**EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**  
Council of Europe, Strasbourg, France  
Совет Европы, Страсбург, Франция

**APPLICATION  
ЖАЛОБА**

under Article 34 of the European Convention on Human Rights and Rules 45 and 47 of the Rules of Court

в соответствии со статьей 34 Европейской Конвенции по правам человека и статьями 45 и 47 Регламента Суда

**IMPORTANT:** This application is a formal legal document and may affect your rights and obligations.

**ВАЖНО:** Данная жалоба является официальным юридическим документом, который может затрагивать Ваши права и обязанности.

**I. The parties  
I. Стороны**

***The applicant***

*Заявитель*

(Fill in the following details of the applicant and the representative, if any)

(Данные о заявителе и его представителе, при наличии такового)

1. Name of applicant ..... 2. First name(s)  
Фамилия заявителя                      Имя (имена) и отчество

Sex: male/female  
Пол: мужской/женский

3. Nationality ..... 4. Occupation  
Гражданство                                      Род занятий

5. Date and place of birth .....  
Дата и место рождения

6. Permanent address .....  
Постоянный адрес

7. Tel. № .....  
Номер телефона

8. Present address (if different from 6.) .....  
Адрес проживания в настоящее время (если отличается от п. 6)  
.....  
.....

9. Name of representative<sup>1</sup> .....  
Имя и фамилия представителя

10. Occupation of representative .....  
Род занятий представителя

11. Address of representative .....  
Адрес представителя

12. Tel. № ..... Fax № .....  
Номер телефона                      Номер телефакса

***The High Contracting Party***

*Высокая Договаривающаяся Сторона*

(Fill in the name of the State(s) against which the application is directed)

(Укажите название государств, против которого направлена жалоба)

13. ....

**II. Statement of the facts**

**Изложение фактов**

14. ....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

<sup>1</sup> Если заявитель действует через представителя, следует приложить доверенность на имя представителя, подписанную заявителем.

**III. Statement of alleged violation(s) of the Convention  
and of relevant arguments**

**Изложение имевшего(их) место, по мнению заявителя, нарушения(ий) Конвенции и/или Протоколов к ней и подтверждающих аргументов**

15. ....  
.....  
.....

**IV. Statement relative to Article 35 § 1 of the Convention**

**Заявление в соответствии со статьей 35 § 1 Конвенции**

16. Final decision (date, court or authority and nature of decision)  
Окончательное внутреннее решение (дата и характер решения, орган – судебный или иной – его вынесший)

17. Other decisions (list in chronological order, giving date, court or authority and nature of decision for each of them)

Другие решения (список в хронологическом порядке, даты этих решений, орган – судебный или иной – его принявший)

18. Is there or was there any other appeal or other remedy available to you which you have not used? If so, explain why you have not used it.

Располагаете ли Вы каким-либо средством защиты, к которому Вы не прибегли? Если да, то объясните, почему оно не было Вами использовано?

**V. Statement of the object of the application**

**Изложение предмета жалобы**

19. ....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## VI. Statement concerning other international proceedings

Другие международные инстанции,  
где рассматривалось или рассматривается дело

20. Have you submitted the above complaints to any other procedure of international investigation or settlement? If so, give full details.

Подавали ли Вы жалобу, содержащую вышеизложенные претензии, на рассмотрение в другие международные инстанции? Если да, то предоставьте полную информацию по этому поводу.

.....  
.....

## VII. List of documents

Список приложенных документов

*(No original documents, only photocopies)*

*(Не прилагайте оригиналы документов, а исключительно фотокопии)*

Include copies of all decisions referred to in Parts IV and VI above. If you do not have copies, you should obtain them. If you cannot obtain them, explain why not. No documents will be returned to you

Приложите копии всех решений, упомянутых в Разделах IV и VI. Если у Вас нет копий, Вам следует их получить. Если Вы не можете их получить, то объясните причину. Полученные документы не будут Вам возвращены.

21. a).....

b).....

c).....

## VIII. Declaration and signature

Заявление и подпись

22. I hereby declare that, to the best of my knowledge and belief, the information I have given in the present application form is correct.

Настоящим, исходя из моих знаний и убеждений, заявляю, что все сведения, которые я указал(а) в формуляре, являются верными.

Place/Место .....

Date/Дата .....

Signature of the applicant or of the representative .....

Подпись заявителя или его представителя

## ИНСТРУКЦИЯ

для лиц, заполняющих формуляр жалобы  
в соответствии со статьей 34 Конвенции

## ВВЕДЕНИЕ

Цель данной инструкции заключается в том, чтобы помочь Вам заполнить формуляр жалобы в Суд. **Пожалуйста, прочтите ее внимательно перед тем, как заполнять формуляр**, а затем в процессе заполнения каждой части формуляра обращайтесь к ней.

**Заполненный формуляр будет являться Вашей жалобой в Суд в соответствии со статьей 34 Конвенции.** Он будет основой для рассмотрения Вашего дела Судом. В связи с этим **необходимо заполнить формуляр полно и аккуратно, даже если это подразумевает повторное изложение информации, которую Вы уже предоставляли в Секретариат ранее.**

Формуляр включает в себя 8 разделов. Вам нужно заполнить формуляр таким образом, чтобы Ваша жалоба содержала всю необходимую информацию, требуемую в соответствии с Регламентом Суда. Ниже Вы найдете пояснения по заполнению каждой части формуляра в отдельности, а также текст статей 45 и 47 Регламента Суда.

## ИНСТРУКЦИИ ПО ЗАПОЛНЕНИЮ ФОРМУЛЯРА

### I. Стороны – статья 47 § 1 (a), (b) и (c) (1-13)

В случае, если жалоба подается более чем одним заявителем, Вы должны предоставить всю требуемую информацию о каждом из них (если потребуется, на отдельном листе).

Заявитель может назначить лицо, которое будет представлять его интересы. Таким представителем должен быть адвокат, имеющий право практиковать в каком-либо из государств-участников Конвенции и проживающий на территории одного из них, или любое другое лицо, одобренное Судом. В случае, если заявитель представлен иным лицом, соответствующие данные должны быть указаны в этой части формуляра. Секретариат Суда будет вести переписку только с этим представителем.

**II. Изложение фактов** – статья 47 § 1 (d)  
(14)

Вы должны ясно и четко изложить факты, являющиеся предметом Вашей жалобы. Попытайтесь изложить события в той последовательности, в которой они имели место. Укажите точные даты. Если Ваши жалобы касаются нескольких вопросов (например, ряда различных судебных разбирательств), Вы должны описать каждый из них в отдельности.

**III. Изложение имевшего(-ших) место, по мнению заявителя, нарушения(-ий) Конвенции и /или Протоколов к ней и подтверждающих аргументов** – статья 47 § 1 (e)  
(15)

В этой части формуляра Вы должны как можно более точно разъяснить, в чем состоит Ваша жалоба **на основе Конвенции**. Укажите, к каким положениям Конвенции Вы апеллируете, и объясните, почему Вы считаете, что изложенные Вами в части 2 факты повлекли за собой нарушения этих положений.

Вы увидите, что некоторые статьи Конвенции допускают вмешательства, при определенных обстоятельствах, в права, гарантируемые этими статьями, (см., к примеру, подпункты (a)-(f) статьи 5 § 1 и § 2 статьи 8 – 11). Если Вы основываетесь на подобного рода статье, попытайтесь объяснить, почему Вы считаете вмешательства, против которых Вы выступаете, неоправданными.

**IV. Заявление в соответствии со статьей 35 § 1 Конвенции** – статья 47 § 2 (a)  
(16-18)

В этой части Вы должны изложить сведения об использованных Вами внутренних средствах защиты. Вы должны заполнить каждый из трех пунктов этой части и указать для каждой жалобы на отдельном листе информацию, которая от Вас требуется. В пункте 18 Вы должны указать, имелись ли еще какие-либо средства защиты, предоставляющие Вам возможность пересмотра дела, к которым Вы не прибегли. Если такое средство существует, Вы должны описать его (например, назвать судебную или иную инстанцию, в которую могла бы быть направлена жалоба) и объясните, почему Вы к нему не прибегли.

**V. Изложение предмета жалобы** – статья 47 § 2 (b)  
(19)

В этой части Вы должны коротко указать, каких результатов Вы ожидаете, подавая Вашу жалобу в Суд.

**VI. Другие международные инстанции, где рассматривалось или рассматривается дело** – статья 47 § 2 (b)  
(20)

Здесь Вы должны указать, представляли ли Вы когда-либо жалобу, являющуюся предметом Вашего обращения в Европейский Суд, на рассмотрение в какие-либо другие компетентные международные инстанции. Если таковое имело место, Вы должны указать полностью соответствующие подробности, включая название органа, в который Вы представили Ваши жалобы, точные даты, сведения о разбирательствах, которые имели место, а также соответствующих решениях, которые были приняты. Вы должны также представить копии этих решений и других документов.

**VII. Список документов** – статья 47 § 1 (h)  
**(не прилагайте оригиналы документов, а исключительно копии)**  
(21)

Не забудьте приложить к Вашей жалобе, а также указать в списке все судебные и иные решения, упомянутые в частях IV и VI, а также любые другие документы, которые, по Вашему мнению, Суд мог бы принять в качестве доказательств (протоколы слушаний, заявления свидетелей и т.д.) Приложите любые документы, которые проясняют судебное или иное решение, а также текст самого решения. Представьте исключительно те документы, которые имеют отношение к жалобам, представленным Вами в Суд.

**VIII. ЗАЯВЛЕНИЕ И ПОДПИСЬ** – статья 45 § 3  
(23-24)

Если формуляр жалобы подписывается представителем заявителя, к нему должна прилагаться доверенность, подписанная самим заявителем, а также его представителем (если таковая не была представлена ранее).

## СТАТЬИ 45 И 47 РЕГЛАМЕНТА СУДА

### *Статья 45 (Подписи)*

1. Любая жалоба, в соответствии со статьей 33 или 34 Конвенции, подается в письменной форме и подписывается заявителем или его представителем.

2. Жалоба, поданная неправительственной организацией или группой лиц, должна быть подписана лицами, уполномоченными представлять подобного рода организацию или группу. Соответствующая Палата или Комитет определяет, действительно ли лица, подписавшие жалобу, наделены соответствующими полномочиями.

3. В случае, если заявители представлены в соответствии со статьей 36 данного Регламента, их представитель или представители должны предоставить письменную доверенность.

### *Статья 47 (Содержание индивидуальной жалобы)*

1. Любая жалоба, в соответствии со статьей 34 Конвенции, подается на бланке формуляра жалобы, выданном Секретариатом, если Председатель не решит иначе. Он содержит следующее:

- a. Имя, дата рождения, гражданство, пол, род занятий и адрес заявителя;
- b. Имя, род занятий и адрес представителя ;
- c. Указание Высокой Договаривающейся Стороны, против которой подается жалоба;
- d. Краткое изложение фактов;
- e. Краткое изложение имевшего /их место, по мнению заявителя, нарушения(ий) Конвенции и соответствующих аргументов, его/их подтверждающих;
- f. Краткое заключение относительно соответствия жалобы заявителя критериям приемлемости, содержащимся в статье 35 § 1 Конвенции (исчерпание внутренних средств защиты и соблюдение шестимесячного срока);
- g. Предмет жалобы;

и сопровождающие документы

h. Копии любых относящихся к делу документов и, в особенности, судебных или иного рода решений, соответствующих предмету жалобы.

2. Кроме того, заявители должны:

a. Представить информацию, в частности, соответствующие документы и решения, упомянутые выше в пункте 1 (h), позволяющие установить, что были соблюдены критерии приемлемости, изложенные в статье 35 § 1 Конвенции (использование всех внутренних средств защиты и соблюдение шестимесячного срока);

b. Указать, обращались ли они со своими жалобами по тому же основанию в какую-либо иную международную инстанцию.

3. Заявители, которые не желают разглашения своих имен, должны указать это и представить информацию о причинах, оправдывающих такое отступление от обычных правил гласности судебного разбирательства в процессе рассмотрения дела Судом. Председатель Палаты может принять решение об анонимности заявителя в исключительных и должным образом обоснованных случаях.

4. Несоблюдение условий, изложенных выше в параграфах 1 и 2 может привести к невозможности рассмотрения ее Судом.

5. Датой подачи жалобы, как правило, считается дата поступления от заявителя первого письменного заявления, излагающего хотя бы в краткой форме предмет жалобы. Суд, если сочтет это оправданным, может тем не менее принять другую дату в качестве даты подачи жалобы.

6. Заявители информируют Суд о любых изменениях всех обстоятельств, касающихся жалобы, а также об изменениях места жительства.

## VI.2 Европейская социальная хартия

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. охватывает общий спектр индивидуальных прав человека: в одном ряду с гражданскими и политическими правами и основными свободами стоят экономические, социальные и культурные права. Европейская Конвенция о правах человека черпает из этого источника (за исключением сформулированных в дополнительном протоколе № 1 права на защиту собственности и на образование) только гражданские и политические права и основные свободы. В качестве дополнения 18 октября 1961 г. в Турине была подписана Европейская социальная хартия, которая вступила в силу 26 февраля 1965 г. Таким образом, на европейском уровне сформировалась система, подобная системе ООН, где сформулированные во Всеобщей декларации прав человека права разделены на два пакта как по концептуальным, так и по политическим основаниям (см. IV.1, стр.103, и IV.2, стр.122).

Права, изложенные в Европейской конвенции о правах человека – это, как правило, так называемые негативные, защитные права, которые, в сущности, должны защищать гражданина от вмешательства государства. Государство не должно совершать каких-либо действий, которые могут нарушать эти права.

Напротив, социальные и экономические права – это, как правило, позитивные права, для реализации которых государство должно предпринять определенные усилия. Они большей частью сформулированы как задачи, нацеленные в отдаленное будущее, и предполагают определенный уровень экономического развития.

Хартия пытается остановиться на этих проблемах: с одной стороны она формулирует социальные и экономические права как цели государства, с другой стороны, облакает их в конкретные гарантируемые государством и юридически контролируемые меры, формулируя их как обязанности. В отличие от Европейской конвенции о правах человека контрольный механизм не предполагает никаких индивидуальных жалоб и органа, подобного суду. Однако не исключено, что в будущем

положение может измениться. В остальном, в противоположность Европейской конвенции о правах человека, права, закрепленные в Социальной хартии, распространяются только на лиц, которые на законных основаниях проживают или постоянно работают на территории соответствующего государства-участника Хартии (см. Приложение к Социальной хартии). Другая слабость Социальной хартии заключается в так называемых селективных обязательствах, т.е. возможности государства выбрать для себя в качестве обязательных лишь определенное количество норм Хартии.

Таким образом, сформулированные в Хартии социальные права обеспечиваются намного слабее, чем права, изложенные в ЕКПЧ, и в определенной мере по сравнению с ними являются второстепенными.

Несмотря на это, Хартия выполняет важную роль политико-правового ориентира для выработки экономической и социальной политики государств-участников. После обогащения содержания путем переработки текста в 1996 г. она претерпела к тому же существенное развитие.

Европейская социальная хартия вступила в силу 26 февраля 1965 г. Она ратифицирована 26 государствами-участниками, другие 6 ее только подписали (по состоянию на апрель 2003 г.)

В апреле 1996 года Комитет Министров Совета Европы одобрил новую редакцию Европейской социальной хартии, которая стала называться «пересмотренной». Она была открыта для подписания в Страсбурге 3 мая 1996 года и вступила в силу 1 июля 1999 года после ратификации ее первыми четырьмя государствами.

В настоящее время Европейскую социальную хартию (пересмотренную) ратифицировали 15 государств-участников, еще 17 (в том числе Россия) только подписали ее (по состоянию на апрель 2003 г.).

### *О некоторых содержательных аспектах Европейской социальной хартии*

Европейская социальная хартия состоит из двух содержательных частей. В первой части закреплены 19 прав и прин-

ципов (31 позиция в пересмотренной Социальной хартии 1996 г., которая включает также четыре права из Дополнительного протокола 1988 г.) Во второй части содержатся соответствующие обязательства государств-участников договора по осуществлению этих прав и принципов.

Упомянутая первая часть Хартии рассматривается лишь в качестве декларации о намерениях. Во введении первой части зафиксировано: «Договаривающиеся стороны признают в качестве цели своей политики, которую они будут осуществлять при помощи всех надлежащих средств как национального, так и международного характера, создание условий, обеспечивающих эффективное осуществление следующих прав и принципов...»

В противоположность этому права и принципы в части II действуют как обязательные. Вообще говоря, государства-участники не обязаны рассматривать все представленные в Хартии права и принципы как обязательные. Напротив, в части III Хартия предоставляет государствам-участникам считать имеющими для себя обязательную силу такое число статей, которые она изберет. Вместе с тем государства должны считать имеющими для себя обязательную силу по меньшей мере пять из семи определенных статей (прав) части II (в пересмотренной Социальной хартии по меньшей мере шесть из девяти). Кроме того, каждое государство может, помимо статей, избранных им в соответствии с предыдущим правилом, считать имеющими для себя обязательную силу такое дополнительное число статей или пунктов Части II Хартии, которое оно изберет, при этом общее число обязательных норм должно составлять не менее 10 статей или 45 пунктов, имеющих цифровое обозначение.

Пересмотренная Социальная хартия 1996 г. содержит дополнительно более подробное определение недискриминации, которое базируется на статье 14 ЕКПЧ.

### ***Представление доклада и контрольные механизмы***

Социальная хартия не предусматривает судебных органов и подачи индивидуальных жалоб. С другой стороны, она является единственным соглашением Совета Европы, которое преду-

сматривает систематический контроль совокупности принятых обязательств через регулярные промежутки времени (от двух до четырех лет) а также запланированные сроки процедур контроля. Государства-участники, кроме того, ежегодно представляют доклады о выполнении ими выбранных из Хартии обязательств. Проверка докладов происходит в три этапа (см. схему 13).

### ***Подача жалоб от НПО***

1 июля 1998 г. вступил в силу принятый в 1995 г. Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб. По состоянию на апрель 2003 г. Протокол ратифицирован десятью государствами и еще шестью подписан.

Участвующие в данном Протоколе Стороны признают, что право подавать жалобы на неудовлетворительное выполнение Хартии имеют следующие организации:

- a) международные организации работодателей и трудящихся;
- b) другие международные неправительственные организации, наделенные консультативным статусом при Совете Европы;
- c) национальные представительные организации работодателей и трудящихся, находящиеся под юрисдикцией государства, в отношении которого подана жалоба.

Кроме того, государство может заявить о признании права подавать на него жалобы и за другими находящимися под его юрисдикцией национальными неправительственными представительными организациями, которые обладают особой квалификацией в регулируемых Хартией областях.

Жалоба направляется Генеральному секретарю Совета Европы, который передает ее в Европейский комитет по социальным правам, состоящий из независимых экспертов.

Комитет определяет приемлемость жалобы и затем на основе объяснений, сообщений или замечаний сторон составляет доклад, который передается Комитету Министров. В случае нарушения Хартии Комитет Министров принимает соответствующую рекомендацию в адрес государства, на которое пода-



на жалоба, либо закрывает дело. Комитет Министров может также запросить мнение Правительственного комитета.

### ***Россия и Социальная хартия***

При вступлении в Совет Европы Российская Федерация выразила намерение изучить в целях ратификации Социальную хартию и проводить национальную политику в соответствии с ее принципами. Социальные и экономические права, закрепленные в Конституции России 1993 г., не вступают в противоречие с нормами Хартии. Вместе с тем пересмотренная Социальная хартия содержит такие нормы, которых нет в российском законодательстве, например:

- трудящиеся имеют право на информацию и на консультации в рамках предприятий (ст. 21);
- каждое пожилое лицо имеет право на социальную защиту (ст. 23);
- все трудящиеся имеют право на защиту при окончании найма (ст. 24).
- все трудящиеся имеют право на защиту их претензий в случае неплатежеспособности предпринимателя (ст. 25);
- все трудящиеся имеют право на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности, в т.ч. защиту от сексуальных домогательств (ст. 26) и другие.

С одной стороны – само внедрение этих норм в российскую правовую систему сопряжено со значительной законодательской и правоприменительной деятельностью, и, с другой – социально-экономическая ситуация в России не обеспечивает гарантий реализации таких прав.

Тем не менее Европейская социальная хартия была подписана от имени Российской Федерации 14 сентября 2000 г. в г.Страсбурге. В настоящее время совместно с Советом Европы разрабатывается программа подготовки РФ к ратификации Хартии, предусматривающая гармонизацию национального законодательства в социальной области с европейскими стандартами.

Дополнительную информацию можно получить по адресу:

Франция – Страсбург  
Secretariat of the European Social Charter  
Directorate General of Human Rights – DGII  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France  
Тел.: +33 (3) 88413258  
Факс: +33 (3) 88413700  
E-mail: [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/)

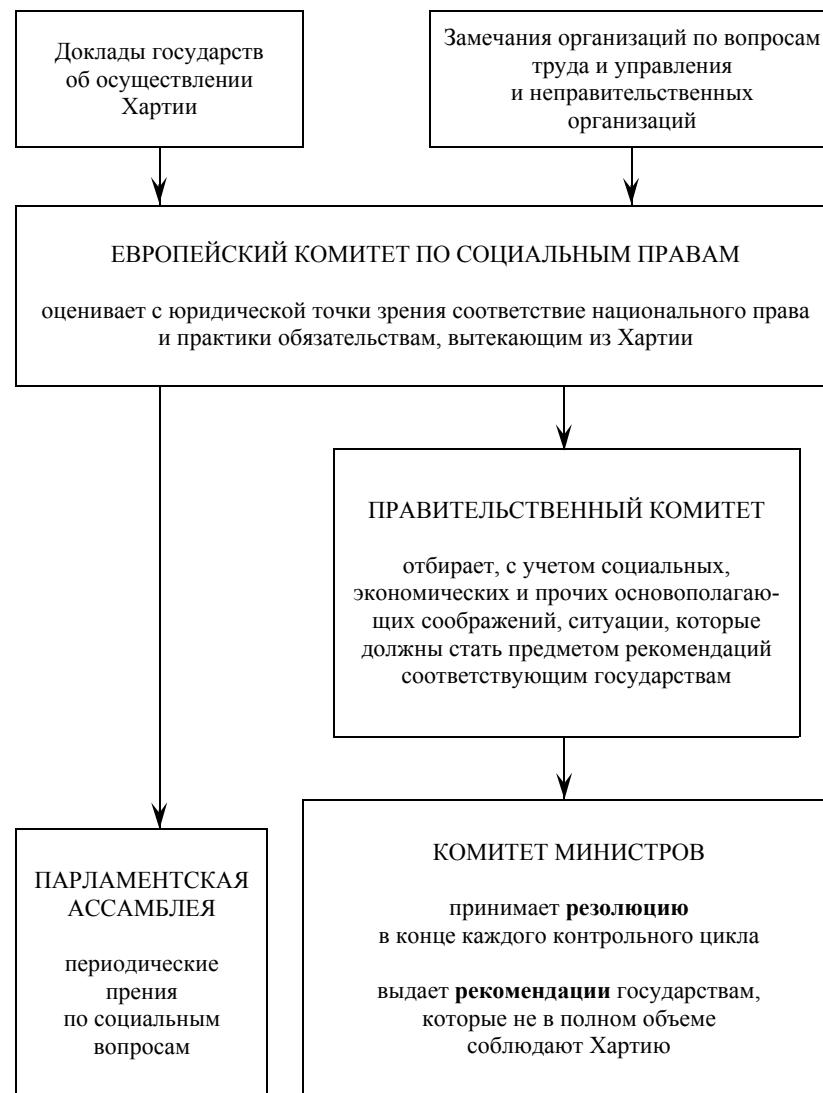
### ***Литература***

1. Гомьен Донна, Харрис Давид, Зваак Лео: Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1998.
2. Европейская социальная хартия. Информационный центр Совета Европы по правам человека. 2000.
3. Европейская социальная хартия: Справочник: Пер. с фр. – М.: Международные отношения, 2000. – 264 с.
4. Пересмотренная Европейская социальная хартия в действии. – Кишинев, 2001. – 128 с.
5. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. Ответственный редактор – член-корреспондент РАН, д.ю.н. Е.А.Лукашева. – 2-е изд., доп. – М.: НОРМА, 2000. – 320 с.
6. Права человека. Монографии по Социальной хартии – № 5. Право на объединение и на коллективные переговоры в Европейской социальной хартии. – Страсбург: Изд-во Совета Европы, 1999. – 96 с.
7. Права человека. Монографии по Социальной хартии – № 6. Условия труда. – Страсбург: Изд-во Совета Европы, 1999. – 94 с.
8. Права человека. Монографии по Социальной хартии – № 7. Социальная защита в Европейской социальной хартии.

хартии. – Страсбург: Изд-во Совета Европы, 1999. – 183 с.

9. Социальная защита человека: региональные модели. / Под ред. В.Г.Бочаровой, М.П.Гурьяновой. – М.: Изд-во АСОПиР РФ, 1995.
10. Социальное государство и защита прав человека. – М.: Институт государства и права РАН, 1994.
11. Социальные проблемы и права человека. Сборник материалов Семинара Московской Хельсинкской группы «Права человека». Выпуск 3. Под общей редакцией Л.И.Богораз. – М., 1993.

**Схема 13: Действие Европейской социальной хартии**



**Источник:** Гомьен Донна, Харрис Давид, Зваак Лео: Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1998.

### **VI.3 Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания**

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г. вступила в силу 1 февраля 1989 года. Как говорит уже само название, документ концентрируется на превентивных мерах и предусматривает соответствующую систему контроля за тюрьмами и другими местами лишения свободы. Конвенция тем самым избегает дублирования на региональном уровне соответствующей Конвенции ООН<sup>1</sup> и рационально дополняет ее. Одновременно Конвенция также рассматривается в качестве дополнения к ЕКПЧ.

По состоянию на апрель 2003 г. все государства-члены Совета Европы, кроме Сербии и Черногории, ратифицировали Конвенцию.

Существует также два протокола к Конвенции. Первый протокол должен дать возможность государствам, не являющимся членами Совета Европы, присоединиться к Конвенции по предупреждению пыток, второй – дает право членам Европейского Комитета по предупреждению пыток быть переизбранными на второй срок.

Оба протокола к Конвенции вступили в силу 1 марта 2002 г. Из 44 государств-участников Конвенции только Босния и Герцеговина пока не ратифицировала данные Протоколы (по состоянию на апрель 2003 г.)

#### ***О содержании***

Конвенция не дает определения пытки. Запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания является общей международной нормой, которая содержится в различных международных документах.

---

<sup>1</sup> Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, см. III.5, стр.150.

В частности, развернутая формулировка дана в Конвенции против пыток ООН.

В ней определение «пытка» означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включается боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно.

В соответствии с Европейской конвенцией по предупреждению пыток учрежден Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Число членов Комитета равно числу участников Конвенции. Члены Комитета участвуют в нем в личном качестве, они должны быть независимы и беспристрастны. В своей деятельности Комитет руководствуется Правилами процедуры, принятыми 16 ноября 1989 года, в которые несколько раз вносились изменения (последний раз – 12 марта 1997 года).

В компетенцию Комитета не входит осуществление судебных функций; его задачей не является установление фактов нарушений соответствующих международных документов. В соответствии с этим Комитет воздерживается от толкования таких документов как *in abstracto* (отвлеченно), так и в связи с конкретными фактами.

Комитет посещает места содержания лиц, лишенных свободы, и изучает обращение с ними в целях защиты их от пыток и от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Государства-участники Конвенции разрешают посещения любого места в пределах своей юрисдикции, где содержатся лица, лишенные свободы органами государственной власти.

В исключительных обстоятельствах государство-участник может не допустить Комитет в места заключения или лишения свободы. Это может быть сделано только по соображениям национальной обороны, общественной безопасности, серьезных беспорядков в местах содержания лиц, лишенных свободы, а также по ряду других причин (ст. 9).

Зафиксированное в статье 2 понятие «места» в пределах своей юрисдикции, где содержатся лица, лишенные свободы государственной властью, находит широкое толкование. Сюда относятся не только учреждения исполнения наказания, но и, например, места содержания арестованных, психиатрические клиники, закрытые учреждения для детей, гауптвахты и т.п. В последние годы инспектировались также места, в которые удерживались беженцы, например в помещениях для транзитных пассажиров в аэропортах или в местах эвакуации.

Члены Комитета во время инспекции вправе беседовать с лишенными свободы лицами наедине, вступать в контакт с любым лицом, которое может предоставить соответствующую информацию.

В своей основе превентивная целевая установка Конвенции основана на принципах сотрудничества и конфиденциальности. В ходе применения Конвенции Комитет и государства обязаны сотрудничать. Цель Комитета – не осуждение государств, а стремление в духе сотрудничества и консультаций к улучшению, если это необходимо, защиты лиц, лишенных свободы. Комитет собирается при закрытых дверях. Данные, собранные Комитетом в связи с посещением, содержание его доклада и консультаций с заинтересованным государством, являются конфиденциальной информацией. В последние годы все больше государств соглашаются с Комитетом о доведении до широкой общественности его выводов и мнений.

Комитет может использовать право сделать публичное заявление, если государство отказывается сотрудничать либо исправить ситуацию в свете рекомендаций Комитета. Решение Комитета о предании материалов гласности принимается большинством в две трети членов (ст. 10/2). В отношении Российской Федерации такой факт имел место в 2001 году в связи с ситуацией в Чеченской Республике.

Кроме того, Комитет ежегодно представляет Комитету Министров общий отчет о своей деятельности и проблемах, который передается также любому государству-участнику Конвенции, не являющемуся членом Совета Европы, и передается гласности. Подробная глава отчета посвящена заключению иностранцев и беженцев в отдельных государствах. Отмечается, что часто лишение свободы производится в несоразмерной, унижительной форме и зачастую при неопределенных правовых условиях. Согласно точке зрения Комитета запрет пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания налагает на государства-участники обязательство не высылать какое-либо лицо в страну, в которой для него существует угроза пыток или бесчеловечного обращения.

К апрелю 2003 г. Комитетом было проведено 100 регулярных инспекций и 52 специальных, кроме того, подготовлено 116 докладов. Спектр посещенных объектов охватывает, помимо прочего, учреждения исполнения наказаний, особые тюрьмы, полицейские и пограничные места заключения, закрытые клиники, воспитательные колонии для несовершеннолетних.

### *Возможность подачи жалоб*

В рамках Европейской Конвенции по предупреждению пыток Комитет занимается, главным образом, не исследованиями конкретных правонарушений, а предотвращением таковых в будущем на основе внесудебных средств предупредительного характера. Поэтому жалобы о таких нарушениях подпадают под Европейскую Конвенцию о правах человека (см. VI.1, стр.208).

Вместе с тем Комитету предоставлена возможность принимать сообщения о пытках, бесчеловечном или унижающем достоинство обращении или наказании, оценивать их и делать выводы для организации собственной деятельности в рамках Европейской Конвенции, т.е. для инспекций на местах.

Исходя из этого, организации или отдельные лица могут информировать Комитет о ставших им известными случаях пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Эти сообщения служат долговременным ориентиром для улучшения условий в определенных

места лишения свободы. На их основе Комитет определяет конкретные места и государства для инспекции.

### ***Россия – Конвенция – Комитет: взаимодействие***

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколы к ней были подписаны от имени Российской Федерации в Страсбурге 28 февраля 1996 года.

Конвенция и Протоколы были ратифицированы Российской Федерацией 28 марта 1998 года без оговорок (Закон РФ от 28.03.1998 № 44-ФЗ).

С 1 сентября 1998 г. эти документы вступили в силу для России.

Координация работы министерств и ведомств по выполнению Конвенции, в том числе по организации посещений экспертов Комитета Российской Федерации и выполнение представленных рекомендаций по совершенствованию деятельности всех мест лишения свободы, возложена на Министерство юстиции Российской Федерации.

С 1998 по 2003 г. инспекторы Комитета десять раз посещали пенитенциарные учреждения, находящиеся в ведении МВД России, ФСБ России, ФПС России, Минобороны России, Минздрава России, а также в ведении УИС Минюста России. Инспекторы посещали различные регионы России и проверяли условия содержания в местах изоляции от общества: тюрьмы, колонии, СИЗО. По итогам посещений представители Европейского Комитета по предупреждению пыток представляют доклад Правительству России. Каждый раз отмечались проблемы жестокого обращения и пыток в местах лишения свободы, бесчеловечные условия содержания в следственных изоляторах. После каждого посещения Минюст России готовит не менее трех отчетов (предварительный, уточненный, окончательный) о принятых мерах и устранении выявленных недостатков.

С Секретариатом Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания можно связаться по следующему адресу:

Франция – Страсбург  
CPT Secretariat  
Human Rights Building  
F-67075 Strasbourg Cedex, France  
Тел.: +33 (3) 88413939  
Факс: +33 (3) 88412772  
E-mail: [cptdoc@coe.int](mailto:cptdoc@coe.int)  
<http://www.cpt.coe.int/>

По этому адресу можно также запросить годовые отчеты и другие сведения о деятельности Комитета.

### ***Литература***

1. Баренбойм П. Как предотвратить пытки. Применение психологических знаний для защиты граждан. – М.: Белые альвы, 1997.
2. Как заставить стандарты работать. Практическое руководство по эффективному применению международных тюремных правил. – М.: Права человека, 1998.
3. Права человека и предварительное заключение. Сборник международных стандартов, касающихся предварительного заключения. – Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 1994.
4. Тюремная реформа в странах бывшего тоталитаризма. Материалы международной конференции, состоявшейся в Петрово-Дальнем (Московская область) 14-19 ноября 1992 г. Выпуск первый. – М.: Общественный центр «Содействие», 1993.
5. Тюремная реформа: поиски и достижения / Харьковская правозащитная группа. Харьков: Фолио, 1999.
6. Рекомендации Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания Правительству Российской Федерации. «Преступление и наказание», 2002 г., № 12, с. 2-25.

#### **VI.4 Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств**

Разработка Конвенции стала венцом многолетних усилий Совета Европы. Уже в первый год своего существования (1949) Парламентская Ассамблея признала важность проблемы защиты прав национальных меньшинств. В 1961 году Парламентская Ассамблея рекомендовала включить во второй дополнительный протокол к ЕКПЧ отдельную статью с целью гарантировать национальным меньшинствам права, не нашедшие в ней отражения. В рекомендации была предложена редакция проекта статьи о защите национальных меньшинств.

Решающий шаг был сделан, когда главы государств и правительств государств-членов Совета Европы провели конференцию на высшем уровне в Вене 8-9 октября 1993 г. На этой встрече они договорились о том, что национальные меньшинства, образовавшиеся в Европе в результате исторических потрясений, должны пользоваться защитой и уважением, что явилось бы вкладом в дело мира и стабильности.

Разработка Конвенции с самого начала преследовала цель превратить политические договоренности, достигнутые в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), в юридически гарантированные обязательства. В частности, поэтому рамочная Конвенция также открыта для государств, не являющихся членами Совета Европы.

Конвенция была принята 1 февраля 1995 г. и вступила в силу три года спустя, 1 февраля 1998 г. Из 45 государств-членов Совета Европы Конвенцию ратифицировали 35. 7 государств-членов Совета Европы пока только подписали ее. (По состоянию на апрель 2003 г.)

##### ***Особенности***

Рамочная конвенция является первым многосторонним правовым обязательным актом, посвященным защите национальных меньшинств в целом.

В духе традиции защиты права человека Конвенция ориентируется на индивидуальную защиту прав и свобод лиц, при-

надлежащих к этим меньшинствам (ст.1). Таким образом, не предполагается признание коллективных прав. При этом акцент делается на защиту лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые осуществляют свои права индивидуально и вместе с другими (ст. 3, п.2).

Так как Конвенция открыта также для государств, не являющихся членами Совета Европы, и в целях обеспечения более многостороннего подхода было решено включить в нее ряд принципов, из которых вытекают права и свободы, уже гарантированные в ЕКПЧ или в дополнительных протоколах к ней (см. в этой связи статью 23 рамочной Конвенции).

Рамочная конвенция включает, в основном, типовые программные положения, излагающие цели, которые преследуют Стороны в соответствии со своими обязательствами. Эти положения, не требующие обязательного применения, предоставляют заинтересованным государствам определенную степень свободы действий, давая им тем самым возможность учитывать особые обстоятельства.

Как свидетельствует само понятие «рамочная конвенция», она не содержит непосредственно сформулированных прав и свобод. Принципы и программные положения не могут быть применены прямо и непосредственно и осуществляются через национальные законодательства и соответствующую политику правительств.

Существенным недостатком документа является отсутствие определения понятия «национальное меньшинство». Причина состоит в том, что к моменту принятия решения по документу было невозможно по политическим причинам получить общее одобрение этого термина всеми государствами-членами Совета Европы. Чтобы не блокировать на годы общее стремление, было решено использовать прагматический подход, основанный на признании того, что на нынешнем этапе не представляется возможным дать такое определение. Из формулировок Конвенции возможно сделать только косвенный вывод, что под Конвенцию подпадают не только случаи, когда представители национальных меньшинств традиционно или в значительном количестве проживают на определенной территории, но и другие.

### ***О содержании***

В первом разделе (статьи 1–3) сформулированы некоторые общие принципы. Каждому лицу, принадлежащему к национальному меньшинству, гарантируется свобода выбора принадлежности или непринадлежности к этому меньшинству без ущерба для этого лица. Одновременно признается, что защита национальных меньшинств, а также прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества.

Второй раздел (статьи 4–23) содержит конкретные принципы защиты меньшинств и тем самым фиксирует сущность Конвенции. К ним среди прочих относятся:

- право на равенство перед законом и запрет дискриминации;
- обеспечение возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы самобытности: религию, язык, традиции и культурное наследие;
- право устанавливать и поддерживать контакты через границы с лицами, с которыми они имеют этническую, культурную, языковую и религиозную общность или общее культурное наследие;
- право на изучение и использование языка меньшинств, а также использование этого языка в отношениях с административными властями, право пользоваться своей фамилией, именами и отчеством на языке этого меньшинства;
- запрет изменения состава населения в каком-либо регионе, если это повлечет ущемление прав и свобод.

Раздел IV включает положения о контроле за выполнением рамочной Конвенции, о представлении докладов и оценке. Комитет Министров Совета Европы уполномочен наблюдать за осуществлением Конвенции. Для этого государства-участники в течение одного года после вступления в силу Конвенции для данного государства передают Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и иных мерах, которые были приняты ими для осуществления прин-

ципов, изложенных в Конвенции. Впоследствии каждая сторона договора периодически и всякий раз, когда от Комитета Министров поступает соответствующая просьба, передает Генеральному секретарю любую другую информацию, имеющую отношение к осуществлению Конвенции. Генеральный секретарь направляет всю информацию в Комитет Министров. При оценке адекватности мер, принимаемых какой-либо стороной договора для осуществления принципов Конвенции, Комитету Министров оказывает помощь Консультативный комитет, члены которого обладают признанной компетентностью в области защиты национальных меньшинств.

Состав этого Консультативного комитета, а также процедура его работы определяются Комитетом Министров. Процедура была одобрена 17 сентября 1997 г. Комитет начал свою работу 25 марта 1999 года.

### ***Возможности участия и жалобы от НПО***

Конвенция не предусматривает ни непосредственной подачи жалоб, ни непосредственных возможностей участия НПО. Это нужно рассматривать как однозначный недостаток по сравнению с другими документами такого рода, например, с Европейской Хартией региональных языков или языков меньшинств (см. VI.5).

Время покажет, в какой мере будет предусматривать такую возможность еще формирующийся подход Консультативного комитета.

В основном можно исходить из того, что рамочная Конвенция дает НПО возможность влиять на политику национальных правительств по защите меньшинств посредством Конвенции. НПО могут требовать соответствующих мер по претворению Конвенции и наблюдать за их реализацией. 25 марта 1999 г. консультативный комитет, состоящий из 18 независимых экспертов, начал рассматривать первые поступившие доклады государств-участников Конвенции.

### ***Россия – Рамочная конвенция: взаимодействие***

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств была подписана от имени Российской Федерации в Страсбур-

ге 28 февраля 1996 года и ратифицирована Федеральным законом от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ. Она вступила в силу для Российской Федерации 1 декабря 1998 года.

При подписании и ратификации Россия сделала следующее заявление:

«Российская Федерация считает неправомерным включение в оговорки и заявления при подписании или ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в одностороннем порядке определения термина «национальное меньшинство», которое не содержится в Рамочной конвенции. По мнению Российской Федерации, попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств-участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств».

Это заявление России было сделано в связи с заявлением, которое сделала Эстония при ратификации данной Рамочной конвенции в январе 1997 г. Эстония дала такое понимание термина «национальное меньшинство», которое оправдывает фактически дискриминационные меры в отношении неэстонцев, и в первую очередь русских (около 30% населения Эстонии), ограничивая их в политических и других правах.

В марте 2000 года в соответствии с п.1 ст.25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Российская Федерация представила Генеральному секретарю Совета Европы первый доклад о выполнении положений, содержащихся в Конвенции. По итогам его рассмотрения, а также по результатам своей поездки в Россию в феврале 2002 г., Консультативный комитет вынес 13 сентября 2002 г. мнение о Российской Федерации.

В целом для реализации обязательств Российской Федерации по рамочной Конвенции существуют неплохие правовые предпосылки. Действующая Конституция Российской Федерации и принятые в последние годы нормативные правовые акты закрепляют широкий круг прав, свобод, гарантий национальных, этнических меньшинств, коренных малочисленных народов, малочисленных этнических общностей. Они не противоречат положениям рамочной Конвенции, а во многом и опережают их.

Одним из важнейших нормативных актов, восстанавливающих историческую справедливость и нацеленных на демократизацию и формирование правового государства, утверждение общечеловеческих ценностей является Закон РФ от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов». Репрессированными признаются народы (нации, народности или этнические группы и иные исторически сложившиеся культурно-этнические общности людей, например, казачество), в отношении которых по признакам национальной или иной принадлежности проводилась на государственном уровне политика клеветы и геноцида, сопровождавшаяся их насильственным переселением, упразднением национально-государственных образований, перекраиванием национально-территориальных границ, установлением режима террора и насилия в местах спецпоселения.

Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Концепция представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в деятельности органов власти в сфере национальных отношений. Концепция учитывает необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур. В Российской Федерации принят закон «О национально-культурной автономии» (Закон РФ от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, с изменениями на 21 марта 2002 г.)

Вместе с тем ни один нормативный акт России также не определяет понятие «национальное меньшинство». Требуется дальнейшая законотворческая работа в данной области. В стадии разработки находятся такие законы, как «О национальных меньшинствах в Российской Федерации», «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России» и другие. Необходимо приведение законодательных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Рамочной конвенцией, Конституцией РФ, федеральными законами.



В Российской Федерации реализуются Федеральные целевые программы социально-экономического и национально-культурного развития малочисленных народов Севера и ряда субъектов Федерации и их народов: республик Адыгея, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Коми, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Тыва, Удмуртия, Чувашия, Коми-Пермяцкого и Агинского Бурятского автономных округов. Правда нужно отметить, что на реализацию этих программ выделяется значительно меньше средств, чем запланировано. Постановлениями Правительства РФ определен перечень районов проживания малочисленных народов Севера, Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, в котором названо 46 народов (Постановление Правительства РФ № 255 от 24 марта 2000 г. с изменениями на 30 сентября 2000 г.)

В соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и ЮНЕСКО был реализован пилотный проект ЮНЕСКО «Культура мира в России – год 2000». Среди других мер он предусматривает работу по воспитанию населения в духе мира, прав человека, демократии и толерантности в интересах укрепления согласия и взаимопонимания в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, профилактику этноконфессиональной и социальной напряженности.

Вместе с тем наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили ряд кризисных ситуаций и сложных проблем в области межнациональных отношений. Наиболее остро они проявляются в местностях, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местах сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах с проблемами «разделенных народов», на территориях со сложной социально-экономической, экологической и криминогенной обстановкой, в местностях, где ощущается резкая нехватка ресурсов жизнеобеспечения. В последние годы системный кризис привел к межнациональным осложнениям в республиках Северная Осетия – Алания, Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, вооруженным

конфликтам в Чеченской Республике и в Республике Дагестан, жертвами которых стали тысячи российских граждан.

Следует ожидать, что участие Российской Федерации в рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств и выполнение ею принятых обязательств, будет одним из факторов развития как законодательной, так и правоприменительной деятельности в данной сфере.

За дополнительной информацией обращайтесь по адресу:

Франция – Страсбург  
Secretariat of the Framework Convention  
for the Protection of National Minorities and of the DH-MIN  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France  
Тел.: +33 (3) 88412963  
Факс: +33 (3) 90214918  
E-mail: minorities.fcnm@coe.int  
[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/minorities/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/)

#### *Литература*

1. Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996.
2. Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. – М.: Манускрипт, 1996.
3. Нации и национализм / Б. Андерсон, О.Бауэр, М.Хрох и др.; Пер с англ. и нем.: Л.Е.Переяславцевой, М.С.Панина, М.Б.Гнедовского. – М.: Пралкис, 2002. – 416 с.
4. Национальные проблемы и права человека. Сборник материалов Семинара Московской Хельсинкской группы «Права человека». Выпуск 2. Под общей редакцией Л.И.Богораз. – М., 1993.
5. Права человека и межнациональные отношения. – М.: Институт государства и права РАН, 1994.

6. Право народов на самоопределение: идея и воплощение. – М.: Звенья, 1997.
7. Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. – М.: НИПЦ «Мемориал», 1997.
8. Юрьев Ю.А. Право на самоопределение и отделение // Московский журнал международного права. 1997, № 1.
9. Совет Европы: Документы по национальному вопросу. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Информационно-издательское агентство «ЛИК», 2000. – 72 с.
10. Статус малочисленных народов России. Правовые акты. – М., 1999.
11. Хартия Ассамблеи народов России «О гражданских правах народов Российской Федерации». – М.: Славянский диалог, 2001. – 24 с.
12. Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). – М.: УРСС, 1998.

## **VI.5 Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств**

Своей целью Хартия определяет защиту и поддержку исторических региональных языков или языков меньшинств в различных странах и регионах Европы. Хартия должна способствовать тому, чтобы:

- сохранять и развивать культурные традиции и культурное наследие в Европе и
- уважать неотъемлемое и всеми признаваемое право на использование региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни.

Хартия определяет в части I, что «региональные языки или языки меньшинств» означают языки, которые традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства, и которые отличаются от официального языка (языков) этого государства. Диалекты и языки мигрантов категорически не признаются Хартией.

Как рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств, так и эта Хартия направлена на то, чтобы превратить достигнутые в рамках СБСЕ политические соглашения в юридически обязательные положения. Поэтому в преамбуле Хартия ссылается на работу, проделанную в рамках СБСЕ и, в частности, на Хельсинкский Заключительный Акт 1975 г. и Документ Копенгагенского Совещания по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. К вступившей в силу Хартии может присоединиться любое государство, не являющееся членом Совета Европы.

Хартия ограничивается основными положениями, которые следует воплощать через законодательные и другие меры. Государство-участник обязуется применять минимум тридцать пять пунктов или подпунктов, отобранных из положений Хартии. Основные принципы, закрепленные в статье 1, не допускают никаких оговорок.

Каждое Договаривающееся Государство указывает в своем документе о подписании и ратификации все региональные

языки, языки меньшинств либо официальные языки, которые менее широко используются на всей его территории или ее части и к которым применяются пункты, отобранные в соответствии с условиями Хартии.

Например, Германия указала в качестве регионального языка нижненемецкий, в качестве языков меньшинств датский, верхнелужицкий и нижнелужицкий, северофризский и сатерфризский, а также языки немецких синти и рома.<sup>1</sup>

Хартия была открыта для подписания государствами – членами Совета Европы 5 ноября 1992 года и вступила в силу 1 марта 1998 г. По состоянию на апрель 2003 г. 17 государств-членов Совета Европы ратифицировали Хартию и 12 подписали ее. Из числа государств, не являющихся членами Совета Европы, пока никто не подписал данную Хартию и не присоединился к ней.

### ***О содержании***

Хартия начинается с установления ряда целей и принципов (Часть II, ст. 7), в соответствии с которыми государства-участники осуществляют свою политику, законодательную и практическую деятельность в отношении региональных языков и языков меньшинств. Среди этих принципов:

- уважение географического района каждого регионального языка или языка меньшинства для обеспечения того, чтобы существующее или новое административное деление не создавало препятствий развитию данного регионального языка или языка меньшинства;
- содействие и/или поощрение использования региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни;
- развитие связей между группами, пользующимися идентичными языками;
- преподавание и изучение региональных языков или языков меньшинств;
- изучение и исследование языков в университетах.

---

<sup>1</sup> В последние годы в лексиконе европейских межгосударственных структур цыгане именуются рома, немецкие цыгане – синти.

В части III (ст. 8-14) Хартии зафиксированы меры, содействующие использованию региональных языков или языков меньшинств в общественной жизни. Эти меры касаются всех вопросов образования, судебных властей, административных органов и государственной службы, средств массовой информации, культурных мероприятий и средств их обеспечения, экономической и общественной жизни, а также межгосударственных обменов.

### ***Применение и представление отчета***

Положения о представлении отчета и реализации Хартии сформулированы очень подробно и точно и идут дальше, чем в Рамочной конвенции о защите меньшинств.

Участники данного соглашения представляют Генеральному секретарю Совета Европы периодический отчет о своей политике и мерах по исполнению Хартии. Форма отчета определена Комитетом Министров. Первый отчет должен быть представлен государством в течение года, следующего за вступлением в силу Хартии в отношении данного государства; дальнейшие отчеты – с трехгодичными интервалами после представления первого отчета. Государства должны обеспечить гласность своих отчетов.

Отчеты рассматриваются комитетом экспертов, учреждение которого предусмотрено Хартией. Комитет состоит из экспертов – по одному представителю от каждого государства-участника. Члены комитета должны обладать высокими моральными качествами и быть известными своей компетентностью в вопросах, относящихся к Хартии.

На основе отчетов комитет экспертов составляет доклад для Комитета Министров. В докладе должны содержаться также рекомендации государствам по лучшему осуществлению Хартии. Комитетом Министров может предать текст доклада гласности.

Генеральный секретарь Совета Европы один раз в два года готовит для Парламентской Ассамблеи доклад о применении Хартии.

### ***Возможности участия и жалобы НПО***

В статье 16 (2) зафиксировано, что органы или ассоциации, созданные в государстве-участнике в соответствии с его зако-

нодательством, могут привлекать внимание комитета экспертов к вопросам, вытекающим из обязательств государств по данной Хартии. На этой основе НПО могут представить также заявления относительно политики, проводимой их государством в соответствии с частью II Хартии. После консультаций с государством, которого касается вопрос, комитет экспертов может принять к сведению эту информацию при подготовке своего доклада в Комитет Министров.

### ***Россия и Европейская хартия региональных языков***

Российская Федерация подписала Хартию 10 мая 2001 г., документ пока не ратифицирован.

Дальнейшая информация доступна по адресу:

Франция – Страсбург  
Human Rights Information Centre  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France  
Тел.: +33 (3) 88412024  
Факс: +33 (3) 88412704  
E-mail: [humanrights.info@coe.int](mailto:humanrights.info@coe.int)  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/)

### ***Литература***

1. От теории к практике. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Международная конференция, организованная Министерством внутренних дел и юстиции Нидерландов и Советом Европы. – Страсбург, Совет Европы, 2002.
2. Регулирование использования языков в полиэтническом обществе. Материалы международной конференции (г. Кишинев, 14-15 декабря 1995 г.) – Кишинев, 1996.

## **VI.6 Европейская комиссия против расизма и нетерпимости**

В данном разделе речь идет о структуре Совета Европы, которая образовалась в результате решений Первой конференции глав государств и правительств государств-членов Совета Европы в Вене в октябре 1993 г. Основанная в 1994 году Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) состоит из персонально поименованных лиц от всех государств-членов Совета Европы, имеющих необходимую компетенцию и высокие моральные качества.

Задачами Комиссии являются:

- борьба против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости в Европе;
- обзор эффективности законодательства, политики и других мер государств-членов Совета Европы с точки зрения преодоления расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;
- рекомендация мер на местном, национальном и европейском уровне;
- разработка общеполитических рекомендаций государствам-членам;
- анализ международных правовых инструментов с целью их возможного усиления.

В перспективе Комиссия должна способствовать интеграции мультикультурной Европы и укреплению ее демократических основ.

### ***Методы работы и результаты***

Путем специальной процедуры проверяется конкретная ситуация в каждом отдельном государстве-члене Совета Европы, с тем чтобы иметь затем возможность внести практические и необходимые предложения (так называемый подход «от страны к стране»). Для этого рабочая группа Комиссии из 4–5 членов предпринимает подробный анализ страны, который затем обсуждается на пленуме Комиссии. Предварительный результат представляется национальным учреждени-

ям с целью вступления в диалог. Этот диалог проводится конфиденциально. Затем результат официально доводится до Комитета Министров.

Комитет принял к настоящему времени семь общеполитических рекомендаций.

- В первой рекомендации содержались указания по принятию мер на национальном уровне, как в правовой, так и в политической областях.
- Вторая рекомендация касается специализированных организаций по борьбе против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости на национальном уровне, если такие организации уже существуют. Приложение к этому документу содержит основные принципы, относящиеся к таким организациям, в частности их уставы, различные формы их укрепления, их функции и ответственность, управление, функционирование и стиль их деятельности.
- Третья рекомендация касается борьбы против расизма и нетерпимости по отношению к синти и рома (цыганам).
- Четвертая рекомендация посвящена национальному опросу об опыте восприятия дискриминации с точки зрения жертв.
- Пятая рекомендация охватывает проблемы борьбы против нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман.
- Шестая рекомендация касается борьбы с распространением расистских, ксенофобных и антисемитских материалов через Интернет.
- Седьмая рекомендация посвящена национальному законодательству по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

Для выработки этих рекомендаций ЕКРН создала специальную рабочую группу, которая должна руководствоваться в том числе и предварительным проектом Рамочной конвенции против расизма (документ CRI-GT-JUR (94) 9).

В настоящее время Комитет проводит второй раунд подготовки докладов «от страны к стране» о положении дел в каждом государстве-члене Совета Европы. Все доклады доступны для широкой общественности на сайте ЕКРН. Кроме этого,

Комиссия обобщает и распространяет материалы «положительного опыта» борьбы против расизма и нетерпимости.

- В планах работы Комиссии значатся такие мероприятия, как:
- дальнейшая разработка специфических рекомендаций для стран;
  - разработка дополнительного протокола к статье 14 ЕКПЧ;
  - инициирование создания общеевропейского органа как совместного учреждения Совета Европы и Европейского Союза.

### ***Возможности участия и жалобы НПО***

После решения об учреждении ЕКРН комиссия имеет возможность непосредственно рассматривать вопросы, поступившие от НПО, относящиеся к ее мандату и к ситуации в государстве-члене Совета Европы, касающиеся расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости. Вопросы могут касаться при определенных обстоятельствах также отдельных случаев. Комиссия работает преимущественно для улучшения общей ситуации, а не для непосредственного наказания за конкретные нарушения прав человека.

Если Комиссия сочтет необходимым, она также может проводить специальные слушания с участием заинтересованных НПО.

Связи ЕКРН с НПО должны осуществляться в определенной форме, и, в частности, с теми НПО, которые имеют консультативный статус при Совете Европы. Почти 400 международных НПО имеют такой статус. Руководящие принципы этих отношений содержатся в Резолюции (93) 38, принятой Комитетом Министров в октябре 1993 г. Но не только международные НПО вносят вклад в работу Совета Европы. Европейский молодежный лагерь против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости (1994-96) способствовал развитию партнерства со многими неправительственными организациями, действующими на национальном и местном уровне. ЕКРН также сотрудничает, в частности через подход «от страны к стране» и структуры гражданского общества, со многими национальными НПО, вовлеченными в борьбу против расизма и нетерпимости.

В марте 1998 г. ЕКРН приняла Заявление о политике и действиях в отношениях с НПО, подтверждающее важность вклада НПО в эту работу. Список неправительственных организаций – партнеров ЕКРН доступен на сайте ЕКРН в Интернете.

Установить контакт с Секретариатом ЕКРН можно по адресу:

Франция – Страсбург  
European Commission against Racism and Intolerance  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France  
Факс: +33 (3) 88413987  
<http://www.coe.int/ecri/>

## VI.7 Комиссар Совета Европы по правам человека

Во второй половине 90-х годов XX в. Совет Европы пришел к выводу о необходимости более тесного единства своих членов в обеспечении и дальнейшей реализации на практике прав человека и основных свобод и совершенствовании методов деятельности в данной сфере. Решением встречи глав государств и правительств государств-членов Совета Европы, прошедшей в октябре 1997 года в Страсбурге, было предусмотрено введение нового поста Комиссара по правам человека. Комитет Министров на своей 104-й сессии в Будапеште в мае 1999 года принял Резолюцию (99) 50 «О Комиссаре Совета Европы по правам человека», в соответствии с которой учреждалась названная должность.

Парламентская Ассамблея Совета Европы на своем заседании 21 сентября 1999 года избрала первого Комиссара по правам человека. Им стал Альваро Хиль-Роблес (Испания). Срок его полномочий – 6 лет без права последующего переизбрания.

### *Круг ведения и функции*

Комиссар занимает несудебный пост и не подменяет собой другие институты Совета Европы по правам человека, в том числе и Европейский Суд по правам человека. Он призван, в первую очередь, содействовать осуществлению информационно-просветительской деятельности в области прав человека в государствах-членах Совета Европы.

В функции Комиссара входит содействие совершенствованию законодательства в области прав человека в государствах-членах Совета Европы. Он может выявлять возможные недостатки в законодательстве, несоответствие национальных норм нормам Совета Европы, и оказывать помощь в устранении таких недостатков.

Комиссар оказывает содействие деятельности национальных омбудсменов (по терминологии разных стран – Уполномоченный, Защитник, Комиссар) или аналогичных институтов в области прав человека.

При осуществлении своих функций Комиссар независим и должен быть беспристрастным. Он представляет ежегодный

доклад Комитету Министров и Парламентской Ассамблее и может представлять свои рекомендации, заключения и доклады по конкретным вопросам, в частности, по итогам поездок в проблемные регионы.

### ***Комиссар, НПО, жалобы***

В своей работе с общественностью Комиссар по возможности прибегает к помощи и сотрудничает со структурами по правам человека в государствах-членах. Там, где такие структуры отсутствуют, Комиссар призван поощрять их создание. Он может давать консультации и предоставлять информацию по вопросам защиты прав человека и предотвращения нарушений прав человека.

Представителям НПО и частным лицам важно уяснить, что Комиссар не принимает к рассмотрению жалобы на нарушения прав человека.

Адрес Комиссара Совета Европы по правам человека:

Франция – Страсбург  
Office of the Commissioner for Human Rights  
Council of Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex  
France  
Факс: +33 (3) 90 21 50 53  
E-mail: [commissioner.humanrights@coe.int](mailto:commissioner.humanrights@coe.int)  
[http://www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit/](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/)

## **VII. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ. ОБСЕ**

Процесс, точкой отсчета которого широкая общественность считает Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, превратился в значительный фактор гуманитарного сотрудничества, укрепления безопасности. Заключительный акт, подписанный в Хельсинки 1 августа 1975, отразил стремление тридцати трех европейских государств, Соединенных Штатов и Канады к сотрудничеству независимо от политических, экономических и социальных систем на основе уважения прав и свобод человека. Государства-участники решили содействовать укреплению мира и взаимопониманию между народами путем развития контактов между людьми, обмену информацией, сотрудничества и обменов в области культуры, образования.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – общеевропейская организация, в состав которой входят 55 государств-участников, расположенных на географическом пространстве от Ванкувера до Владивостока.

Подход ОБСЕ к обеспечению безопасности носит всесторонний характер и основан на сотрудничестве по широкому кругу вопросов, включая контроль над вооружениями, превентивную дипломатию, меры укрепления доверия и безопасности, права человека, наблюдение за выборами, а также экономическую и экологическую безопасность. Все государства, участвующие в деятельности ОБСЕ, имеют равные права и принимают решения на основе консенсуса.

ОБСЕ имеет особый статус. С одной стороны, принимаемые в ее рамках решения имеют преимущественно политический, а не юридический характер. Однако, с другой стороны, ОБСЕ обладает признаками международной организации: постоянными органами, постоянной штаб-квартирой и учреждениями, постоянным штатом, постоянными финансовыми ресурсами и полевыми отделениями.

Большинство документов ОБСЕ, в которых содержатся политические обязательства государств, требуют для их осуще-

ствления формы международных договоров. Так, ни сам Заключительный акт 1975 года, ни документы последующих встреч и совещаний СБСЕ/ОБСЕ не являются в юридическом смысле международными договорами и не носят обязательного характера для государств. Какова правовая сила хельсинкского Заключительного акта СБСЕ для нынешней России, если этот Акт был подписан от имени СССР даже не представителем этого государства, а всего-навсего неким Генеральным секретарем Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза? Документ СБСЕ/ОБСЕ является источником международного права<sup>1</sup>; формулируют его принципы, но по сути дела это только политические (не международно-правовые!) обязательства.

Вместе с тем, тот факт, что обязательства ОБСЕ не имеют обязательной юридической силы, не умаляет их эффективности. Будучи подписанными на самом высоком политическом уровне, они имеют такое же высокое значение, как и международные договоры в рамках международного права.

Более того, ОБСЕ – это единственная организация по безопасности в Европе, являющаяся региональным соглашением в смысле главы VIII Устава ООН<sup>2</sup>, поэтому она служит главным инструментом для раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления в Европе.

Все это делает ОБСЕ уникальной организацией, и она занимает особое положение по сравнению с другими организациями и учреждениями в Европе.

---

<sup>1</sup> Вопрос об источниках международного права достаточно спорный. Однако Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств ссылаются непосредственно на Хельсинкский Заключительный акт 1975 года и Документ Копенгагенского Совещания 1990 года и принимают во внимание работу, проделанную в рамках СБСЕ.

<sup>2</sup> VIII глава поощряет существование таких региональных соглашений или органов для поддержания международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы совместимы с целями и принципами ООН.

## *История*

Идея общеевропейского совещания по безопасности была впервые поднята Советским Союзом в 50-е годы. Затем в середине 60-х годов Советский Союз с поддержкой Организации Варшавского договора предложил созыв Совещания по вопросам европейской безопасности, которое приняло бы торжественный текст (предпочтительно юридического характера), подтверждающий существующие границы в Европе и устанавливающий структуры для крупномасштабного экономического сотрудничества между Востоком и Западом.

Идея, которую поддержало большинство европейских нейтральных и неприсоединившихся государств, была осторожно встречена в НАТО. В 1969 г. Североатлантический альянс указал, что его готовность участвовать в таком совещании зависит от выполнения ряда условий, среди которых было включение в повестку дня совещания проблем прав человека. Эти препятствия были преодолены в начале 1970-х годов. Финляндия предложила свои услуги для неофициальных предварительных переговоров. Эти переговоры начались в предместьях Хельсинки в ноябре 1972 г. и продолжались до июня 1973 г.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе формально открылось в Хельсинки 3 июля 1973 г. Его первая стадия на уровне министров иностранных дел государств-участников продолжалась неделю. Вторая стадия проходила в Женеве с 18 сентября 1973 г. до 21 июля 1975 г. на уровне экспертов. Ее результатом стал подготовленный текст Заключительного акта СБСЕ, который был подписан 35 главами государств и правительств на третьей стадии Совещания, прошедшей в Хельсинки 30 июля–1 августа 1975 г.

В Заключительном акте зафиксированы основные принципы, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях. Этих принципов десять и они таковы:

- I. Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету
- II. Неприменение силы или угрозы силой
- III. Нерушимость границ
- IV. Территориальная целостность государств



- V. Мирное урегулирование споров
- VI. Невмешательство во внутренние дела
- VII. Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений
- VIII. Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой
- IX. Сотрудничество между государствами
- X. Добросовестное выполнение обязательств по международному праву

Свод вышеназванных принципов в зарубежной литературе часто называется «Десятью заповедями Хельсинки» (“Helsinki Decalogue”).

Хельсинкским Заключительным актом была заложена основа для дальнейшего развития процесса СБСЕ. Этот документ по содержанию делится на три основные части, или «корзины»:

1. Вопросы, касающиеся безопасности в Европе
2. Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды
3. Сотрудничество в гуманитарных и других областях

В Заключительном акте государства-участники согласились продолжать многосторонний процесс, начатый Совещанием, путем периодического проведения углубленного обмена мнениями как о выполнении положений Акта и задач, определенных Совещанием, так и об улучшении их взаимоотношений, упрочении безопасности и развития. Это было достигнуто через ряд «последующих встреч», которые прошли в Белграде (4 октября 1977 г.–8 марта 1978 г.), Мадриде (11 ноября 1980 г.–9 сентября 1983 г.) и Вене (4 ноября 1986 г.–19 января 1989 г.). На них все государства-участники СБСЕ согласовали важные обязательства в области защиты прав человека. Были проведены также совещания экспертов по отдельным вопросам.

После Хельсинки и до 1990 года СБСЕ функционировало как комплекс дипломатических совещаний и конференций, где вырабатывались нормы и обязательства и периодически проводилось рассмотрение их выполнения. В целях сохранения организационной гибкости никаких постоянных структур не создавалось и долгосрочных планов не составлялось.

Не существовало постоянного органа для ведения текущей работы в период между встречами.

Поворотным моментом в деятельности СБСЕ стала Парижская встреча на высшем уровне 1990 года. В Парижской хартии для новой Европы перед СБСЕ была поставлена задача внести свой вклад в управление процессом исторических перемен в Европе и дать ответ на новые вызовы, возникающие в период после окончания «холодной войны».

Для решения этих задач было создано несколько учреждений и институтов, проведение встреч было поставлено на более регулярную основу, а работа Совещания в целом приобрела более систематизированный характер.

Дальнейшее развитие деятельности Совещания получила в форме серии регулярных встреч, проведенных с 1990 по 1994 год, на которых создавались новые механизмы, учреждались организационные подразделения и формулировались принципы для решения новых европейских проблем.

На Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 году, участники которой констатировали, что СБСЕ уже не является просто Совещанием, оно было переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Это придало работе Организации новый политический импульс и одновременно стало отражением того пути институционального развития, который был пройден ею с момента окончания «холодной войны».

Сегодня ОБСЕ играет лидирующую роль в процессе укрепления безопасности на основе сотрудничества в Европе. Свои усилия в этом направлении она предпринимает в тесном взаимодействии с другими международными и региональными организациями и в непосредственном контакте с большим числом неправительственных организаций.

### ***ОБСЕ и права человека***

Права человека – традиционное табу в отношениях между Востоком и Западом в эпоху «холодной войны» – стали в силу Заключительного акта узаконенным предметом диалога. Исходя из предпосылки, что международные отношения должны включать в себя «человеческое измерение», т.е. приносить

пользу на уровне конкретного человека и отношений между людьми, обязательства в этой области стали вопросами законного беспокойства всех участвующих государств и не относились больше к исключительно внутренним делам какого-либо государства-участника.

Хотя Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе выражает лишь политическую волю государств-участников и не является международным договором в юридическом смысле этого слова, — как уже было замечено выше, — народы Европы напрямую были затронуты Хельсинкским процессом. Благодаря СБСЕ большое число гуманитарных проблем, относящихся к контактам на основе семейных связей, воссоединению семей, бракам между гражданами различных государств и тому подобное, было решено положительно. Сотни граждан СССР и Восточной Европы сформировали в конце 70-х годов независимые группы контроля за реализацией Заключительного акта и требовали от властей соблюдения взятых ими на себя обязательств. СБСЕ, таким образом, стало инструментом для обеспечения прав человека при параллельном сотрудничестве в других, более традиционных областях.

Человеческое измерение, изначально задуманное как общие политические рамки отношений между государством и личностью, в дальнейшем включило в себя определенные обязательства и механизмы контроля за их выполнением. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения уникальны, так как они идут намного дальше защиты прав человека и основных свобод, включая помимо этого содействие развитию правового государства и созданию демократических институтов. Тот факт, что все решения основаны на консенсусе, означает, что ни одно государство-участник не может требовать, чтобы какие-то из взятых обязательств не относились к нему.

Принцип VII Заключительного акта Хельсинки устанавливает, что государства-участники обязуются «уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Этот принцип раскрывается и дополняется в так называемой «третьей корзине» (Сотрудничество в гуманитарных и других областях). В этом разделе Заключительно-

го акта государства выразили свое убеждение, что «развитие в области культуры и образования, более широкое распространение информации, контакты между людьми и решение гуманитарных проблем будут содействовать укреплению мира и взаимопонимания между народами». Для достижения этой цели было сформулировано 25 стандартов по широкому кругу вопросов, включая воссоединение семей, свободу передвижения, улучшение условий для туризма, улучшение распространения, доступа и обмена информацией, а также расширение сотрудничества и обменов в области культуры и образования.

Включение в Акт этих обязательств было одним из главных достижений Хельсинкского процесса. Права человека и основные свободы никогда прежде не становились предметом прямых переговоров между Востоком и Западом. Более того, СБСЕ связало улучшение отношений между государствами-участниками с соблюдением ими на своей территории прав человека.

Обязательства и руководящие принципы Заключительного акта рассматривались и совершенствовались на последующих встречах. Встречи в Мадриде и Вене имели особое значение для человеческого измерения. Сейчас установлен двухгодичный цикл проведения совещаний ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященные вопросам человеческого измерения. Кроме того, встречам на высшем уровне предшествуют конференции по обзору, где значительное внимание уделяется этим вопросам.

На Венской встрече (4 ноября 1986 г.—19 января 1989 г.) было решено созвать Конференцию по человеческому измерению СБСЕ, с целью рассмотрения прогресса в области человеческого измерения.

Конференция состояла из трех совещаний — в Париже (30 мая—23 июня 1989 г.), Копенгагене (5—29 июня 1990 г.) и Москве (10 сентября—4 октября 1991 г.). По итогам Копенгагенского и Московского совещания были приняты документы, содержащие новые обязательства в области человеческого измерения.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. был первым в своем роде, столь широко рассматривающим человеческое измерение. Он остается наиболее важным источником обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. Им установлено, что за-

щита и поощрение прав человека – одна из основополагающих целей правления и что признание этих прав является основой свободы, справедливости и мира. Документ упоминает множество прав человека и основных свобод, которые никогда прежде не рассматривались формально в контексте СБСЕ (то есть, право на мирные собрания и демонстрации, право на мирное использование своей собственности, права ребенка), а также включает далеко идущие положения, касающиеся национальных меньшинств, обязательств по выборам.

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. стал еще одной вехой в эволюции обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. В нем категорически и окончательно заявлено, что обязательства, принятые СБСЕ в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства. Это обязательство было подтверждено на Встрече на высшем уровне в Хельсинки (1992 г.) и на уровне министров в Копенгагене (1997 г.) Московский Документ также усилил человеческое измерение, введя несколько новых обязательств (таких как поддержка демократически избранного правительства в случае его свержения или попытки свержения, защита прав человека в условиях чрезвычайного положения).

Таким образом, к началу 1990-х годов СБСЕ располагало весьма обширным каталогом обязательств в области человеческого измерения и хорошо разработанным набором механизмов по поощрению и рассмотрению их соблюдения. Однако, события, подобные распаду бывшей Югославии и Советского Союза, вынудили государства-участники пересмотреть роль СБСЕ в области человеческого измерения.

Одним из аспектов этого процесса было создание нескольких учреждений, предназначенных для содействия соблюдению и мониторинга обязательств в области человеческого измерения: Бюро по свободным выборам (впоследствии Бюро по демократическим институтам и правам человека), Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

Государства-участники также решили расширить прежние обязательства в области человеческого измерения, обратившись к некоторым новым проблемам. Среди таких проблем – агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм, тяжелое положение европейских рома и синти (цыган), миграция (особенно в странах СНГ), роль средств массовой информации в демократическом обществе и проблемы пола.

Человеческое измерение стало также интегрироваться в деятельность ОБСЕ на местах, позволяя Организации играть более активную роль в содействии правам человека и основным свободам.

Все эти изменения внесли существенный вклад в укрепление прав и свобод человека в целом на Европейском континенте. Отдельные государства-участники также были побуждены перевести свои политические обязательства в правовые нормы национального законодательства и совершенствовать правоприменительную практику в области прав человека.

Вместе с тем, важно понимать, что ОБСЕ не имеет механизмов рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушения каких-либо прав и основных свобод человека и их защиты международно-правовыми средствами. Одновременно это не лишает НПО возможностей обращения в структуры ОБСЕ и привлечение ее внимания к фактам (ситуациям) нарушения прав человека в той или иной стране и объединения усилий для обеспечения прав человека.

### *Хельсинкское движение*<sup>1</sup>

12 мая 1976 г. на пресс-конференции, созванной А.Сахаровым, профессор Юрий Орлов объявил о создании Группы содействия выполнению Хельсинкских соглашений в СССР (или, как ее вскоре стали называть, – Московской Хельсинкской группы).

Под учредительным документом МХГ подписались 11 человек: Людмила Алексеева, Михаил Бернштам, Елена Боннэр, Александр Гинзбург, Петр Григоренко, Александр Корчак,

---

<sup>1</sup> Использованы материалы книги Л.Алексеевой «История правозащитного движения» (М.: Московская школа прав человека, 1996).

Мальва Ланда, Анатолий Марченко, Юрий Орлов, Виталий Рубин и Анатолий Щаранский.

В учредительном заявлении МХГ значилось, что она будет принимать от граждан информацию о нарушениях гуманитарных статей Хельсинкских соглашений, составлять на этой основе документы и знакомить с ними общественность и правительства стран, подписавших Заключительный акт.

Заключительный акт указывал на правомочность посреднических функций в сфере прав человека, поскольку прямо исходил из нерасторжимой связи этих прав с главной целью Хельсинкских соглашений – сохранением мира. При такой постановке вопроса степень свободы граждан, информационная открытость каждого государства приобретали международную значимость и из внутреннего дела законно превращались в общую заботу. При нарушении гуманитарных статей Заключительного акта, как и при нарушениях любой другой статьи, естественным было соответствующее давление партнеров. По мысли Орлова, права граждан, перечисленные в гуманитарных статьях Заключительного акта, следовало рассматривать как минимальный международный стандарт, минимальный норматив обращения с гражданами для правительств, подписавших Хельсинкские соглашения.

Через три дня после создания МХГ ее руководитель Юрий Орлов был предупрежден властями, что если МХГ начнет действовать, он и «связанные с ним лица» ответят по всей строгости закона. Несомненно, советские руководители понимали, что преследование такой группы – грубое нарушение Заключительного акта Хельсинкских соглашений, на который они возлагали большие надежды, и не решались сразу ставить отношения с Западом под удар.

Однако открытая поддержка Запада не предотвратила репрессий против Хельсинкских групп. В течение февраля 1977 г. были арестованы руководители Московской и Украинской групп Ю.Орлов и М.Руденко, и члены этих групп А.Гинзбург и О.Тихий. Профессор Орлов получил за свой «просчет» семь лет лагеря строгого режима и пять лет ссылки. Его судьбу разделило большинство его товарищей по Хельсинкским группам, и приговоры им были демонстративно жестокими.

Выяснилось со всей очевидностью, что, оказавшись перед дилеммой (потеря престижа на Западе или ослабление контроля за собственными гражданами), советские правители предпочитают пожертвовать престижем. В 1982 году МХГ вынуждена была прекратить работу из-за арестов и вынужденной эмиграции практически всех ее членов. Благодаря начавшемуся после 1986 года процессу освобождения политзаключенных в 1989 году МХГ смогла возобновить свою деятельность. Наряду с ее прежними членами в нее вошли бывшие политзаключенные и известные общественные деятели постсоветского движения. Московская Хельсинкская группа значительно активизировала свою деятельность в мае 1996 года. МХГ приступила к реализации целого пакета новых проектов, направленных на поддержку региональных правозащитных организаций и провинциальных правозащитников.

Московская Хельсинкская группа оказалась зернышком, из которого выросло международное Хельсинкское движение. 9 ноября 1976 г. было объявлено о создании Украинской Хельсинкской группы, 25 ноября – Литовской, 14 января 1977 г. – Грузинской и 1 апреля – Армянской.

Такие же группы возникли за пределами Советского Союза. В сентябре 1976 г. в Польше появился Комитет защиты рабочих (преобразовавшийся летом 1977 г. в Комитет общественной защиты), а 1 января «Хартия-77» в Чехословакии. Эти ассоциации не назвали себя «Хельсинкскими», но они, как и Хельсинкские группы в СССР, стояли на правозащитных позициях, опирались на конституции своих стран и международные обязательства в рамках СБСЕ. Впоследствии были созданы и общественные Хельсинкские группы в Соединенных Штатах и западноевропейских странах.

В 1982 году несколько Хельсинкских комитетов провели международную конференцию Citizens Helsinki Watch. Одним из вдохновителей Конференции был А.Д.Сахаров, призывавший к созданию «единого международного комитета» защиты членов Хельсинкского движения и к объединению работы Хельсинкских комитетов. Деятельность конференции, в частности, привела к основанию Международной Хельсинкской Федерации (МХФ) – организации, с помощью которой неза-

висимые Хельсинкские комитеты могли поддерживать друг друга и укреплять правозащитное движение, поставив свою работу на международный уровень. Штаб-квартира МХФ разместилась в Вене, где находится и по сей день. Изначально в состав МХФ вошли Хельсинкские комитеты Австрии, Бельгии, Канады, Франции, Нидерландов, Норвегии, Швеции и Соединенных Штатов.

На сегодняшний день в состав Хельсинкской Федерации входят Хельсинкские комитеты Австрии, Албании, бывшей Югославской Республики Македонии, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Италии, Казахстана, Канады, Косово, Нидерландов Норвегии, Польши, России, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Чешской Республики, Швеции, Швейцарии и др.

В тесном сотрудничестве с комитетами-членами МХФ ведет активную работу над многочисленными международными проектами и посылает миссии наблюдателей в прибалтийские государства, в страны центральной Европы, на Балканы и в страны СНГ.

Президент МХФ – Людмила Алексеева (Россия).

### ***Контакты с неправительственными организациями***

ОБСЕ неоднократно подчеркивало важную роль, которую неправительственные организации, религиозные и иные группы и отдельные лица играют в достижении целей Организации и придает большое значение своим контактам с НПО. Для ОБСЕ такие организации – дополнительный, а зачастую и более объективный, источник информации о касающихся ее событиях, особенно в области прав человека, а также окружающей среды, экономики и безопасности. ОБСЕ стремится вовлекать НПО в деятельность своих структур и одновременно, в силу своих обязательств по развитию гражданского общества, поддерживает местные организации, работающие по широкому кругу проблем.

Главная организация ОБСЕ для контактов с неправительственными организациями – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Его деятельность включает в себя

программы содействия гражданскому обществу в Грузии, Киргизии и Узбекистане, реализуемые в сотрудничестве с местными и международными неправительственными организациями. Кроме того, БДИПЧ проводит совещания, семинары и другие мероприятия по вопросам человеческого измерения.

Помимо БДИПЧ, и другие учреждения ОБСЕ тесно сотрудничают с сообществом НПО. Неправительственные организации являются одним из источников информации для Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Представитель по вопросам свободы средств массовой информации, вступивший в должность в 1998 г., охарактеризовал неправительственные организации как один из своих «четырёх избирательных округов» (остальные три – это правительства, парламенты и непосредственно работники СМИ). Миссии ОБСЕ поддерживают тесные контакты и сотрудничают с неправительственными организациями в областях, соответствующих их мандату, включая права человека и проблемы меньшинств, укрепление гражданского общества, гендерные проблемы, наблюдение за ходом выборов, а также гуманитарную помощь.

Динамика отношений ОБСЕ с НПО характеризуются ростом вовлеченности неправительственных организаций в содействие осуществлению государствами-участниками их обязательств в рамках ОБСЕ.

### ***Структуры и институты Организации***

#### **Встречи на высшем уровне**

Встречи глав государств и правительств проводятся регулярно раз в два года. На них обсуждаются основные региональные и глобальные проблемы, определяются принципиальные направления деятельности ОБСЕ, принимаются основные документы Организации. Встречам в верхах должны предшествовать Конференции по обзору. В ходе таких конференций проводится обзор деятельности ОБСЕ за текущий период и подготавливаются итоговые документы последующей встречи глав государств и правительств стран-участниц Организации.

### **Совет министров**

Совет министров (бывший Совет СБСЕ) является центральным директивным и руководящим органом ОБСЕ. Заседания Совета проводятся на уровне министров иностранных дел под председательством представителя принимающей страны, обычно перед завершением срока полномочий Действующего председателя, т.е. не реже одного раза в год. При необходимости организуются дополнительные заседания. Совет рассматривает вопросы деятельности ОБСЕ, организует подготовку встреч глав государств и правительств и выполнение принятых на этих встречах решений. Повестка дня встреч Совета разрабатывается Руководящим советом.

### **Действующий председатель**

Общее руководство оперативной деятельностью осуществляет Действующий председатель.

Действующий председатель ОБСЕ несет общую ответственность за исполнительную деятельность. Пост Председателя переходит от страны к стране ежегодно на основе ротации.

В своей работе Председатель опирается на помощь предыдущего и последующего председателей, которые вместе с ним составляют Тройку. Он также может создавать специальные целевые группы и назначать личных представителей, поручая им заниматься теми или иными кризисными или конфликтными ситуациями.

### **Генеральный секретарь и Секретариат**

Должность Генерального секретаря была учреждена на встрече Совета министров иностранных дел в Стокгольме (14-15 декабря 1992 г.) Генеральный секретарь назначается на три года по рекомендации Руководящего совета и Действующего председателя. Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом ОБСЕ. В задачи Генерального секретаря входит также руководство структурами и операциями ОБСЕ. Аппарат Генерального секретаря находится в Вене и состоит из 4 помощников (двух дипломатических и двух административно-финансовых) и технического персо-

нала. В ведении Генерального секретаря находится Секретариат ОБСЕ, который также размещается в Вене. В его функции входит оперативное обеспечение деятельности Организации. Отделение Секретариата в Праге выполняет главным образом документационно-информационные задачи.

### **Постоянный совет**

Органом ОБСЕ, где на регулярной основе проводятся политические консультации и принимаются решения, является Постоянный совет. Его члены, представители государств-участников ОБСЕ, еженедельно собираются на заседания в конгресс-центре «Хофбург» в Вене для обсуждения и принятия решений по всем вопросам, относящимся к компетенции Организации. Помимо регулярных заседаний, которые созываются еженедельно на уровне послов, Совет также может созываться при возникновении чрезвычайных ситуаций. В период между заседаниями Руководящего совета ПС принимает решения по всем вопросам деятельности ОБСЕ, а также проводит предварительное обсуждение вопросов, предложенных для включения в повестку дня Руководящего совета.

В Вене также часто проходят различные неофициальные встречи между делегациями. Кроме того, в «Хофбурге» проводятся заседания Форума по сотрудничеству в области безопасности, который занимается вопросами контроля над вооружениями и мерами укрепления доверия и безопасности.

### **Руководящий совет**

Наряду с заседаниями других органов для проведения политических консультаций периодически могут созываться встречи Руководящего совета. Решение о создании Руководящего совета было принято на встрече глав государств и правительств стран-участниц ОБСЕ в Будапеште (5-6 декабря 1994 г.) Руководящий совет осуществляет общий контроль, руководство и координацию деятельности ОБСЕ. Руководящий совет, как правило, не принимает решений по текущим вопросам деятельности Организации и не формирует ее руководящие политические и бюджетные принципы. Эта задача

возложена на Постоянный совет ОБСЕ. Заседания РС проводятся в Праге не реже двух раз в год на уровне заместителей министров иностранных дел или политических директоров МИД. Перед встречей Совета министров собирается дополнительное заседание Руководящего совета. Предусмотрено также проведение при необходимости внеочередных заседаний. Кроме того, один раз в год Руководящий совет проводит встречу в Праге в качестве Экономического форума.

### **Бюро по демократическим институтам и правам человека**

Бюро по демократическим институтам и правам человека, созданное в 1990 году и называвшееся сначала «Бюро по свободным выборам», находится в Варшаве. Задача БДИПЧ заключается в содействии развитию стабильных демократических институтов во всем регионе ОБСЕ.

Бюро подразделяется на два отдела: Отдел по выборам и Отдел по человеческому измерению/строительству демократии. Отдел по выборам занимается долгосрочным и краткосрочным наблюдением за выборами, оказанием технического содействия и подготовкой специалистов. Работа миссий по наблюдению завершается составлением докладов о выборах, в которых дается заключение о том, были ли при проведении выборов соблюдены принятые в рамках ОБСЕ обязательства в отношении выборов и национальное законодательство соответствующей страны. В докладах также содержатся рекомендации о мерах, необходимых для лучшей подготовки следующих выборов.

Отдел по человеческому измерению занимается главным образом осуществлением конкретных проектов, призванных содействовать демократии, обеспечению верховенства закона и построению гражданского общества в странах региона ОБСЕ.

Постоянной функцией обоих отделов является контроль и содействие выполнению обязательств в области человеческого измерения. БДИПЧ служит в качестве пункта для контактов по вопросам, касающимся народности рома и синти (цыган) и осуществляет организационное обеспечение при проведении совещаний ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященных вопросам человеческого измерения (проводятся раз в два года), и

семинаров по вопросам человеческого измерения (организуются один раз в год). БДИПЧ публиковало также Бюллетень БДИПЧ и Информационный вестник Центральной Азии и Закавказья.

Многонациональный штат сотрудников БДИПЧ насчитывает около 60 человек и возглавляется Директором. В настоящее время пост Директора занимает посол Кристиан Страхал (Австрия). Ежегодно БДИПЧ представляет годовой отчет о своей деятельности.

С более подробной информацией о текущей работе БДИПЧ можно ознакомиться также через сайт Бюро в Интернете.

Польша – Варшава  
OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights  
Aleje Ujazdowskie 19  
00-557 Warsaw, Poland  
Тел.: +48 (22) 520 0600  
Факс: +48 (22) 520 0605  
<http://www.osce.org/odihr/>  
E-mail: [office@odihr.pl](mailto:office@odihr.pl)

### **Верховный комиссар по делам национальных меньшинств**

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств выполняет в рамках ОБСЕ важные функции раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. Верховный комиссар, пост которого был учрежден в 1992 году и который приступил к работе с 1 января 1993 года, стремится по возможности на самом раннем этапе разряжать напряженные ситуации, связанные с национальными меньшинствами.

В своей работе Верховный комиссар может использовать целый ряд методов:

1. Сбор информации: Верховный комиссар может собирать и получать из различных источников информацию по вопросам, касающимся национальных меньшинств.

2. Посещение государств-участников: Верховный комиссар может свободно совершать поездки по региону ОБСЕ с целью

оценки положения национальных меньшинств и может беспрепятственно вступать в контакт с заинтересованными сторонами. Сообщения о таких поездках всегда публикуются в Вестнике ОБСЕ.

3. Подготовка докладов и рекомендаций: по завершении очередной поездки Верховный комиссар представляет Действующему председателю строго конфиденциальный доклад о проделанной работе и о своих выводах. О содержании доклада не сообщается никаким другим сторонам. Как только Верховный комиссар приходит к выводу, что получено достаточно ясное представление о сложившейся ситуации, правительству соответствующей страны направляются рекомендации, обычно в форме письма министру иностранных дел. Эти рекомендации доводятся до сведения общественности по прошествии определенного времени, в течение которого правительство соответствующей страны может отреагировать на них, и после проведения консультаций с Постоянным советом.

4. Привлечение экспертов со стороны: Верховный комиссар может задействовать экспертов для оказания ему помощи в ходе его поездок. Эти эксперты выбираются из списка кандидатов, составленного БДИПЧ в рамках Московского механизма.

5. Сотрудничество с другими институтами ОБСЕ: Верховный комиссар работает в тесном сотрудничестве с другими институтами и миссиями ОБСЕ.

В настоящее время Верховным комиссаром является Ролф Экеус (Швеция).

Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств находится по адресу:

Нидерланды – Гаага  
OSCE High Commissioner on National Minorities  
P.O. Box 20062  
2500 EB, The Hague, the Netherlands  
Тел.: +31 (70) 312 55 00  
Факс: +31 (70) 363 59 10  
[http://www.osce.org/hcnm/high\\_commissioner/](http://www.osce.org/hcnm/high_commissioner/)  
E-mail: [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)

### **Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации**

В 1997 году был создан пост Представителя по вопросам свободы средств массовой информации, которому поручено наблюдать за положением дел в этой области и оперативно реагировать на случаи серьезного нарушения государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств, касающихся свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации. Чтобы избежать дублирования межправительственных усилий в этой области, Представитель должен сотрудничать и координировать свои действия с соответствующими международными организациями, в особенности Советом Европы и ООН, включая ее организации и специализированные учреждения.

Должность Представителя, бюро которого находится в Вене, занимает Фраймут Дуве (Германия).

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации находится по адресу:

Австрия – Вена  
OSCE Representative on Freedom of the Media  
Kärntner Ring 5-7, Top 14, 2.DG  
1010 Vienna, Austria  
Тел.: +43 (1) 51221450  
Факс: +43 (1) 512 21 459  
<http://www.osce.org/fom/>  
E-mail: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)

### **Парламентская ассамблея ОБСЕ**

Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ) была создана в Мадриде в апреле 1991 г. по итогам Парижской встречи ОБСЕ на высшем уровне в рамках процесса институционализации СБСЕ.

Ассамблея является совещательным и консультативным органом, решения которого не имеют обязательного характера для государств-участников. В состав ПА ОБСЕ входят более трехсот парламентариев из всех государств ОБСЕ. ПА ОБСЕ



служит, таким образом, важнейшим связующим звеном между ОБСЕ и депутатами законодательных органов государств – участников ОБСЕ. Председатель Парламентской ассамблеи избирается на годичный период. Председатель и девять заместителей председателя образуют Бюро ПА ОБСЕ. Руководящий орган Ассамблеи – Комитет глав делегаций.

Сессии ПА проводятся ежегодно в июле на основе ротации в одном из государств-участников ОБСЕ (продолжительность – до 5 дней), а в течение года ПА организует различные другие встречи и семинары. На Ассамблее обсуждаются вопросы и принимаются резолюции и рекомендации, имеющие целью заострить внимание на актуальных международных проблемах и добиться более строгого соблюдения правительствами своих обязательств в рамках ОБСЕ.

Значительная часть работы Парламентской ассамблеи проходит в трех общих комитетах, тематика которых соответствует трем «корзинам» хельсинкского Заключительного акта: общем комитете по политическим вопросам и безопасности, общем комитете по экономическим вопросам, науке, технике и окружающей среде и общем комитете по вопросам демократии, прав человека и гуманитарным вопросам. Комитеты готовят документы и проекты резолюций для рассмотрения на ежегодной сессии Ассамблеи. Решения Парламентской ассамблеи ОБСЕ доводятся до сведения структур ОБСЕ и национальных парламентов государств ОБСЕ.

Ассамблея также играет важную роль в наблюдении за выборами. За период с 1993 года свыше 600 наблюдателей почти из 40 стран были направлены по линии ПА ОБСЕ для контроля за проведением выборов в Азербайджане, Албании, Армении, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республики Македонии, Грузии, Казахстане, Латвии, Республике Молдова, России, Румынии, Союзной Республике Югославии, Узбекистане, Украине, Хорватии и Эстонии.

В целях содействия налаживанию диалога и развитию парламентской демократии Парламентская ассамблея направляет специальные миссии и делегации в районы, являющиеся очагами напряженности и конфликтов. В состав ее делегаций

входят крупные парламентарии, политический авторитет которых заставляет прислушиваться к их словам.

Парламентской ассамблеей ОБСЕ разработана также программа семинаров по развитию парламентских институтов, законодательных органов стран с политическими системами переходного периода.

В настоящее время Председателем Парламентской ассамблеи ОБСЕ является Брюс Джордж (Соединенное Королевство).

Международный секретариат Ассамблеи, возглавляемый Генеральным секретарем ПА ОБСЕ Р. Спенсером Оливером, работает в Копенгагене под эгидой датского фолькетинга.

С международным Секретариатом Парламентской ассамблеи можно связаться по адресу:

Дания – Копенгаген  
OSCE Parliamentary Assembly  
Rådhusstræde 1  
1466 København K, Denmark  
Тел. +45 (33) 378040  
Факс: +45 (33) 378030  
E-mail: [osce@oscepa.dk](mailto:osce@oscepa.dk)  
<http://www.osce.org/pa/>

### Другие институты

В структуру ОБСЕ входят и другие институты. Находящееся в Ташкенте Бюро по связи в Центральной Азии является важным связующим звеном между Организацией и пятью центральноазиатскими государствами – участниками ОБСЕ.

В нескольких странах – в Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республики Македонии, Грузии, Латвии, Республике Молдова, Таджикистане, Украине, Хорватии и Эстонии – ОБСЕ имеет миссии (ведет деятельность на местах). Она также создала Группу содействия в Чечне, которая по соображениям безопасности была эвакуирована в Москву 1 ноября 1999 г. ОБСЕ обеспечивает свое присутствие в Албании и имеет Консультативно-наблюдательную группу в Беларуси.

ОБСЕ также обеспечивает основу для принятия мер по контролю над обычными вооружениями и укреплению доверия. Венский документ 1994 года обязывает государства обеспечивать прозрачность и предсказуемость своей военной деятельности. Государства-участники приняли также Кодекс поведения в военно-политической области, где излагаются принципы, определяющие роль вооруженных сил в демократическом обществе. В ОБСЕ создан также ряд механизмов для урегулирования споров.

ОБСЕ учредила Суд по примирению и арбитражу в Женеве. Государства-участники, подписавшие Конвенцию по примирению и арбитражу, могут выносить на рассмотрение Суда споры с целью их урегулирования в рамках Арбитражного трибунала или Примирительной комиссии. ОБСЕ является также хранителем договоренностей, выработанных в рамках Пакта о стабильности, который был принят по инициативе Европейского Союза.

### *Литература*

1. Алексеева Л. История инакомыслия в СССР (новейший период). – М.: РИЦ Зацепа, 2001.
2. Алексеева Л.М. История правозащитного движения. – М.: Московская школа прав человека, 1996.
3. Справочник ОБСЕ. Третье издание. – Вена, 2000. – 243 с.

## **VIII. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Знание основных положений Конституции Российской Федерации – главная предпосылка для эффективной защиты и восстановления нарушенных прав. Конституционные положения о человеке, его правах и свободах как высшей ценности являются основой правового государства, гражданского общества.

Конституция России устанавливает нормы взаимоотношений личности и государства, права и обязательства сторон – «личность – государство», гарантии и пределы прав и свобод человека в данном обществе, правила взаимоотношений между людьми.

Закрепленные в действующей Конституции России права и свободы человека и гражданина соответствуют общепризнанным стандартам. Они следуют Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Международному пакту о гражданских и политических правах.

В Конституции закреплен принцип прямого действия ее норм, и непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина, – это означает, что при отсутствии соответствующих законов всем органам и лицам необходимо руководствоваться непосредственно Конституцией (ч.1 ст. 15, ст.18).

В Российской Федерации не могут применяться неопубликованные законы. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч.3 ст.15).

Конституция устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Устанавливается приоритет, примат этих норм международных договоров по отношению к российским законам (ч.4 ст.15).

В Конституции зафиксированы нормы судопроизводства, отвечающие демократическим началам, – введены институты Конституционного Суда, присяжных заседателей (ст.ст. 123, 125).

Значительно шире стал круг конституционных норм, предусматривающих судебные, правовые механизмы защиты прав (ст.ст. 19, 22, 45-54).

Введен новый для российской конституционной практики институт Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103).

В определении прав и свобод человека применены термины «гражданин» и «каждый» (т.е. иностранцы, лица без гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы, лица, незаконно находящиеся на территории России). Предыдущие Конституции – Конституции СССР и РСФСР – устанавливали права исключительно «граждан».

Среди механизмов защиты прав человека в России нужно выделить следующие основные элементы: судебная система, государственные институты несудебной защиты и неправительственные правозащитные организации.

Работа всех организаций с предложениями, заявлениями и жалобами граждан должна осуществляться в соответствии с Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством. Основным документ в данной сфере – Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (с изменениями на 2 февраля 1988 г.) Кроме того, процедура подачи и рассмотрения обращений граждан регламентируется более чем 80 различными ведомственными нормативными актами.

Несомненно, нормативные положения Указа и многие ведомственные инструкции уже не соответствуют новой политико-правовой ситуации, что существенно затрудняет реализацию права граждан на обращения. Все эти правовые нормы нуждаются в систематизации на базе общих принципов и концепций. С 1995 г. в кулуарах законодательных органов рассматривается проект федерального закона «Об обращениях граждан». Закон пока не принят.

## *Литература*

1. Глущенко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан. – СПб, Изд-во Михайлова В.А., 1998.
2. Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений: Сборник нормативных актов и официальных документов. – М.: Юриспруденция, 2003. – 352 с.
3. Институт прав человека в России / Г.Н.Комкова, О.В.Шудра и др.; Под ред. канд. юрид. наук Г.Н.Комковой. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1998.
4. Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М.: Институт государства и права РАН, 1994.
5. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. – М.: ООО «Городец-издат», 2001. – 176 с.
6. Механизмы защиты прав человека в России. Доклады Комитета адвокатов по правам человека. – М.: Права человека, 1996.
7. Миронов М.А. Обращение граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: Право и практика. – М.: Юридическая литература, 2000.
8. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. / Под ред. заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д.ю.н., профессора Н.И.Матузова. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1996. – 288 с.
9. Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения. Сборник нормативных актов. Издание 3-е, дополненное. – М.: Юрид. лит., 1997.
10. Права и свободы человека и гражданина. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации. Под ред. К.А.Экштайна. – М.: ЭКОМ, 2000. – 448 с.
11. Права человека и нормативные акты субъектов Российской Федерации (сборник документов). Авт.-сост. Кар-

- ташкин В.А., Коробейников В.С. – М.: Институт регионального законодательства, 2000. – 192 с.
12. Правила подачи жалоб. Нормативы и образцы. – М.: Приор, 2000. – 40 с.
  13. Правила подачи жалоб. Нормативы и образцы. Издание второе, переработанное и дополненное. – М.: Приор, 2002. – 128 с.
  14. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: Учебное пособие / Под ред. проф. Т.Н.Радько / Лимонова Н.А. – М.: Книжный мир, ЮИ МВД РФ, 2001. – 97 с.
  15. Правовой статус личности осужденных в Российской Федерации / Миняева Т.Ф. – М.: Издательство НОРМА, 2001.
  16. Рыжаков А.П. Образцы документов в обеспечение прав граждан. – М.: НОРМА, 2002. – 492 с.
  17. Споры о защите чести, достоинства и деловой репутации. Сборник документов / Под общ. ред. М.Ю.Тихомирова. – М.: Издание г-на Тихомирова– М. Ю., 2001. – 48 с.

## VIII.1 Судебная система защиты прав человека

Принципы правового государства и демократического общества, международные стандарты прав человека однозначно предполагают возможность судебной защиты нарушенных прав.

Конституция РФ устанавливает, что правосудие в Российской Федерации может осуществляться только судами. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя судебные функции. Не допускается создание чрезвычайных, шариатских судов, «троек», осуществление самосуда по мотиву кровной мести и т.п.

Судебная защита прав человека – совокупность материальных и процессуальных прав любого физического лица (независимо от каких-либо различий по признакам государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо от происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств), обеспечивающих восстановление нарушенных прав либо предотвращение неправомерного применения правовых норм посредством обращения в суды.

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46)<sup>1</sup>. Иностранцы граждане и лица без

---

<sup>1</sup> Напомним, что при социализме в СССР значительная часть работников, включенных в так называемые Перечень №1 (руководители предприятий, учреждений, организаций, их замы и помощники; заведующие магазинами и их замы; главные инженеры, главные врачи, главные бухгалтеры и их замы, главные конструкторы, механики, энергетики, юристы-консультанты; начальники цехов и их замы, начальники отделов, служб, участков, производств, хозяйств, ферм; руководители подразделений в министерствах и ведомствах, в исполкомах Советов народных депутатов; главные редакторы, их замы, ответственные секретари, заведующие редакциями и другие сотрудники издательств и СМИ; работники прокуратуры, выборные работники в общественных организациях, сотрудники инспекторских и надзорных организаций; дипломаты; таможенники и другие) и Перечень № 2 (работники НИИ, проектных организаций; профессорско-преподавательский состав вузов, артисты и другие творческие работники, работники телевидения и радиовещания и другие), не могла защитить в судебном порядке многие экономические и трудовые права. Трудовые споры таких работников разрешались вышестоящими в порядке подчиненности органами, и хорошо известно, с какими результатами.

гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением реализации политических прав и выполнения воинских обязанностей. Все лица, находящиеся на территории Российской Федерации вправе обращаться как в российские суды, так и в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

С 1991 года в Российской Федерации проводится судебная реформа. Она предусматривает:

- а) создание независимой судебной власти, способной эффективно защищать права и свободы человека и гражданина;
- б) отправление правосудия на основе принципа состязательности и равноправия сторон, освобождение суда от выполнения несвойственных для него функций;
- в) участие граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей;
- г) усиление судебного контроля на стадии предварительного следствия;
- д) расширение доступа к правосудию;
- е) обеспечение граждан квалифицированной юридической помощью.

За прошедшие годы приняты определенные меры по утверждению судебной власти как самостоятельной, независимой и сильной ветви государственной власти, реализующей свои полномочия в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, единого экономического и правового пространства Российской Федерации.

Вступили в силу такие новые законы, как «О судебной системе Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве», «О мировых судьях в Российской Федерации», Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гра-

жданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Принятие этих законов должно способствовать усилению судебной защиты конституционных прав человека и гражданина, расширению возможностей доступа граждан к правосудию.

Важным шагом в создании механизмов защиты прав человека в России стал Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.) Он устранил существовавшую ранее дискриминацию и закрепил право каждого на судебную защиту прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений (в том числе и коллегиальных) и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Вместе с тем, по заключению парламентских слушаний «О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации», проведенных в декабре 1998 г., судебная система находится в состоянии глубокого кризиса. Суды не в состоянии осуществлять правосудие в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, под угрозой оказались конституционные права человека и гражданина на судебную защиту.

По оценкам Генеральной прокуратуры и Минюста России 30% (по другим оценкам две трети) законов, и других нормативных актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, противоречат Конституции России и федеральному законодательству. Это не только ведет к нарушениям прав и свобод человека, затрудняет нормальное отправление правосудия, но и создает определенные сложности в применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Правовая база, обеспечивающая в полной мере отправление правосудия в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права, еще не создана. Затягивается принятие базовых для правосудия законов о судах общей юрисдикции, о народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции, об адвокатуре, о государственной защите потерпевших,

свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству, о ювенальной юстиции.

Острой продолжает оставаться проблема своевременного рассмотрения судами уголовных и гражданских дел. По оценкам Верховного Суда РФ, каждое пятое уголовное дело и каждое шестое гражданское дело рассматриваются с нарушением процессуальных сроков, чем грубо нарушаются права человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Граждане редко обращаются в суды, боясь волокиты и бюрократизма, почти не надеясь добиться там истины. Судьи неправоммерно отказывают в принятии исковых заявлений. Сроки исполнения судебных решений повсеместно нарушаются, система судебных приставов работает неудовлетворительно, особенно в части возмещения гражданам причиненного ущерба.

Осуществлению правосудия в соответствии с законом препятствуют объективные факторы. Судебная система испытывает острый недостаток в кадрах, штатная численность судей федеральных судов общей юрисдикции меньше нормативной в 2,5 раза, работников аппаратов судов – в 3 раза. Отсутствует необходимое количество народных заседателей.

Финансирование судов составляет всего лишь 20 процентов от средств, предусмотренных федеральным бюджетом. В судах отключаются телефоны, отопление, электроэнергия, нет средств на оплату почтовых расходов, возмещение расходов, понесенных участниками судебного процесса. Здания и оборудование большинства судов находятся в аварийном состоянии, не приспособлены к отправлению правосудия.

Недостаточность финансирования судебной системы Российской Федерации, ведет к прямой зависимости судей от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Существуют большие претензии как к качеству работы судей, так и к их моральному облику. Ошибки, допускаемые судами при применении материального и процессуального законодательства, влекут пересмотр и отмену соответственно 15% уголовных дел и около 30% гражданских дел.

Государство не выполняет взятых на себя обязательств по обеспечению конституционного права каждого на квалифицированную юридическую помощь, оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.

Таким образом, судебную защиту прав человека в России не следует идеализировать, но и пренебрегать ей также не стоит. Несмотря на все недостатки, судебная система защита прав и свобод человека посредством правовых средств является наиболее эффективным механизмом восстановления нарушенных прав. Судебная система представляет собой основную структуру для защиты прав человека на национальном уровне.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды, конституционные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

Конституционный Суд Российской Федерации (по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан, по проверке запросов судов о конституционности законов, применяемых в конкретных делах);

Система федеральных судов общей юрисдикции:

Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные (по делам о воинских преступлениях, дисциплинарных проступках и по гражданским делам, отнесенным к их компетенции) и специализированные суды;

Система федеральных арбитражных судов:

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов Российской Федерации (по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности).

К судам субъектов Российской Федерации относятся:

конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

### *Конституционный Суд Российской Федерации*

Конституционный Суд РФ, являясь частью федеральной судебной системы, вместе с тем занимает в ней особое положение. Его компетенция установлена в Конституции РФ (ст. 125).

Поскольку Конституционный Суд относительно недавний институт в российской судебной системе защиты прав человека, остановимся несколько подробнее на его предыстории и деятельности.

В 1989 г. Съездом народных депутатов СССР был учрежден Комитет конституционного надзора (ККН) СССР. На ККН была возложена проверка на соответствие Конституции СССР, а также и обычным законам не только нормативных актов высших органов государственной власти, но и их проектов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР. ККН было предоставлено право принимать окончательные решения по вопросам конституционных прав человека и гражданина, и ряд таких решений был принят (например, были признаны неконституционными разрешительная прописка, насильственное помещение лиц, не совершивших правонарушений, в лечебно-трудовые профилактории и т.д.) Его существование прекратилось с распадом СССР в декабре 1991 года.

12 июля 1991 г. был принят Закон о Конституционном Суде РСФСР. В условиях политического кризиса власти в 1993 г. деятельность Конституционного Суда Указом Президентом Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» была временно прекращена, затем этот «вынужденный перерыв» был продлен до принятия всенародным голосованием новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.

21 июля 1994 г. был принят Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации», после чего Суд в дополненном составе возобновил свою работу.

Целями Конституционного Суда как специализированного органа конституционного контроля, являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской

Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Конституционное судопроизводство осуществляется на основе принципов независимости, коллегиальности рассмотрения и разрешения дел, государственного языка, гласности, устности и непрерывности производства по делу, состязательности и равноправия сторон. В частности принцип состязательности сторон означает, что каждая сторона должна самостоятельно собрать, представить и доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также общие суды любой инстанции (по жалобам и запросам о нарушении законом конституционных прав и свобод граждан). В данном случае понятие «граждане» трактуется расширительно, т.е. это не только собственно граждане Российской Федерации, но и другие физические лица, находящиеся на территории России.

Письменное обращение в КС РФ может иметь форму запроса, ходатайства или жалобы. Жалобой именуется обращение гражданина или объединения граждан с требованием о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению при разрешении дела правоприменительным органом и нарушающего основные права и свободы граждан. Статья 37 Закона о КС РФ устанавливает общие требования к обращению, а ст. 97 определяет условия допустимости жалобы.

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан допустима при двух условиях:

- во-первых, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, т. е. именно те права и свободы, которые закреплены в Конституции России.
- во-вторых, если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, приме-

нящем закон. Следует иметь в виду, что в Конституционный Суд могут быть обжалованы исключительно те нормативные акты, которые являются законами – федеральными или субъектов Российской Федерации.<sup>1</sup>

К направляемому в Конституционный Суд обращению (жалобе) должны быть приложены:

- 1) текст акта (закона), подлежащего проверке;
- 2) доверенность или иной документ, подтверждающие полномочия представителя заявителя;
- 3) документ об уплате государственной пошлины;
- 4) перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке.

К жалобе, помимо перечисленных документов, должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Должностные лица или орган, применившие к заявителю (по его мнению, неправомерно) тот или иной закон, обязаны выдать по требованию заявителя копии такого документа.

К обращению могут быть приложены списки свидетелей и экспертов, которых предлагается вызвать в заседание Конституционного Суда Российской Федерации, а также другие документы и материалы.

---

<sup>1</sup> Так, например, КС РФ в связи с жалобами граждан В.П.Малкова и Ю.А.Антропова в своем Постановлении от 27 декабря 1999 года № 19-П признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Этот пункт предусматривал возрастные ограничения для лиц, замещающих должности заведующих кафедрами в государственных и муниципальных высших учебных заведениях.

Вместе с тем, КС РФ не стал проверять соответствие отдельных пунктов Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 610, примененных к гражданину Ю.А.Антропову с точки зрения соответствия их Конституции Российской Федерации. В Постановлении подчеркивается, что Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан осуществляет проверку конституционности только законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле.

Граждане представляют необходимые документы с копиями в количестве трех экземпляров.

Жалоба гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации оплачивается государственной пошлиной в размере одного минимального размера оплаты труда.

Поступившее в Конституционный Суд обращение сначала рассматривается Секретариатом Суда, который проверяет его соответствие требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В случае несоответствия обращения требованиям этого Закона Секретариат уведомляет об этом заявителя. После устранения недостатков обращения заявитель может вновь его направить в Суд.

Конституционный Суд может отказать в принятии обращения к рассмотрению в тех случаях, когда

- разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду;
- обращение в соответствии с требованиями закона о Конституционном Суде не является допустимым;
- по предмету обращения Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд Российской Федерации принимает одно из следующих решений:

- 1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации;
- 2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации.

В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации, данное дело подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Таким образом, восстанавливаются нарушенные конституционные права граждан либо предотвращается угроза применения закона, противоречащего Конституции РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права. Конституционный Суд не может быть использован сторонами для политических заявлений и деклараций, участники процесса не должны допускать оскорбительных



высказываний в адрес другой стороны, государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан.

Решение Конституционного Суда РФ является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Оно не может быть отменено ни самим Конституционным Судом, ни другими органами государственной власти.

Ежегодно в Конституционный Суд поступает свыше 11 тыс. обращений, однако лишь 2-3% от этого числа отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В деятельности Конституционного Суда значительное место занимает защита конституционных прав и свобод. За 1997, 1998, 1999 гг. и до 31 января 2003 г. из 117 постановлений на их долю приходится 84, то есть 71,8%. В подавляющем большинстве случаев жалобы частных лиц и запросы государственных органов признаются правильными: оспариваемые законоположения и положения иных нормативных актов действительно не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Немалая часть жалоб и запросов касалась устаревших положений судебно-процессуального законодательства: в 17 постановлениях были признаны неконституционными отдельные положения Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, в трех – Гражданского процессуального кодекса РСФСР и в двух – Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Конституционный Суд защищал от посягательств законодателя – как федерального, так и субъектов Российской Федерации – конституционные права вкладчиков банков, съемщиков государственных жилых помещений, пенсионеров, выезжающих на постоянное жительство за границу, лиц свободных профессий, частных торговцев и предпринимателей, иностранных граждан. Суд отстоял конституционные права пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, воспрепятствовал попыткам властей поправить свои финансовые дела путем незаконного налогообложения граждан и т.д.

Несколько дел, разрешенных Конституционным Судом, связаны с проблемами в избирательном законодательстве. Суд выступил против установления дополнительных или повышенных цензов для кандидатов в президенты отдельных рес-

публик, подтвердил конституционность ряда положений федерального избирательного законодательства, а также избирательного законодательства субъектов Федерации.

Исполнение решений КС РФ остается весьма острой проблемой. Ст. 81 Закона о КС фиксирует, что неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации влечет ответственность, установленную федеральным законом. Однако на сегодняшний день не приняты законы, отсутствуют механизмы, определяющие санкции и порядок наложения взысканий в отношении лиц и органов, не исполняющих решения КС РФ. На практике зачастую проявляется неуважительное отношение к решениям КС РФ со стороны органов и должностных лиц, применяющих законы, нарушающие конституционные права и свободы человека. Так, Федеральное Собрание не всегда следует решениям Конституционного Суда, предусматривающим необходимость срочного восполнения пробелов в праве, которые образуются в результате отмены Судом тех или иных неконституционных законоположений. Власти Удмуртской Республики выполнили постановление Суда лишь после вмешательства Президента Российской Федерации.

При обращении в Конституционный Суд Российской Федерации перечисляется госпошлина. Реквизиты для перечисления госпошлины по Российской Федерации:

Получатель: ИНН 7710047253

Отделение федерального Казначейства МН РФ по г.Москве (для ИМНС РФ №10 по ЦАО г. Москвы)

р/с 40101810800000010041, отделение 1 Московского ГТУ Банка России г. Москвы, БИК 044583001

Назначение платежа: Госпошлина перечисляется в федеральный бюджет. Код 1400101

Конституционный Суд Российской Федерации

ул. Ильинка 21

г.Москва

103132

Тел.: (095) 206-17-62

<http://ks.rfnet.ru/>

### ***Верховный Суд Российской Федерации***

Согласно Конституции РФ (ст. 126) Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным делам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Конституция РФ устанавливает его основные функции.

Верховный Суд РФ осуществляет судебную юрисдикцию на всей территории России; является окончательной судебной инстанцией по всем делам, отнесенным к его компетенции; вправе проверить в порядке надзора любое решение нижестоящего суда, включая военные и специализированные суды, по любому делу; направляет судебную практику, давая разъяснения по вопросам применения законодательства; обладает правом законодательной инициативы; выносит заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

Верховный Суд РФ может изъять любое гражданское дело из нижестоящего суда и принять его к своему производству в качестве суда первой инстанции. Верховный Суд РФ рассматривает по первой инстанции в порядке гражданского судопроизводства следующие дела: об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ; нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан; постановлений о прекращении полномочий судьи; о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских и международных общественных объединений; об оспаривании решений и действий Центральной избирательной комиссии по подготовке и проведению референдума, выборов Президента РФ и депутатов Федерального Собрания; по решению споров между органами государственной власти.

Верховному Суду РФ подсудны уголовные дела, отнесенные к его подсудности федеральным законом, а также дела особой сложности или особого общественного значения, которые он вправе принять к своему производству по собственной инициативе либо по инициативе Генерального прокурора РФ при наличии ходатайства обвиняемого.

По сложившейся практике уголовное дело, по которому вынесен смертный приговор, истребуется Верховным Судом РФ для проверки в порядке надзора даже при отсутствии жалобы осужденного.

Согласно Инструкции по делопроизводству в Верховном Суде Российской Федерации от 18 ноября 1996 г. в Суде ведется прием граждан, обжалующих вступившие в законную силу судебные решения. Запись граждан на прием проводят заместитель начальника отдела приема граждан и старший консультант. Они же разъясняют гражданам порядок обжалования судебных постановлений и какой государственный орган полномочен разрешить их жалобу.

Прием граждан проводят сотрудники аппарата Верховного Суда РФ, которые рассматривают вопрос о соответствии подаваемых надзорных жалоб требованиям ст. 404 УПК РФ (по уголовным делам) и ст. 378 ГПК РФ (по гражданским делам) и проверяют наличие необходимого пакета судебных документов, после чего передают жалобы для дальнейшего рассмотрения судьям.

Жалобы от граждан принимаются под расписку с приложением надлежаще оформленных (заверенных соответствующими судами) судебных материалов:

- копии решения (приговора, определения) районного (городского) суда;
- копии кассационного определения судебной коллегии областного или иного соответствующего суда субъекта Федерации;
- копии постановления Президиума областного суда (иного соответствующего суда субъекта Федерации) или копия постановления (определения) судьи соответствующего суда об отказе в возбуждении надзорного производства и ответ председателя соответствующего суда о согласии с данным постановлением (определением).

Надзорная жалоба должна быть подписана лицом, подающим жалобу, или его представителем. К жалобе, поданной представителем, прилагается доверенность или другой документ, удостоверяющий полномочия представителя.

Если заявитель не имеет при себе необходимых документов, ему разъясняется порядок их получения.

Верховный Суд Российской Федерации  
ул. Ильинка 7/3  
г. Москва  
103289  
Тел.: (095) 928-97-66, 925-25-82  
<http://www.supcourt.ru/>

**Прием граждан с жалобами в порядке надзора  
сотрудниками аппарата Верховного Суда РФ**

**Справки по приему граждан тел. 921-36-24**

**Запись на прием – г. Москва, ул. Ильинка, 7/3**

(ближайшие станции метро:

«Площадь Революции» и «Китай-Город»)

понедельник-четверг с 8.00 до 17.00, пятница с 8.00 до 15.45

Расписание приема:

понедельник-четверг с 9.00 до 13.00 и с 14.00 до 18.00

пятница с 9.00 до 13.00 и с 14.00 до 16.45

Районные суды – с 1997 г. название основного звена системы общих судов в РФ. До принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 26 декабря 1996 г. они именовались «народные суды». Районные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции.

Вышестоящий суд вправе изъять из нижестоящего любое уголовное или гражданское дело и рассмотреть его в качестве суда первой инстанции. Он может также принять к производству любое дело, подсудное нижестоящему суду.

**Литература**

1. Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами

- Российской Федерации (практическое пособие). – М.: Права человека, 1996.
2. Анисимов А.Л. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации по законодательству Российской Федерации: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М.: ВЛАДОС-ПРЕСС, 2001. – 224 с.
  3. Безлепкин Б.Т. Судебно-правовая защита прав и свобод граждан в отношениях с государственными органами и должностными лицами. – М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1997.
  4. Вы решили обратиться в суд. Как написать исковое заявление, куда его направить. Законодательные и нормативные акты, образцы исковых заявлений и жалоб, комментарии. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2000.
  5. Глущенко П.П. Азбука правовой самозащиты. – СПб: Издательский дом «Бизнес-Пресса»: Изд-во Михайлова В.А., 1998.
  6. Данилов Е.П. Справочник адвоката: Защита в суде. Адвокатская и судебная практика. Комментарий законодательства. Образцы документов. Справочные материалы. – 6-е изд-е. – М.: Право и Закон, 2002. – 496 с.
  7. Жуйков В.М. Права человека и власть закона. – М., 1995. – 285 с.
  8. Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Комментарий, справочные материалы, образцы документов. – Ростов-на-Дону: Феникс; – М.: Зевс, 1997.
  9. Как обращаться в суд и прокуратуру. Библиотека журнала «Социальная защита», выпуск № 8. – М., 1996.
  10. Как удачно судиться: Законодательство, комментарии, образцы судебных документов. Издание 2-е. – М.: РАНДЕВУ-АМ, 1999.
  11. Конституционные права в России: дела и решения: Учебное пособие / Отв. ред. А. Шайо. – М.: Институт права и публичной политики, 2002. – 750 с.
  12. Корневский Ю.В. Как обжаловать приговор суда. – М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1998.

13. Куницын А.Р. Настольная книга по судебным вопросам: Законодательство, комментарии, образцы документов. Практическое пособие / Отв. редактор И.И.Карпец. – М.: «Солекс» Юридическая фирма, 1992.
14. Морщакова Т.Г. Конституционный суд. – М.: Юристь, 2001. – 688 с.
15. Настольная книга федерального судьи: Судебная практика. Комментарии. Образцы документов. Информационные материалы / Куницын А.Р., Пискарев И. К. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА•М), 2002. – 864 с.
16. Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (для военнослужащих): 2-е изд., перераб. и доп. / Воронов А. Ф., Холодков И. В. – М.: За права военнослужащих, 2001. – 448 с.
17. Образцы судебных документов по гражданским, уголовным и административным делам (с комментариями законодательства и судебной практики): Практическое пособие / Куницын А. Р. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА•М), 2002. – 336 с.
18. Осуществление и защита гражданских прав. – Изд. 2-е, стереотип. – (Серия Классика российской цивилистики) / Грибанов В.П. – М.: Статут, 2001. – 411 с.
19. Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. Учебное пособие для вузов. – М.: БЕК, 1996.
20. Справочник адвоката: Защита в суде. Адвокатская и судебная практика. Комментарий законодательства. Образцы документов. Справочные материалы. Данилов Е. П. – 6-е изд-е. – (Серия Справочник адвоката). – М.: Право и Закон, 2002. – 496 с.
21. Справочник для адвокатов, следователей, нотариусов, юрисконсультов, граждан: Сборник документов. Образцы. Комментарии / Рыжаков А. П. – М.: Приор, 2001. – 336 с.
22. Судебная защита прав и свобод граждан. Научно-практическое пособие. Ответственный редактор – доктор юридических наук, профессор В.П.Кашепов. – М.: Норма, 1999.
23. Судебный контроль и права человека. (Материалы российско-британского семинара. Москва, 12-13 сентября 1994 г.)– М.: «Права человека», 1996.
24. Ткаченко С.И., Никитина О.Ю. Как защитить свои интересы в суде. – М.: Контур, 1998.
25. Филатов А.А. Как обжаловать действия и решения государственных органов. – «Статус-Кво 97», 1998. – 132 с.
26. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. – М., 1996.

## VIII.2 Государственные институты несудебной защиты

В соответствии с рекомендациями международных организаций в последние годы повышенное внимание уделяется развитию несудебной защиты прав человека как на международном, так и национальном уровне. Институты несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина призваны дополнить существующие механизмы судебной защиты.

Национальная система несудебных государственных институтов, призванных защищать права человека в Российской Федерации состоит из нескольких звеньев: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации; Прокуратура Российской Федерации; министерства и ведомства Российской Федерации; Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации и др.

### *Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации*

Омбудсмен – правовой институт, сложившийся в начале прошлого века в Швеции. Во второй половине XX столетия в скандинавских, а затем и в других странах также учреждается эта должность. Сегодня этот общепризнанный и широко распространенный институт действует на всех континентах, во многих демократических государствах. Более 100 стран учредили такую должность. В разных странах он называется по-разному – уполномоченный по правам человека, защитник народа, парламентский уполномоченный, посредник, – но общая особенность его статуса заключается в том, что он избирается (назначается) органом государственной власти, как правило, парламентом, однако не подотчетен ему и независим в своей деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина.

Россия, провозгласившая себя правовым государством, стремится следовать опыту развитых демократий. Должность Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом, предусмотрена пунктом «д» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации.

Еще до принятия соответствующего закона, в январе 1994 года, Государственная Дума назначила Уполномоченным по правам человека известного правозащитника С.А.Ковалева, являвшегося к тому времени в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26.09.1993 № 1458 председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Было установлено, что до принятия федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

В марте 1995 года С.А.Ковалев был освобожден от должности Уполномоченного Государственной Думой, не согласившейся с его самостоятельной позицией в оценке ситуации с правами человека во время первой войны в Чечне.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вступил в силу 4 марта 1997 года. В мае 1998 года Государственная Дума назначила на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О.Миронова, депутата Государственной Думы, представителя фракции КПРФ, доктора юридических наук, профессора. Срок его полномочий истекает в мае 2003 г.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, устанавливает, что Уполномоченный в своей деятельности независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими.

Деятельность Уполномоченного призвана дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан, она не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных

органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- развитие международного сотрудничества в области прав человека;
- правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создан рабочий аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

С жалобой к Уполномоченному может обратиться любой гражданин Российской Федерации, независимо от того, в каком государстве он находится. Уполномоченный рассматривает также жалобы иностранных граждан и лиц без гражданства, если они находятся на территории Российской Федерации (ст. 15).

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (ст. 16). Это положение закона означает, что Уполномоченный не рассматривает жалобы в качестве первой инстанции. Заявитель должен предварительно предпринять усилия по защите нарушенных прав через суд либо другим порядком. Если он считает, что принятыми по делу решениями его права не восстановлены, и не согласен с таким решением, – в таком случае возможно обратиться с жалобой к Уполномоченному.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения федеральных и региональных (субъектов Российской Федера-

ции) законодательных (представительных) органов государственной власти.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении (ст. 17).

Из содержания ст. ст. 16 и 17 закона «Об Уполномоченном...» вытекают два главных условия приемлемости жалобы:

1. Предварительное использование судебных или административных механизмов защиты прав;
2. Подача жалобы в течение года с момента предполагаемого нарушения прав и свобод заявителя.

К жалобе, кроме того, предъявляются достаточно типовые формальные требования: жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Особые условия подачи жалоб закон предусматривает для лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Жалобы, адресованные Уполномоченному такими заявителями, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному (ст. 19).

Жалоба, направляемая Уполномоченному, не облагается государственной пошлиной.

Получив жалобу, Уполномоченный имеет право:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- 4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении по жалобе Уполномоченный должен в десятидневный срок уведомить заявителя. Если заявителю отказано в принятии жалобы к рассмотрению, то Уполномо-

ченный должен мотивировать свой отказ. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Если жалоба принята к рассмотрению, то Уполномоченный информирует об этом не только заявителя, но и государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к государственным органам, обладающим соответствующей компетенцией или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Проверка не может быть поручена тому органу или должностному лицу, решения или действия которых обжалуются.

Уполномоченный обладает широкими правами для проведения проверки по жалобе. Он вправе:

1) беспрепятственно посещать различные государственные и общественные учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, места принудительного содержания;

2) запрашивать и получать от причастных к делу организаций сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, имеющим отношение к жалобе;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Эти права Уполномоченного защищены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Статья 17.2. Кодекса предусматривает ответственность за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по

правам человека в Российской Федерации. Вмешательство в деятельность Уполномоченного, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных законом об Уполномоченном, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет административное взыскание в виде штрафа.

Уполномоченный обязан направить организации или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение. В нем даются рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

Поскольку Уполномоченный не является судебной инстанцией, не обладает властными полномочиями для непосредственного разрешения жалобы, закон закрепляет за ним право воздействовать на нарушителей (органы и должностных лиц) посредством других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. В соответствии со ст.29 по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Жалобы Уполномоченному можно направлять не только по почте, но и передать их через приемную Уполномоченного по правам человека в Москве. Здесь можно получить все необходимые консультации о порядке оформления и подачи жалоб.

В течение 2001 года Уполномоченному поступило свыше 30 тыс. жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод. Тематика дел, принятых Уполномоченным к производству в 2001 году, по сравнению с 2000 годом существенно не изменилась. Как и прежде, наибольшее число жалоб (50,1%) связано с уголовной проблематикой. В 23,3 процента обращений ставятся вопросы обеспечения гражданских прав и соблюдения жилищного законодательства. 7,6% обращений связаны с трудовыми отношениями, 6% – с проблемами пенсионного обеспечения и социальной защиты, 3,7% касаются нарушений в области конституционных процедур и административного права. Обращения, в которых содержится информация о нарушениях прав военнослужащих, а также членов их семей, составляют 5,5%, беженцев и вынужденных переселенцев – 1,7%. 1,3% обращений посвящены вопросам международного права.

Помимо работы с индивидуальными заявителями и конкретной помощи в восстановлении нарушенных прав и свобод отдельных лиц, Уполномоченный имеет возможности по совершенствованию как законодательства, так и правоприменительной практики в области прав и свобод человека и гражданина. Тем самым Уполномоченный может предотвратить типичные, массовые нарушения прав человека в целом в Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации  
ул. Мясницкая 47  
г. Москва К-84  
103084  
Тел.: (095) 207-76-30, 207-39-77  
E-mail: ombudsman@ropnet.ru  
<http://www.ombudsman.gov.ru/>  
  
Приемная населения:  
Тел.: (095) 207-39-69, 207-19-22

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. К настоящему времени уполномоченные назначены и действуют в следующих субъектах РФ:

Алтайский край	<b>Вислогузов Юрий Александрович</b> пр. Ленина, 59 г.Барнаул, 656035 Тел.: (3852) 36-37-43, факс 36-38-63
Амурская обл.	<b>Глотов Василий Петрович</b> ул. Шевченко, 6, к. 319 г.Благовещенск, 675000 Тел.: (4162) 42-57-90, факс 42-44-58
Архангельская обл.	<b>Ахраменко Надежда Павловна</b> пл. Троицкий, 64 г.Архангельск, 163061 Тел./факс (8182) 21-14-62, 20-72-96
Астраханская обл.	<b>Виноградов Владислав Владимирович</b> ул. Чернышевского, 14 г.Астрахань, 414000 Тел. (8512) 22-29-76, факс 22-35-90 e-mail: upcnao@mail.astrakhan.ru
Башкортостан, Республика	<b>Газизов Чингиз Бареевич</b> ул. Фрунзе, 46 г.Уфа, 450101 Тел.: (3472) 50-44-62, 50-67-58, факс 50-17-52
Волгоградская обл.	<b>Таранцов Михаил Александрович</b> ул. Пушкина, 14 г.Волгоград, 400131 Тел. (8442) 93-65-29, факс 93-65-28 e-mail: upl@volganet.ru
Калининградская обл.	<b>Вершинина Ирина Федоровна</b> Советский пр-т, 13, к. 75 г.Калининград, 236000 Тел.: (0112) 21-26-83, факс 21-08-19 e-mail: ombudsman_kaliningrad@gazinter.net



Калмыкия, Республика **Сависко Владислав Алексеевич**  
 Дом Правительства, к. 416  
 пл. Ленина  
 г.Элиста, 358000  
 Тел.: (84722) 5-28-32, 6-05-15, факс 6-28-80  
 e-mail: savisco.vl@mail.ru

Кемеровская обл. **Волков Николай Алексеевич**  
 пр-т Советский, 63, к. 225  
 г.Кемерово, 650099  
 Тел.: (3842) 25-43-29  
 e-mail: ombudsman@kemtel.ru

Коми, Республика **Вокуев Леонид Михайлович**  
 ул. Коммунистическая, 8  
 г.Сыктывкар, 167010  
 Тел.: (8212) 24-99-45, факс 24-98-96

Краснодарский край **Козицкий Александр Григорьевич**  
 ул. Советская, 35  
 г.Краснодар, 350063  
 Тел.: (8612) 53-52-81, 68-02-02, факс 68-26-14

Красноярский край **Жмаков Иннокентий Егорович**  
 ул. К. Маркса, 122, к. 210  
 г.Красноярск, 660021  
 Тел./факс (3912) 21-41-64

Ленинградская обл. **Писаревский Александр Григорьевич**  
 Суворовский проспект, 67  
 г.Санкт-Петербург, 193311  
 Тел.: (812) 274-14-45, факс 276-64-31

Липецкая обл. **Бородин Владимир Алексеевич**  
 пл. Ленина, 1  
 г.Липецк, 398014  
 Тел.: (0742) 27-17-30, факс 72-24-15

Московская обл. **Крыжов Сергей Борисович**  
 ул.Мясницкая, 47, к. 453  
 г.Москва, 103084  
 Тел.: (095) 207-78-98, факс 207-86-89  
 e-mail: ombumo@ropnet.ru

Пермская обл. **Матвеев Сергей Николаевич**  
 ул. Ленина, 51, к. 227  
 г.Пермь, 614000  
 Тел.: (3422) 90-14-57, 93-85-33  
 e-mail: ombudsman@permreg.ru

Самарская обл. **Баландин Владимир Николаевич**  
 пл. Куйбышева, 1  
 г.Самара, 443100  
 Тел.: (8462) 32-82-87, 42-48-21, факс 33-03-80  
 e-mail: uplsamara@mail.ru

Саратовская обл. **Ландо Александр Соломонович**  
 ул. Челюскинцев, 116  
 г.Саратов, 410600  
 Тел.: (8452) 24-15-77, 24-16-61  
 e-mail: ombudsman@gov.saratov.ru

Свердловская обл. **Мерзлякова Татьяна Георгиевна**  
 пл. Октябрьская, 1  
 г. Екатеринбург, 620031  
 Тел.: (3432) 17-86-70, 17-88-82, факс 17-88-72  
 e-mail: ombudsman@midural.ru

Смоленская обл. **Осин Вячеслав Николаевич**  
 ул. Дохтурова, 3, к.705  
 г. Смоленск, 214000  
 Тел.: (0812) 65-28-85, 29-21-70  
 e-mail: osin@admin.smolensk.ru

Ставропольский край **Селюков Алексей Иванович**  
 пл. Ленина, 1, ГДСК  
 г.Ставрополь, 355025  
 Тел.: (8652) 37-14-54, 37-14-55

Татарстан, Республика **Вагизов Рашит Гаязович**  
 пл. Свободы, 1  
 Государственный Совет Республики Татарстан  
 г.Казань, 420060  
 Тел.: (8432) 18-29-53, 18-29-45  
 e-mail: gossov@kabmin.tatarstan.ru

В ряде регионов страны действуют Уполномоченные по правам ребенка. Сложившаяся практика показала, что их статус регулируется не законами, а положениями, принимаемыми органом исполнительной власти. Соответственно Уполномоченный не избирается представительным органом, а назначается главой администрации. Организационно Уполномоченные по правам ребенка являются подразделениями администрации. Все это ставит под большое сомнение принцип независимости, объективности данного института и его эффективность в защите прав детей.

Волгоградская обл. **Алексеева Татьяна Николаевна**  
пр-т Ленина, 9  
г. Волгоград, 400098  
Тел.: (8442) 36-13-78

Ивановская обл. **Семенко Валентина Ивановна**  
пл. Революции, 2/1, к. 122  
г. Иваново, 153000  
Тел.: (0932) 41-26-15, факс 41-77-02

Калужская обл. **Струкова Ирина Сергеевна**  
пл. Старый Торг, 2  
г. Калуга, 248661  
Тел.: (0842) 56-27-57, факс 53-13-09

Кемеровская обл. **Устюжанина Тамара Васильевна**  
пр. Советский, 60, к. 221  
г. Кемерово, 650000  
Тел.: (3842) 34-94-52, факс 58-31-56

Краснодарский край **Коновалова Галина Викторовна**  
ул. Мира, 34, к. 405  
г. Краснодар, 350063  
Тел.: (8612) 69-43-80, 69-44-17

Красноярский край **Комович Альбина Дмитриевна**  
ул. К. Маркса, 122, к. 210  
г. Красноярск, 660021  
Тел.: (3912) 23-60-81

г. Москва **Головань Алексей Иванович**  
ул. Петровка, 22  
г. Москва, 103051  
Тел.: (095) 203-83-56, 203-40-60

Новгородская обл. **Лисицина Надежда Александровна**  
ул. Левитта, 24, к. 133  
г. Великий Новгород, 173008  
Тел.: (81622) 3-47-95

Самарская обл. **Козлова Татьяна Владимировна**  
пл. Куйбышева, 1  
г. Самара, 443100  
Тел.: (8462) 32-75-62, 32-39-64

г. Санкт-Петербург **Огнева Любовь Дмитриевна**  
Думская ул., 3  
г. Санкт-Петербург, 191011  
Тел.: (812) 113-49-44, факс 319-92-93

Саратовская обл. **Милевская Тамара Петровна**  
ул. Челюскинцев, 116  
г. Саратов, 410000  
Тел.: (8452) 24-15-77, 27-90-75  
e-mail: ombudsman@gov.saratov.ru

Северная Осетия-Алания, Республика **Фидарова Рита Зелимханова**  
пл. Свободы, 1  
г. Владикавказ, 362038  
Тел.: (8672) 53-33-72

Чеченская Республика **Габа Олег Иванович**  
г. Грозный  
Тел.: (095) 777-92-17, факс (095) 777-92-28

### *Прокуратура Российской Федерации*

В большинстве стран со сложившейся системой разделения властей, с действующими институтами правового государства, прокуратура осуществляет только функцию уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в уголовном судопроизводстве. Российская правовая традиция (со времен учреждения прокуратуры Петром I в 1722 году) через советский период и до настоящего времени возлагает на прокуратуру также функцию общего надзора за исполнением законов. Многие современные юристы считают данную функцию архаичной, свойственной только командно-административной системе. При вступлении Российской Федерации в Совет Европы Парламентская Ассамблея в 1996 году рекомендовала России принять соответствующий стандартам Совета Европы закон о роли, деятельности и организации прокуратуры. И, действительно, уже упоминавшийся факт несоответствия значительной части нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции России, говорит о несостоятельности прокуратуры в выполнении ею надзорных функций.

Вместе с тем Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в редакции от 17 ноября 1995 г. и с изменениями на 5 октября 2002 г.) устанавливает, что предметом надзора является соблюдение Конституции Россий-

ской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. По сути дела прокурорский надзор распространяется на все сферы жизни, урегулированные законом.

Компромиссом между различными подходами к функциям прокуратуры явилось включение в Закон о прокуратуре в 1995 г. особого направления надзорной деятельности прокуратуры – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (глава 2).

Предметом надзора прокуратуры в этом направлении является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Прокуратура осуществляет также надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие с точки зрения соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина.

За прокуратурой также закреплено право надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Прокуратура придает защите прав человека особое значение и основными направлениями надзорной деятельности считает надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и

свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений. Об этом свидетельствует, в частности, и издание Приказа № 39 от 22 мая 1996 года «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (См. приложение IV, стр.487).

В течение года все органы прокуратуры России получают около полутора миллионов обращений, затрагивающих все жизненные проблемы нашего общества.

Ежегодно органы прокуратуры выявляют более полумиллиона фактов нарушения законов, из них более трети – в сфере соблюдения прав и свобод человека. В целях устранения нарушений прав человека прокуратура вносит представления, протесты, возбуждает уголовные дела, а также применяет другие меры прокурорского реагирования. В последнее время ежегодно прокуроры предъявляют в суды общей юрисдикции около 250 тыс. исков и заявлений, из них более половины – в интересах граждан. 75% дел обычно связано с защитой нарушенных трудовых, жилищных прав либо прав несовершеннолетних.

Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

При осуществлении этой функции прокурор имеет определенные законом полномочия и задачи:

- он рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина.
- прокурор должен разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод.
- прокурор принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прокурор использует и другие полномочия, закрепленные за ним законом.

Если прокурор усмотрит, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, он возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Прокурор также предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иски в интересах пострадавших, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Систему прокуратуры составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуроры федеральных округов, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов. В этих органах в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

Запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Известно, что в советское время практика пересылки жалобы тому самому органу, на который подана жалоба, была распространенным явлением.

Ответ прокурора на заявление, жалобу и иное обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Порядок рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации весьма детально регу-

лируется внутренним нормативным актом – Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной Приказом Генеральной Прокуратуры РФ 24 декабря 2001 г. № 80.

Как установлено этой Инструкцией, заявления, жалобы, предложения граждан, должностных и других лиц разрешаются в срок не позднее 30 дней со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней.

Парламентский запрос, запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации разрешается в срок до 15 дней со дня получения.

На особом контроле находятся обращения, поступившие от Президента Российской Федерации и его помощников, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Руководителя Администрации Президента, Секретаря Совета Безопасности, Председателей Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, их заместителей, членов Государственного Совета, Председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, руководителей федеральных министерств и ведомств, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Такие обращения должны разрешаться безотлагательно.

Однако не следует обольщаться и ожидать от прокуратуры, что на вашу жалобу своевременно поступит ответ, если он вообще поступит. Прокуратура, которая как раз и стоит на страже закона, надзирает за соблюдением законов, сама зачастую и нарушает эти законы. Так, например, в сентябре 1999 года Государственная Дума была вынуждена направить парламентский запрос к исполняющему обязанности Генерального прокурора РФ В.В.Устинову в связи с неполучением ответов на обращения депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На протяжении пяти месяцев обращения нескольких депутатов Государственной Думы в прокуратуру города Москвы и Генеральную прокуратуру Российской Федерации оставались без рассмотрения, никаких мер прокурорского

реагирования на их обращения не было принято. (См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 29.09.1999 № 4375–II ГД). И если ответственные работники прокуратуры столь пренебрежительно относятся к обращениям депутатов Государственной Думы, то нетрудно предположить, каково отношение к обращениям, жалобам рядовых граждан.

Если ваша жалоба принята и рассмотрена прокуратурой, то прокурор может принести протесты на акты, нарушающие права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали эти акты. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

Однако и принесение протеста или представления прокурором не гарантируют устранения допущенного нарушения прав и свобод человека. Прокурор не обладает распорядительными полномочиями в отношении таких органов. Руководители и должностные лица могут не согласиться с доводами прокурора и оставить свое неправовое решение в силе, либо вообще могут проигнорировать законные требования прокурора.

Прокурор в данном случае может обратиться по фактам нарушения прав и свобод граждан в суд.

Исключения составляют постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения. Эти требования подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Закон не устанавливает какой-либо формы обращения (жалобы) к прокурору. Жалобу нужно оформлять, исходя из общих требований к таким документам. Жалоба подается на имя прокурора той административной единицы, в котором находится орган или должностное лицо, нарушающие права граждан. Заявление можно отправить по почте, вручить на личном приеме, передать в канцелярию прокуратуры.

Как бы ни был несовершенен закон о прокуратуре, как бы неадекватно ни регулировал он общественные отношения в новых ценностных, политических, правовых устремлениях России, зафиксированных в ее Конституции, какие бы «недостатки» ни проявлялись в деятельности прокуратуры, следует опираться на действующее законодательство и использовать органы прокуратуры в защите своих прав.

Генеральная прокуратура Российской Федерации  
ул. Б.Дмитровка 15а  
г.Москва  
103793  
Тел. (095) 229-46-62, 928-70-61  
Факс (095) 921-20-85, 921-41-86

### *Депутаты законодательных собраний*

Как известно, основная функция депутатов Государственной Думы и депутатов других представительных органов – участие в законотворческом процессе.

Вместе с тем депутат, будучи представителем и выразителем интересов избирателей, должен постоянно прислушиваться к их чаяниям и поддерживать с ними связь.

Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (с изменениями на 10 января 2003 года) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» определяет, что формами деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы является среди других и работа с избирателями. Депутаты рассматривают обращения избирателей, ведут прием граждан, вносят предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения.

Депутат вправе обратиться к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Согласно Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД с изменениями на 19 января 2000 года) депутат Государственной Думы отвечает на письма избирателей, изучает поступившие от них предложения и жалобы, осуществляет их прием в своем избирательном округе или в регионе.

В период заседаний Государственной Думы формой работы депутатов Государственной Думы с избирателями является, прежде всего, рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные федеральным законодательством о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

Депутат вправе направить запрос в различные органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации по вопросам, входящим в их компетенцию. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

Однако Закон ограничивает правомочия депутатов и не допускает их вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность.

Ежемесячно в Государственной Думе рассматривается примерно 8 тыс. обращений граждан, общественных организаций и трудовых коллективов. Поступающие обращения отражают политические и социально-экономические проблемы жизни страны, а также наиболее значимые события последнего времени. На личный прием обращается в среднем по 700 человек в месяц. Наиболее часто посетители просят помощи в решении конкретных насущных проблем, касающихся соблюдения правопорядка, улучшения жилищных условий, социальной защиты, помилования, трудоустройства и получения пособий по безработице. На личном приеме принимается до 200 заявлений, 500 посетителей получают разъяснения по интересующим вопросам.

Значительная доля обращений приходится на г.Москву (18% всей почты) и Московскую область (10%).

Проблемы социально-экономического характера, а также сферы обеспечения правопорядка доминируют в почте на протяжении последних лет.

В каждом втором обращении высказываются неудовлетворение работой органов прокуратуры, внутренних дел, судов по соблюдению законности. Многие письма содержат просьбы о пересмотре гражданских и уголовных дел.

Правда, мы бы рекомендовали частным лицам и НПО не злоупотреблять правом обращения к депутатам. Все-таки основная функция депутата – законотворчество. До обращения с жалобой к депутату постарайтесь использовать все другие законные механизмы защиты нарушенных прав.

Государственная Дума Российской Федерации  
ул. Охотный Ряд, 1  
г.Москва, 103265  
Тел.: (095) 292-80-00, 292-03-71  
<http://www.duma.gov.ru/>

Приемная:  
ул. Моховая, 7  
г.Москва, 103265  
Тел.: (095) 202-75-40, 202-66-70

### ***Обращение в вышестоящую инстанцию, министерства и ведомства***

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33 Конституции РФ).

В литературе по защите прав человека среди государственных механизмов часто выделяют так называемый административный порядок. Под этим порядком понимают обращение в

вышестоящую инстанцию и деятельность органов, принимающие участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях: органы МВД, административные комиссии органов местного самоуправления, органы транспорта, органы государственного надзора (технический, санитарный, эпидемиологический, горный и т.п., различные инспекции: государственная инспекция труда, государственная жилищная инспекция, – всего около ста). Зачастую административное правонарушение (проступок) посягает на права и свободы граждан.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены органы и лица, действия которых обжалуются. Порядок обращения с жалобами в вышестоящую инстанцию регулируется общими нормами, т.е. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (с изменениями на 2 февраля 1988 г.)

Различные министерства и ведомства принимают в развитие названного Указа ПВС СССР свои нормы. Например, приказом Минюста России от 23 ноября 1988 г. № 46/16-01 утверждена «Типовая инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб, ведения делопроизводства по ним и организации приема граждан в министерстве юстиции автономной республики и отделе юстиции исполкома краевого, областного Совета народных депутатов».

В Министерстве внутренних дел России действует «Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР» утвержденная приказом МВД СССР от 1 ноября 1982 г. № 350.

В Москве порядок подачи, рассмотрения и разрешения жалоб граждан установлен Законом г. Москвы «Об обращениях граждан» от 18 июня 1997 года (см. Приложение IV, стр.439).

В соответствии с законодательством РФ органы государственной власти, руководители органов местного самоуправления должны систематически проверять состояние работы по рассмотрению жалоб граждан в соответствующих государственных органах, органах местного самоуправления, а также на предприятиях.

### ***Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации***

Согласно Конституции России (п.2 ст.80) Президент Российской Федерации является гарантом, прав и свобод человека и гражданина. При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, в которой он клянется при осуществлении своих полномочий уважать и охранять права и свободы человека и гражданина.

Для реализации своих полномочий Президент учреждает различные органы. Среди таких органов – Комиссия по правам человека.

Впервые Комиссия была образована Указом Президента в сентябре 1993 г. Председателем Комиссии был утвержден С.А.Ковалев, депутат Государственной Думы. Комиссия просуществовала более двух лет, в начале 1996 года самораспустилась в связи с несогласием многих членов Комиссии с действиями Президента России в Чеченской Республике. В течение нескольких месяцев Комиссия не функционировала.

В мае 1996 г. Президент Российской Федерации Б.Н.Ельцин утвердил своим Указом сформированный заново состав Комиссии. Председателем Комиссии был утвержден В.А.Карташкин, доктор юридических наук, профессор.

12 июля 2002 года Указом Президента РФ В.В.Путина председателем Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации назначена Э.А.Памфилова, а в октябре 2002 г. утвержден новый состав Комиссии.

Председатель и члены Комиссии работают на общественных началах.

Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации является совещательным и консультативным органом при Президенте и содействует реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Среди задач, которые стоят перед Комиссией, стоят и задачи содействия совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод личности; содействие координации деятельности органов государственной власти по реализации государственной политики в области обеспечения и защиты

прав человека и гражданина. Для выполнения возложенных на Комиссию задач ей предоставлены значительные полномочия. Она осуществляет подготовку проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; вносит Президенту страны предложения о совершенствовании механизма защиты прав личности; участвует в подготовке законопроектов, регулирующих данные вопросы; участвует в разработке международных договоров и в подготовке материалов для докладов в международные организации в соответствии с обязательствами Российской Федерации, составляет общие ежегодные и специальные доклады о соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации.

Комиссия наделена правом запрашивать информацию от различных организаций, получать объяснения от соответствующих должностных лиц.

Комиссия также рассматривает направленные ей обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также учреждений и организаций, содержащих информацию о фактах систематических нарушений прав и свобод человека и гражданина. Комиссия может по собственной инициативе проверять информацию о случаях нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также об отдельных фактах ущемления прав человека и гражданина, представляющих особую общественную опасность.

Жалобы, поступающие в Комиссию, рассматриваются ее членами и небольшим штатом сотрудников. Комиссия не может вынести по жалобе обязательное решение. Часть жалоб с заключениями Комиссии направляется в судебные и правоохранительные органы, различные министерства и ведомства, по другим – даются разъяснения по правовым вопросам, затронутым в них. Комиссия контролирует ход разрешения многих жалоб и обращений; с целью проверки посещает различные министерства, ведомства, учреждения уголовно-исполнительной системы и следственные изоляторы. Орган государственной власти и его должностные лица, получившие рекомендации и заключения Комиссии, обязаны в установленный срок рассмотреть их и уведомить Комиссию о принятом решении.

В отличие от требований к жалобе в Конституционный Суд, к Уполномоченному по правам человека какой-либо «жесткой» формы жалобы, сроков обращения, правил приемлемости и т.п. Комиссией не установлено.

Ежегодно Комиссия получает более 4 тыс. обращений граждан. По значительному числу обращений принимаются конкретные меры по восстановлению нарушенных прав.

*Памфилова Элла Александровна* – Председатель Комиссии  
Комиссия по правам человека при Президенте РФ  
Старая пл., 6  
Москва, 103132  
Тел.: (095) 206-49-14, факс 206-48-55  
E-mail: [pamfilova@comintern.ru](mailto:pamfilova@comintern.ru)  
<http://www.h-rights.ru/>

### ***Комиссии по правам человека в субъектах РФ***

Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» было рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации образовать в соответствующих субъектах Российской Федерации комиссии по правам человека с функциями, аналогичными функциям Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Комиссии создаются при главах администраций субъектов Российской Федерации и оказывают им помощь и содействие в соблюдении и защите основных прав и свобод российских граждан. Комиссии также рассматривают поступающие жалобы и принимают возможные меры для защиты и восстановления нарушенных прав граждан. Ныне более чем в 60 регионах страны созданы такие комиссии. (Перечень не приводится).



### ***Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан***

Одной из несудебных инстанций рассмотрения жалоб на нарушения прав является Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан. Положение об этом Управлении утверждено Указом Президента РФ от 3 апреля 1997 года № 288 (с изменениями на 21 апреля 1998 года).

Согласно этому Положению Управление рассматривает устные и письменные обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованные Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации. Под обращениями понимаются предложения, заявления и жалобы.

Жалоба документами Управления определяется как требование о восстановлении прав и законных интересов граждан, нарушенных действиями либо решениями государственных органов, владельцами частных предприятий, должностными лицами и общественными организациями.

Управление самостоятельно рассматривает обращения, либо направляет их для рассмотрения в соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации, в Аппарат Правительства Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В исключительных случаях жалобы рассматриваются непосредственно аппаратом высшего должностного лица страны.

Примерно треть всех обращений поднимает вопросы, входящие в компетенцию местных исполнительных органов власти и Управление направляет такие обращения для разрешения на местах. В необходимых случаях осуществляет контроль за своевременным выполнением ими поручений по обращениям граждан. Для осуществления своих функций Управление имеет право запрашивать и получать необходимые материалы от всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также учреждений, организаций и должностных лиц.

В Управление поступает ежегодно около 300 тыс. обращений.

Управление также организует прием граждан работниками Администрации Президента РФ, в том числе ее руководителем, его заместителями и руководителями самостоятельных подразделений.

Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан  
ул. Ильинка, 23  
г. Москва, 103132  
Тел.: (095) 220-93-84

### ***Литература***

1. Берекашвили Л. Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов / Учеб. пособие /. – М.: ЩИТ-М, 1999. – 164 с.
2. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М.: Издательство БЕК, 1996.
3. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». – М.: ИНФРА•М–Норма, 1997.
4. Вагизов Р.Г. Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан). – Казань, 2002. – 287 с.
5. Вагизов Р.Г., Курдюков Г.И., Князькин С.А. Комментарий к закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека Республики Татарстан». – Казань: Стиль, 2000. – 288 с.
6. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году.– М.: Юриспруденция, 2002. – 416 с.
7. Защита прав человека в местах лишения свободы (сборник нормативных актов и официальных документов). – М.: Юриспруденция, 2002, – 480 с.

8. Защита прав человека и соблюдение законности органами внутренних дел / Материалы междунар. науч.-практ. конф. (10 декабря 1998 г.) / Отв. ред. Л.Ш.Берекашвили, В.П.Игнатов. – М.: Щит-М, 1999. – 208 с.
9. Защита прав человека. Сборник документов. 1998–2000. – М.: Юрид. лит., 2001. – 792 с.
10. Как обращаться в суд и прокуратуру. Библиотека журнала «Социальная защита», выпуск № 8. – М., 1996.
11. Князькин С.А. Омбудсмен в России: международно-правовой анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации. Казань: Стиль, 1999.
12. Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел – важнейшая гарантия обеспечения прав человека / Материалы международной научно – практической конференции (26 – 27 октября 1999 г.) – М.: ЩИТ-М, 2000. – 217 с.
13. Лентовска Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам. В 2-х томах. Пер. с польск. – М.: Институт прав человека, 1998.
14. Лэнтовска Э. У всех на виду. – М.: «Права человека», 2000. – 319 с.
15. Малец Я. Контроль Уполномоченного по правам человека за соблюдением прав заключенных в Польше. – М.: Penal Reform International, 1999.
16. Миронов О.О. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 г.: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами. – М.: Республика, 2000.
17. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений (по состоянию на 1.01.1998). – Варшава: Бюро Представителя по правам граждан Республики Польша, 1999.
18. О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1998 году. Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 1999.
19. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1999.
20. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1997.
21. Сборник нормативных документов и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. – Екатеринбург, 1998.
22. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сборник документов. – М.: Юрид. лит., 2000. – 752 с.
23. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – М.: Институт государства и права РАН, 1998.
24. Хиль-Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). – М., 1997.
25. Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. – Воронеж: «Модек», 2001. – 80 с.

### **VIII.3 Неправительственные правозащитные организации**

#### *«Третий сектор»*

В странах со сложившимися демократическими традициями неправительственные организации выполняют роль буфера, демпферной прослойки между государством, – всегда склонным к подавлению личности, к насилию, – и отдельным человеком.

Неправительственной организацией (НПО) является любой добровольный некоммерческий союз граждан, организованный на местном, государственном или международном уровне. Ориентированные на достижение конкретных результатов неправительственные организации решают самые разнообразные задачи и выполняют множество гуманитарных функций. Они, например, доводят до сведения правительств нужды и чаяния людей, осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции и содействуют активному участию масс в политической жизни на местном уровне, решают проблемы культуры, окружающей среды и здравоохранения. Они обеспечивают анализ и экспертную оценку политических проблем, действуют в качестве механизма «раннего оповещения» и помогают осуществлять контроль за выполнением международных соглашений. Некоторые неправительственные организации созданы с целью решения конкретных проблем в области прав человека. Весьма и весьма обширный «третий сектор» (часто употребляется и такой термин) своими способами, средствами и методами, не запрещенными законом, защищает различные интересы граждан, в том числе права и свободы человека.

#### **Законодательство России об НПО**

Помимо установленных в ч.1 ст. 45 Конституции России гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, ч. 2 той же статьи гласит: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Это положение в совокупности с ч. 1 ст. 30 («Каждый имеет право на объединение... для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных

объединений гарантируется») по сути дела является конституционной основой деятельности негосударственных, неправительственных (общественных) организаций (НПО), легализуют разветвленную систему правозащитных общественных институтов, существующих за пределами государственного аппарата.

Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ).

Законодательство России почти не применяет понятие «неправительственные организации», хотя оно активно используется в общественно-политической и международно-правовой лексике, в терминологии правозащитных организаций.

Основными законами, регулирующими деятельность НПО, в том числе и правозащитных, являются Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (с изменениями на 25 июля 2002 г.) и Федеральный закон РФ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (с изменениями на 28 декабря 2002 г.)

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе. Закон «Об общественных объединениях» распространяется на все общественные объединения, за исключением религиозных организаций и коммерческих организаций.

В свою очередь некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и кон-

фликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности. Согласно закону «О некоммерческих организациях» они могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах.

Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными объединениями.

Общественные объединения могут быть зарегистрированы в установленном порядке и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные с гражданами Российской Федерации право на объединение (право на свободу ассоциации с другими), за исключением определенных случаев.

### ***Правозащитные НПО в России***

В последние годы в России НПО играют все более заметную роль в защите прав граждан в политической, экономической, социальной сферах. С одной стороны, их рост обусловлен развитием гражданского общества в России, а с другой – вызван массовыми нарушениями прав человека. Некоторые организации специализируются на защите прав различных социальных групп населения (бездомные, заключенные, инвалиды, беженцы, дети, верующие, военнослужащие и др.), дру-

гие работают по отдельным видам нарушений (право на жизнь, свобода слова, избирательные права, право на образование, право на обращение в международные органы, свободное передвижения, экологические права и др.)

Ряд организаций как федерального, так и регионального уровней являются универсальными – они занимаются комплексом проблем, относящихся к правам человека: содействуют законотворческому процессу, осуществляют мониторинг прав человека, оказывают нуждающимся конкретную помощь в защите прав, ведут просветительскую работу в области прав человека, проводят тематические семинары и конференции, издают литературу, развивают международное сотрудничество и т.п.

Одной из эффективных форм правозащитной работы в России является создание и функционирование общественных приемных, обеспечивающих бесплатной юридической помощью и психологической поддержкой всех нуждающихся.

Развитие НПО в России сдерживается в первую очередь экономическими причинами и отсутствием соответствующей нормативной базы. В России по сути дела нет внутренних источников финансирования НПО. Закон РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ – (с изменениями на 25 июля 2002 года) «мертвый» закон. Коммерческие структуры России не имеют никакой мотивации для финансовой поддержки третьего сектора. Услуги, предоставляемые правозащитными организациями, несомненно, востребованы обществом. Однако социально незащищенные и ущемляемые в своих правах группы населения, на которые в первую очередь направлена деятельность НПО, не в состоянии оплатить эти услуги.

Указ Президента РФ от 13 июня 1996 № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» остался в значительной мере благим пожеланием. Никаких мер, тем более государственной поддержки НПО (предоставление в аренду правозащитным организациям помещений (зданий) на льготных условиях, оказание правозащитным организациям помощи в их деятельности) со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации не последовало.

В силу этих основных причин количество, роль, эффективность деятельности правозащитных НПО в России даже нельзя сравнить с аналогичными структурами и механизмами защиты, сложившимися в демократических, гражданских обществах. По оценкам московского офиса САФ (Charities Aid Foundation – международный благотворительный фонд) в России 7% от числа всех организаций «третьего сектора» составляют правозащитные организации.

Точную статистику правозащитных организаций России привести достаточно сложно: не все из них имеют «юридическое лицо», а значит, не попадают в данные регистрирующих органов; какие-то организации распадаются и прекращают свою деятельность, другие создаются вновь.

### *Литература*

1. Анализ законодательства в РФ в контексте права человека на информацию. – М.: Центр «Право и СМИ», 1999.
2. Антология ненасилия. 2-е издание, расширенное и дополненное. – Москва-Бостон, 1992.
3. Белая книга России. (Наблюдения и предложения в области прав человека.) – Франкфурт-на-Майне, Международное общество прав человека, 1994.
4. Власть и права человека. Статьи и выступления участников Российской научно-практической конференции. Ярославль, 27-29 октября 1998 г. В 2-х томах. – М.: Издательство МНИМП, 1998.
5. Всероссийский Чрезвычайный Съезд в защиту мигрантов. Стенограмма и другие материалы Съезда. – М.: Форум переселенческих организаций, 2002. – 302 с.
6. Доклад о соблюдении прав человека в Пермской области за 1998 год (За первую половину 1999 г.) / Главн. ред. И.В.Аверкиев. – Пермь: Пермск. рег. правозащ. центр, 1999.
7. Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1998 года. / Отв. ред. А.К.Симонов. – М.: Галерея, 1999.
8. Заметки о правах человека и мониторинге прав человека. – Варшава, Хельсинкский фонд по правам человека, 1997.
9. Зачем России мигранты: Сборник лучших публикаций журналистов Информационного Агентства «Миграция» за

2001 – 2002 гг. – М.: Форум переселенческих организаций, 2002. – 354 с.

10. Защита прав призванного и военнослужащего срочной службы. – СПб.: «Гускарора», 1998.
11. История, философия, принципы и методы правозащитной деятельности. Сборник материалов Семинара Московской Хельсинкской группы «Права человека». Выпуск 1. – М., 1992.
12. Как создать кризисный центр для женщин. – М.: Пресс-соло, 1995.
13. Коновалова Л.Н. Международные организации системы ООН и неправительственные организации. Учебно-методическое пособие. М., ГУУ, 2002. – 80 с.
14. Коновалова Л.Н. Менеджмент неправительственной (некоммерческой) организации: Методические подходы к структуре специализации. М., ГУУ, 2002. – 24 с.
15. Кронид: Избранные статьи К.Любарского / Отв. ред., сост. Г.И.Салова (Любарская). – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2001. – 678 с.
16. Летопись жизни, научной и общественной деятельности Андрея Дмитриевича Сахарова: 1921-1989: В 3 ч. Ч.1: 1921-1953 / Фонд Андрея Сахарова; Сост. Е.Г.Боннэр и др. – М.: Права человека, 2002. – 174 с.
17. Национальные учреждения по правам человека. Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. – Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 1995.
18. Некоммерческие организации в России: Создание, права, налоги, учет, отчетность / Макальская М.Л., Пирожкова Н.А. – 5-е изд. – М.: Дело и сервис, 2001. – 768 с.
19. Неправительственные организации и деятельность Совета Европы в сфере прав человека. Возможности для сотрудничества. – Страсбург, Совет Европы, 1998.
20. Неправительственные организации: международно-правовые аспекты: Учебное пособие / Абашидзе А.Х., Урсин Д.А. – М.: РУДН, 2002. – 160 с.

21. Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации: Справочник / Под общ. ред. О.О.Миронова. – М.: Республика, 2002. – 320 с.
22. О нарушениях прав человека в России. Сборник материалов Московского исследовательского Центра по правам человека. 1997 год. – М.: Права человека, 1998.
23. О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1994-1995 гг. – М., 1996.
24. Обзор роли и деятельности неправительственных правозащитных организаций. – Пер. с англ., – М.: Издательство «Права человека», 1995.
25. Общественная экспертиза: анатомия свободы слова. – М., 1999.
26. Общественная экспертиза: анатомия свободы слова. – М., 2000.
27. Общие методы применения законодательства о некоммерческих организациях в странах СНГ и Восточной Европы (Материалы конференции). Charities Aid Foundation. Российское представительство. – М., 1996.
28. Организация юридических консультаций для беженцев и вынужденных переселенцев в городах и регионах России. Материалы первого семинара. – М.: Звенья, 1997.
29. Петросян М. Вынужденный переселенец имеет право...: Юридическое пособие. – М.: Р.Валент, 2002. – 262 с.
30. Право на свободу передвижения. Сборник материалов Семинара Московской Хельсинкской группы «Права человека». Выпуск 6. Под общей редакцией Л.И.Богораз. – М., 1994.
31. Правовая помощь гражданам некоммерческими организациями: Справочник / Сост.: Н.С.Агапова, Н.Н.Агапов. – М.: О-во «Десница Мира», 1999. – 76 с.
32. Правозащитник в судебном процессе. Пособие для социальных адвокатов / Под ред.: Н.Ф.Ефремовой, Г.В.Молевой. – Пенза: Ассоциация «Светоч», 2002. – 232 с.
33. Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Выпуск 1. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 1999.
34. Руководство для НПО по международным и региональным документам, касающимся беженцев и прав человека. УВКБ ООН, 1998 г. – 402 с.
35. Рыцари без страха и упрека. Правозащитное движение: дискуссии последних лет. – М.: Независимое издательство ПИК, 1998.
36. Сборник докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 1998 г. (Тома I-III). – М., 1999.
37. Спайрер, Герберт Ф. и Луиза. Анализ данных при контроле за соблюдением прав человека. Пер. с англ. – М.: Права человека, 1998. – 160 с.
38. Справочник для правозащитных организаций. – Варшава, Хельсинкский фонд по правам человека, 1997.
39. Стратегия развития НПО. Сборник методических материалов. – Тирасполь, 2002. – 143 с.
40. Уголовная Россия. Тюрьмы и лагеря. Серия сборников документов и материалов с социологическим комментарием. Выпуск второй. Письма из зоны. – М.: Общественный центр «Содействие», 1993.
41. Фонд защиты гласности: нарушения прав журналистов и прессы на территории СНГ в 1995 году. – М.: Права человека, 1996.
42. Юридические клиники России. Справочник. – М., 2002. – 432 с.

## Документ 7

### Некоторые неправительственные правозащитные организации Российской Федерации<sup>1</sup>

<b>Адыгея, Республика</b>	<b>Общероссийская общественная организация «Молодежное единство Республики Адыгея»</b> <b>Контактное лицо:</b> Поляков Сергей Анатольевич, председатель 385020 г.Майкоп, ул. Советская, 176, кор. Б, к. 34; тел. (87722) 7-00-30, (901) 491-32-17 (моб.)
<b>Алтай, Республика</b>	<b>Горно-Алтайское отделение Российского историко-просветительского, правозащитного и благотворительного общества «Мемориал»</b> <b>Контактное лицо:</b> Жильцова Зоя Васильевна, председатель правления 659700 г.Горно-Алтайск, Коммунистический пр-т, 18; тел. (38822) 9-32-85
<b>Алтайский край</b>	<b>Региональная общественная организация «Алтайский краевой комитет по защите прав и свобод человека»</b> <b>Контактное лицо:</b> Райфикешт Владимир Федорович, руководитель 656099 Алтайский край, Барнаул, пр-т Социалистический, 109; тел./факс (3852) 26-06-11, 38-10-04
<b>Амурская обл.</b>	<b>Региональная общественная организация «Амурский центр прав человека»</b> <b>Контактное лицо:</b> Морар Олег Михайлович, председатель совета координаторов 675000 г.Благовещенск, ул.Зейская, 211-208; тел. (4162) 44-44-79, факс 36-15-66; e-mail: morar@amur.ru
<b>Архангельская обл.</b>	<b>Благотворительная общественная организация «Правозащитный Центр Архангельской области»</b> <b>Контактное лицо:</b> Дундина Галина Константиновна, со-председатель 163061 г.Архангельск, ул. Воскресенская, 14; тел./факс (8182) 62-17-56; e-mail: dundina@ath.ru

<sup>1</sup> Документ подготовлен на основе «Списка правозащитных организаций», помещенного на Web-сайте «Правозащитной сети» (<http://www.hro.org/>), а также справочника «Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации» (М.: Республика, 2002).

<b>Астраханская обл.</b>	<b>Астраханская областная общественная организация «Комитет содействия защите законных прав человека» (КСЗППЧ)</b> <b>Контактное лицо:</b> Гладышев Вячеслав Владимирович, председатель 414000 г.Астрахань, ул. Ленина, 8-20; тел./факс (8512) 22-93-70, 22-96-16, 22-13-43; e-mail: gigeufg@mail.astrakhan.su, gjgeufq@astranet.ru
<b>Башкортостан, Республика</b>	<b>Общественное республиканское объединение «Исследовательский центр по правам человека»</b> <b>Контактное лицо:</b> Потнин Константин Петрович, исполнительный директор 450077 г.Уфа, ул. Цюрупы, 98; тел./факс (3472) 23-12-50, 51-50-03, 24-25-14.
<b>Белгородская обл.</b>	<b>Белгородское отделение Центрально-Черноземного исследовательского Центра по правам человека</b> <b>Контактное лицо:</b> Гавриленко Зоя Григорьевна, директор 308024 г.Белгород, ул. 5 Августа, д.36, корп.2, кв.3; тел.(0722) 35-57-82
<b>Брянская обл.</b>	<b>Брянская областная благотворительная общественная организация «Правозащитная ассоциация»</b> <b>Контактное лицо:</b> Комогорцева Людмила Кимовна, председатель 241000 г.Брянск, пр.Ленина, 37 комн. 07; тел./факс (0832) 74-28-24, 74-36-60, 75-20-90; e-mail kyf@online.debryansk.ru; lkk@online.bryansk.ru
<b>Бурятия, Республика</b>	<b>Общественная организация «Республиканский правозащитный центр»</b> <b>Контактное лицо:</b> Кислов Евгений Владимирович, председатель 670031 г.Улан-Удэ, а/я 1128; тел./факс (3012) 42-71-50; e-mail: nnl2000@mail.ru
<b>Владимирская обл.</b>	<b>Владимирское региональное отделение Молодежного Союза Юристов</b> <b>Контактное лицо:</b> Картухин Вячеслав Юрьевич, председатель 600000 г.Владимир, ул.Годова Гора, 14, Юридический факультет ВГПУ; тел.(09222) 32-53-32, 33-80-30, факс 23-35-09; e-mail makarova80@mail.ru
<b>Волгоградская обл.</b>	<b>Волгоградское региональное отделение Молодежного Союза Юристов РФ</b> <b>Контактное лицо:</b> Еганян Альберт Суменович, председатель 400005 г.Волгоград, пр-т Ленина, 32, под. 6; тел.(8442) 32-87-85, 34-72-04, тел./факс 34-30-67, 32-81-40; e-mail alex-trifonov@mail.ru

**Вологодская обл.** Вологодская городская общественная организация – правозащитный центр «За гражданское общество»  
**Контактное лицо:** Шишмарева Лилия Ивановна, председатель  
 160034 г. Вологда, ул. Костромская, 24;  
 тел. (8172) 23-66-96 д., 79-64-11 (по вторникам), 72-61-33

**Воронежская обл.** Воронежское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»  
**Контактное лицо:** Рашевский Андрей Анатольевич, председатель  
 394000 г. Воронеж, ул. Цурюпы, 34, к. 308;  
 тел/факс (0732) 55-39-47; e-mail: mrg@pro.vrn.ru

**Дагестан, Республика** Общественная организация «Исследовательский центр по защите прав человека Республики Дагестан»  
**Контактное лицо:** Мамедова Майя Камзатовна, директор  
 367000 г. Махачкала, ул. Ленина, 117-16;  
 тел. (8722) 61-64-75, 67-88-15

**Еврейская автономная обл.** Ассоциация по защите прав и свобод человека в ЕАО «Эгида»  
**Контактное лицо:** Рынков Анатолий Ефимович, председатель  
 682200 г. Биробиджан, ул. Широкая, 70а, Пединститут, каб. 318;  
 тел. (42622) 6-13-66, 4-62-75, 4-01-46, факс 4-07-52;  
 e-mail: sgi@on-line.jar.ru

**Ивановская обл.** Ивановское областное общество прав человека  
**Контактное лицо:** Вальков Сергей Владимирович, председатель  
 153000 г. Иваново, ул. Зверева, 7/2-1, а/я 1047;  
 тел. (0932) 32-65-85, 32-93-67, 26-85-66;  
 e-mail: sergey@valkov.ufps.ipn.ru

**Ингушетия, Республика** Ингушское региональное отделение Молодежного союза юристов Российской Федерации  
**Контактное лицо:** Эсмурзиев Аслан Муссаевич, руководитель  
 366731 г. Назрань, ул. Тутаевой, 43а; тел. (87322) 2-54-30,  
 факс 6-32-27; e-mail: aslant\_esmurziev@mail.ru

**Иркутская обл.** Иркутский общественный благотворительный Фонд А. Любославского по защите прав и свобод человека  
**Контактное лицо:** Любославский Павел Александрович, руководитель  
 664011 г. Иркутск, ул. Сухэ-Батора, д. 10, к. 4-6;  
 тел. (3952) 34-32-92, 32-40-73; e-mail: formika@angara.ru

**Кабардино-Балкария, Республика** Республиканская общественная правозащитная организация «Правовед»  
**Контактное лицо:** Кетов Альберт Хамидович, председатель  
 360000 г. Нальчик, ул. Кабардинская, 155;  
 тел./факс (86622) 40-40-20, 44-13-40; e-mail: dari@kbsu.ru

**Калининградская обл.** Калининградская областная общественная организация защиты прав и свобод человека и гражданина  
**Контактное лицо:** Долгополов Борис Николаевич, председатель  
 236041 г. Калининград, ул. Артиллерийская 49-21;  
 тел. (0112) 32-17-99

**Калмыкия, Республика** Региональная общественная организация «Калмыцкий правозащитный центр»  
**Контактное лицо:** Атеев Семен Николаевич, руководитель  
 358003 г. Элиста, 2-й мкрн, 19-8;  
 тел. (84722) 4-19-03, 4-03-49; e-mail: ateev@infotecset.ru

**Калужская обл.** Обнинская региональная правозащитная группа  
**Контактное лицо:** Котляр Татьяна Михайловна, председатель  
 249020 Калужская обл., г. Обнинск, ул. О. Кошевого 19, кв. 1;  
 тел. (08439) 5-86-66;  
 e-mail: hrobn@glasnet.ru; craft@obninsk.ru

**Камчатская обл.** Общественная организация «Союз правозащитников»  
**Контактное лицо:** Ершов Виктор Викторович, президент  
 683031 г. Петропавловск-Камчатский, ул. Тушканова, 2;  
 тел./факс (41522) 2-44-07;  
 e-mail: brstr2@mail.kamchatka.ru

**Карачаево-Черкессия, Республика** Карачаево-Черкесское отделение Ставропольского регионального правозащитного центра  
**Контактное лицо:** Дакаев Беслан Султанович, руководитель  
 357100 г. Черкесск, ул. Первомайская, 20-23;  
 тел./факс (87822) 2-89-44 51-50-03, 24-25-14;  
 e-mail: denievvdc@itt.ct.ru

**Карелия, Республика** Карельская региональная общественная организация «Молодежный правозащитный союз»  
**Контактное лицо:** Пальцев Игорь Евгеньевич, председатель правления  
 185035 г. Петрозаводск, ул. Анохина, 26-14;  
 тел./факс (8142) 77-48-40, 77-00-49



**Кемеровская обл.** **Региональная общественная организация «Центр независимой журналистики Кузбасса»**  
**Контактное лицо:** Беседин Евгений Александрович, исполнительный директор  
650066 г.Кемерово, пр-т Октябрьский, 28–803;  
тел./факс: (3842) 52-99-03, 52-95-80, 52-15-22;  
e-mail: besedin@newsib.ru

**Кировская обл.** **Вятское отделение Межрегионального Центра прав человека**  
**Контактное лицо:** Головина Элеонора Дмитриевна, директор  
610007 г.Киров, ул.Тимиразева, 4-38;  
тел. (8332) 67-40-35

**Коми, Республика** **Комиссия по защите прав человека при Сыктывкарской общественной организации «Мемориал»**  
**Контактное лицо:** Сажин Игорь Валентинович, председатель  
167000 г.Сыктывкар, ул.Орджоникидзе, 33;  
тел. (8212) 21-58-09;  
e-mail memorial@komitex.ru

**Корякский автономный округ** **Общественная организация «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Корякского автономного округа»**  
**Контактное лицо:** Сидоренко Мария Христофоровна, руководитель  
684620 Камчатская обл., п.г.т. Палана, ул. Поротова, 22;  
тел./факс (41543) 3-26-90

**Костромская обл.** **Комитет по правам человека Костромской области**  
**Контактное лицо:** Готовцев Александр Николаевич, председатель  
156005 г.Кострома, ул.Свердлова, 82 – 20;  
д.тел.(0942) 51-86-57

**Краснодарский край** **Краснодарская городская общественная организация по защите прав человека**  
**Контактное лицо:** Козлов Владимир Николаевич, председатель  
350000 г.Краснодар, ул. Пушкина, 14;  
тел./факс (8612) 62-26-39, 58-32-93, 62-15-83;  
e-mail: kdarcpo@onlain.ru

**Красноярский край** **Красноярский региональный орган общественной самодеятельности «Общественный комитет по защите прав человека»**  
**Контактное лицо:** Горелик Александр Соломонович, председатель  
660099 г.Красноярск, ул. Маерчака, 6, к. 319;  
д.тел. (3912) 21-31-92, 22-64-47, 21-94-17, 21-16-75;  
e-mail: agorelik@krasline.ru

**Курганская обл.** **Курганский информационно-правозащитный Центр**  
**Контактное лицо:** Реньш Галина Андреевна, руководитель  
640023 г.Курган, а/я 1908; тел. (35222) 6-54-57

**Курская обл.** **Центрально-Черноземный исследовательский Центр по правам человека**  
**Контактное лицо:** Грачев Александр Алексеевич, директор  
305035 г.Курск, Дзержинского, 49а;  
тел.(07122) 2-67-21, факс 51-45-16;  
e-mail: hrkursk@glasnet.ru

**Липецкая обл.** **Липецкое общество прав человека**  
**Контактное лицо:** Гольдман Марк Соломонович, исполнительный директор  
398050 г.Липецк, пл.Победы, 8, к. 313;  
тел./факс (0742) 77-28-17, 77-05-77;  
e-mail: hrloph@lipetski.ru

**Магаданская обл.** **Магаданская группа Международного общества прав человека**  
**Контактное лицо:** Гридасов Виктор Кузьмич, руководитель  
685000 г. Магадан, ул. Пролетарская, 1а-19;  
тел. (41343) 2-99-66, 7-61-07

**Марий Эл, Республика** **Правозащитный центр Республики Марий Эл**  
**Контактное лицо:** Пайдоверова Надежда Михайловна, председатель  
424000 г.Йошкар-Ола, ул.Комсомольская, д.143;  
тел./факс (8362) 11-52-31, e-mail: hrmar@mari-el.ru

**Мордовия, Республика** **Мордовский республиканский правозащитный центр**  
**Контактное лицо:** Гусянников Василий Дмитриевич, председатель правления  
430000 г.Саранск, ул.Б.Хмельницкого, 36;  
тел.(8342) 33-35-97, факс 17-97-12;  
e-mail: sm297@saransk.sitek.net

**Московская обл.** **Московское областное региональное отделение Молодежного союза юристов Российской Федерации**  
**Контактное лицо:** Замышляев Дмитрий Владимирович, председатель, руководитель аппарата  
 125057 г.Москва, а/я 15;  
 тел./факс (095) 238-71-40, 238-49-89

**г.Москва** **Центр содействия международной защите**  
**Контактное лицо:** Москаленко Карина  
 103009 г.Москва, М.Кисловский пер. 7, стр. 1, пом. 22;  
 тел./факс (095) 291-10-74; e-mail: ipcentre@mtu-net.ru

**Российский исследовательский центр по правам человека**  
**Контактное лицо:** Таубина Наталья Евгеньевна, директор  
 101000 г.Москва, Лучников пер., 4, под.3, к.5;  
 тел. (095) 206-09-23, 206-88-53, факс (095) 206-88-53;  
 e-mail hrcenter@online.ru

**Правозащитная организация «Комитет за гражданские права»**  
**Контактное лицо:** Бабушкин Андрей Владимирович, председатель правления  
 129224 г.Москва, пр.Шокальского, д.61 корп.1;  
 тел./факс (095) 478-95-15; e-mail: comitet@cityline.ru

**Московская Хельсинкская группа**  
**Контактное лицо:** Алексеева Людмила Михайловна, председатель  
 103045 г.Москва, Б.Головин пер., д.22, стр.1;  
 тел./факс (095) 207-60-69; e-mail: mhg\_main@caravan.ru

**Мурманская обл.** **Мурманский центр по защите прав и свобод человека**  
**Контактное лицо:** Введенская Наталья Николаевна, руководитель  
 183038 г.Мурманск, ул. Самойловой, 1-41;  
 тел. (8152) 45-95-26

**Нижегородская обл.** **Региональная общественная организация «Нижегородское общество прав человека»**  
**Контактное лицо:** Таганкина Нина Александровна, председатель  
 603022 г.Нижний Новгород, Окский съезд, 2 к. 122; а/я 80;  
 тел.(8312) 30-07-14, 43-04-88; e-mail: hrmnov@glasnet.ru

**Новгородская обл.** **Региональный центр прав человека**  
**Контактное лицо:** Давыдовская Нэлли Георгиевна, сопредседатель  
 173004 г.Великий Новгород, ул.Мстинская, д.10/13 кв.24;  
 тел.(81622) 7-24-92, 3-95-45, 3-02-59, тел./факс 66-28-79, 2-69-10; e-mail: nika@mail.natm.ru

**Новосибирская обл.** **Межрегиональная общественная независимая организация «Правовое общество»**  
**Контактное лицо:** Кувшинов Андрей Геннадьевич, председатель  
 630000 г.Новосибирск, пр-т К. Маркса, 20, корп.5, ауд. 228а;  
 тел./факс (3832) 46-40-80, 46-42-66;  
 e-mail: pravo@mail.com, a505@ngs.ru

**Омская обл.** **Общественная организация «Омский областной комитет по правам человека»**  
**Контактное лицо:** Кузнецов Валентин Николаевич, руководитель  
 644024 г. Омск, пр-т К.Маркса, 4;  
 644000 г. Омск, ул. Фрунзе, 93, к. 304;  
 тел./факс (3812) 14-71-84

**Оренбургская обл.** **Оренбургский областной общественный фонд поддержки правозащитной деятельности**  
**Контактное лицо:** Шаповаленко Владислав Александрович, председатель фонда  
 460014 г. Оренбург, Алексеевский пер., 2-1;  
 тел. (3532) 41-03-62, 77-34-94, 41-35-60

**Орловская обл.** **Орловское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»**  
**Контактное лицо:** Краухин Дмитрий Александрович, директор  
 302027 г. Орел, а/я 5;  
 тел. (0862) 47-46-24, 41-60-01, тел./факс (08622) 6-46-86;  
 e-mail: unit-europe@mail.ru, united-europe@hotmail.ru

**Пензенская обл.** **Пензенское областное общественное правозащитное объединение**  
**Контактное лицо:** Дюльдин Виктор Гаврилович, председатель  
 440000 г. Пенза, ул. Кураева, 1;  
 440000 г. Пенза, ул. Кулакова, 1, а/я 203;  
 тел. (8412) 52-10-78

**Пермская обл.** **Пермский региональный правозащитный центр**  
**Контактное лицо:** Аверкиев Игорь Валерьевич, директор  
 614006 г.Пермь, ул.Куйбышева, д.14, к.203;  
 тел./факс (3422) 90-13-04, 90-14-18;  
 e-mail: prpc@perm.raid.ru; prpc@psu.ru

**Приморский край** **Общественная правозащитная организация «Юстус»**  
**Контактное лицо:** Парский Сергей Николаевич, руководитель  
 690000 г.Владивосток, пр-т Красного знамени, 114-251;  
 тел. (4232) 41-91-74; e-mail: justus@osi.dvgu.ru

**Псковская обл.** **Псковское региональное общественное движение «Вече»**  
**Контактное лицо:** Доновская Надежда Павловна, администратор  
 180016 г. Псков, ул. Киселева, 15/24;  
 тел. (8112) 46-61-95; e-mail: prodvech@ellink.ru

**Ростовская обл.** **Ростовская региональная общественная организация «Христиане против пыток и детского рабства»**  
**Контактное лицо:** Великоредчанин Станислав Чеславович, председатель  
 344006 г. Ростов-на-Дону, Греческий пер., 3 – 15;  
 тел. (8632) 39-94-12, 39-95-15, тел./факс 34-76-09, 64-17-06;  
 e-mail: hrrostov@donpac.ru

**Рязанская обл.** **Общественный центр «Открытое общество»**  
**Контактное лицо:** Сиваков Владимир Петрович, ответственный секретарь  
 390000 г. Рязань – центр, а/я 20;  
 тел./факс (0912) 77-51-17; e-mail: karta@glasnet.ru

**Самарская обл.** **Самарский региональный общественный фонд социально-информационных технологий «Самара – XXI век»**  
**Контактное лицо:** Юрин Сергей Викторович, председатель совета  
 443099 г. Самара, ул. Венцека, 38, к. 13, 16;  
 тел. (8462) 32-02-19; e-mail: locus@samara.ru

**г. Санкт-Петербург** **Общероссийская общественная организация «Российский комитет адвокатов в защиту прав человека»**  
**Контактное лицо:** Шмидт Юрий Маркович, председатель  
 191187 г. Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 14;  
 тел. (812) 279-03-71, 327-35-09

**Саратовская обл.** **Всероссийское правозащитное движение «За права человека»**  
**Контактное лицо:** Рейхель Валерий Владимирович, руководитель  
 410031 г. Саратов, ул. Первомайская, д. 78;  
 тел./факс (8452) 26-55-25, 52-56-42

**Сахалинская обл.** **Общественный правозащитный центр Сахалинской области**  
**Контактное лицо:** Каплий Нина Васильевна, председатель  
 693000 г. Южно-Сахалинск, ул. Ленина 283, а/я 17;  
 д.тел. (42422) 72-31-35, факс 74-20-00, 3-64-61;  
 e-mail: rightdefence@sakhalin.ru

**Свердловская обл.** **Общественное объединение «Сутяжник»**  
**Контактное лицо:** Беляев Сергей Иванович, руководитель  
 620072 г. Екатеринбург, Сиреневый бульвар, 1-313;  
 тел./факс (3432) 56-36-51; e-mail: beliaev@sutyajnik.ru

**Северная Осетия – Алания, Республика** **Северо-Осетинское региональное отделение Молодежного союза юристов Российской Федерации**  
**Контактное лицо:** Качмазов Олег Хазбиевич, председатель  
 362000 г. Владикавказ, ул. Московская, 54-157

**Смоленская обл.** **Смоленская общественная организация по защите прав человека «Справедливость»**  
**Контактное лицо:** Мацкевич Евгений Анатольевич, председатель  
**Контакты:** 214004 г. Смоленск, ул. Николаева 19А-35;  
 тел. (0812) 65-90-26

**Ставропольский край** **Общественная некоммерческая организация «Ставропольский региональный правозащитный центр» (СРПЦ)**  
**Контактное лицо:** Семенов Александр Федорович, директор  
 355006 г. Ставрополь-6, а/я 177;  
 тел./факс (8652) 28-08-09 д.; e-mail: hrc@iskra.stavropol.ru

**Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ** **Таймырская региональная общественная организация «Региональный центр прав человека»**  
**Контактное лицо:** Басова Наталья Владимировна, руководитель  
 663210 Красноярский край, г. Дудинка, ул. Дудинская, 13-520;  
 тел.: (39111) 5-84-57

**Тамбовская обл.** **Тамбовская правозащитная группа – Рабочая группа Российской секции МОПЧ**  
**Контактное лицо:** Помогаев Владислав Васильевич, координатор  
 392026 г. Тамбов, ул. Сенько, 24 – 53;  
 тел. (0752) 72-36-31, 24-44-87, 72-44-10;  
 e-mail: tpg-pvv@pochtamt.ru

**Татарстан, Республика** **Казанский общественный благотворительный фонд защиты прав и свобод человека и гражданина**  
**Контактное лицо:** Нуриев Рамиль Фаисович, президент  
 420094 г. Казань, ул. Короленко 44, оф. 13  
 тел. (8432) 36-93-01, 36-94-49

**Тверская обл.** **Тверская городская общественная организация «Студенческий правозащитный союз»**  
**Контактное лицо:** Конов Дмитрий Александрович, руководитель  
170000 г. Тверь, Свободный пер., 2;  
170000 г. Тверь, ул. Московская, 24/3;  
тел. (0822) 33-42-05 (доб. 18), 55-87-03, 31-96-10;  
e-mail: srdu@hptmts.tvcom.ru

**Томская обл.** **Томский исследовательский центр по правам человека**  
**Контактное лицо:** Кандыба Николай Вениаминович, руководитель  
634029 г. Томск, пер. Нахановича, 12;  
тел./факс (3822) 53-23-62; e-mail : hrc@extranet.ru

**Тульская обл.** **Тульская городская общественная правозащитная организация «За права человека»**  
**Контактное лицо:** Соколов Владимир Алексеевич, председатель правления  
300001 г. Тула, Епифанская, 125 – 71;  
д.тел./факс (0872) 42-63-39; e-mail ; topy-c@klax.tula.ru

**Тыва, Республика** **Республиканская общественная правозащитная организация «Чеди-Хаан»**  
**Контактное лицо:** Салчак Вячеслав Сюрюнович, председатель  
667000 Республика Тыва, г. Кызыл, ул. Ленина, к. 106;  
тел./факс (39422) 3-68-72, 3-72-26, 3-33-71

**Тюменская обл.** **Тюменское региональное отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»**  
**Контактное лицо:** Постников Вадим Васильевич, председателя  
625048 Тюмень, ул. Немцова, 105 к. 504;  
тел./факс (3452) 24-77-11, 40-17-34;  
e-mail: hrtyum@sibtel.ru

**Удмуртская Республика** **Ижевская местная общественная организация «Комитет по защите прав человека»**  
**Контактное лицо:** Горбунов Вячеслав Петрович, руководитель  
426000 г. Ижевск, ул. Орджоникидзе, 44-6;  
тел. (3412) 75-39-15

**Ульяновская обл.** **Ульяновская общественная организация «Правозащитный центр»**  
**Контактное лицо:** Колмакова Любовь Михайловна, председатель  
432063 г. Ульяновск, ул. Гончарова, 23;  
тел. (8422) 35-20-86, 31-27-68

**Хабаровский край** **Хабаровское региональное отделение движения «За права человека»**  
**Контактное лицо:** Бехтольд Александр Федорович, председатель  
680000 г. Хабаровск, ул. Фрунзе, 34, кв. 8;  
тел./факс (4212) 216649, 39-10-61;  
e-mail: amur@online.fareast.ru

**Хакасия, Республика** **Хакасский республиканский общественный правозащитный благотворительный фонд «Наше право»**  
**Контактное лицо:** Ищенко Александр Владимирович, директор  
655017 г. Абакан, а/я 46;  
тел./факс (39022) 6-42-17, 9-92-39;  
e-mail: our-right@mail.ru

**Ханты-Мансийский автономный округ** **Урайское городское отделение Общероссийского общественного движения «За права человека»**  
**Контактное лицо:** Смердов Сергей Дмитриевич, руководитель  
626310 Тюменская обл., г. Урай, мкрн 2, 102-9;  
тел./факс (34676) 2-21-20

**Челябинская обл.** **Челябинское городское общественное движение «Защита прав человека»**  
**Контактное лицо:** Суздалов Алексей Валерьевич, председатель  
454091 Челябинск, ул. Кирова, д. 167, кв. 21;  
д.тел. (3512) 66-69-52

**Чеченская Республика** **Комитет по правам человека Чеченской Республики**  
**Контактное лицо:** Ахмедуллаева Зална Шамиловна, руководитель  
364000 г. Грозный, ул. Косиора, 16-2

**Читинская обл.** **Центр поддержки гражданских инициатив**  
**Контактное лицо:** Савватеева Марина Львовна, председатель  
672090 г. Чита, Главпочтамт, а/я 461;  
тел. (3022) 26-56-08, факс 26-39-31;  
e-mail: csci@mail.cita.ru

Чувашская  
Республика

**Общественная организация Чувашской Республики  
«Комитет по защите прав человека»**  
**Контактное лицо:** Айвенов Петр Александрович,  
руководитель  
428000 г. Чебоксары, ул. Ленинградская, 16;  
тел./факс (8352) 62-62-85; e-mail: ayven@cbx.ru

Эвенкийский ав-  
тономный округ

**Местное отделение Ассоциации коренных малочислен-  
ных народов Севера «Арун» («Возрождение») Байкит-  
ского района Эвенкийского автономного округа**  
**Контактное лицо:** Миронова Галина Серкаловна,  
руководитель  
648000 Красноярский край, Байкитский район, с. Байкит,  
ул. Увачана, 7

Ямало-Ненецкий  
автономный округ

**Ямало-Ненецкий региональный правозащитный центр**  
**Контактное лицо:** Емельянова Евгения Валентиновна,  
руководитель  
626726 г. Ноябрьск, ул. Республики, 26-218;  
тел./факс (34564) 2-32-49; e-mail: pravosaver@aport2000.ru

Ярославская обл.

**Ярославское областное общественное учреждение «Пра-  
возащитный центр»**  
**Контактное лицо:** Сторожев Валерий Анатольевич,  
директор  
150000 г. Ярославль, ул. Республиканская, д. 70, комн. 5;  
тел./факс (08533) 22-50-23, 30-37-92;  
e-mail: rhrc@yaroslavl.ru

## Документ 8

### Защита прав человека: Интернет-ресурсы

Еще в начале девяностых годов перед каждым, столкнувшимся с нарушением своих прав и желающим грамотно их защитить, вставал ряд проблем, которые часто оказывались непреодолимыми. Требовалось выяснить, какими нормативными актами регулируется вопрос, получить тексты необходимых документов (которые есть не в каждом магазине и не в каждой библиотеке), найти специалиста, способного грамотно их истолковать, возможно, заплатить ему за консультацию... В большинстве случаев это автоматически влекло серьезные затраты времени и средств, и результат этих усилий был непредсказуем. Немногочисленные правозащитные организации, созданные в основном в крупных городах, были малоизвестны широкой общественности и не могли существенно повлиять на общую картину.

Положение изменилось с появлением Интернета. Теперь каждый пользователь Всемирной сети за несколько минут и символическую сумму может найти информацию, на поиск которой еще несколько лет назад требовались недели времени и настойчивость, граничащая с одержимостью. Многие государственные органы уже сейчас имеют в Интернете свои представительства (сайты), на которых всем желающим доступны их нормативные акты. На сайтах неправительственных организаций часто приводятся советы и рекомендации тем, кто решился защитить свои права. Доступ на сайты НПО открыт, информация предоставляется бесплатно. Иногда на сайтах НПО можно найти малоизвестные юридические документы или даже ознакомиться с судебными решениями. Свои сайты есть и у международных организаций. К сожалению, большинство из них на момент подготовки книги не имеет полноценной русскоязычной версии. Хотелось бы надеяться, что появление материалов на русском языке на сайтах международных организаций – вопрос времени.

Интернет предоставляет не только возможность пассивного знакомства с информацией. Вы можете найти человека, разбирающегося именно в вашей проблеме, в какой бы точке мира

он ни находился, и вступить с ним в контакт. Помимо сайтов, много пользы могут принести разного рода дискуссионные группы (форумы, списки рассылки, доски объявлений и т.п.)

Электронная почта – еще один инструмент Интернета – за считанные минуты позволит вам связаться с этим человеком и оперативно уточнить тот или иной вопрос. Наконец, разрешив свою проблему, вы можете сами создать свой сайт в Интернете и поделиться своим опытом со всеми желающими, независимо от того, где они живут.

Таким образом, уже сейчас можно квалифицированно подготовить жалобу на то или иное нарушение прав человека, не имея никаких источников информации, помимо Интернета. Это значит, что такие важные прежде факторы, как укомплектованность местной библиотеки или размер оплаты юридической консультации, становятся в этом случае абсолютно несущественными.

Для многих неправительственных организаций Интернет давно стал основным средством связи, значительно снизив их почтовые и телефонные расходы. Такие НПО смогли резко расширить круг своих контактов и повысить вследствие этого свою жизнеспособность. Со временем роль и возможности Интернета будут только возрастать, поэтому его активное использование должно стать неотъемлемой частью работы любой организации.

На сегодняшний день в России создано и поддерживается несколько десятков сайтов правозащитных НПО. В этой главе собраны лишь те адреса ресурсов Интернета, которые имеют прямое отношение к вопросам защиты прав человека и обращение к которым поможет вам в практической работе. На момент подготовки книги к печати все эти адреса были действующими, однако во Всемирной Сети все меняется очень быстро, поэтому нет никакой гарантии, что тот или иной из приведенных адресов не окажется рано или поздно устаревшим. Тем не менее большинство адресов (и организаций, их поддерживающих) стабильны на протяжении уже длительного времени, и вам не составит труда найти новый адрес, даже если прежний в тот или иной момент окажется устаревшим.

## **Международные организации**

Организация Объединенных Наций

**<http://www.un.org/russian/>**

*Русскоязычный раздел сайта ООН содержит тексты более 60 основных международных документов по правам человека, а также предоставляет доступ к текстам всех резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, принятых за последние годы, на английском и французском языках.*

Сайт Верховного комиссара ООН по правам человека

**<http://www.unhchr.ch/>**

*На сайте наиболее полно освещена деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека, хотя его русскоязычная версия, к сожалению, пока не создана. Доступны все открытые документы органов ООН по правам человека за последнее время, в частности, доклады государств и заключительные замечания по ним комитетов. Можно ознакомиться со статистикой сообщений (жалоб), а также воспользоваться образцом анкеты для представления такого сообщения.*

ЮНЕСКО

**<http://www.unesco.org/general/rus/>**

*Сайт предоставляет русскоязычный интерфейс к документам, небольшая часть которых доступна на русском языке. В частности, на сайте размещены описание и текст процедуры рассмотрения жалоб, утвержденной Исполнительным Советом ЮНЕСКО (Решение 104 EX/3.3).*

Совет Европы

**<http://www.coe.int/T/R/default2.asp>**

*Сайт предоставляет доступ ко всем текстам договоров Совета Европы и данным об их ратификации. Открыта для пользования электронная база данных по судебным прецедентам Европейского Суда по пра-*

*вам человека. Доступна также информация о деятельности Совета Европы и его структур в этой области. Большая часть информации представлена только на английском и французском языках.*

Информационный центр Совета Европы в Российской Федерации  
**<http://www.coe.ru/>**

*На сайте находятся тексты многих международных договоров Совета Европы на русском языке, а также рекомендации по подаче жалобы в Европейский Суд по правам человека.*

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
**<http://www.osce.org/>**

*Сайт позволяет узнать о текущей деятельности Организации и ее органов, ознакомиться с рядом публикаций ОБСЕ и другой информацией. Часть информации представлена на русском языке.*

### **Государственные органы Российской Федерации**

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации  
**<http://ombudsman.gov.ru/>**

*На сервере размещена информация об институте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, истории его формирования, компетенции Уполномоченного, основных направлениях и результатах деятельности Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав граждан, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.*

Конституционный Суд Российской Федерации  
**<http://ks.rfnet.ru/>**

*Сайт позволяет ознакомиться с правовыми основами деятельности Конституционного Суда, а также с полными текстами всех его постановлений и с порядком обращения в Суд.*

Верховный Суд Российской Федерации  
**<http://www.supcourt.ru/>**

*На сайте доступны нормативные акты о судебной системе России, постановления Пленума Верховного Суда РФ с 1992 года по настоящее время, материалы Бюллетеня Верховного Суда, текущий список дел, назначенных к рассмотрению коллегиями, определения Кассационной коллегии с 1999 г., другие материалы.*

Президент Российской Федерации  
**<http://president.kremlin.ru/>**

*Посетители сайта могут познакомиться со многими выступлениями Президента России, сообщениями его пресс-службы, подписанными Указами, а также получить представление о структуре его Администрации.*

Комиссия по правам человека при Президенте РФ  
**<http://www.h-rights.ru/>**

*Размещена информация о деятельности Комиссии, документы по правам человека, лента новостей, список правозащитных организаций, литература и другие материалы.*

Государственная Дума РФ  
**<http://www.duma.gov.ru/>**

*На сайте можно получить информацию о текущей работе Государственной Думы и законодательном процессе. Доступ к нормативной базе в настоящее время не обеспечивается.*

Совет Федерации РФ

<http://www.council.gov.ru/>

*Доступна следующая информация о верхней палате российского парламента: общие сведения, состав и структура, руководство, законодательная деятельность, информация служб. Один из разделов сайта посвящен обзору обращений граждан.*

Правительство РФ

<http://www.government.gov.ru/>

*На сайте содержатся сведения обо всех органах исполнительной власти Российской Федерации, а также информация пресс-центра Правительства. Последнее время размещаются также принятые Правительством постановления, причем часто до их официального опубликования.*

МИД России

<http://www.mid.ru/>

*Сайт предоставляет доступ к базе данных «Россия в системе международных отношений», ряд разделов которой посвящен правам человека. В частности, по адресу <http://www.in.mid.ru/ns-dgrpch.nsf/pchconv> размещаются тексты докладов Российской Федерации в договорные органы ООН.*

### **Международные неправительственные организации**

«Международная амнистия»

<http://www.amnesty.org/>

*На сайте доступна информация об организации и ее текущих акциях и кампаниях по защите политических заключенных, а также библиотека документов и отчетов «Международной Амнистии». Некоторые материалы размещаются на русском языке.*

Human Rights Watch

<http://www.hrw.org/russian/>

*Основная цель сайта – отражение позиции международной неправительственной организации по актуальным проблемам нарушений прав человека. Сайт содержит документы организации (пресс-релизы, доклады, открытые письма и пр.), в том числе и на русском языке.*

Международная Хельсинкская федерация

<http://www.ihf-hr.org/>

*На сайте можно познакомиться с обращениями, заявлениями, докладами о нарушениях прав человека, а также с деятельностью Федерации и Хельсинкских комитетов на местах.*

### **Неправительственные организации России**

Антимилитаристская радикальная ассоциация

<http://www.ara.ru/>

*Один из ведущих сайтов России, посвященных отказу от военной службы по убеждениям. В разделе «Отказчику» собраны подробные рекомендации по этому вопросу. Приведены образцы заявлений и жалоб. Доступны консультации специалистов прямо на сайте АРА, а также ряд документов.*

Гражданская комиссия по правам человека

<http://www.cchr.ru/>

*Сайт посвящен основному предмету беспокойства Комиссии – психиатрическим нарушениям в области прав человека. На сайте приведены статьи на эту тему, материалы дела против общества «Сэнтуар». Деятельность данной комиссии строится на философии Л.Рона Хаббарда.*



Институт прав человека (С.А.Ковалев)

<http://www.hrights.ru/>

*В разделе «Нормативные акты» на сайте представлен ряд международных и российских документов по правам человека, в частности, тексты Конституций и Уставов субъектов Федерации, а также некоторые законы. Доступна электронная версия «Российского бюллетеня по правам человека» где можно найти теоретические и практические материалы по защите прав человека.*

Международное историко-просветительское, правозащитное и благотворительное общество «Мемориал»

<http://www.memo.ru/>

*Среди подразделов сайта – история репрессий и диссидентского движения, новости, информация о правозащитной деятельности общества, библиография.*

Московская школа прав человека

<http://www.mshr.ru/>

*Сайт предоставляет доступ к ряду нормативных актов по правам человека, документам Комиссии по правам человека при Президенте РФ, докладом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Особое место уделено обучению правам человека, демократии и культуре мира.*

Музей и общественный центр имени Андрея Сахарова

<http://www.sakharov-center.ru/>

*Сайт позволяет очень подробно познакомиться с текущей деятельностью и проектами Центра, однако не содержит материалов по защите прав человека.*

Нижегородское общество прав человека

<http://www.uic.nnov.ru/hrnnov/rus/nnsnr/>

*На сайте размещена информация общественной приемной, материалы Информационно-аналитического центра, выпуски газеты «Право-защита» и другие сведения.*

Общественная организация «Правовое общество»

<http://pravo.org.ru/>

*Сайт посвящен главным образом вопросам призыва на военную службу, однако могут быть даны консультации и по другим вопросам. Дана полезная тематическая подборка нормативных актов и документов.*

Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия

<http://www.prison.org/>

*На сайте Центра подробно описан порядок обжалования арестов в суде, образцы жалоб, заявлений и ходатайств. Существуют отдельные разделы «Детская комната» и «Особенности ответственности и наказания несовершеннолетних».*

Эколайн

<http://www.ecoline.ru/>

*Сайт содержит информацию о членах Социально-экологического союза, его истории, программах, кампаниях; новости и бюллетени, источники информации по проблемам охраны окружающей среды и развития третьего сектора в России и СНГ, базы данных по экологическим организациям и источникам их финансирования.*

### **Интернет-проекты**

Информационный сервер Human Rights Online

<http://www.hro.org/>

*Ведущий сайт России по правозащитной тематике. Предоставляет доступ к российским и международным документам по правам человека, а также докладом неправительственных организаций по правам человека; содержит список более 450 правозащитных организаций России. Кроме этого, доступны статьи*

*по этой теме, информация о правозащитных периодических изданиях и литературе, словарь по правам человека и другие материалы. Представлена электронная версия журнала «Правозащитник». Сайт поддерживает информацию о деятельности двадцати правозащитных НПО.*

Human Rights International

<http://www.hri.ru/>

*Сайт посвящен международным механизмам защиты прав человека. На нем размещена большая подборка текущих документов международных организаций по правам человека на русском языке, а также справочная информация.*

Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика

<http://www.echr.ru/>

*Сайт разработан компанией «Гарант» при поддержке Совета Европы. На нем представлены избранные решения Европейского Суда по правам человека на русском языке, а также текущая информация на эту тему.*

Открытая женская линия

<http://www.owl.ru/>

*Наиболее разработанный российский сайт, посвященный проблемам женщин. Международные и российские документы, доклады о положении женщин, виртуальный документационный центр «Права и возможности женщин», женское движение, гендерные исследования, другие вопросы.*

Авторское право

<http://www.copyrighter.ru/>

*На сайте могут найти всю необходимую и самую полезную информацию по авторскому праву авторы, пользователи и просто интересующиеся.*

Всероссийская книга жалоб

<http://kaktak.narod.ru/>

*Из рекламы сайта: «Если ваши права были нарушены, вы стали свидетелем несправедливости, беззакония или глупости, пишите. Пишите подробно, указывая место, время, обстоятельства. Мы предадим гласности вашу историю. Незамедлительно. Обращения будут сопровождаться комментариями специалистов».*

Балтия: права человека

<http://www.dol.ru/users/lawass/>

*Целью сайта является доведение до мирового сообщества информации о положении русскоязычного населения в странах Балтии. Здесь можно найти конкретные факты, а также их правовую оценку, данную специалистами неправительственной организации «Правовая Ассамблея».*

Международные суды

<http://www.worldcourts.com/>

*Сайт предоставляет интересную информацию об истории и текущей деятельности Европейского суда по правам человека, а также нормативные акты, некоторые статистические материалы и прецеденты.*

Нелегалы Москвы – о правах человека в Москве

<http://nelegal.ru>

*Сайт посвящен свободе передвижения и ее ограничениям в Москве. На сайте можно ознакомиться с полным текстом книги «Как прописаться в Москве по суду». Советы «нелегалам», вопросы и ответы, нормативные акты, телефоны правозащитных организаций.*

Правозащитный сайт «Право имею»

<http://pi.agava.ru/>

*На сайте можно получить консультации по широкому кругу вопросов, познакомиться с сообщениями Агентства судебной информации, подборкой решений судов, а также некоторыми методическими материалами.*

Сайт «Права и дети в Интернете»

**<http://school-sector.relarn.ru/prava/>**

*Словарь некоторых терминов, правовые консультации в рубрике «Адвокат для ребят», полный текст Конвенции о правах ребенка, комментарии и разъяснения российских нормативных актов, ответы специалистов на вопросы детей и подростков в разделе «Очная ставка», «телефоны доверия» в ряде городов России, статистические данные, другая информация.*

Форум «Наши права»

**<http://www.russ.ru/cgi-bin/prav.pl>**

*Постоянная дискуссия о правах человека, их реализации и нарушениях.*

Форум переселенческих организаций

**<http://www.migrant.ru>**

*В составе Форума – более 200 организаций из 50 регионов РФ и трех стран бывшего СССР. Они объединяют более 100 тыс. вынужденных переселенцев.*

## **Пресса**

«Российская газета»

**<http://www.rg.ru>**

Колокол.Ру

**<http://www.kolokol.ru>**

«Тум-балалайка» – антифашистская газета

**<http://igel.da.ru>**

«Защита прав и свобод человека»

**<http://zashita.newmail.ru>**

## **Поисковые системы**

Google

**<http://www.google.com/>**

Rambler

**<http://www.rambler.ru/>**

Апорт

**<http://www.aport.ru/>**

Яндекс

**<http://www.yandex.ru/>**

Каталог некоммерческих организаций России и СНГ

**<http://www.ngo.ru/>**

## IX. ВЫВОДЫ: ВОЗРАСТАЮЩАЯ РОЛЬ НПО В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

За последние 50 лет произошел резкий рост числа неправительственных организаций по содействию и защите прав человека. Во время составления Всеобщей декларации прав человека в этот процесс было вовлечено 15 НПО с консультативным статусом. В 1993 г. приблизительно 1,5 тыс. НПО участвовали во Всемирной конференции по правам человека в Вене. Тео ван Бовен, бывший Директор Центра ООН по правам человека, оценил это широкое движение как одно из наиболее важных и обнадеживающих событий после второй мировой войны: «появление всех этих организаций на международной арене и их деятельность, охватившая многие нации на всех пяти континентах, в Африке, Азии, Америке с Севера на Юг, Австралии и Европе – нечто большее, чем символическое свидетельство универсальности компонентов прав человека. Это развитие составляет основу движения прав человека. Без усилий и вклада этого движения глобальная ситуация с правами человека была бы более плачевной». Вызывает большое удовлетворение, что Генеральная Ассамблея ООН приняла 9 декабря 1998 г. после почти пятнадцати лет трудных и длительных переговоров Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Этот документ составляет сам по себе достойную веху, знаменовавшую пятидесятилетие Всеобщей декларации прав человека, и может стать эффективным инструментом в руках всех тех, кто защищает права человека, часто в условиях риска.

Признавая, что в нынешнюю эпоху, на пороге XXI века, НПО стали важными участниками международной жизни, Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан отметил, что «...в течение прошедшего десятилетия организации гражданского общества играли все более видную роль в содействии разработке и осуществлению программ Организации Объединенных Наций... Организации гражданского общества сейчас больше, чем когда-либо ранее, готовы к формированию коалиций, к организаторской деятельности и мобилизации в глобальных масштабах».

## X. ПРИЛОЖЕНИЯ

### X.1 Хронологический перечень международных документов по правам человека<sup>1</sup>

- 1945 Устав ООН (1945)
- 1948 Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (1951)
- 1948 Всеобщая декларация прав человека
- 1949 Конвенция МОТ (№ 98) о свободе ассоциации и защите права на организацию (1951)
- 1949 Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1951)
- 1950 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1953)
- 1951 Конвенция МОТ (№ 100) о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (1953)
- 1951 Конвенция о статусе беженцев (1954)
- 1952 Конвенция о политических правах женщины (1954)
- 1953 Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве, подписанную в Женеве 25 сентября 1926 г. (1953)
- 1954 Конвенция о статусе апатридов (1960)
- 1955 Минимальные стандартные правила обращения с заключенными
- 1956 Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1957)
- 1957 Конвенция о гражданстве замужней женщины (1958)
- 1957 Конвенция МОТ (№ 105) об упразднении принудительного труда (1959)
- 1958 Конвенция МОТ (№ 111) о дискриминации в области труда и занятий (1960)

<sup>1</sup> Слева от названия документа указан год его принятия, справа (в скобках) – год его вступления в силу.

1959 Декларация прав ребенка  
1960 Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам  
1960 Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1962)  
1961 Европейская социальная хартия (1965)  
1962 Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (1964)  
1963 Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации  
1965 Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1969)  
1966 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1976)  
1966 Международный пакт о гражданских и политических правах (1976)  
1966 Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (1976)  
1966 Протокол, касающийся статуса беженцев (1967)  
1967 Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин  
1968 Воззвание Тегеранской конференции  
1968 Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества (1970)  
1969 Декларация социального прогресса и развития  
1973 Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него (1976)  
1974 Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания  
1974 Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах в период вооруженных конфликтов  
1975 Декларация о правах инвалидов  
1975 Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания  
1978 Декларация о расе и расовых предрассудках  
1979 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1981)

1981 Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений  
1984 Декларация о праве народов на мир  
1984 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1987)  
1985 Международная конвенция против апартеида в спорте  
1986 Декларация о праве на развитие  
1987 Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1989)  
1989 Конвенция МОТ (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (1991)  
1989 Конвенция о правах ребенка (1990)  
1989 Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (1991)  
1990 Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (2003)  
1992 Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам  
1992 Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений  
1992 Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1998)  
1993 Венская декларация и Программа действий  
1994 Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1998)  
1996 Европейская социальная хартия (пересмотренная) (1999)  
1998 Римский Статут Международного уголовного суда (2002)  
1998 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы

- 1999 Конвенция МОТ (№ 182) о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (2000)
- 1999 Факультативный протокол к Конвенции по предотвращению всех форм дискриминации в отношении женщин (2000)
- 2000 Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка о вовлечении детей в вооруженные конфликты (2002)
- 2000 Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии (2002)

## **Х.2 Устав Организации Объединенных Наций [Извлечение]**

### **МЫ, НАРОДЫ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ПРЕИСПОЛНЕННЫЕ РЕШИМОСТИ**

избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций, и создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права, и содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе,

### **И В ЭТИХ ЦЕЛЯХ**

проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи, и объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности, и обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе, как в общих интересах, и использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов,

### **РЕШИЛИ ОБЪЕДИНИТЬ НАШИ УСИЛИЯ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЭТИХ ЦЕЛЕЙ.**

Согласно этому наши соответственные правительства через представителей, собравшихся в городе Сан-Франциско, предъявивших свои полномочия, найденные в надлежащей форме, согласились принять настоящий Устав Организации Объединенных Наций и настоящим учреждают международную организацию под названием «Объединенные Нации».

### **Статья 1**

Организация Объединенных Наций преследует Цели:

(...)

3. Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка, религии, и

(...)

### **Статья 13**

1. Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях:

(...)

b) Содействовать международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

(...)

### **Статья 55**

С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружеских отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует:

(...)

c) Всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

### **Статья 56**

Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55.

### **Статья 68**

Экономический и Социальный Совет создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека, а также такие другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций.

### **Статья 76**

Основные задачи системы опеки, в соответствии с Целями Организации Объединенных Наций, изложенными в статье 1 настоящего Устава, состоят в том, чтобы:

(...)

c) Поощрять уважение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка, религии, и поощрять признание взаимозависимости народов мира;

(...)

### **Х.3 Всеобщая декларация прав человека**

Принята и провозглашена резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.

#### **ПРЕАМБУЛА**

*Принимая во внимание*, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; и

*принимая во внимание*, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

*принимая во внимание*, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

*принимая во внимание*, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

*принимая во внимание*, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

*принимая во внимание*, что государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; и

*принимая во внимание*, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства,

*Генеральная Ассамблея*

*провозглашает* настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению путем национальных и международных прогрессивных мероприятий всеобщего и эффективного признания и осу-

ществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

#### **Статья 1**

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

#### **Статья 2**

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо ограниченной в своем суверенитете.

#### **Статья 3**

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

#### **Статья 4**

Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех видах.

#### **Статья 5**

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию.

#### **Статья 6**

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.



### **Статья 7**

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

### **Статья 8**

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

### **Статья 9**

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

### **Статья 10**

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

### **Статья 11**

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

### **Статья 12**

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

### **Статья 13**

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.
2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

### **Статья 14**

1. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.
2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неapolитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

### **Статья 15**

1. Каждый человек имеет право на гражданство.
2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

### **Статья 16**

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать свою семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.
2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.
3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

### **Статья 17**

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.
2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

### **Статья 18**

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков.

### **Статья 19**

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

### **Статья 20**

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

### **Статья 21**

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должны быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования.

### **Статья 22**

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

### **Статья 23**

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.
2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.
3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.
4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

### **Статья 24**

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

### **Статья 25**

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.
2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

## **Статья 26**

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

## **Статья 27**

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

## **Статья 28**

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

## **Статья 29**

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

## **Статья 30**

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

#### **Х.4 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы**

*Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 г.*

*Генеральная Ассамблея,*

*подтверждая* важное значение соблюдения целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций для поощрения и защиты всех прав человека и основных свобод всех лиц во всех странах мира,

*подтверждая* также важное значение Всеобщей декларации прав человека и Международных пактов о правах человека как основных элементов международных усилий по содействию всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод и важное значение других договоров о правах человека, принятых в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также на региональном уровне,

*подчеркивая,* что все члены международного сообщества должны, совместно и по отдельности, выполнять свое торжественное обязательство по поощрению и содействию уважению прав человека и основных свобод для всех без какого бы то ни было различия, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, и подтверждая особое значение обеспечения международного сотрудничества для выполнения этого обязательства в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций,

*признавая* важную роль международного сотрудничества и ценную работу отдельных лиц, групп и ассоциаций по содействию эффективному устранению всех нарушений прав человека и основных свобод народов и отдельных лиц, в том числе массовых, грубых или систематических нарушений, таких как нарушения, которые являются результатом апартеида, всех форм расовой дискриминации, колониализма, иностранного господства или оккупации, агрессии или угроз национальному суверенитету, национальному единству или территориальной целостности, а также результатом отказа признать право народов на самоопределение и право каждого народа на осуществление полного суверенитета над своими богатствами и природными ресурсами,

*признавая* взаимосвязь между международным миром и безопасностью и осуществлением прав человека и основных свобод и соз-

навая, что отсутствие международного мира и безопасности не является оправданием их несоблюдения,

*вновь заявляя,* что все права человека и основные свободы являются универсальными, неделимыми и взаимозависимыми и взаимосвязанными и должны поощряться и осуществляться на справедливой и равноправной основе без ущерба для осуществления каждого из этих прав и свобод,

*подчеркивая,* что основная ответственность и обязанность поощрять и защищать права человека и основные свободы лежит на государстве,

*признавая* право и обязанность отдельных лиц, групп и ассоциаций поощрять уважение и содействовать более глубокому осмыслению прав человека и основных свобод на национальном и международном уровнях,

*заявляет:*

#### **Статья 1**

Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях.

#### **Статья 2**

1. Каждое государство несет основную ответственность и обязанность защищать, поощрять и осуществлять все права человека и основные свободы, в частности путем принятия таких мер, какие могут потребоваться для создания всех необходимых условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под его юрисдикцией, индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике.

2. Каждое государство принимает такие законодательные, административные и иные меры, какие могут оказаться необходимыми для обеспечения эффективных гарантий прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации.

#### **Статья 3**

Внутреннее законодательство, согласующееся с Уставом Организации Объединенных Наций и другими международными обязательствами государства в области прав человека и основных свобод, образует юридические рамки, в которых должны осуществляться и обеспечи-

ваться права человека и основные свободы и в которых должна проводиться вся упомянутая в настоящей Декларации деятельность по поощрению, защите и эффективному осуществлению этих прав и свобод.

#### **Статья 4**

Ничто в настоящей Декларации не может толковаться как наносящее ущерб или противоречащее целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций либо как ограничивающее или умаляющее положения Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов о правах человека и других международных договоров и обязательств, применимых в этой области.

#### **Статья 5**

В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:

- a) проводить мирные встречи или собрания;
- b) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности;
- c) поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями.

#### **Статья 6**

Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:

- a) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;
- b) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;
- c) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства.

#### **Статья 7**

Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, развивать и обсуждать новые идеи и принципы, касающиеся прав человека, и добиваться их признания.

#### **Статья 8**

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел.

2. Это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод.

#### **Статья 9**

1. При осуществлении прав человека и основных свобод, включая поощрение и защиту прав человека, упомянутых в настоящей Декларации, каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на пользование эффективными средствами правовой защиты и на защиту в случае нарушения этих прав.

2. С этой целью каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее безотлагательное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа, в соответствии с законом, решение, предусматривающее меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки.

3. С этой же целью каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет, в частности, право:

- a) в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов подавать жалобы или иные соот-

ветствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки;

- b) присутствовать на открытых слушаниях, разбирательствах и судебных процессах с целью сформировать свое мнение об их соответствии национальному законодательству и применимым международным обязательствам и принципам;
- c) предлагать и предоставлять профессиональную квалифицированную правовую помощь или иные соответствующие консультации и помощь в деле защиты прав человека и основных свобод.

4. С этой же целью и в соответствии с применимыми международными договорами и процедурами каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к международным органам, обладающим общей или специальной компетенцией получать и рассматривать сообщения по вопросам прав человека и основных свобод, а также поддерживать с ними связь.

5. Государство проводит незамедлительное и беспристрастное расследование или обеспечивает проведение расследования всякий раз, когда имеются разумные основания полагать, что на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, произошло нарушение прав человека и основных свобод.

## Статья 10

Никто не должен участвовать, посредством действия или несовершения требуемого действия, в нарушении прав человека и основных свобод и никто не может подвергаться какому-либо наказанию или преследованию за отказ от участия в этом.

## Статья 11

Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на законном основании заниматься своим родом деятельности или работать по профессии. Каждый, кто по роду своей профессии может влиять на человеческое достоинство, права человека и основные свободы других лиц, должен уважать эти права и свободы и соблюдать соответствующие национальные и международные стандарты поведения или этики, которые связаны с родом занятий или профессией.

## Статья 12

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, участвовать в мирной деятельности, направленной против нарушений прав человека и основных свобод.

2. Государство принимает все необходимые меры в целях обеспечения защиты, с помощью компетентных органов, любого человека, выступающего индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации де-факто или де-юре, давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его или ее прав, упомянутых в настоящей Декларации.

3. В этой связи каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на эффективную защиту национального законодательства в случае принятия ответных мер или выступлений с использованием мирных средств против деятельности или действий, вменяемых государству, результатом которых являются нарушения прав человека и основных свобод, а также против актов насилия, совершаемых группами или отдельными лицами и затрагивающих осуществление прав человека и основных свобод.

## Статья 13

Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации.

## Статья 14

1. Государство несет ответственность за принятие законодательных, судебных, административных или иных надлежащих мер в целях содействия пониманию всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, своих гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.

2. Такие меры включают, в частности:

- a) публикацию и широкое распространение национальных законов и положений, а также основных применимых международных договоров о правах человека;
- b) полный и равный доступ к международным документам в области прав человека, включая периодические доклады государства органам, учрежденным на основании междуна-

родных договоров о правах человека, участником которых оно является, а также краткие отчеты об обсуждениях и официальные доклады этих органов.

3. Государство обеспечивает и поддерживает, когда это необходимо, создание и развитие новых независимых национальных учреждений по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод на всей территории, находящейся под его юрисдикцией, таких как омбудсмены, комиссии по правам человека или любые другие формы национальных учреждений.

### **Статья 15**

Государство несет ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека.

### **Статья 16**

Отдельные лица, неправительственные организации и соответствующие учреждения играют важную роль в содействии более глубокому пониманию общественностью вопросов, связанных со всеми правами человека и основными свободами, посредством такой деятельности, как образование, профессиональная подготовка и исследования в этих областях в целях обеспечения, в частности, более глубокого понимания и укрепления терпимости, мира и дружественных отношений между государствами и между всеми расовыми и религиозными группами, с учетом различных особенностей, характерных для обществ и коллективов, в которых они осуществляют свою деятельность.

### **Статья 17**

При осуществлении прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации, каждый человек, действующий индивидуально или совместно с другими, подвергается только таким ограничениям, которые согласуются с соответствующими международными обязательствами и которые установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

### **Статья 18**

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом и в обществе, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. Отдельным лицам, группам, учреждениям и неправительственным организациям надлежит играть важную роль и нести ответственность в деле обеспечения демократии, поощрения прав человека и основных свобод и содействия поощрению и развитию демократических обществ, институтов и процессов.

3. Аналогичным образом им надлежит играть важную роль и нести ответственность в деле содействия, в соответствующих случаях, поощрению прав каждого человека на социальный и международный порядок, при котором могут быть полностью реализованы права и свободы, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и других договорах в области прав человека.

### **Статья 19**

Ничто в настоящей Декларации не может толковаться как означающее, что какое-либо лицо, группа или орган общества или какое-либо государство имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на ликвидацию прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации.

### **Статья 20**

Ничто в настоящей Декларации не может также толковаться как разрешающее государствам поддерживать и поощрять деятельность отдельных лиц, групп лиц, учреждений или неправительственных организаций, противоречащую положениям Устава Организации Объединенных Наций.

## Х.5 Некоторые российские документы

### Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации

*Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26.02.1997 № 1-ФКЗ*..... 400

### Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан

*Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 (с изменениями на 14 декабря 1995 года)* ..... 414

### О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан (в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 № 1662-Х) (с изменениями на 2 февраля 1988 г.)

*Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII*..... 420

### О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан

*Указ Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1983 № 9779-Х*..... 427

### О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации

*Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 864* ..... 429

### Перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования

*Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации 12 февраля 2003 г. № 98*..... 431

### Об обращениях граждан

*Закон города Москвы от 18.06.1997 № 25, с изменениями на 21 июня 2000 г.* ..... 439

### По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А.Кехмана

*Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.02.2000 № 3-П* ..... 454

### О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику

*Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 18.04.1986 № 9* ..... 463

### О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц

*Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.1992 № 14 (в ред. постановления Пленума № 11 от 21 декабря 1993 года)* ..... 467

### О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан

*Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.1993 № 10 (с изменениями на 24 апреля 2002 г.)* ..... 468

### О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия

*Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8* ..... 477

### Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина

*Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 22.05.1996 № 30* ..... 487

### Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации

*Утверждена Приказом Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. № 80* ..... 494



**Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями**  
*Указание Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 17.11.2002 № 74*..... 509

**О порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР**  
*Инструкция Министерства внутренних дел СССР, утверждена Приказом МВД СССР от 01.11.1982 № 350 [Извлечение]* ..... 511

**Инструкция по делопроизводству в Министерстве юстиции Российской Федерации**  
*Утверждена Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 28 июня 2001 г. № 191 [Извлечение]* ..... 521

**Решение Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.1998 № ГКПИ 98-198** ..... 530

**Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации**  
*Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26.02.1997 № 1-ФКЗ*

Настоящий Федеральный конституционный закон определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности.

## ГЛАВА I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 1

1. Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

2. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

### Статья 2

1. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

2. В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным конституционным законом, законодательством Российской Федерации,

а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

### **Статья 3**

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

### **Статья 4**

Введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции.

### **Статья 5**

1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств бюджета субъекта Российской Федерации.

## **ГЛАВА II ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ И ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ДОЛЖНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО**

### **Статья 6**

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

### **Статья 7**

1. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской

Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе.

2. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Государственную Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

### **Статья 8**

1. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием.

2. Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

3. Каждая кандидатура, выносимая на тайное голосование при назначении Уполномоченного, выдвинутая в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального конституционного закона, включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

### **Статья 9**

1. При вступлении в должность Уполномоченный приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести»

2. Присяга принимается на заседании Государственной Думы непосредственно после назначения Уполномоченного на должность.

3. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

### **Статья 10**

1. Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным.

2. Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного.

3. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

## Статья 11

1. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

2. Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

3. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность. В случае, если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного.

## Статья 12

1. Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

2. В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

## Статья 13

1. Уполномоченный досрочно освобождается от должности в случаях:

1) нарушения требований статьи 11 настоящего Федерального конституционного закона;

2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного.

2. Полномочия Уполномоченного могут быть прекращены Государственной Думой также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

3. Уполномоченный может быть освобожден от должности также в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

4. Досрочное освобождение Уполномоченного от должности производится постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

## Статья 14

В случае досрочного освобождения Уполномоченного от должности новый Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения предыдущего Уполномоченного от должности в порядке, установленном статьями 6-10 настоящего Федерального конституционного закона.

## ГЛАВА III КОМПЕТЕНЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО

### Статья 15

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – заявители).

### Статья 16

1. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

2. Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных

(представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным.

#### **Статья 17**

1. Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

2. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

#### **Статья 18**

Жалоба, направляемая Уполномоченному, не облагается государственной пошлиной.

#### **Статья 19**

Жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному.

#### **Статья 20**

1. Получив жалобу, Уполномоченный имеет право:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- 4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

2. О принятом решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Упол-

номоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

3. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

#### **Статья 21**

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

#### **Статья 22**

1. Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

2. Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

#### **Статья 23**

1. При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

- 1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;
- 2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
- 3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

- 4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- 5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- 6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

2. По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

#### **Статья 24**

1. Предоставление Уполномоченному информации, составляющей государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Уполномоченный вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением его обязанностей.

#### **Статья 25**

При рассмотрении жалобы Уполномоченный обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

#### **Статья 26**

1. О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя.

2. В случае установления факта нарушения прав заявителя Уполномоченный обязан принять меры в пределах его компетенции, определенной настоящим Федеральным конституционным законом.

#### **Статья 27**

Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

#### **Статья 28**

1. До вынесения окончательного решения материалы, полученные при рассмотрении жалобы, разглашению не подлежат.

2. Уполномоченный не вправе разглашать ставшие ему известными в процессе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия.

#### **Статья 29**

1. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

- 4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- 5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

2. Заявления или жалобы, направляемые Уполномоченным в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 настоящей статьи, государственной пошлиной не облагаются.

### **Статья 30**

1. Уполномоченный вправе опубликовать принятое им заключение.

2. Периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного.

### **Статья 31**

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

- 1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;
- 2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в

силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

### **Статья 32**

1. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы.

2. Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

### **Статья 33**

1. По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

3. Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и в других изданиях.

### **Статья 34**

1. Должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий.

2. Запрошенные материалы и документы и иная информация должны быть направлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок.

### **Статья 35**

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

### **Статья 36**

Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных настоящим Федеральным конституционным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

## **ГЛАВА IV АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО**

### **Статья 37**

1. Для обеспечения деятельности Уполномоченного создается рабочий аппарат.
2. Рабочий аппарат Уполномоченного осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.
3. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации.

### **Статья 38**

1. Финансирование деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата осуществляется из средств федерального бюджета.
2. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата.
3. Уполномоченный самостоятельно разрабатывает и исполняет свою смету расходов.
4. Финансовая отчетность предоставляется Уполномоченным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

5. Имущество, необходимое Уполномоченному и его рабочему аппарату для осуществления их деятельности, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью. Уполномоченный обеспечивается документами, принятыми палатами Федерального Собрания Российской Федерации, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, иными государственными органами, общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами.

### **Статья 39**

1. Уполномоченный утверждает структуру рабочего аппарата, положение о нем и его структурных подразделениях и непосредственно руководит его работой.
2. В пределах сметы расходов Уполномоченный устанавливает численность и штатное расписание своего рабочего аппарата.
3. По вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом, Уполномоченный издает распоряжения.

### **Статья 40**

1. Материальные гарантии независимости Уполномоченного, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием, устанавливаются применительно к соответствующим гарантиям, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для должностных лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации.
2. Права, обязанности и ответственность работников рабочего аппарата Уполномоченного, а также условия прохождения ими государственной службы определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о федеральной государственной службе, а также законодательством Российской Федерации о труде.

### **Статья 41**

При Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

## ГЛАВА V ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 42

Местом постоянного нахождения Уполномоченного является город Москва.

### Статья 43

В срок не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного в порядке, установленном главой II настоящего Федерального конституционного закона.

### Статья 44

Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Б.Ельцин

Москва, Кремль  
26 февраля 1997 года

## Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан

*Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1  
(с изменениями на 14 декабря 1995 года)*

### Статья 1

#### Право на обращение с жалобой в суд

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы (часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

Действие статей настоящего Закона в отношении государственных служащих распространяется также на муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

### Статья 2

#### Действия (решения), которые могут быть обжалованы в суд

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллективные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых (абзац дополнен Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.):

нарушены права и свободы гражданина;

созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;



незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных в части первой настоящей статьи органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой последствия, перечисленные в той же части статьи (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений) (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

### **Статья 3**

#### **Пределы действия настоящего Закона**

В соответствии с настоящим Законом суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме:

действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;

действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

### **Статья 4**

#### **Подача жалобы**

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему (часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного служащего (часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Военнослужащий вправе в порядке, предусмотренном настоящей статьей, обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Подача жалобы оплачивается государственной пошлиной в установленном размере. Суд может освободить гражданина от уплаты пошлины или уменьшить ее размер.

### **Статья 5**

#### **Сроки обращения в суд с жалобой**

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях, предусмотренных статьей 2 настоящего Закона (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

## **Статья 6** **Порядок рассмотрения жалобы**

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных настоящим Законом (часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

На государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

## **Статья 7** **Решение суда по жалобе**

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Обжалуемое действие (решение) признается незаконным, если оно приводит к указанным в статье 2 настоящего Закона последствиям (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия или объединения, общественного объединения или должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», другими федеральными законами ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений), указанных в статье 2 настоящего Закона (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

## **Статья 8** **Исполнение решения суда**

Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации

(часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

Решение суда направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу, государственному служащему, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу (часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 года).

Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

### Статья 9

#### Распределение судебных издержек, связанных с рассмотрением жалобы

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если установит, что их действия (решения) были незаконными (часть дополнена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего также в случае признания судом их действий (решений) законными, если поданная гражданином вышестоящему в порядке подчиненности органу, объединению, должностному лицу жалоба была оставлена без ответа либо ответ дан с нарушением срока, установленного статьей 4 настоящего Закона (часть дополнительно включена Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, введенным в действие с 26 декабря 1995 г.)

Президент  
Российской Федерации

Б.Ельцин

Москва, Дом Советов России  
27 апреля 1993 года

### О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан (в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 № 1662-Х)

(с изменениями на 2 февраля 1988 г.)

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968  
№ 2534-VII

Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами – важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Являясь одной из форм участия трудящихся в управлении, обращения граждан способствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе.

Учитывая большое значение, которое имеет постоянное совершенствование деятельности государственных, общественных органов и должностных лиц, направленной на улучшение приема населения, своевременное и правильное рассмотрение предложений, заявлений, жалоб граждан, выявление и устранение причин, вызывающих жалобы, Президиум Верховного Совета СССР постановляет:

1. Все государственные и общественные органы должны обеспечивать гражданам СССР необходимые условия для осуществления провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами прав вносить в письменной и устной форме в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, обращаться в заявлениями, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов.

Государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, их руководители, другие должностные лица обязаны принимать и в соответствии со своими полномочиями, в установленные настоящим Указом и другим законодательством Союза ССР и союзных республик порядке и сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры.

Письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать помимо изложе-

ния существа предложения, заявления либо жалобы также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит (часть дополнительно включена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 года № 8422-ХІ).

2. Предложения, заявления и жалобы граждан государственные органы разрешают в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией СССР, Конституциями союзных и автономных республик, законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик.

Органы Союза ССР разрешают предложения, заявления и жалобы граждан, относящиеся к вопросам ведения Союза ССР.

По вопросам совместного ведения Союза ССР и союзных республик органы Союза ССР разрешают предложения, заявления и жалобы граждан, когда данные вопросы отнесены к компетенции союзных органов, а также в порядке рассмотрения жалоб на решения, принятые по предложениям, заявлениям и жалобам центральными органами союзной республики, в случае несоответствия этих решений законодательству Союза ССР.

По иным вопросам предложения, заявления и жалобы граждан разрешаются соответствующими республиканскими и местными государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями.

3. В целях своевременного рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан:

предложения и заявления подаются гражданами в те государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса;

жалобы подаются в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены государственный, общественный орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, действия которых обжалуются.

Жалобы на решения общих собраний членов колхозов, кооперативных и иных общественных организаций, не имеющих своих вышестоящих органов, а также на решения органов общественной самодеятельности, действующих под руководством Советом народных депутатов, подаются в исполнительный и распорядительный орган соответствующего Совета.

В случаях и порядке, предусмотренных законом, жалобы могут быть поданы в суд.

4. Государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, их руководители и другие должностные лица, к ведению которых не относится решение вопросов, поставленных в предложениях, заявлениях, жалобах, направляют их не позднее чем в пятидневный срок по принадлежности, извещая об этом заявителей, а при личном приеме разъясняют, куда им следует обратиться.

5. Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем органам или должностным лицам, действия которых обжалуются.

6. Руководители и другие должностные лица государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций обязаны проводить личный прием граждан.

Прием должен проводиться в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы, в удобное для них время, в необходимых случаях – в вечерние часы, по месту работы и жительства.

Личную ответственность за организацию приема и рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан в государственных и общественных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях несут их руководители.

7. Государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, их руководители и другие должностные лица при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб обязаны:

внимательно разбираться в их существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса;

принимать обоснованные решения по предложениям, заявлениям, жалобам, обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений;

сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по предложениям, заявлениям, жалобам, а в случаях их отклонения указывать мотивы; по просьбам граждан разъяснять порядок обжалования;

систематически анализировать и обобщать предложения, заявления, жалобы, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих на-

рушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций.

8. Гражданин, не согласный с решением, принятым по его предложению, заявлению, жалобе, имеет право обжаловать это решение в тот орган или тому должностному лицу, которым непосредственно подчинены государственный, общественный орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, принявшие обжалуемое решение.

9. Заявления и жалобы разрешаются в срок до одного месяца со дня поступления в государственный, общественный орган, на предприятие, в учреждение, организацию, обязанные разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки безотлагательно, но не позднее 15 дней.

Законодательством союзных республик могут устанавливаться сокращенные сроки разрешения заявлений и жалоб в республиканских и местных органах, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях.

В тех случаях, когда для разрешения заявления или жалобы необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и организации, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Предложения граждан рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение.

10. Заявления и жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются:

в органах Союза ССР и в республиканских органах в срок до 15 дней со дня их поступления в орган, обязанный разрешить вопрос по существу;

в местных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях – безотлагательно, но не позднее 7 дней со дня поступления заявления или жалобы в орган, обязанный разрешить вопрос по существу.

В тех случаях, когда для разрешения заявления или жалобы необходимо проведение специальной проверки, истребование дополни-

тельных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и организации, но не более чем на 15 дней, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Предложения, заявления и жалобы военнослужащих, связанные с прохождением службы, подаются, рассматриваются и разрешаются в соответствии с Уставом внутренней службы и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил СССР.

11. Предложения, заявления и жалобы граждан, поступающие из редакций газет, журналов, телевидения, радио и других средств массовой информации, а также выступления и опубликованные в печати материалы, связанные с предложениями, заявлениями, жалобами, рассматриваются государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями и организациями в порядке и в сроки, предусмотренные настоящим Указом.

12. Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов для рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан привлекают депутатов и актив соответствующих Советов.

Государственные органы, предприятия, учреждения и организации для рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, проведения по ним проверок и других мер привлекают представителей общественности, народных контролеров, передовых рабочих, колхозников и служащих.

В необходимых случаях предложения граждан, а также результаты рассмотрения заявлений и жалоб, имеющих общественное значение, должны обсуждаться на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

13. Все государственные и общественные органы обязаны систематически проверять состояние дел по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан в подчиненных им предприятиях, учреждениях и организациях, принимать меры к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, вызывающих поступление повторных заявлений и жалоб.

14. Советы народных депутатов и их органы проверяют состояние дел по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан в соответствующих государственных и общественных органах, а

также на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных на территории данного Совета; результаты проверок в необходимых случаях обсуждают на сессиях Советов народных депутатов, заседаниях исполнительных и распорядительных органов, постоянных комиссий Советов народных депутатов.

Руководители исполнительных и распорядительных органов Советов народных депутатов, других государственных органов, предприятий, учреждений и организаций должны систематически отчитываться о работе по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб на сессиях Советов народных депутатов, заседаниях их исполнительных и распорядительных органов, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

15. Нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику влекут в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с законодательством.

Те же деяния должностных лиц, причинившие существенный вред государственным или общественным интересам или правам и охраняемым законом интересам граждан, влекут уголовную ответственность по соответствующим статьям уголовных кодексов союзных республик о должностных преступлениях.

Подача гражданином заявления или жалобы в клеветнических целях влечет ответственность в соответствии с законодательством.

16. Органы народного контроля осуществляют контроль за соблюдением должностными лицами советских законов при рассмотрении предложений, заявлений, жалоб граждан, проводят проверки состояния этой работы в министерствах, государственных комитетах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях, организациях, а также в колхозах, кооперативных и иных общественных организациях, ведут борьбу с волокитой и бюрократизмом, допускаемыми при рассмотрении обращений граждан, воздействуют на лиц, виновных в недостатках или нарушениях в работе с предложениями, заявлениями, жалобами, как путем товарищеской критики, обсуждения их неправильных действий, так и посредством привлечения к ответственности в соответствии с Законом о народном контроле в СССР.

17. Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляют высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, принимают меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан, привлекают нарушителей к ответственности и принимают другие меры в соответствии с Законом о прокуратуре СССР.

18. Действие настоящего Указа не распространяется на порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, установленный уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством Союза ССР и союзных республик, Положением о порядке рассмотрения трудовых споров, Положением об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, Уставом связи и другим законодательством Союза ССР и союзных республик.

19. Делопроизводство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях ведется в порядке, утверждаемом Советом Министров СССР.

**О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан**

*Указ Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1983 № 9779-Х*

Президиум Верховного Совета СССР постановляет:

1. Установить, что государственные и общественные предприятия, учреждения и организации выдают по заявлениям граждан копии документов, исходящих от этих предприятий, учреждений и организаций, если такие копии необходимы для решения вопросов, касающихся прав и законных интересов обратившихся к ним граждан. Копии документов выдаются на бланках предприятий, учреждений и организаций.

В таком же порядке предприятия, учреждения и организации могут выдавать копии имеющихся у них документов, исходящих от других предприятий, учреждений и организаций, от которых получить непосредственно копии этих документов затруднительно или невозможно. В случаях, когда документы были исполнены на бланках, при изготовлении копий воспроизводятся реквизиты бланков.

Предприятия, учреждения и организации высылают также копии имеющихся у них документов по запросам других предприятий, учреждений и организаций, если копии таких документов необходимы для решения вопросов, касающихся прав и законных интересов обратившихся к ним граждан.

Верность копии документа свидетельствуется подписью руководителя или уполномоченного на то должностного лица с печатью. На копии указывается дата ее выдачи и делается отметка о том, что подлинный документ находится в данном предприятии, учреждении, организации.

2. Предприятия, учреждения и организации обязаны свидетельствовать верность копий документов, необходимых для представления гражданами в эти предприятия, учреждения, организации, если законодательством не предусмотрено представление копий таких документов, засвидетельствованных в нотариальном порядке.

3. Запрещается свидетельствование верности копий паспорта, заменяющих его документов, партийного, профсоюзного, комсомольского, военного билетов, депутатского удостоверения, служеб-

ных удостоверений, а также других документов, снятие копий с которых не допускается.

Не подлежат свидетельствованию копии с документов, имеющих неясный текст, подчистки, приписки и иные неоговоренные исправления.

4. Заявления о выдаче копий документов и свидетельствование верности копий документов рассматриваются предприятиями, учреждениями и организациями в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1968 г., № 17, ст.144; 1980 г., № 11, ст.192).

5. Выписки из документов, касающихся прав и законных интересов граждан, выдаются в порядке, установленном настоящим Указом.

6. Признать утратившим силу Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 июня 1937 года «Об упорядочении засвидетельствования копии с документа, касающегося личных прав и интересов гражданина» (СЗ СССР, 1937 г., № 37, ст.149).

Председатель Президиума  
Верховного Совета СССР

Ю.Андропов

Секретарь Президиума  
Верховного Совета СССР

Т.Ментешавили

## **О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации**

*Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 864*

В целях содействия становлению и полноценному функционированию гражданского общества, налаживания конструктивного взаимодействия между общественными и государственными институтами, обеспечения более эффективного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина постановляю:

1. Одобрить решение Координационного совещания правозащитных организаций, проведенного в связи с 20-летием Московской Хельсинкской группы, о создании силами правозащитных организаций:

межрегионального правозащитного центра, призванного оказывать помощь правозащитным организациям в субъектах Российской Федерации;

учебного центра по правам человека;

издательского центра правозащитной литературы.

Администрации Президента Российской Федерации и Правительству Российской Федерации оказать содействие правозащитным организациям в реализации этого решения.

2. Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации и Главному управлению Президента Российской Федерации по вопросам конституционных гарантий прав граждан:

установить взаимодействие с Московской Хельсинкской группой и иными координационными органами правозащитных организаций;

рассмотреть в 2-недельный срок вопрос о создании Экспертного совета Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, предусмотрев включение в его состав видных российских деятелей правозащитного движения.

3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

образовать в соответствующих субъектах Российской Федерации комиссии по правам человека с функциями, аналогичными функциям Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации;

предоставлять (сдавать в аренду) правозащитным организациям помещения (здания) на льготных условиях;

оказывать правозащитным организациям помощь в их деятельности.

4. Полномочным представителям Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации:

наладить взаимодействие с правозащитными организациями;

информировать Президента Российской Федерации о выполнении рекомендаций, перечисленных в пункте 3 настоящего Указа.

5. Настоящий Указ вступает в силу со дня его опубликования.

Президент  
Российской Федерации

Б.Ельцин

Москва, Кремль  
13 июня 1996 года



**Перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования**

*Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации 12 февраля 2003 г. № 98*

**I. Сведения о деятельности  
Правительства Российской Федерации**

1. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе:

Регламент Правительства Российской Федерации;

Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации.

2. Нормативные правовые и иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе:

о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;

о признании утратившими силу нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

3. Сведения о решениях судов о признании недействующими актов Правительства Российской Федерации.

4. Сведения о составе, задачах и деятельности координационных и совещательных органов, образуемых Правительством Российской Федерации.

5. Общие сведения о принятых Правительством Российской Федерации федеральных целевых программах (наименование, цели, основные задачи, заказчики, головные исполнители, объем финансирования, сроки и ожидаемые результаты реализации).

6. Сведения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации:

планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, а также сведения об их исполнении;

проекты федеральных законов, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

заклучения Правительства Российской Федерации по законопроектам;

официальные отзывы Правительства Российской Федерации на законопроекты, рассматриваемые палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

поправки к законопроектам.

7. Сведения о программах и планах деятельности Правительства Российской Федерации.

8. Сведения об официальных визитах и рабочих поездках Председателя Правительства Российской Федерации и членов Правительства Российской Федерации, а также правительственных делегаций.

9. Сведения о мероприятиях, проводимых в официальной резиденции Правительства Российской Федерации (заседания, совещания, встречи, пресс-конференции, семинары и брифинги, «круглые столы»), и иная информация о повседневной деятельности Правительства Российской Федерации.

10. Тексты официальных выступлений и заявлений Председателя Правительства Российской Федерации и членов Правительства Российской Федерации.

11. Повестка дня заседания Правительства Российской Федерации, а также сведения о материалах к заседанию Правительства Российской Федерации и его итогах.

12. Сведения о решениях, принятых на заседаниях Правительства Российской Федерации, и об их исполнении.

13. Сведения о взаимодействии Правительства Российской Федерации с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными.

14. Перечни и тексты международных договоров и соглашений Российской Федерации, заключенных (подписанных) Правительством Российской Федерации.

15. Сведения об основных показателях социально-экономического развития Российской Федерации и исполнении федерального бюджета.

16. Обзоры обращений граждан и организаций в Правительство Российской Федерации, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах.

17. Сведения о государственной службе в Аппарате Правительства Российской Федерации:

порядок поступления на государственную службу в Аппарат Правительства Российской Федерации;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в Аппарате Правительства Российской Федерации;

перечень вакантных государственных должностей государственной службы в Аппарате Правительства Российской Федерации;

условия и результаты конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в Аппарате Правительства Российской Федерации.

18. Сведения о Председателе Правительства Российской Федерации и членах Правительства Российской Федерации, руководителях федеральных органов исполнительной власти, заместителях Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации, руководителях структурных подразделений Аппарата Правительства Российской Федерации, а также руководителях организаций и органов, образованных при Правительстве Российской Федерации (фамилии, имена, отчества и по согласованию с указанными лицами – биографические данные).

19. Сведения о задачах и функциях структурных подразделений Аппарата Правительства Российской Федерации, организаций и органов, образованных при Правительстве Российской Федерации.

20. Телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) подразделения по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства Российской Федерации, сведения о порядке его работы, телефоны справочной службы.

## **II. Сведения о деятельности федеральных органов исполнительной власти**

21. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие сферу деятельности федерального органа исполнительной власти и определяющие задачи, функции, права, обязанности и ответственность федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов.

22. Акты (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения и др.) федерального органа исполнительной власти, в том числе:

о внесении изменений и дополнений в акты федерального органа исполнительной власти;

о признании утратившими силу актов федерального органа исполнительной власти.

23. Сведения о решениях судов о признании недействующими актов федерального органа исполнительной власти.

24. Сведения о государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

25. Порядок деятельности федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций по обеспечению реализации определенных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан.

26. Сведения о реализации федеральных целевых программ, заказчиком или исполнителем которых является федеральный орган исполнительной власти.

27. Сведения об официальных визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций федерального органа исполнительной власти.

28. Сведения об официальных мероприятиях, организуемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами (заседания, встречи, брифинги, семинары, «круглые столы» и др.)

29. Тексты официальных выступлений и заявлений руководителя и заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов.

30. Перечни и существенные условия договоров гражданско-правового характера, заключенных федеральным органом исполнительной власти с организациями.

31. Сведения о международных договорах и соглашениях, в реализации которых принимает участие федеральный орган исполнительной власти.

32. Сведения о проектах федеральных законов, федеральных целевых программ и концепций, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти.

33. Аналитические доклады и обзоры информационного характера о деятельности федерального органа исполнительной власти.

34. Сведения о взаимодействии федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными.

35. Обзоры обращений граждан и организаций в федеральный орган исполнительной власти, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах.

36. Сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию в отрасли, входящей в сферу ведения федерального органа исполнительной власти, и динамику ее развития.

37. Прогнозы, подготовленные федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему организациями в соответствии с их компетенцией.

38. Официальная статистическая информация, собранная и обработанная федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами.

39. Сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями, в том числе:

условия их проведения;

порядок участия в них физических и юридических лиц;

составы конкурсных комиссий, создаваемых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями для проведения конкурсов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд;

протоколы заседаний конкурсных комиссий;

порядок обжалования решений, принятых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями.

40. Формы заявлений, принимаемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами к рассмотрению в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти.

41. Перечни информационных систем общего пользования и банков данных, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему учреждений, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

42. Сведения об исполнении федерального бюджета федеральным органом исполнительной власти.

43. Сведения о направлениях расходования средств иностранной технической помощи, предоставляемой по проектам, осуществляемым с участием федерального органа исполнительной власти.

44. Сведения о результатах проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями в пределах их компетенции, а также проверок, проведенных в этих органах и организациях.

45. Сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иные сведения, подлежащие доведению федеральным органом исполнительной власти до граждан и организаций в соответствии с федеральными законами.

46. Сведения о государственной службе в федеральном органе исполнительной власти:

порядок поступления граждан на государственную службу в федеральный орган исполнительной власти;

перечень вакантных государственных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти;

условия и результаты конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти.

47. Сведения о руководителях федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, зарубежных представительств, территориальных органов и подведомственных ему организаций (фамилии, имена, отчества и по согласованию с указанными лицами – биографические данные).

48. Структура федерального органа исполнительной власти, сведения о задачах и функциях его структурных подразделений, телефоны справочной службы и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных ему организаций.

49. Сведения об организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти (перечень организаций, их почтовые и юридические адреса, телефоны, сведения о создании, реорганизации и ликвидации, основные показатели деятельности).

50. Телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) подразделений по работе с обращениями граждан федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, сведения о порядке работы этих подразделений.

51. Перечень зарубежных представительств федерального органа исполнительной власти, их телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.)

52. Сведения об участии федерального органа исполнительной власти в реализации международных договоров Российской Федерации, межведомственных международных договоров и программ международного сотрудничества.

53. Перечень международных организаций, в деятельности которых принимает участие федеральный орган исполнительной власти.

Примечание. Нормативные правовые акты, предусмотренные настоящим перечнем, размещаются в информационных системах общего пользования с указанием сведений об их официальном опубликовании.

## **Об обращениях граждан**

*Закон города Москвы от 18.06.1997 № 25,  
с изменениями на 21 июня 2000 г.*

Настоящий Закон регулирует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Уставом города Москвы, законодательством Российской Федерации и города Москвы рассмотрение обращений граждан в городе Москве, подаваемых в связи с признанием, соблюдением, защитой их прав, свобод и законных интересов.

Закон рассматривает обращения граждан как важное средство укрепления связей органов государственной власти города и органов местного самоуправления по реализации их конституционного права на непосредственное участие в городском самоуправлении, в восстановлении нарушенных прав и свобод, обеспечении социальной справедливости.

## **ГЛАВА I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 1 Право граждан на обращения**

Граждане – жители Москвы, иные граждане Российской Федерации, иностранные граждане, а также лица без гражданства, законно находящиеся на территории города, вправе лично или через своих представителей, уполномоченных в установленном законом порядке, обращаться в органы государственной власти города, в органы местного самоуправления, к их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, к руководителям предприятий, учреждений и общественных объединений, в компетенцию которых входит разрешение поставленных в обращениях вопросов.

Органы государственной власти города, органы местного самоуправления, должностные лица – Мэр, Вице-мэр, министры и другие члены Правительства Москвы, руководители департаментов, комитетов, управлений, префекты административных округов, главы районных Управ, депутаты Московской городской Думы, государственные и муниципальные служащие в соответствии с возлагаемыми на них служебными обязанностями, а также руководители предприятий, учреждений, организаций обязаны своевременно и по существу рассматривать обращения граждан и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральным законодательством,

настоящим Законом и иными законодательными и нормативными правовыми актами города Москвы.

Обращения граждан, поступившие в органы исполнительной власти города от депутатов, из редакций газет, журналов, телевидения, радио и других средств массовой информации, по линии прямой телефонной связи, рассматриваются в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Законом.

## **Статья 2**

### **Основные понятия, используемые в настоящем Законе**

Под обращениями в настоящем Законе понимаются изложенные в устной или письменной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе коллективные обращения и петиции граждан.

Предложение – обращение гражданина конкретного характера, не связанное с нарушением его прав, направленное на улучшение организации и деятельности органов государственной власти города и органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, вне зависимости от организационно-правовых форм, в решении вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер жизни города.

Заявление – обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, закрепленных Конституцией Российской Федерации, Уставом города Москвы, иными законами Российской Федерации и города Москвы.

Жалоба – обращение гражданина по поводу восстановления прав или законных интересов, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов государственной власти города, органов местного самоуправления, их должностными и выборными лицами, руководителями предприятий, учреждений и общественных объединений.

Ходатайство – письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих.

Коллективные обращения – обращение двух или более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес, либо обращение, принятое на митинге, собрании и подписанное организаторами и (или) участниками митинга или собрания, имеющее общественный характер.

Петиции – коллективные обращения граждан в органы власти города о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения городского законодательства.

В целях настоящего Закона под органами власти города понимаются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

### **Статья 3**

#### **Пределы действия настоящего Закона**

Действие настоящего Закона распространяется на все обращения граждан, за исключением:

- обращений, связанных с изобретениями, открытиями, рационализаторскими предложениями, порядок рассмотрения которых регламентируется федеральным законодательством;
- обращений, которые рассматриваются в порядке уголовного, гражданского судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях;
- обращений, которые рассматриваются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;
- обращений, вытекающих из отношений, складывающихся внутри коллективов коммерческих организаций и общественных объединений, регулируемых нормами федерального законодательства, их уставами и положениями.

### **Статья 4**

#### **Язык производства при рассмотрении обращений граждан**

Рассмотрение обращений граждан ведется на русском языке.

### **Статья 5**

#### **Устные обращения граждан**

Устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, личности обращающихся известны или установлены.

На устные обращения граждан, как правило, дается ответ в устной форме.

В отдельных случаях, ввиду сложного характера вопросов, поставленных в устных обращениях граждан, либо необходимости дополнительной проверки изложенных в них фактов, должностные лица дают соответствующие распоряжения исполнителям в порядке подчиненности. Обращения регистрируются в трехдневный срок и ставятся на контроль, результаты их рассмотрения доводятся до сведения заинтересованных лиц в установленном настоящим Законом порядке.

### **Статья 6**

#### **Письменные обращения граждан**

Письменные обращения граждан должны содержать наименование и адрес органа власти города или должностного лица, которым они адресованы, изложение существа предложения, заявления, жалобы или ходатайства, фамилию, имя, отчество обращающихся, их адреса, контактные телефоны, дату и личную подпись.

Обращения, в которых отсутствуют фамилия, адрес и личная подпись, считаются анонимными и не подлежат рассмотрению.

Полномочия представителя, выступающего с обращением от имени гражданина, удостоверяются подписью руководителя организации по месту жительства, работы или учебы, лечения, скрепленной печатью, а для лиц, находящихся в местах лишения свободы, – руководителями исправительных учреждений.

Не рассматриваются обращения, содержащие выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц.

Обращения граждан с просьбой о толковании действующего российского законодательства, законодательства города Москвы возвращаются им без рассмотрения с извещением об органе государственной власти, в компетенцию которого входит толкование федеральных законов и законодательных актов города, в адрес которого им следует обратиться.

### **Статья 7**

#### **Подведомственность дел и адресаты обращений граждан**

Граждане подают свои обращения в те органы власти города и адресуют тем должностным лицам, к непосредственной компетенции которых относится их рассмотрение.

В том случае, если обращения неподведомственны органу власти города или должностному лицу, они адресуются в трехдневный срок со дня поступления тому органу власти города или должностному лицу, к компетенции которых относится решение поставленных в них вопросов.

Обратившимся лицам в таком случае при личном приеме или в письменном ответе сообщается, кому направлены на рассмотрение их предложения, жалобы, заявления или ходатайства.

Запрещается направлять на рассмотрение жалобы тем органам власти города и должностным лицам, действия (бездействие) которых обжалуются.

Возникающие споры о подведомственности обращений граждан рассматриваются вышестоящим органом государственной власти, должностным лицом либо в судебном порядке.

## **Статья 8**

### **Сроки рассмотрения обращений граждан**

Для всех видов обращений – индивидуальных и коллективных, поданных в письменной форме, если их разрешение не требует продления или принятия безотлагательных мер, устанавливаются единые предельные сроки рассмотрения.

Решения по обращениям граждан принимаются органами власти города, должностными лицами, а по их поручению государственными и муниципальными служащими в срок до одного месяца со дня их поступления и регистрации.

Обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, разрешаются безотлагательно в сокращенные сроки, не позднее 15 дней.

Заявления и жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в сокращенные сроки – до 15 дней со дня их поступления в органы государственной власти города Москвы; безотлагательно – но не позднее 7 дней со дня поступления в органы местного самоуправления, на предприятия, в организации и учреждения.

В тех случаях, когда для разрешения предложений, заявлений, жалоб или ходатайств необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки их разрешения могут быть в порядке исключения продлены руководителем соответствующего органа власти города или его заместителем, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему обращение.

При этом общий срок рассмотрения обращения не может превышать двух месяцев, за исключением случаев, когда материалы, необходимые для принятия решения и ответа автору, рассматриваются в суде. В таких случаях общий срок рассмотрения обращения продлевается на весь период судебного разбирательства.

О результатах рассмотрения обращения гражданину направляется сообщение в течение 10 дней с момента принятия по нему соответствующего решения.

Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца срока, исчисляемый неделями – в соответствующий день последней недели срока.

Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день исполнения обращения.

В случае, если окончание срока рассмотрения обращения приходится на нерабочий день, то днем окончания срока считается непосредственно следующий за ним рабочий день.

## **Статья 9**

### **Неразглашение сведений в связи с рассмотрением обращений граждан**

Сведения, ставшие известными органам власти города или должностным лицам при рассмотрении обращений граждан, не могут быть использованы во вред им.

Запрещается использование и распространение информации о частной жизни граждан без их согласия.

По просьбе гражданина не подлежат разглашению сведения о его фамилии, имени, отчестве, месте жительства, работы или учебы.

## **Статья 10**

### **Доказательства по обращениям граждан**

Лицо, подавшее обращение, в случае необходимости представляет доказательства, обосновывающие содержащиеся в нем требования.

Если представленных доказательств недостаточно, орган власти города или должностное лицо, рассматривающее обращение, предлагает заявителю представить дополнительные сведения либо собирает их по собственной инициативе, когда лицо, подавшее обращение, ссылается на отсутствие условий, необходимых для сбора дополнительной информации.

Общезвестные обстоятельства и факты, установленные вступившим в законную силу решением суда, не подлежат доказыванию.

## **Статья 11**

### **Рассмотрение обращений граждан в органах власти города**

Руководители органов городской администрации, должностные лица, указанные в статье 1, обязаны обеспечить необходимые условия для рассмотрения обращений граждан, их личного приема и объективного разрешения поставленных в них вопросов.

Должностные лица обязаны внимательно разбираться в существе обращений, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать обоснованные решения и обеспечивать своевременное и правильное их исполнение.

Должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам в получении истребуемых доказательств, если запрашиваемые сведения не отнесены законодательством к категории сведений, составляющих государственную тайну, и не содержат информации конфиденциального характера.

По согласованию с гражданами им в письменной или устной форме сообщается о решениях, принятых по их обращениям. В случаях отклонения обращений обязательно указываются мотивы отклонения, разъясняется порядок обжалования.

### **Статья 12** **Прием граждан**

Порядок приема граждан в органах государственной власти города регулируется положением, утверждаемым Правительством Москвы.

Прием граждан осуществляется лично руководителями городской администрации и органов местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими в установленное и удобное для посетителей время в организуемых для этих целей приемных.

Руководители органов городской администрации, муниципальных предприятий и учреждений города несут личную ответственность и отчитываются перед вышестоящими органами за организацию приема и рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и ходатайств граждан.

### **Статья 13** **Рассмотрение обращений и прием граждан** **депутатами Московской городской Думы**

Депутаты Московской городской Думы рассматривают обращения граждан в соответствии с нормами настоящего Закона, Закона города Москвы от 13 июля 1994 года № 14-60 «О статусе депутата Московской городской Думы» и Регламента Московской городской Думы.

Обращения граждан, являющихся избирателями, адресованные депутату избирательного округа, на территории которого они проживают, рассматриваются депутатом в первоочередном порядке.

Обращения граждан к депутату другого избирательного округа рассматриваются в пределах направлений его депутатской деятельности. Не относящиеся к ним обращения могут быть переданы по согласованию депутату соответствующего избирательного округа или возвращены без рассмотрения с извещением об органе власти города или должностном лице, к компетенции которого относится рассмотрение данного вопроса.

Аппарат Московской городской Думы, префекты административных округов, главы районных Управ оказывают депутатам помощь в организации приема и рассмотрении обращений граждан.

### **Статья 14**

#### **Рассмотрение обращений граждан в организациях, на предприятиях, в учреждениях и общественных объединениях**

Рассмотрение обращений и прием граждан в организациях, на предприятиях, в учреждениях, не входящих в систему органов власти города, а также в общественных объединениях осуществляются руководителями указанных организаций в соответствии с нормами настоящего Закона и утвержденными ими положениями.

## **ГЛАВА II** **РАССМОТРЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ГРАЖДАН**

### **Статья 15**

#### **Обязанности органов власти города и должностных лиц по рассмотрению предложений граждан**

Органы власти города и должностные лица, к непосредственному ведению которых относится рассмотрение и принятие решений по существу содержащихся в предложении вопросов, обязаны их рассмотреть в установленные сроки, объективно оценить, принять мотивированное решение и дать ответ по существу предложения.

### **Статья 16**

#### **Право на обжалование**

Гражданин имеет право обжаловать отказ в принятии и рассмотрении предложения в вышестоящую по компетенции инстанцию.

### **Статья 17**

#### **Предложения граждан по совершенствованию законодательства**

Жители Москвы могут в порядке гражданской инициативы в соответствии с Уставом города Москвы обращаться к органам исполнительной власти города, в Московскую городскую Думу с предложениями по совершенствованию законодательства города Москвы.

Поступающие в адрес городской администрации от граждан предложения по проведению общественных и социально-экономических реформ в городе Москве, принятию в связи с этим новых законов, отмене или изменению действующих законодательных актов рассматриваются в соответствии с нормами настоящего Закона и



вносятся Мэром Москвы в виде законопроектов на рассмотрение Московской городской Думы.

### **ГЛАВА III РАССМОТРЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЙ ГРАЖДАН**

#### **Статья 18**

##### **Обязанности органов власти города и должностных лиц по рассмотрению заявлений граждан**

Органы власти города, их должностные лица, принявшие к рассмотрению заявление, поступившее от гражданина, обязаны:

- рассмотреть его по существу в установленные настоящим Законом сроки;
- принять обоснованное решение и обеспечить его исполнение;
- сообщить заявителю о результатах рассмотрения заявления и принятом по нему решении;
- в случае неудовлетворения требований, изложенных в заявлении, довести до сведения заявителя мотивы отказа, а также указать возможный порядок обжалования принятого по заявлению решения.

#### **Статья 19**

##### **Обжалование решения по заявлению**

Отказ в принятии заявления, а также решение по заявлению, не удовлетворяющее гражданина, могут быть обжалованы в вышестоящий орган государственной власти, в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.

### **ГЛАВА IV РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ ГРАЖДАН**

#### **Статья 20**

##### **Подача жалобы**

Жалоба подается в те вышестоящие в порядке подчиненности органы государственной власти и на имя тех должностных лиц, в непосредственном подчинении которых находятся органы власти города и должностные лица, решения которых, а также неправомерные действия (бездействие) обжалуются.

#### **Статья 21 [ Исключена ]**

#### **Статья 22**

##### **Права граждан при рассмотрении жалобы**

Гражданин, обратившийся с жалобой, имеет право:

- лично довести до сведения должностного лица, рассматривающего жалобу, обстоятельства, приведшие к нарушению его прав;
- присутствовать при рассмотрении жалобы и знакомиться с итоговыми материалами по ее проверке;
- представлять дополнительные сведения или ходатайствовать об их истребовании органом власти города или должностным лицом, рассматривающим жалобу;
- получить в установленный срок официальный ответ в письменной форме о результатах рассмотрения жалобы;
- при несогласии с принятым решением обжаловать его в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти;
- требовать возмещения морального и материального вреда в установленном законом порядке;
- пользоваться услугами доверенного лица, адвоката.

#### **Статья 23**

##### **Обязанности должностных лиц по рассмотрению жалобы**

Должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение соответствующей жалобы, обязано:

- принять жалобу и зарегистрировать ее;
- рассмотреть жалобу по существу в установленный настоящим Законом срок, объективно оценить изложенные в ней факты, проверить их достоверность;
- незамедлительно принять меры к пресечению неправомерных решений, действий (бездействия), посягающих на права и законные интересы граждан;
- в случае необходимости выехать на место для обследования обстоятельств, породивших жалобу, истребовать у тех органов власти города и должностных лиц, на которых поступила жалоба, необходимые материалы и объяснения, пригласить свидетелей и специалистов;
- принять мотивированное и основанное на законе решение по жалобе и обеспечить его реальное исполнение;
- сообщить гражданину о результатах рассмотрения жалобы и принятом по ней решении в установленный настоящим Законом срок в письменной форме или в устной форме по согласованию с ним.

Рассмотрение жалобы прекращается, если в ходе проверки было установлено, что автор указал ложные фамилию, адрес и другие недостоверные сведения.

#### **Статья 24** **Решение по жалобе**

По итогам рассмотрения жалобы принимается одно из следующих решений:

– о полном или частичном удовлетворении жалобы, восстановлении нарушенного права гражданина;

– об отказе в полном или частичном удовлетворении жалобы. Решение по жалобе должно быть мотивированным, со ссылкой на конкретные законодательные акты Российской Федерации и города Москвы; содержать указание об отмене или изменении обжалуемого решения, принятого органом власти города или должностным лицом, необходимости привлечения должностного лица, принявшего незаконное решение, к установленной законом ответственности, а также о порядке обжалования принятого решения.

В случае несогласия с решением, принятым органом власти города или должностным лицом, гражданин вправе обжаловать его в вышестоящую инстанцию или в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и города Москвы.

#### **Статья 25** **Последствия принятия решения по жалобе**

Если жалоба признана подлежащей удовлетворению полностью или частично, орган власти города или должностное лицо, принявшие решение по жалобе, обязаны принять необходимые меры для восстановления нарушенного права гражданина, принести ему извинения в письменном виде, а также по просьбе гражданина проинформировать об этом заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц.

Если порочащие гражданина сведения были опубликованы в средствах массовой информации города, он вправе потребовать публикации опровержения в порядке, установленном Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» и законодательными актами города Москвы.

## **ГЛАВА V** **РАССМОТРЕНИЕ ХОДАТАЙСТВ ГРАЖДАН**

### **Статья 26** **Оформление и подача ходатайства**

Ходатайства оформляются в случаях и по вопросам, прямо установленным законодательством Российской Федерации и города Москвы.

Ходатайства подаются в органы власти города, их должностным лицам и рассматриваются в сроки, установленные законодательством Российской Федерации и настоящим Законом.

Ходатайства принимаются к рассмотрению при наличии всех необходимых и правильно оформленных документов по специально установленной форме.

### **Статья 27** **Государственная пошлина**

При подаче ходатайств может взиматься государственная пошлина в случаях, предусмотренных Законом Российской Федерации от 9 декабря 1991 года № 2005-1 «О государственной пошлине».

### **Статья 28** **Отказ в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства**

При отказе в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства заявителю направляется письменное уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования решения.

### **Статья 29** **Решение по ходатайству**

О решении, принятом по ходатайству, заявитель информируется в течение десяти дней со дня его принятия.

### **Статья 30** **Обжалование решения, принятого по ходатайству**

Решение, принятое по ходатайству, а также отказ в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства могут быть обжалованы в вышестоящую инстанцию или в суд.

## **ГЛАВА VI КОЛЛЕКТИВНЫЕ ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН**

### **Статья 31 Подача коллективных обращений**

Коллективные обращения граждан рассматриваются в соответствии с требованиями статей настоящего Закона (за исключением статей 5, 26), регулирующих порядок подачи, рассмотрения письменных обращений в виде предложений, заявлений, жалоб и петиций.

Коллективные обращения граждан, принятые на собраниях (сходах), конференциях, митингах, подлежат рассмотрению так же, как и индивидуальные обращения, поданные в письменной форме.

Коллективные обращения могут оформляться в виде петиций, подаваемых в органы власти города от имени участников собрания (схода), конференции, митинга выборными лицами, обладающими представительскими полномочиями.

Порядок подачи петиций по проведению общественных реформ и совершенствованию законодательства города осуществляется в соответствии со статьей 79 Устава города Москвы.

### **Статья 32 Обжалование решения по коллективному обращению, петиции граждан**

Решение по коллективному обращению, петиции граждан, в случае если оно не удовлетворяет их законные права и интересы, может быть обжаловано в судебном порядке.

## **ГЛАВА VII ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН**

### **Статья 33. Ответственность за нарушение законодательства о рассмотрении обращений граждан**

Нарушение установленного настоящим Законом порядка рассмотрения обращений граждан, неправомерный отказ в их приеме, затягивание сроков рассмотрения обращений, их необъективное разбирательство, принятие необоснованных, нарушающих законодательство Российской Федерации и города Москвы решений, предоставление недостоверной информации, разглашение сведений о частной жизни граждан влекут

ответственность виновных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации», Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законодательными актами города Москвы.

### **Статья 34 Ответственность за преследование гражданина в связи с его обращением**

Преследование гражданина за содержащуюся в обращении критику влечет ответственность виновных должностных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статья 35 Возмещение материального и морального вреда, причиненного нарушением законодательства о рассмотрении обращений граждан**

Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением о возмещении материального и морального вреда, причиненного ему в результате нарушения органом власти города или должностным лицом законодательства об обращениях граждан.

### **Статья 36 Ответственность граждан**

Подача гражданином обращения, в котором содержатся материалы клеветнического характера, выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц, влечет ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Граждане, систематически предъявляющие заведомо необоснованные требования, влекущие значительные материальные затраты, связанные с рассмотрением их обращений, могут быть привлечены к ответственности в судебном порядке с компенсацией понесенных затрат за их счет.

### **Статья 37 Контроль за соблюдением законодательства об обращениях**

Главы районных Управ анализируют и представляют ежеквартально префектам информацию о проводимой в районах работе с обращениями граждан, принимают меры к устранению причин и

условий, порождающих нарушения прав и законных интересов жителей города, их повторные обоснованные обращения.

Префекты каждое полугодие готовят обобщенные сведения по административным округам и представляют их в Правительство Москвы.

Правительство Москвы осуществляет систематический контроль за состоянием работы с обращениями и приемом граждан в районных Управах, в организациях административных округов, департаментах и других органах исполнительной власти города, ежегодно обсуждает этот вопрос на своих заседаниях и принимает по нему соответствующее постановление, публикуемое в городской печати.

### **Статья 38**

#### **Надзор прокуратуры за соблюдением требований настоящего Закона**

Прокуратура Москвы осуществляет надзор за исполнением требований настоящего Закона, принимает необходимые меры по восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан города, привлекает нарушителей к ответственности и принимает другие меры в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

### **Статья 39**

#### **Введение в действие настоящего Закона**

Настоящий Закон вступает в силу в соответствии с Законом города Москвы от 14 декабря 1994 года № 22 «О законодательных актах города Москвы».

Мэр Москвы

Ю.Лужков

### **По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А.Кехмана**

*Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.02.2000 № 3-П*

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Витрука, судей Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина Б.А.Кехмана, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева и представителя Совета Федерации – кандидата юридических наук В.В.Невского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Б.А.Кехмана, в которой оспаривается конституционность указанной нормы, нарушающей, как он полагает, его права, предусмотренные статьями 24 (часть 2) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.Г.Морщаковой, выступление приглашенного в заседание представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации – доктора юридических наук В.П.Рябцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Прокурор Ленинского района города Самары отказал гражданину Б.А.Кехману в просьбе ознакомиться с материалами проводимой прокуратурой проверки, предметом которой являлась законность действий администрации Ленинского района города Самары при предоставлении Б.А.Кехману жилья в связи со сносом жилого дома, часть которого принадлежала ему на праве собственности, а

также законность действий самого Б.А.Кехмана по исполнению договора, заключенного им с районной администрацией. Ленинский районный суд города Самары, куда Б.А.Кехман обратился с жалобой, признал отказ прокурора правомерным. Судебная коллегия по гражданским делам Самарского областного суда, рассматривавшая кассационную жалобу заявителя на решение суда первой инстанции, оставила ее без удовлетворения. Без удовлетворения оставлены также жалобы, поданные им в порядке надзора в Самарский областной суд и Верховный Суд Российской Федерации.

Принятые по заявлениям и жалобам Б.А.Кехмана решения прокурора и судов обосновывались ссылкой на пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

2. Статья 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 17 ноября 1995 года), относящаяся к разделу, закрепляющему общие положения, по своему смыслу и исходя из места в системе норм данного Федерального закона, направлена на обеспечение недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора, т. е. предусматривает гарантии его независимости. Она содержит запрет какого-либо вмешательства в деятельность прокуратуры под угрозой установленной законом ответственности (пункт 1) и запрет разглашения без разрешения прокурора материалов проводимых прокуратурой проверок и следствия (пункт 3), а также предписания, освобождающие прокурора и следователя от обязанности не только давать какие-либо объяснения, но и предоставлять кому-либо для ознакомления материалы, относящиеся к этим производимым прокуратурой действиям (пункт 2). Последнее из нормативных положений пункта 2 статьи 5, конституционность которого оспаривается в настоящем деле, должно рассматриваться, таким образом, во взаимосвязи с другими ее положениями – именно как составная часть гарантий независимости прокуратуры.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит законодательству Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне (абзац третий пункта 2 статьи 4), что отражает предписания статей 23,

24, 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В силу указанных норм не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Исходя из этого, на органы прокуратуры, как и на все другие органы государственной власти, распространяется требование Конституции Российской Федерации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, в частности в сфере получения информации.

3. Конституция Российской Федерации предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов. Однако согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом. Причем законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения.

Из этого требования вытекает, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту. Иное противоречило бы и статье 45 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом.

По существу такие же правовые позиции были выражены в ряде ранее принятых Конституционным Судом Российской Федерации постановлений, сохраняющих юридическую силу. В постановлениях от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР и от 16 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о недопустимости формули-

рования законодателем таких положений, которые в силу своей неопределенности и при отсутствии законных пределов усмотрения правоприменителя могут применяться произвольно. В постановлениях от 27 марта 1996 года по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», от 13 июня 1996 года по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод. В постановлении от 23 ноября 1999 года по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул недопустимость искажения в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы.

Приведенные правовые позиции в полной мере применимы к определению допустимых ограничений прав, закрепленных в статьях 23, 24 и 29 Конституции Российской Федерации, нормы которых обосновывают и обеспечивают в том числе возможность для гражданина требовать предоставления ему собираемых органами государственной власти и их должностными лицами сведений, непосредственно затрагивающих его права и свободы, и тем более касающихся его частной жизни, чести и достоинства. Основания для таких ограничений могут устанавливаться законом только в качестве исключения из общего дозволения (статья 24, часть 2, Конституции Российской Федерации) и должны быть связаны именно с со-

держанием информации, поскольку иначе они не были бы адекватны конституционно признаваемым целям. Этот вывод дополнительно подтверждается тем, что согласно статье 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации поводом к ограничению прав, закрепленных в статьях 23 (часть 1) и 24, не может служить и введение чрезвычайного положения.

Таким образом, Конституция Российской Федерации не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения, могут быть полностью исключены, напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации, что не учтено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в том числе и положения пункта 2 его статьи 5, не предусматривает какие-либо конкретные основания для ограничения вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации права гражданина на получение собираемой органами прокуратуры информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Это обусловлено, в частности, предметом регулирования как названного Федерального закона в целом, определяющего согласно статье 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации, так и его статьи 5, формулирующей лишь некоторые гарантии независимости прокуратуры. Кроме того, в данном Федеральном законе не закреплены процедуры общенадзорной деятельности прокуратуры и не предусматриваются гарантии прав тех лиц, в отношении которых осуществляется возложенный на прокуратуру надзор за исполнением законов.

Поэтому и в части установления ограничений права гражданина на получение собираемой органами прокуратуры информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, действуют другие федеральные законы, в том числе ГК Российской Федерации, УПК РСФСР, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», обеспечивающие охрану государственной тайны, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью.

Вся иная информация, в том числе полученная при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов, которая, исходя из Конституции Российской Федерации и федеральных законов, не может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, в силу непосредственного действия статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальной правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

5. Положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому прокурор и следователь не обязаны предоставлять кому бы то ни было для ознакомления находящиеся в их производстве материалы иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством (т. е. федеральными законами), рассматривается в правоприменительной практике как распространяющееся и на регулирование отношений по поводу предоставления гражданам информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы. Именно поэтому оно подлежит оценке Конституционным Судом Российской Федерации с точки зрения конституционных целей и принципов, которые должны учитываться законодателем при введении ограничений конституционных прав и свобод, в том числе связанных со специальным правовым статусом соответствующей информации (статья 24, часть 2; статья 29, часть 4; статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации).

По буквальному смыслу пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», гражданин может быть полностью лишен доступа к любым затрагивающим его права и свободы сведениям, не являющимся конфиденциальными, без учета как конституционно признаваемой цели такого ограничения, так и его допустимых пределов. Тем самым отрицается какая бы то ни было обязанность должностных лиц прокуратуры, которая обеспечивала бы право гражданина на ознакомление с материалами проводимых в порядке надзора прокурорских проверок (до их завершения). Отсутствие же корреспондирующей праву гражданина обязанности государственных органов не может не приводить к умалению права как такового, что согласно статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации является недопустимым.

Оспариваемое положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» по существу исключает наличие законных оснований для удовлетворения ходатайства гражданина об ознакомлении с касающимися его материалами проверок: признаваемая им возможность предоставления соответствующих сведений «в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством» может быть реализована на основе действующего регулирования лишь применительно к материалам находящихся в производстве следователя и прокурора уголовных дел в соответствии с УПК РСФСР, в отношении же надзорных проверок такие случаи и порядок законом не установлены.

Режим ограничений для доступа к информации, собираемой в ходе надзорной проверки, вводимый оспариваемым положением, является более жестким по сравнению не только с УПК РСФСР, но и с нормами, регулирующими оперативно-розыскную деятельность, где допускается предоставление гражданину лишь тех затрагивающих его права и свободы сведений, которые признаны законом не подлежащими разглашению.

6. Отсутствие закрепленных законом оснований, при наличии которых органы прокуратуры вправе отказать гражданину в ознакомлении с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами надзорных проверок, соответственно исключает и возможность проверки в судебном порядке законности самого отказа. Именно такой смысл придается положению пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» сложившейся правоприменительной практикой, что подтверждается всеми состоявшимися по жалобам гражданина Б.А.Кехмана решениями, принятыми как органами прокуратуры, так и судами.

Поскольку в настоящее время законодательно не закреплены ни сроки, ни процедуры проверок, осуществляемых органами прокуратуры в порядке надзора, защита непосредственно затрагиваемых такими проверками прав граждан, тем более, должна реально обеспечиваться правосудием. Иначе нарушается не только конституционное право на доступ к информации, но и конституционное право на судебную защиту, а также не выполняется обязанность государства следовать установленным Конституцией Российской Федерации, ее статьями 18, 23 (часть 1), 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), целям и требованиям при введении возможных ограничений конституционных прав и свобод и создавать необходимые механизмы их государственной охраны от необоснованных вторжений.

Таким образом, до принятия федерального закона, который мог бы урегулировать процедуру проверок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, в частности предусмотреть гарантии прав личности, в том числе права, вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, и его допустимые ограничения в сфере прокурорского надзора, одно лишь положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не может служить основанием для отказа в предоставлении гражданину возможности ознакомиться с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами прокурорских проверок, – в силу части четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и исходя из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, ограничение права, вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, допустимо лишь в соответствии с федеральными законами, устанавливающими специальный правовой статус не подлежащей распространению информации, обусловленный ее содержанием. При этом во всяком случае каждому должна быть обеспечена защита данного права в суде, а суд не может быть лишен возможности определять, обоснованно ли по существу признание тех или иных сведений не подлежащими распространению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа.

2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» постольку, поскольку, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, он освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, если этим не нарушается вытекающее из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации право, ограничения которого возможны лишь при их надлежащем установлении федеральным законом.

3. Настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Дело гражданина Б.А.Кехмана, в котором пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» был применен в нарушение Конституции Российской Федерации, подлежит пересмотру в установленном законом порядке, с тем чтобы было обеспечено – если для этого нет других препятствий, кроме устраненных настоящим Постановлением, – его право, вытекающее из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации



**О применении судами законодательства  
об ответственности должностных лиц за нарушение  
порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб  
граждан и преследование за критику**

*Постановление Пленума Верховного Суда СССР  
от 18.04.1986 № 9*

Конституция СССР установила и гарантирует гражданам СССР право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Обращения граждан являются одной из форм их участия в управлении государственными и общественными делами, важным средством осуществления и защиты прав личности, существенным источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

В решениях XXVII съезда КПСС особо подчеркнута необходимость повышать активность трудящихся в преодолении недостатков, злоупотреблений, отступлений от норм права и морали. Объявив решительную борьбу бюрократизму, партия требует обеспечения внимательного и глубокого рассмотрения каждого заявления и жалобы, принятия действенных мер к устранению выявленных недостатков, всемерного развития критики и самокритики.

Нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан за критику влекут ответственность виновных должностных лиц в соответствии с законодательством вплоть до предания суду.

Между тем некоторые суды недооценивают общественную опасность такого рода действий, не учитывают, что формально-бюрократическое отношение к предложениям, заявлениям, жалобам, преследование за критику причиняют существенный вред государственным и общественным интересам, законным правам и интересам граждан, подрывают авторитет государственных и общественных органов.

Суды проявляют недостаточную инициативу в привлечении к ответственности должностных лиц, допустивших грубые нарушения трудового законодательства, преследование граждан за критику.

В целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства об ответственности должностных лиц за нарушения, связанные с рассмотрением предложений, заявлений, жалоб граждан и преследованием за критику, Пленум Верховного Суда СССР

постановляет:

1. Обратить внимание судов на необходимость повышения их роли в борьбе с нарушениями установленного законом порядка рассмотрения писем и обращений граждан. При выявлении таких нарушений, бюрократического отношения к разрешению жалоб и заявлений, волокиты или преследования граждан за критику частными определениями доводить об этом до сведения вышестоящего в порядке подчиненности органа или должностного лица, трудового коллектива, общественной организации для решения вопроса о применении к виновным мер дисциплинарного или общественного воздействия; при наличии к тому оснований возбуждать уголовные дела по соответствующим статьям уголовного кодекса.

2. Невыполнение или ненадлежащее выполнение должностным лицом возложенных на него обязанностей по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан вследствие небрежного или недобросовестного к ним отношения (непринятие мер к устранению выявленных недостатков и нарушений, несвоевременное без уважительных причин разрешение жалоб, неосуществление контроля за исполнением принятого решения, другие проявления бюрократизма), в результате чего причинен существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан, влечет ответственность по ст.172 УК РСФСР и соответствующими статьями УК других союзных республик, если иное не предусмотрено законодательством союзной республики.

3. Если нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним и волокита допущены должностным лицом умышленно из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекли причинение существенного вреда государственным или общественным интересам либо вызвали тяжкие последствия, его действия подлежат квалификации по ст.170 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик.

4. Умышленное ущемление должностным лицом трудовых, жилищных, имущественных и других прав и законных интересов граждан, связанное с преследованием за подачу предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику, а равно за выступление с критикой в иной форме, должно квалифицироваться в зависимости

от характера причиненного вреда по части 1 или части 2 ст. 139<sup>1</sup> УК РСФСР и соответствующим статьям уголовных кодексов других союзных республик.

При решении вопроса, является ли существенным вред, причиненный правам и охраняемым законом интересам гражданина, следует учитывать характер наступивших последствий, в том числе значимость морального вреда, размер материального ущерба, степень ущемления трудовых, личных неимущественных прав и интересов гражданина.

5. По уголовным делам об ответственности за преследование граждан за критику судам необходимо уделять особое внимание установлению связи между критикой и последующими за ней незаконными действиями должностного лица.

Рассматривая дела о восстановлении на работе, снятии дисциплинарного взыскания, выплате премии и других трудовых спорах, суды должны тщательно проверять доводы истцов о том, что нарушение их прав явилось следствием обращения с предложениями, заявлениями и жалобами или критических выступлений.

6. В соответствии с действующим законодательством имущественный вред, причиненный гражданину в результате деяний, совершенных должностным лицом в целях преследования за критику, подлежит возмещению предприятием, учреждением, организацией. При рассмотрении уголовного дела этот вопрос может быть решен по инициативе суда. Предприятие, учреждение, организация, возместив вред, вправе предъявить к виновному регрессные требования в размере сумм, выплаченных потерпевшему.

Если в нарушении законодательства о вреде, совершенном должностным лицом в связи с преследованием за критику, имеются признаки преступления, то материальная ответственность за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации выплатой работнику среднего заработка за время вынужденного прогула или за время выполнения нижеоплачиваемой работы, возлагается на это должностное лицо в полном размере.

7. Назначая виновным наказание за преступление, предусмотренное ст. 139<sup>1</sup> УК РСФСР и соответствующими статьями УК других союзных республик, суды должны обсуждать вопрос о применении дополнительной меры наказания в виде лишения права занимать определенные должности.

8. Учитывая большое общественное значение дел об ответственности должностных лиц за нарушения, связанные с рассмотрением предложений, заявлений, жалоб граждан и преследованием за критику, рекомендовать судам рассматривать такие дела в выездных заседаниях с привлечением представителей общественных организаций и трудовых коллективов; шире использовать печать, радио и другие средства массовой информации для освещения судебных процессов по этим делам.

9. Обратит внимание судов на то, что, защищая права и интересы граждан, закон в то же время предусматривает ответственность за подачу заявлений, жалоб в клеветнических целях. Если будет установлено, что они поданы в целях распространения заведомо ложных, позорящих другое лицо измышлений, этому лицу должно быть разъяснено его право обратиться в суд с жалобой о возбуждении дела за клевету.

Если в анонимном письме, а также в заявлении или жалобе содержится заведомо ложный донос о совершении преступления или клевета, ответственность за которую предусмотрена частями 2 или 3 ст. 130 УК РСФСР и соответствующими статьями УК других союзных республик, суд обязан возбудить по данному факту уголовное дело.

Граждане и организации на основании ст. 7 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик вправе требовать в судебном порядке опровержения порочащих их честь и достоинство сведений.

10. Признать утратившим силу постановление Пленума Верховного Суда СССР № 4 от 29 августа 1980 года.

**О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц**

*Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.1992 № 14 (в ред. постановления Пленума № 11 от 21 декабря 1993 года)*

В соответствии со ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и деяния должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, могут быть обжалованы в суд.

Особую важность имеет создание гарантий права на судебную защиту для военнослужащих.

В целях обеспечения защиты прав и свобод военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет дать судам следующие разъяснения:

1. Исходя из содержания ст. 46 Конституции Российской Федерации и ст.ст.1 и 4 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», каждый военнослужащий имеет право на обжалование в суд действий (решений) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих его права и свободы.

2. Дела по жалобам военнослужащих на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц рассматриваются военными судами (военными судьями) применительно к правилам, установленным Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и главами 22, 241 ГПК РСФСР.

3. Рекомендовать военным судам систематически изучать практику рассмотрения дел по жалобам военнослужащих на неправомерные действия органов военного управления и воинских должностных лиц.

Председатель Верховного Суда  
Российской Федерации

В.М.Лебедев

Секретарь Пленума, член Верховного Суда  
Российской Федерации

В.В.Демидов

**О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан**

*Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.1993 № 10 (с изменениями на 24 апреля 2002 г.)*

Конституция Российской Федерации, Декларация прав и свобод человека, а также Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 15 ноября 1995 года) значительно расширили возможности граждан по судебной защите их прав и свобод от неправомерных действий (решений) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений или должностных лиц, государственных служащих (абзац дополнен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

Учитывая, что при рассмотрении дел по жалобам на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, у судов возникли вопросы, требующие разрешения, Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет:

1. Обратить внимание судов на то, что в соответствии со ст.46 Конституции Российской Федерации, ст. ст. 1 и 3 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» гражданами могут быть обжалованы в суд любые действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных организаций, объединений или должностных лиц, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации либо в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

2. Под иным порядком судебного обжалования действий (бездействия) и решений органов, а также должностных лиц следует понимать такой порядок, который специально установлен соответствующим законодательством.

Например, ст. 91 Закона Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» предусмотрен исковой порядок прекращения экологически вредной деятельности по заявлениям граждан. Не могут быть обжалованы в суд в порядке,

предусмотренном Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», действия суда, судьи, прокурора, следователя, дознавателя, судебного исполнителя, органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в отношении которых уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях установлен иной порядок судебного обжалования.

3. В соответствии со ст.4 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» военнослужащие вправе обжаловать в военный суд действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих их права и свободы.

Исходя из смысла названной нормы, в военный суд могут быть обжалованы действия и решения лиц, не состоящих на военной службе, но правомочных по занимаемой в органах военного управления должности принимать решения, касающиеся прав и свобод военнослужащих.

4. К государственным органам, действия и решения которых могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», относятся органы государственной власти и управления, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституциями республик в составе Российской Федерации и другими законодательными актами для осуществления своей деятельности.

К органам местного самоуправления, действия и решения которых могут быть обжалованы в суд, относятся любые органы, создаваемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и другими законодательными актами в городах, сельских поселениях и на других территориях для обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

5. В судебном порядке на основании названного выше Закона могут быть обжалованы действия всех лиц, которые постоянно или временно занимают в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, независимо от формы собственности, в кооперативных, общественных организациях, объединениях должности, связанные с выполне-

нием организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо исполняющие такие обязанности по специальному полномочию.

6. В соответствии со ст.2 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в суд могут быть обжалованы как единоличные, так и коллегиальные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных организаций, объединений и должностных лиц, государственных служащих, в результате которых (абзац дополнен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10):

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных в ч.1 ст.2 названного выше Закона органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой последствия, перечисленные в той же части статьи (абзац дополнительно включен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

Каждый гражданин имеет право получить, а должностное лицо, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах (абзац дополнительно включен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

Учитывая это, в порядке, предусмотренном указанным выше Законом, могут быть обжалованы в суд любые акты как индивидуального, так и общенормативного характера.

В суд, в частности, могут быть обжалованы отказ соответствующих органов в исправлении записи о национальности в паспорте, отказ в выдаче визы на выезд за границу, решение государственных органов или органов местного самоуправления об установлении ограничений на вывоз товаров за пределы административно-территориальной единицы, об установлении дополнительных пошлин и сборов, решение о наложении штрафов и иных мер админи-

стративных взысканий лица, не уполномоченного налагать такие взыскания, и т.д.

В том числе могут быть обжалованы в суд решения общих собраний общественных организаций и объединений, жилищно-строительных кооперативов, акционерных обществ, профсоюзных организаций и т.п., а также их органов управления и должностных лиц.

7. Гражданин по своему усмотрению вправе обратиться с жалобой либо непосредственно в суд, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу, государственному служащему, если считает, что нарушены его права и свободы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и другими законодательными актами (абзац дополнен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

Жалоба может быть подана как самим гражданином, полагающим, что его права и свободы нарушены, так и по его просьбе надлежаще уполномоченным представителем, в том числе представителем общественной организации, трудового коллектива.

Полномочия представителя на подачу жалобы от имени гражданина должны быть оформлены в соответствии со ст.45 ГПК РСФСР. Полномочия представителя общественной организации, трудового коллектива, кроме того, должны быть удостоверены выписками из постановления общего собрания либо выборного органа общественной организации или коллектива.

8. Обращение гражданина с жалобой в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу, государственному служащему не лишает его права на обращение в суд с аналогичной жалобой, если вышестоящим в порядке подчиненности органом или должностным лицом, государственным служащим в удовлетворении жалобы было отказано полностью либо частично или когда гражданин не получил ответа в течение месяца со дня подачи жалобы вышестоящему органу или должностному лицу, государственному служащему (ч.2 ст.4 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан») (пункт дополнен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

9. Если при принятии жалобы будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду (например, о праве собственности на домовладение, о праве на жилое помещение и т.п.), судья, применительно к ст.130 ГПК РСФСР, выносит определение об

оставлении жалобы без движения, где разъясняет заявителю о необходимости оформления искового заявления с соблюдением требований ст. ст. 126, 127 ГПК РСФСР и оплаты этого заявления государственной пошлиной в установленном законом размере.

Если же указанное обстоятельство будет установлено при рассмотрении дела, суд, применительно к ст. 161 ГПК РСФСР, выносит определение об отложении разбирательства дела, в котором разъясняет заявителю необходимость оформления его жалобы как искового заявления, с соблюдением перечисленных выше требований и назначает день нового судебного заседания с учетом времени, необходимого для надлежащего оформления искового заявления, истребования доказательств и вызова участвующих в деле лиц.

10. Жалоба подается по усмотрению гражданина в суд по месту его жительства либо по месту нахождения органа, учреждения, предприятий и их объединений, общественной организации, должностного лица, государственного служащего (абзац дополнен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

Жалоба на отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации по тому основанию, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, подается соответственно в Верховный Суд республики в составе Российской Федерации, краевой, областной, городской суд, суд автономной области, суд автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения, а жалоба на другие действия, связанные с охраной государственной тайны, – по общим правилам подсудности (ст. ст. 113-116, 239<sup>4</sup> ГПК РСФСР, ст. ст. 4, 7, 22, 23, 26 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне»).

11. Жалоба подается в суд в трехмесячный срок со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права, и в месячный срок со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего в порядке подчиненности органа или должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен от них письменный ответ на жалобу.

Если суд, всесторонне исследовав материалы дела, придет к выводу, что срок на обращение в суд пропущен по неуважительной причине, он отказывает в удовлетворении жалобы.

В случае пропуска указанного срока по уважительной причине он может быть восстановлен судом по заявлению гражданина, подавшего жалобу.

12. Жалоба на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, должностных лиц, государственных служащих оформляется применительно к правилам, предусмотренным ст. ст. 126, 127 ГПК РСФСР, и оплачивается государственной пошлиной в установленном Законом Российской Федерации «О государственной пошлине» размере (абзац дополнен постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 года № 10).

Учитывая требования ст. 126 ГПК РСФСР к форме и содержанию подаваемого заявления, в жалобе, в частности, должно быть указано, какие действия (решения) обжалуются, какие конкретно права и свободы гражданина нарушены этими действиями (решениями), подавалась ли аналогичная жалоба в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу и, если подавалась, какой получен ответ.

Судья вправе оставить жалобу без движения при наличии оснований, предусмотренных ст. 130 ГПК РСФСР.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

13. Жалоба должна быть рассмотрена судом в десятидневный срок с момента ее подачи по общим правилам Гражданского процессуального кодекса РСФСР с теми изъятиями и дополнениями, которые установлены Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и главой 24<sup>1</sup> ГПК РСФСР (в редакции Закона Российской Федерации от 28 апреля 1993 г.)

В соответствии с ч.2 ст. 232 и ч.1 ст. 239<sup>6</sup> ГПК РСФСР жалоба рассматривается судом коллегиально. Однако она может быть рассмотрена судьей единолично, если лица, участвующие в деле, не возражают против этого.

14. Разъяснить судам, что в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», могут быть обжалованы действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных организа-

ций и должностных лиц, имевшие место до введения этого Закона в действие, т.е. до 12 мая 1993 года, но с соблюдением положений о сроках обращения с жалобой в суд, если на момент введения в действие Декларации прав и свобод человека (17 сентября 1991 года) аналогичная жалоба не была разрешена по существу в соответствии с действовавшим в тот период времени законодательством, поскольку иное не вытекает из содержания указанного Закона и соответствует ст. 46 Конституции Российской Федерации о судебной защите прав и свобод граждан от неправомерных действий и решений государственных органов, общественных организаций и должностных лиц.

15. Установив, что государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие и их объединение, общественная организация или объединение реорганизованы либо ликвидированы, суд принимает меры к привлечению и участию в деле их правопреемников, к компетенции которых относится восстановление нарушенных прав и свобод гражданина.

Если к моменту рассмотрения жалобы должностное лицо, действия которого обжалуются, не работает в прежней должности, суд решает вопрос о привлечении к участию в деле соответствующего органа (организации), к компетенции которого относится восстановление нарушенных прав и свобод гражданина. В случае удовлетворения жалобы суд возлагает на руководителя этого органа (организации) обязанность восстановить нарушенные права и свободы заявителя.

16. Установив обоснованность доводов жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным и обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права.

В решении об удовлетворении жалобы необходимо указать правовые нормы, нарушенные обжалуемым действием (решением), и конкретные действия, которые должны быть совершены для устранения допущенного нарушения. В частности:

а) в случае отказа от выдачи гражданину, страдающему тяжелой формой хронического заболевания, заключения о таком заболевании, необходимого для подтверждения права на дополнительную жилую площадь (ст. 39 Жилищного кодекса РСФСР), суд признает это действие неправомерным и обязывает соответствующее должностное лицо медицинского учреждения выдать гражданину необходимый документ;

б) в случае необоснованного отказа в регистрации автотранспортного средства суд обязывает должностное лицо государственной автомобильной инспекции зарегистрировать за заявителем автотранспортное средство;

в) в случае необоснованного отказа в исправлении в паспорте записи о национальности суд обязывает соответствующее должностное лицо внести требуемое исправление;

г) при необоснованном наложении на гражданина штрафа или иного взыскания не уполномоченным на это лицом суд признает такие действия незаконными и обязывает соответствующее должностное лицо устранить допущенные нарушения закона.

17. В соответствии с ч.3 ст.239-8 ГПК РСФСР решение суда о признании нормативного правового акта (включая закон субъекта Российской Федерации) либо отдельной его части незаконными влечет признание этого акта или его части недействующими со дня вступления решения в законную силу. При этом необходимо учитывать, что если правовой акт издан органом или должностным лицом при отсутствии соответствующих полномочий или не был опубликован для всеобщего сведения либо не был зарегистрирован, когда опубликование или государственная регистрация являлись обязательными, то такой акт признается недействующим и не влекущим правовых последствий со дня его издания (ч.3 ст.15 Конституции Российской Федерации, п.10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» в редакции Указов Президента Российской Федерации от 16 мая 1997 года № 490 и от 13 августа 1998 года № 963).

Решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем следует указать в резолютивной части решения (ст.35 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»).

18. При вынесении решения об удовлетворении жалобы суду надлежит обсуждать вопрос о необходимости его немедленного исполнения (п.3 ст. 211 ГПК РСФСР).

Суд обязан направить копию решения соответствующему органу, объединению или должностному лицу не позднее десяти дней

после вступления решения в законную силу (а в случае обращения решения к немедленному исполнению – после вынесения решения) для устранения допущенного нарушения.

19. Судам следует обеспечить контроль за исполнением решений об удовлетворении жалоб, имея в виду, что соответствующий орган, объединение или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения не позднее чем в месячный срок со дня получения решения.

20. В связи с принятием настоящего постановления постановление Пленума Верховного Суда СССР № 7 от 27 июля 1990 года «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» не подлежит применению на территории Российской Федерации.

Председатель Верховного Суда  
Российской Федерации  
В.М.Лебедев

Секретарь Пленума, член Верховного Суда  
Российской Федерации  
В.В.Демидов

## **О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия**

*Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8*

В целях единообразного применения судами конституционных норм при осуществлении правосудия Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет дать следующие разъяснения:

1. В соответствии со ст.18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Учитывая это конституционное положение, а также положение ч.1 ст.46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на судебную защиту его прав и свобод, суды обязаны обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

2. Согласно ч.1 ст.15 Конституции Российской Федерации Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

Нормативные указы Президента Российской Федерации как акты государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч.3 ст.90 Конституции Российской Федерации).

3. В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений ч.4 ст.125 Конституции Российской Федерации, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос в соответствии со ст.101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» может быть сделан судом первой, кассационной или надзорной инстанции в любой стадии рассмотрения дела.

О необходимости обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации суд выносит мотивированное определение (постановление). Сам запрос оформляется в письменной форме в виде отдельного документа.

В запросе о проверке конституционности примененного или подлежащего применению при рассмотрении конкретного дела закона суд в соответствии с требованиями ст.37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» должен указать точное название, номер, дату принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке законодательном акте, а также мотивы, по которым он пришел к выводу о направлении указанного запроса. В силу ст.38 названного Федерального конституционного закона к запросу необходимо приложить текст закона, подлежащего проверке, и перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке.



В связи с обращением в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению закона производство по делу или исполнение принятого решения, исходя из требований ст.103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», приостанавливается до разрешения запроса Конституционным Судом Российской Федерации, о чем должно быть указано в названном выше определении (постановлении) суда.

Если подсудимый содержится под стражей, рекомендовать суду в каждом таком случае обсуждать вопрос об изменении ему меры пресечения.

4. При рассмотрении дел судам надлежит учитывать, что если подлежащий применению закон либо иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации противоречит Федеральному закону, принятому по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, то, исходя из положений ч.5 ст.76 Конституции Российской Федерации, суд должен принять решение в соответствии с федеральным законом.

Если имеются противоречия между нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятым по вопросам, относящимся к ведению субъекта Российской Федерации, и федеральным законом, то в силу ч.6 ст.76 Конституции Российской Федерации подлежит применению нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

5. Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы. Этой же конституционной нормой определено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Учитывая это, суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным до-

говором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации.

При этом судам необходимо иметь в виду, что в силу п.3 ст.5 Федерального закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора.

6. Обратит внимание судов на то, что в силу ч.3 ст.15 Конституции Российской Федерации не могут применяться законы, а также любые иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии с указанным конституционным положением суд не вправе основывать свое решение на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина.

Порядок официального опубликования федеральных нормативных правовых актов определен Федеральным законом Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и Указом Президента Российской Федерации от 21 января 1993 года «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации».

7. Если при рассмотрении конкретного дела суд установит, что подлежащий применению акт государственного или иного органа не соответствует закону, он в силу ч.2 ст.120 Конституции Российской Федерации обязан принять решение в соответствии с законом, регулирующим данные правоотношения.

Оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты органов местно-

го самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т.д.)

При применении закона вместо несоответствующего ему акта государственного или иного органа суд вправе вынести частное определение (постановление) и обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом либо отменить.

8. Конституцией Российской Федерации каждому гарантировано право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ч.1 ст.47). В соответствии с указанным конституционным положением вышестоящий суд не вправе без ходатайства или согласия сторон принять к своему производству в качестве суда первой инстанции дело, подсудное нижестоящему суду.

Если рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, невозможно (например, в связи с недопустимостью повторного участия судьи в рассмотрении дела, наличием обстоятельств, устраняющих судью от участия в рассмотрении дела или создающих невозможность рассмотрения дела в данном суде), председатель вышестоящего суда вправе передать дело для рассмотрения в другой ближайший суд того же уровня (звена) с обязательным извещением сторон о причинах передачи дела.

9. В ч.2 ст.26 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на пользование родным языком. В силу указанной конституционной нормы суд по ходатайству участвующих в деле лиц обязан обеспечить им право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства и выступать в суде на родном языке.

10. В силу конституционного положения об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (ч.3 ст.123 Конституции Российской Федерации) суд по каждому делу обеспечивает равенство прав участников судебного разбирательства по представлению и исследованию доказательств и заявлению ходатайств.

При рассмотрении гражданских дел следует исходить из представленных истцом и ответчиком доказательств. Вместе с тем суд может предложить сторонам представить дополнительные доказательства. В случае необходимости, с учетом состояния здоровья, возраста и иных обстоятельств, затрудняющих сторонам возможность представления доказательств, без которых нельзя правильно

рассмотреть дело, суд по ходатайству сторон принимает меры к истребованию таких доказательств.

11. При рассмотрении жалоб на отказ в регистрации общественных объединений граждан либо заявлений заинтересованных лиц о ликвидации общественных объединений судам необходимо иметь в виду, что в соответствии с ч.5 ст.13 Конституции Российской Федерации запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Учитывая это конституционное положение, суду необходимо тщательно исследовать и оценить в совокупности все представленные письменные и вещественные доказательства, показания свидетелей и другие доказательства, свидетельствующие о целях, задачах, фактической деятельности общественных объединений.

12. В силу Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства, участвующие в этом пакте, приняли на себя обязанность обеспечить право на забастовку при условии его осуществления в соответствии с национальным законодательством.

Конституция Российской Федерации гарантировала работникам, а также их трудовым коллективам право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч.4 ст.37). Однако осуществление права на забастовку не должно нарушать права и свободы других лиц и может быть ограничено федеральным законом, но лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч.3 ст.17, ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации).

Исходя из этого, при решении вопроса о незаконности проведения забастовки судам следует иметь в виду, что ограничение права на забастовку в указанных выше случаях допустимо лишь для тех категорий работников, в отношении которых с учетом характера их деятельности и возможных последствий прекращения ими работы необходимость запрета на проведение забастовки прямо вытекает из названных выше положений Конституции. Ограничение права на забастовку большего круга работников, чем это необходимо для достижения целей, названных в ч.3 ст.17 и ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации, является неправомерным.

13. При рассмотрении дел, вытекающих из жилищных правоотношений, судам необходимо учитывать, что Конституция Российской Федерации предоставила каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а также гарантировала право на жилище (ч.1 ст.27, ч.1 ст.40).

Исходя из этих положений Конституции, следует иметь в виду, что отсутствие прописки либо регистрации, заменившей институт прописки, само по себе не может служить основанием для ограничения прав и свобод человека, включая и право на жилище. При рассмотрении дел, связанных с признанием права пользования жилым помещением, необходимо учитывать, что данные, свидетельствующие о наличии или отсутствии прописки (регистрации), являются лишь одним из доказательств того, состоялось ли между нанимателем (собственником) жилого помещения, членами его семьи соглашение о вселении лица в занимаемое ими жилое помещение и на каких условиях.

14. Поскольку ограничение права гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения (ч.2 ст.23 Конституции Российской Федерации), судам надлежит иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности» проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих указанные конституционные права граждан, может иметь место лишь при наличии у органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, информации о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно; о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно, о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Перечень органов, которым предоставлено право осуществлять оперативно-розыскную деятельность, содержится в названном законе.

Эти же обстоятельства суды должны иметь в виду при рассмотрении материалов, подтверждающих необходимость проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц (ст.25 Конституции Российской Федерации), если такие материалы представляются в суд органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Обратить внимание судов на то, что результаты оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционного

права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также с проникновением в жилище против воли проживающих в нем лиц (кроме случаев, установленных федеральным законом), могут быть использованы в качестве доказательств по делам, лишь когда они получены по разрешению суда на проведение таких мероприятий и проверены следственными органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

15. При рассмотрении уголовных дел должен соблюдаться закрепленный в ст.49 Конституции Российской Федерации принцип презумпции невиновности, согласно которому каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. При этом с учетом положений данной конституционной нормы недопустимо возлагать на обвиняемого (подсудимого) доказывание своей невиновности.

Судам необходимо иметь в виду, что в соответствии с ч.3 ст.49 Конституции Российской Федерации неустранимые сомнения в виновности обвиняемого (подсудимого) должны толковаться в его пользу.

16. Обратить внимание судов на необходимость выполнения конституционного положения о том, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч.2 ст.50 Конституции Российской Федерации), а также выполнения требований ч.3 ст.69 УПК РСФСР, в силу которой доказательства, полученные с нарушением закона, не могут быть положены в основу обвинения.

Разъяснить, что доказательства должны признаваться полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина или установленный уголовно-процессуальным законодательством порядок их собирания и закрепления, а также, если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий не предусмотренных процессуальными нормами.

17. При судебном разбирательстве должно строго соблюдаться гарантированное Конституцией (ч.1 ст.48) право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. С учетом этого конституционного положения суд обязан обеспечить участие защитника в деле как в случаях, когда обвиняемый выразил такое же

ление, так и в случаях, когда участие защитника является обязательным по закону.

На основании ст.50 УПК РСФСР обвиняемый вправе в любой момент производства по делу отказаться от защитника, однако такой отказ не должен быть вынужденным и может быть принят при наличии реальной возможности участия защитника в деле.

В соответствии с ч.2 ст.48 Конституции Российской Федерации и на основании ст.47 УПК РСФСР каждый задержанный, заключенный под стражу имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента объявления ему протокола задержания или постановления о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, а каждый обвиняемый в силу указанной конституционной нормы и на основании ст.46 УПК РСФСР имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента предъявления обвинения. При нарушении этого конституционного права все показания задержанного, заключенного под стражу, обвиняемого и результаты следственных действий, проведенных с его участием, должны рассматриваться судом как доказательства, полученные с нарушением закона.

18. При рассмотрении гражданских и уголовных дел судам необходимо учитывать, что в силу ст.51 Конституции Российской Федерации никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

С учетом этого конституционного положения суд, предлагая подсудимому дать показания по поводу обвинения и известных ему обстоятельств дела (ст.280 УПК РСФСР), должен одновременно разъяснить ему ст.51 Конституции Российской Федерации. Положения указанной статьи Конституции должны быть разъяснены также супругу или близкому родственнику подсудимого перед допросом этого лица в качестве свидетеля или потерпевшего и лицу, вызванному в суд в качестве свидетеля по гражданскому делу, если оно является супругом либо близким родственником истца, ответчика, других участвующих в деле лиц.

Если подозреваемому, обвиняемому, его супругу и близким родственникам при дознании или на предварительном следствии не было разъяснено указанное конституционное положение, показания этих лиц должны признаваться судом полученными с нарушением закона и не могут являться доказательствами виновности обвиняемого (подозреваемого).

19. Судам необходимо иметь в виду, что разъяснения по применению действующего законодательства, данные Пленумом Верховного Суда Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, могут применяться при рассмотрении дел в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Председатель Верховного Суда  
Российской Федерации

В.М.Лебедев

Секретарь Пленума,  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

В.В.Демидов

**Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина**  
*Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 22.05.1996 № 30*

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, приведения его в соответствие с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями, руководствуясь ст.17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>,

приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора, начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, военным прокурорам, прокурорам специализированных прокуратур в полной мере использовать предоставленные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия для укрепления правовых основ российской государственности, обеспечения верховенства закона и единства законности.

Основными направлениями надзорной деятельности считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

2. В надзорных действиях руководствоваться положением о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, прямом ее действии и применении на всей территории России, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

3. Надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности.

---

<sup>1</sup> Далее – Закон о прокуратуре

Использовать для этого систематическое ознакомление с протоколами заседаний, право участия в заседаниях представительных (законодательных), исполнительных органов и органов местного самоуправления, периодические проверки и т.п.

4. Обеспечить надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. При этом прежде всего исходить из установленного распределения компетенций между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления.

4.1. В целях предотвращения принятия представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, в соответствии со ст.9 Закона о прокуратуре наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, в составе рабочих групп, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.)

4.2. При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты руководствоваться тем, что прокурор вправе по своему усмотрению либо принести протест на незаконный правовой акт, либо обратиться по этому поводу непосредственно в суд.

В случае отклонения органом власти субъекта Российской Федерации протеста на противоречащий Конституции России правовой акт, принятый по вопросам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, все материалы с необходимым обоснованием незамедлительно направлять в Генеральную прокуратуру.

При отклонении иных протестов добиваться отмены противоречащих Конституции Российской Федерации и законам правовых актов путем обращения в суды общей юрисдикции, военные или арбитражные суды.

5. Установить постоянный надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, включая не противоречащие федеральному законодательству законы субъектов Федерации. О наиболее серьезных нарушениях законности и возникающих

проблемах в осуществлении прокурорского надзора информировать Генеральную прокуратуру.

6. Проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и гарантий групп населения, трудовых коллективов, репрессированных, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой охране.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

При рассмотрении сигналов о правонарушениях в сферах, на которые распространяется действие законодательства о коммерческой или банковской тайне, руководствоваться порядком, установленным для таких случаев законом.

7. В области экономических отношений сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, приватизации, предпринимательской деятельности, финансового, налогового, банковского, таможенного законодательства.

Особое внимание уделять положению дел на объектах военно-промышленного комплекса и предприятиях, имеющих стратегическое значение.

Максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия в интересах осуществления экономических реформ, для пресечения и устранения нарушений законности.

8. С учетом экологической обстановки в каждом регионе наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

По каждому факту экологического правонарушения остро ставить вопросы об ответственности виновных и взыскании причиненного материального ущерба.

9. В надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по

выявлению и пресечению правонарушений. Требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

В случае бездействия органов контроля решать вопрос об ответственности их руководителей.

10. Конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (предприятий, хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, общественных объединений, благотворительных и иных фондов).

10.1. Акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых, имущественных, жилищных, экологических, избирательных и иных политических прав и свобод человека и гражданина.

При проверках на предприятиях и в организациях анализировать выполнение работодателями обязанностей по своевременной выплате заработной платы и созданию работникам безопасных условий труда.

10.2. Решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности. Активнее использовать предоставленное ст.22 Закона о прокуратуре право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

10.3. При осуществлении надзора за исполнением законов органами власти и управления в обязательном порядке оценивать правомерность принимаемых в отношении граждан решений по жалобам на действия подчиненных организаций.

10.4. В случаях обнаружения нарушений прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, по возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, либо когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, либо если в силу других обстоя-

тельств нарушение приобрело особое общественное значение, предъявлять и поддерживать в суде (арбитражном суде) иски в интересах пострадавших.

11. Обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора. Систематически проверять исполнение законов о занятости населения, о борьбе с наркоманией, пьянством, нарушением порядка приобретения и использования оружия.

Стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны представительных (законодательных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления. Шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

12. В документах прокурорского реагирования излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. Контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора.

При внесении представлений и протестов в каждом случае решать вопрос о необходимости участия прокурора в их рассмотрении.

13. Прокурорский надзор осуществлять гласно. Гражданам, общественным организациям, средствам массовой информации предоставлять возможность получения в предусмотренных законом пределах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка. Регулярно информировать об этом органы законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также население.

14. При обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве, руководствуясь ст.9 Закона о прокуратуре, внести в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В случае выявления несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, несовершенства федерального законодательства представлять материалы Генеральному прокурору.

15. Деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина оценивать, исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности.

16. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур обеспечить должную организацию прокурорского надзора подчиненными им органами и контроль за их работой, оказывать им необходимую методическую и практическую помощь. Создать эффективную систему изучения действующего законодательства и повышения профессионального уровня подчиненных работников.

Направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, информировать ее о возникающих проблемах, имеющих общегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

17. Управлениям по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах, по делам несовершеннолетних и молодежи, второму управлению, Главной военной прокуратуре:

- осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, ведомствами, органами контроля, военного управления, их должностными лицами, соблюдением законов общероссийскими общественными объединениями по предметам их ведения;

- систематически анализировать состояние законности, изучать прокурорскую и правоприменительную практику, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению;

- оказывать практическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью;

- наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы. Установить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров специализированных прокуратур;

– совместно с Научно-исследовательским институтом проблем укрепления законности и правопорядка и Институтом повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора, распространять положительный опыт работы прокуроров.

18. Считать утратившими силу пп.2-3, 7.3, 8, 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.92 № 20.

Контроль за исполнением приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации Давыдова В.И. и Паничева В.Н.

Приказ направить прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, прокурорам специализированных прокуратур.

Генеральный прокурор  
Российской Федерации  
Действительный государственный  
советник юстиции  
Ю.И.Скуратов

## **Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации**

*Утверждена Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. № 80*

### **1. Общие положения**

1.1. Настоящая Инструкция устанавливает порядок рассмотрения и разрешения заявлений и жалоб граждан, должностных и других лиц, запросов и обращений членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации (далее – запросы (обращения), а также организации приема граждан, должностных и других лиц в Генеральной прокуратуре, прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах, прокуратурах городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах, в научных и образовательных учреждениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

1.2. Положения Инструкции распространяются на заявления, жалобы, запросы (обращения), содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, полученные на личном приеме, по почте, факсимильной связи, телеграфу.

1.3. Заявления, жалобы, запросы (обращения) по вопросам, подведомственным суду, могут разрешаться при необходимости защиты государственного и общественного интереса либо прав наименее социально защищенных лиц (несовершеннолетних, лиц пожилого возраста и инвалидов).

1.4. Заявления и сообщения о любом совершенном или подготовляемом преступлении рассматриваются в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством.

1.5. При отсутствии в обращениях достаточных для их разрешения сведений (об органе, принявшем обжалуемое решение, времени его принятия и т.п.) они в пятидневный срок возвращаются заявителем.



лям с предложением восполнить недостающие данные, а также разъяснением, куда им для этого следует обратиться.

1.6. Обращения граждан, а также руководителей коммерческих структур и иных организаций, не содержащие сведений о фамилии или местонахождении (адреса) заявителя, признаются анонимными, остаются без рассмотрения, а при наличии в них сообщений о готовящихся или совершенных преступлениях – направляются в правоохранительные органы по принадлежности.

1.7. Ходатайства о помиловании, а также заявления о реабилитации в соответствии с Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», за исключением депутатских запросов (обращений) по этим вопросам, рассматриваются в порядке, установленном специальными приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации.

1.8. Порядок приема, учета, регистрации заявлений, жалоб, запросов (обращений), их формирования в надзорные производства, составления, оформления, размножения, систематизации и хранения документов, а также контроля за их исполнением устанавливается Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

1.9. Ответственность за организацию работы с заявлениями, жалобами, запросами (обращениями) и прием граждан, должностных и других лиц возлагается на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, начальников управлений и отделов (на правах управлений) Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, прокуроров городов, районов, военных, иных специализированных прокуроров и их заместителей.

Непосредственные исполнители несут ответственность за соблюдение Инструкции в части, относящейся к кругу их служебных обязанностей.

## **2. Рассмотрение заявлений, жалоб, запросов (обращений)**

2.1. Предварительное рассмотрение обращений и запросов в Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществляет управ-

ление по рассмотрению писем и приему граждан (в Главной военной прокуратуре – структурное подразделение, определенное приказом заместителя Генерального прокурора – Главным военным прокурором), а в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах – отдел писем, старший помощник прокурора по рассмотрению писем и приему граждан.

В прокуратурах городов и районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах все поступающие заявления, жалобы, запросы (обращения) после регистрации передаются на рассмотрение прокурору или его заместителям в соответствии с распределением обязанностей.

2.2. Заявления, жалобы, запросы (обращения), не подлежащие разрешению в органах прокуратуры, в пятидневный срок с момента поступления в прокуратуру направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей или разъяснением, куда им следует обратиться.

2.3. Заявления, жалобы, запросы (обращения), разрешение которых не входит в компетенцию данной прокуратуры, также в пятидневный срок с момента поступления подлежат направлению соответствующему прокурору с одновременным уведомлением об этом заявителей.

При пересылке заявлений, жалоб, запросов (обращений) вышестоящему прокурору к ним прилагаются имеющиеся материалы, необходимые для разрешения обращения.

2.4. После предварительного рассмотрения для доклада Генеральному прокурору Российской Федерации либо лицу, его замещающему, передаются:

обращения от Президента Российской Федерации и его помощников, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Руководителя Администрации Президента, Секретаря Совета Безопасности, Председателя Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, их заместителей, членов Государственного Совета, председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также обращения, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

парламентские запросы, запросы и обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

обращения иных лиц по наиболее значимым вопросам управления государственным имуществом, бюджетными средствами, земельными ресурсами, соблюдения природоохранительного законодательства, а также по фактам коррупции и злоупотребления служебным положением со стороны государственных и муниципальных должностных лиц, о нарушениях законности сотрудниками Генеральной прокуратуры и руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации.

2.5. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации передаются:

обращения заместителей Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, заместителей председателей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, заместителей Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, заместителей руководителей органов власти субъектов Российской Федерации;

депутатские запросы и обращения, направленные непосредственно им;

обращения, в которых обжалуются решения начальников управлений, отделов (на правах управлений) либо содержатся вопросы, входящие в компетенцию заместителей Генерального прокурора.

2.6. Начальникам управлений и отделов (на правах управлений) Генеральной прокуратуры передаются заявления и обращения по вопросам, не требующим вмешательства Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей.

2.7. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и другим специализированным прокурорам передаются:

запросы и обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; задания по проверке запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, иные поручения, взятые на контроль Генеральной прокуратурой;

запросы и обращения депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации;

обращения высших должностных лиц представительных (законодательных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации;

обращения высших должностных лиц судебных и правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, а также руководителей органов военного управления;

обращения руководителей структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, созданных в соответствующем федеральном округе;

заявления, запросы (обращения), в которых обжалуются решения заместителей, начальников управлений (отделов), старших помощников прокуроров субъектов Российской Федерации, а также содержатся сведения о наиболее грубых нарушениях закона, прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

2.8. При наличии в заявлении, жалобе, запросе (обращении) вопросов, относящихся к компетенции нескольких подразделений Генеральной прокуратуры, прокуратуры субъекта Российской Федерации либо приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратуры, организация проверки в полном объеме возлагается на руководителя подразделения, указанного среди исполнителей первым. Он обеспечивает снятие необходимых копий, передачу их в соответствующие управления и отделы, подготовку единого поручения о проверке, при необходимости ходатайства о продлении срока ее проведения и ответа по существу заявления, жалобы, запроса (обращения).<sup>2</sup>

2.9. В случае неправильной разметки заявление, жалоба, запрос (обращение) не позднее трех дней с момента поступления в подразделение передается в другое подразделение, к компетенции которого относится его разрешение, на основании мотивированной резолюции руководителя подразделения, а при возникновении разногласий – по указанию одного из заместителей соответствующего прокурора.

Об этом в обязательном порядке уведомляется подразделение прокуратуры, осуществляющее предварительное рассмотрение заявления, запроса (обращения).

---

<sup>1</sup> Приказом соответствующего прокурора перечень обращений и порядок их обязательного доклада, в том числе в районных, городских и приравненных к ним прокуратурах, может быть расширен.

<sup>2</sup> Обращения и запросы, в рассмотрении которых участвуют несколько подразделений, учитываются (заполняются статистические карточки) только в подразделении, являющемся ответственным исполнителем.

2.10. При поступлении нескольких депутатских запросов или обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одному и тому же вопросу либо нескольких заявлений и жалоб в интересах одного и того же лица регистрируется первое обращение, а все последующие регистрируются как дубликаты. В подразделениях такие дубликаты приобщаются к надзорному производству с уведомлением автора каждого заявления, жалобы, запроса (обращения) о результатах их разрешения.

2.11. На парламентские и депутатские запросы, обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также иные заявления и жалобы, взятые на контроль, в Генеральной прокуратуре – управлением по рассмотрению писем и приему граждан, в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах – отделом писем, старшим помощником прокурора по рассмотрению писем и приему граждан или службой делопроизводства оформляются контрольные карточки.

Первый экземпляр карточки вместе с обращением (запросом) передается в подразделение, которому поручено его разрешение, а второй для контроля – в управление организации работы, статистики и делопроизводства Генеральной прокуратуры, а также старшему помощнику прокурора субъекта Российской Федерации по организационным вопросам (старшему помощнику прокурора по рассмотрению писем и приему граждан).

2.12. В подразделениях ведется отдельный учет поручений, взятых на контроль Генеральным прокурором Российской Федерации, парламентских и депутатских запросов, а также обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации.

### **3. Разрешение заявлений, жалоб, запросов и обращений**

3.1. Порядок проверки заявлений, жалоб, запросов (обращений), обеспечивающий наиболее полное, оперативное и квалифицированное рассмотрение поставленных в них вопросов, определяется Генеральным прокурором Российской Федерации, его заместителями, начальниками управлений и отделов (на правах управлений) Генеральной прокуратуры, руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, прокурорами городов, районов, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, их заместителями.

руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, прокурорами городов, районов, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, их заместителями.

3.2. Парламентские и депутатские запросы, обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заявления и жалобы, взятые на особый контроль Генеральным прокурором Российской Федерации, в том числе жалобы на решения прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, прокуроров городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров разрешаются, как правило, с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, материалов прокурорских проверок.

Для оперативности истребования дел и проверочных материалов используются технические средства информации и связи.

3.3. Заявления, жалобы, запросы (обращения) о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получивших должной оценки правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, проверяются с выездом на место.

Для обеспечения полноты и объективности проверок к проведению их могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости – сами заявители.

3.4. Парламентские запросы разрешаются непосредственно в управлениях и отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Направление их для разрешения в прокуратуры субъектов Российской Федерации не допускается.

3.5. Запрещается направление заявлений, жалоб, запросов (обращений) прокурорам, не имеющим полномочий на их разрешение, или прокурорам, которые ранее принимали по поставленным в обращениях вопросам оспариваемые решения.

3.6. При необходимости полного, всестороннего и объективного исследования доводов заявителей нижестоящим прокурорам дается поручение с указанием подлежащих проверке конкретных обстоятельств и сроков исполнения.

Поручения по заявлениям, жалобам, запросам и обращениям членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации направляются за подписью старшего помощника Генерального прокурора Российской Федерации (в Главной военной прокуратуре – старшего помощника Главного военного прокурора), а в субъектах Российской Федерации поручения по обращениям, указанным в п.2.8. настоящей Инструкции, направляются за подписью старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации.

3.7. Заявление и жалоба могут быть оставлены без разрешения в следующих случаях:

если повторное обращение не содержит новых данных, а все изложенные в нем доводы ранее полно и объективно проверялись и ответ был дан соответственно прокурором города, района, прокурором субъекта Российской Федерации или приравненным к ним прокурором, а в центральном аппарате – старшим помощником Генерального прокурора с разъяснением заявителю права обращаться к вышестоящему прокурору;

если в обращении имеются выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц, нецензурные выражения, а автор ранее предупреждался о том, что при поступлении подобных обращений переписка с ним может быть прекращена.

Оставление заявления и жалобы без разрешения производится по мотивированному заключению, которое утверждается прокурором города, района, военным прокурором или прокурором иной специализированной прокуратуры, прокурором субъекта Российской Федерации, а в Генеральной прокуратуре – одним из заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, о чем одновременно сообщается заявителю за подписью исполнителя.

3.8. По итогам разрешения парламентских и депутатских запросов, обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации заявлений и жалоб, взятых на особый контроль, связанных с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, материалов прокурорских проверок, в обязательном порядке составляется мотивированное заключение, утверждаемое одним из руководителей подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратуры, а также прокурором города, района, военной или иной специализированной прокуратуры.

3.10.<sup>1</sup> По окончании проверки заявителю, по его просьбе, предоставляется возможность знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (прекращенными производством уголовными делами, материалами об отказе в возбуждении уголовного дела, надзорными производствами по жалобам и т.п.), в той мере, в которой это не противоречит требованиям о соблюдении государственной или иной охраняемой законом тайны, законным интересам других лиц.

3.11. Письменное решение о предоставлении заявителю возможности для ознакомления с документами в Генеральной прокуратуре принимают Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители, начальники управлений и отделов (на правах управлений), а в прокуратуре субъекта Российской Федерации, города или района, военной или иной специализированной прокуратуре – соответствующий прокурор, его заместители, начальники управлений и отделов.

Работник прокуратуры, ознакомивший заявителя с документами, составляет и вкладывает в надзорное производство справку о том, с какими материалами ознакомлен заявитель.

При отказе в удовлетворении просьбы заявителю дается аргументированное разъяснение.

3.12. При рассмотрении и разрешении обращений и запросов запрещается без согласия граждан разглашать сведения о их частной жизни. По мотивированной просьбе гражданина не подлежат разглашению его анкетные данные и домашний адрес.

#### **4. Сроки разрешения обращений и запросов**

4.1. Заявления, жалобы, предложения граждан, должностных и других лиц разрешаются в срок не позднее 30 дней со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней, если иной срок не установлен федеральным законом.

4.2. Обращения военнослужащих и членов их семей, поступающие в Генеральную прокуратуру, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, разрешаются в срок до 15 дней, а поступающие в рай-

---

<sup>1</sup> Нумерация соответствует оригиналу.

онные и городские прокуратуры, военные прокуратуры гарнизонов (объединений) – не позднее семи дней со дня их поступления.

4.3. Парламентский запрос разрешается в срок до 15 дней со дня получения или в иной, установленный соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации срок.

4.4. Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации разрешается не позднее 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

4.5. Обращения члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой о предоставлении информации по вопросам, связанным с их деятельностью, необходимые документы или сведения направляются безотлагательно, а при проведении дополнительной проверки – не позднее 30 дней со дня получения обращения.

О производстве проверки сообщается авторам обращения в письме за подписью старшего помощника Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Главного военного прокурора, прокурора субъекта Российской Федерации, приравненного к нему военного и иного специализированного прокурора.

4.6. Запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации разрешается в срок не позднее 15 дней со дня его получения, если в самом запросе не установлен иной срок.

4.7. Обращения, поступившие от Президента Российской Федерации и его помощников, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Руководителя Администрации Президента, Секретаря Совета Безопасности, Председателей Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, их заместителей, членов Государственного Совета, Председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, руководителей федеральных министерств и ведомств, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также иные обращения по наиболее значимым вопросам, взятым на особый контроль, разрешаются безотлагательно, но не позднее сроков, перечисленных в п.4.1, если Генеральным прокурором Российской Федерации, его заместителями, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним воен-

ными прокурорами и прокурорами специализированных прокуратур не установлен другой срок разрешения.

4.8. Последним днем разрешения обращения в случае, когда установленный срок истекает в выходной или праздничный день, считается первый следующий за ним рабочий день.

4.9. Срок разрешения обращения продлевается прокурором либо заместителем с обязательным уведомлением заявителя, а также органа или должностного лица, направившего обращение, о причинах задержки и характере принимаемых мер.

4.10. В Генеральной прокуратуре первичное продление срока проверки запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, других обращений особого контроля осуществляется заместителями Генерального прокурора Российской Федерации не более чем на 30 дней, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации – заместителями прокуроров субъектов Российской Федерации. Дальнейшее продление сроков осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации, прокурором субъекта Российской Федерации, приравненным к нему военным прокурором либо лицом, их замещающим.

4.11. Срок разрешения обращений военнослужащих и членов их семей при необходимости может быть продлен в установленном выше порядке, но не более чем на 15 дней.

4.12. Ходатайства о продлении срока проверки по обращениям и запросам представляются соответствующему должностному лицу прокуратуры не позднее чем за три дня до истечения контрольного срока.

## **5. Направление ответов на обращения и запросы**

5.1. Сообщения об итогах проверки запросов и обращений должны содержать юридически выверенный и мотивированный ответ на каждый изложенный в них довод.

5.2. Подробная аргументация ответов на обращения, связанные с расследованием уголовных дел, приводится либо после окончания расследования, либо во время его проведения в форме, не раскрывающей тайну предварительного следствия.

В случаях отмены постановлений органов следствия и дознания, принесения протестов, предъявления исков и применения иных мер прокурорского реагирования заявитель уведомляется о том, где впоследствии он может получить информацию о результатах окончательного разрешения вопросов, поставленных в обращениях.

5.3. Ответ заявителю с сообщением об удовлетворении его требований, а также с разъяснением по существу обращения направляет рассматривающий его прокурор либо другое должностное лицо по поручению руководителя прокуратуры.

5.4. Решение об отклонении обращения в прокуратурах городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах принимает и дает ответ заявителям прокурор или его заместитель.

5.5. В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах решение об отказе в удовлетворении первичных обращений принимают начальники управлений и отделов, по повторным обращениям на отказ в удовлетворении требований – прокурор или лицо, его замещающее, а по жалобам на вступившие в законную силу судебные постановления по уголовным, гражданским и иным делам решения об отказе в удовлетворении обращений принимают руководители этих прокуратур в соответствии с их процессуальными полномочиями, они же дают ответ заявителям.

5.6. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации решения об отклонении первичных обращений принимают начальники отделов в составе управлений, а повторных – начальники управлений и заместители Генерального прокурора.

Ответ заявителю об отклонении первичного либо повторного обращения о принесении протеста в порядке надзора на судебные акты дается заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, рассмотревшим и оставившим без удовлетворения представление прокурора субъекта Федерации о принесении протеста на те же судебные акты.

5.7. Ответы на обращения, поступившие от Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Председателей Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания, Руководителя Администрации

Президента, Секретаря Совета Безопасности, членов Государственного Совета, Председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, руководителей федеральных правоохранительных органов, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, на депутатские запросы, а также обращения руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора Российской Федерации либо содержатся данные о нарушениях законности, допущенных сотрудниками Генеральной прокуратуры и руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации, другие обращения, взятые на особый контроль, направляются за подписью Генерального прокурора Российской Федерации, если им не установлен иной порядок их разрешения.

5.8. Ответ на парламентский запрос Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации дает Генеральный прокурор Российской Федерации или лицо, его замещающее.

Материалы, необходимые для ответа на парламентский запрос, с проектом ответа либо, по указанию Генерального прокурора, в виде доклада для выступления на заседании палаты Федерального Собрания представляются Генеральному прокурору не позднее трехдневного срока до истечения срока разрешения запроса.

5.9. Ответ на депутатский запрос подписывается тем руководителем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной и другой специализированной прокуратуры, которому направлен запрос, либо, если не установлено другое, лицом, исполняющим его обязанности.

В случае поступления депутатского запроса за подписью нескольких депутатов ответ о результатах проверки направляется каждому из них или одному из депутатов с предложением довести результаты до сведения остальных авторов.

5.10. Ответы на обращения, поступившие от членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководителей федеральных министерств и ведомств, представительных (законодательных), исполнительных органов субъектов Российской Федерации, за исключением перечисленных в п.5.7 настоящей Инструкции, жалобы на решения, принятые начальниками управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, направляются за подписью заместителей Гене-

рального прокурора Российской Федерации, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах – заместителей соответствующих прокуроров.

## **6. Организация приема заявителей в органах прокуратуры**

6.1. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации прием граждан, представителей государственных и общественных организаций осуществляется отделом по приему граждан в день их обращения с участием отраслевых подразделений.

К приему привлекаются преимущественно те прокуроры управлений и отделов, которые будут разрешать обращения.

6.2. Начальники управлений и отделов (на правах управлений), их заместители принимают граждан с жалобами на решения, ранее принятые прокурорами в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители осуществляют прием граждан с обращениями, решения по которым принимались начальниками управлений и отделов (на правах управлений).

6.3. В прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов и районов, других территориальных, военных и иных специализированных прокуратурах прием проводится в течение всего рабочего дня согласно графику, который должен быть вывешен в помещении прокуратуры.

Порядок приема в вечернее время и выходные дни устанавливается руководителем соответствующей прокуратуры.

Руководителями прокуратур прием населения проводится не реже одного раза в неделю. Решение по жалобе принимает и ответ на нее дает руководитель прокуратуры, к которому обратился заявитель на личном приеме.

6.4. Устные обращения заявителей подлежат регистрации в книге личного приема, где отражается также содержание ответа, если он давался в устной форме.

По требованию гражданина ему должен быть направлен письменный ответ.

Первичные жалобы с личного приема после их регистрации направляются по принадлежности в порядке, установленном настоящей Инструкцией.

6.5. В каждой прокуратуре устанавливается ящик «Для обращений и заявлений», который в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Главной военной прокуратуре, прокуратурах субъектов Российской Федерации размещается в приемной, в иных прокуратурах – в доступном для заявителей месте.

Корреспонденция из ящика вынимается ежедневно. На обращениях проставляется штамп «Из ящика для обращений и заявлений», указывается дата выемки, после чего они передаются на регистрацию и рассмотрение.

Управление организации работы,  
статистики и делопроизводства

Управление по рассмотрению  
писем и приему граждан

**Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями**

*Указание Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 17.11.2002 № 74*

В целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, использования для этого потенциала российских и международных правозащитных и иных общественных организаций, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

**ПРЕДЛАГАЮ:**

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и другим специализированным прокурорам:

1.1. Тщательно, полно и объективно проверять сведения, поступившие из правозащитных и иных общественных организаций, о ставших им известными актах органов государственной власти и управления, неправомерных действиях должностных лиц, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Обращения руководителей этих организаций в защиту общественных интересов или прав конкретного гражданина рассматривать в порядке и сроки, установленные Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, введенной в действие приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24.12.2001 № 80.

1.2. При необходимости принимать участие в мероприятиях правозащитных организаций, информировать их о работе прокуратуры по надзору за соблюдением гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

1.3. Работу по взаимодействию с правозащитными и иными общественными организациями отражать в годовом докладе отдельным разделом.

2. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации совместно с Управлением по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в 2003 г. подготовить рекомендации о формах и методах взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями по вопросам соблюдения прав и свобод граждан.

3. Контроль за выполнением настоящего указания возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Указание направить начальникам управлений и отделов аппарата Генеральной прокуратуры, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и другим специализированным прокурорам, которым довести его содержание до сведения подчиненных прокурорско-следственных работников.

Генеральный прокурор Российской Федерации  
действительный государственный советник юстиции  
В.В.Устинов



**О порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР**

*Инструкция Министерства внутренних дел СССР, утверждена Приказом МВД СССР от 01.11.1982 № 350 [Извлечение]*

**1. Общие положения**

1.1. Рассмотрение предложений, заявлений, жалоб<sup>1</sup> и прием граждан являются важным участком деятельности органов внутренних дел<sup>2</sup>, средством получения информации, одной из форм укрепления и расширения связи с массами. Чуткое и внимательное отношение к письмам трудящихся каждый работник органов обязан рассматривать как свой долг перед народом и партией.

1.3. В работе с письмами и при приеме посетителей должны соблюдаться высокая культура обращения с гражданами, уважительное отношение к их запросам и мнениям.

1.4. Информацию, содержащуюся в письменных и устных обращениях граждан, необходимо использовать для дальнейшего укрепления правопорядка и социалистической законности, совершенствования деятельности органов внутренних дел.

1.5. Личную ответственность за организацию и состояние работы с письмами, приема граждан в органах внутренних дел несут их руководители.

**2. Учет и рассмотрение писем**

2.1. Все поступившие письма граждан, работников органов внутренних дел должны быть зарегистрированы в секретариате (канце-

<sup>1</sup> Предложения, заявления и жалобы в дальнейшем будут именоваться письмами, если иное не будет оговорено специально.

<sup>2</sup> Для краткости органами внутренних дел именуется также учебные заведения и внутренние войска, учреждения, организации и предприятия МВД СССР, если иное не будет оговорено специально.

лярии) в день их поступления. На свободном от текста месте первой страницы письма ставится оттиск штампа органа внутренних дел, указываются дата поступления и регистрационный номер.

Регистрационный номер может быть дополнен другими обозначениями, обеспечивающими систематизацию, поиск, анализ и сохранность писем, например, начальной буквой фамилии автора письма (А-700), кодом службы (1/720) и т.п.

Конверты, в которых поступили письма, сохраняются в течение всего периода их разрешения, после чего уничтожаются.

2.3. Повторные письма регистрируются так же, как и первичные. В правом верхнем углу карточки (в журнале) делается отметка «повторно». На свободном от текста месте первой страницы письма проставляется штамп «повторно».

2.4. Повторными считаются письма, поступившие от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, в которых:

2.4.1. Обжалуется решение, принятое по предыдущему письму, поступившему в данный орган внутренних дел.

2.4.2. Сообщается о несвоевременном разрешении предыдущего письма, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения.

2.4.3. Указывается на другие недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего письма.

2.5. Руководитель органа внутренних дел обязан тщательно разбираться в причинах повторного обращения граждан. Если обращение вызвано нарушением установленного порядка рассмотрения или разрешения писем, принять соответствующие меры к виновным лицам.

2.6. Письма одного и того же лица по одному и тому же вопросу, направленные нескольким адресатам, которыми они пересланы для разрешения в орган внутренних дел, рассматриваются как самостоятельные письма и не должны учитываться как повторные.

2.7. Зарегистрированные письма незамедлительно передаются на рассмотрение, как правило, руководителям органа внутренних дел, которые обязаны определить порядок и сроки их разрешения, дать по каждому из них письменное указание исполнителям. На тексте писем не следует учинять никаких надписей (резолуций, указаний и т.п.)

2.8. Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем органам или должностным лицам, действия которых обжалуются.

2.9. По каждому письму не позднее чем в пятидневный срок должно быть принято одно из следующих решений: о принятии к своему производству; передаче на разрешение в подчиненный или другой орган внутренних дел; направлении по принадлежности в другое ведомство, если вопросы, поднятые в письме, не входят в компетенцию органов внутренних дел; приобщении к ранее поступившему письму. О направлении письма в другой орган внутренних дел или другое ведомство сообщается заявителю.

2.10. В случаях, когда в письме наряду с вопросами, относящимися к компетенции органов внутренних дел, поднимаются вопросы, подлежащие разрешению в других ведомствах, не позднее пятидневного срока в соответствующее ведомство направляется копия письма или выписка из него, о чем извещается заявитель.

2.12. Вся переписка по письмам ведется за номерами, присвоенными им при регистрации. Ответы на письма граждан направляются на бланках органа внутренних дел.

2.13. После окончания проверки и фактического исполнения принятого решения письмо вместе с перепиской возвращается в секретариат (канцелярию) органа внутренних дел с надписью «В дело» и подписью должностного лица, принявшего это решение.

### **3. Разрешение писем граждан**

3.1. Должностные лица органов внутренних дел при рассмотрении писем обязаны внимательно разбираться в их существе, при необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки изложенных в письмах обстоятельств, принимать другие меры для объективного разрешения поставленных авторами писем вопросов, выявления и устранения причин и условий, порождающих жалобы.

3.3. По результатам проверки письма составляется мотивированное заключение, которое должно содержать объективный анализ собранных материалов. Если при проверке выявлены нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности органов внутренних дел, злоупотребления должностных лиц властью или служебным положением, в заключении должно быть указано, какие конкретно приняты меры по вос-

становлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, устранению недостатков и упущений и в отношении виновных лиц. Заключение подписывается лицом, производившим проверку, руководителем органа, структурного подразделения, руководством МВД, УВД.

3.4. Принимаемые по письмам решения должны быть обоснованными. Должностное лицо, признав просьбу (жалобу) подлежащей удовлетворению, обязано обеспечить своевременное и правильное исполнение принятого решения.

3.5. Письма, о результатах разрешения которых необходимо сообщать в партийные, советские органы, редакциям газет, журналов, радио и телевидения, берутся на особый контроль и разрешаются в первую очередь. В этих случаях на письмах и карточках проставляется штамп «Особый контроль».

Проведение проверок по таким письмам подчиненным органам, как правило, не поручается. Решения по результатам их проверок принимаются руководством органа внутренних дел, в который эти письма поступили. Этим же органом даются ответы в соответствующие инстанции, ведомства и авторам писем.

3.6. Заявления, жалобы граждан разрешаются в срок до одного месяца со дня поступления в орган внутренних дел, обязанный разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки – безотлагательно, но не позднее 15 дней. Руководитель органа внутренних дел может установить сокращенный срок разрешения заявления или жалобы.

В тех случаях, когда для разрешения заявления или жалобы необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем органа внутренних дел или его заместителем, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Предложения граждан рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением тех из них, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение.

3.10. Срок разрешения писем исчисляется со дня поступления их в орган внутренних дел по день направления заявителям сообщения о результатах разрешения.

3.11. Разрешенными считаются письма, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры, даны соответствующие действующему законодательству исчерпывающие ответы:

3.11.1. О полном или частичном удовлетворении просьбы и принятии мер органом внутренних дел по вопросам, отнесенным к его компетенции.

3.11.2. Об отказе в удовлетворении изложенной в письме просьбы или о подтверждении решения, принятого по ранее рассмотренному письму.

3.11.3. О разъяснении порядка разрешения поставленных заявителем вопросов, которые не относятся к компетенции органов внутренних дел.

3.12. Ответы на письма дают руководители или другие уполномоченные на то должностные лица органов внутренних дел в письменной или устной форме с указанием принятых по письму мер или доводов отклонения жалобы. По просьбе граждан им разъясняется порядок обжалования принятого решения. В случае устного ответа составляется соответствующая справка, которая приобщается к материалам проверки письма. В карточке учета (журнале) делается отметка о том, что результаты проверки сообщены заявителю в личной беседе.

#### 4. Прием граждан

4.1. Прием граждан проводится во всех органах, учебных заведениях, частях и соединениях внутренних войск, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР, а также на заводах, фабриках, стройках, в колхозах, совхозах и по месту жительства населения.

4.2. Прием граждан проводится руководителями и другими должностными лицами органов внутренних дел, правомочными принимать решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

4.3. Прием должен проводиться в удобное для граждан время. При установлении этого времени учитывается распорядок работы предприятий, учреждений, организаций и другие местные условия и возможности.

4.4. В органах внутренних дел прием проводится во все рабочие дни и один из общевыходных дней недели. Не менее двух раз в не-

делю прием граждан проводится в вечернее время. В дежурных частях органов внутренних дел граждане принимаются круглосуточно.

4.5. Руководящий состав министерств внутренних дел союзных и автономных республик, управлений внутренних дел крайоблисполкомов, управлений внутренних дел на транспорте, управлений лесных исправительно-трудовых учреждений, учебных заведений, научно-исследовательских учреждений, окружных управлений материально-технического и военного снабжения, внутренних войск, организаций и предприятий МВД СССР обязан проводить личный прием граждан не реже двух раз в месяц. Руководители структурных подразделений этих органов и войск, их заместители, руководители остальных органов внутренних дел должны принимать граждан не реже одного раза в неделю; участковые инспектора милиции – не реже двух раз в неделю.

4.6. Для приема граждан в органах внутренних дел отводятся специальные комнаты (приемные), которые оборудуются необходимым инвентарем и обеспечиваются пособиями согласно перечню. Доступ в приемные должен быть свободным, без оформления пропусков.

4.7. Прием граждан по месту их работы и жительства проводится в помещениях, предоставляемых руководителями предприятий,строек, колхозов, совхозов. Участковые инспектора милиции принимают граждан в служебных помещениях на обслуживаемых участках и в общественных пунктах охраны порядка.

4.8. Графики приема посетителей в органах внутренних дел утверждаются руководителем органа внутренних дел. Графики приема граждан по месту жительства и работы согласовываются соответственно с местными Советами народных депутатов, администрацией предприятий, учреждений, организаций.

4.9. Объявления о приеме граждан с указанием фамилий должностных лиц, принимающих посетителей, времени и места приема вывешиваются в доступных для обозрения местах обслуживаемой территории и в помещениях органов внутренних дел. О приеме граждан по месту их работы и жительства должно быть объявлено не позднее чем за пять дней до приема.

4.10. По желанию посетителей может производиться предварительная запись на прием.

4.11. Прием граждан проводится в порядке очереди. Для ее соблюдения в приемных ведется список. Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, лица, награжденные орденами Славы и Трудовой Славы трех степеней, депутаты Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов, инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды труда I и II группы, беременные женщины и посетители с малолетними детьми принимаются вне очереди.

4.12. В приеме граждан с их согласия могут участвовать на общественных началах юристы, педагоги, журналисты и представители общественных организаций. Лицам, не имеющим непосредственного отношения к приему, запрещается находиться в помещении, где он проводится.

4.13. Лицо, осуществляющее прием, для обеспечения квалифицированного решения поставленных посетителем вопросов может привлекать к их рассмотрению работников соответствующих подразделений органа внутренних дел или получать у них необходимую консультацию.

4.14. Прием иностранцев и лиц без гражданства проводится отдельно от советских граждан и не менее чем двумя работниками органа внутренних дел.

4.15. Лица, находящиеся в нетрезвом состоянии, на прием не допускаются. Прием таких лиц разрешается лишь в случаях сообщения ими сведений о подготавливаемых или совершенных преступлениях, а также о других событиях, требующих принятия немедленных мер.

4.16. Прием граждан проводится от имени органа внутренних дел. Начинается с предложения посетителю сообщить свою фамилию, имя и отчество, место жительства, работы и изложить сущность вопроса, с которым он обращается. Если с этим вопросом гражданин уже обращался в данный орган, перед началом беседы изучаются имеющиеся материалы.

При необходимости допускается в корректной форме попросить посетителя предъявить документ, удостоверяющий личность. Отсутствие документа не может служить основанием для отказа в приеме.

4.17. Вопросы, с которыми обращаются граждане, по возможности разрешаются в ходе приема.

4.17.1. Удовлетворить просьбу, сообщив посетителю порядок и срок исполнения принятого решения.

4.17.2. Отказать в удовлетворении просьбы, разъяснив мотивы отказа и порядок обжалования принятого решения.

4.17.3. Принять письменное заявление, если поставленные посетителем вопросы требуют дополнительного изучения или проверки, разъяснив ему причины, по которым просьба не может быть разрешена в процессе приема, порядок и срок ее рассмотрения. Если посетитель по каким-либо причинам не может самостоятельно в письменной форме изложить свою просьбу, оказать ему в этом необходимую помощь.

4.18. Если разрешение вопроса, с которым обратился посетитель, не входит в компетенцию органов внутренних дел, то ведущий прием разъясняет ему, в какое ведомство (организацию или учреждение) следует обратиться, и по возможности оказывает необходимое содействие в этом.

4.19. Руководство органа внутренних дел обязано обеспечить прием всех граждан в день их обращения. Несвоевременное начало приема или прекращение его ранее установленного времени недопустимо.

## **5. Анализ и обобщение писем, практика их рассмотрения и приема граждан**

5.1. Письменные и устные обращения граждан, содержащиеся в них критические замечания должны систематически анализироваться и обобщаться в целях своевременного выявления причин, порождающих нарушение прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы органов внутренних дел. Особое внимание должно быть обращено на устранение причин, вызывающих повторные и коллективные жалобы, а также вынуждающих граждан обращаться в центральные ... органы, редакции газет и журналов по вопросам, которые могут и должны разрешаться на местах.

5.2. По результатам анализа, обобщения составляется справка обзор или информационное письмо с конкретными предложениями по дальнейшему совершенствованию организации работы с письмами и приема граждан.

5.3. Результаты анализа, обобщения рассматриваются на заседании коллегии, совещании – семинаре, оперативном совещании при руководителе органа внутренних дел или структурного подразделения, используются при проведении проверок в подчиненных органах (подразделениях), разработке мер по улучшению охраны правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями, совершенствованию оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел.

## **6. Контроль за рассмотрением и разрешением писем и организацией приема граждан. Отчетность**

6.1. Руководитель органа внутренних дел осуществляет контроль за работой с письмами и приемом граждан лично, через своих заместителей, руководителей структурных подразделений и секретариат (канцелярию).

В этих же целях в каждом органе внутренних дел создается постоянно действующая комиссия по работе с письмами граждан, возглавляемая одним из руководителей органа, структурного подразделения. Комиссия работает планово, не реже одного раза в квартал она проверяет работу с письмами и по приему граждан. На основе изучения материалов разрабатывает и вносит предложения о мерах по совершенствованию этой работы, устранению причин и условий, порождающих жалобы.

6.2. Руководители подразделений органов внутренних дел осуществляют непосредственный контроль за соблюдением установленного законодательством и настоящей Инструкцией порядка рассмотрения писем.

6.3. Исполнители на основе имеющихся у них контрольных карточек и переписки контролируют разрешение писем, направленных в нижестоящие органы (подразделения) внутренних дел. О результатах докладывают соответствующему руководителю.

6.4. При осуществлении контроля обращается внимание на сроки и полноту рассмотрения поставленных вопросов, объективность проверки писем, законность и обоснованность принятых по ним решений, своевременность их исполнения и направление ответов заявителям.

6.5. Контроль устанавливается за разрешением писем, которые заслуживают особого внимания. Кроме писем, указанных в пунктах

3.5, 3.8 и 4.20 настоящей Инструкции, как правило, берется на контроль разрешение писем:

6.5.1. по вопросам борьбы с преступностью и охраны общественного порядка;

6.5.2. о недостатках в работе органов внутренних дел;

6.5.3. о нарушениях социалистической законности работниками органов внутренних дел;

6.5.4. о неправильных действиях работников органов внутренних дел, не относящихся к нарушениям социалистической законности.

6.8. Решение о снятии писем с контроля принимают руководители и другие должностные лица органов внутренних дел, ответственные за своевременное и правильное их рассмотрение. Промежуточные ответы на письма, взятые на контроль, не являются основанием для снятия их с контроля.

6.9. Состояние работы с письмами и по приему граждан в подчиненных органах и подразделениях проверяется при инспектировании, а также путем целевых выездов.

## **Инструкция по делопроизводству в Министерстве юстиции Российской Федерации**

*Утверждена Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 28 июня 2001 г. № 191 [Извлечение]*

### **1. Общие положения**

1.1. Инструкция по делопроизводству в Министерстве юстиции Российской Федерации определяет систему делопроизводства, устанавливает правила и порядок работы с документами несекретного характера и письмами граждан в Министерстве юстиции Российской Федерации.<sup>1</sup>

### **5. Порядок работы с обращениями граждан**

5.1. Работа с обращениями граждан в Министерстве юстиции Российской Федерации ведется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством, регламентирующим порядок работы с обращениями граждан, Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации и настоящей Инструкцией.

5.2. Организация и обеспечение централизованного учета и своевременного рассмотрения письменных и устных обращений граждан в Министерстве юстиции Российской Федерации осуществляется отделом писем и приема граждан Департамента делопроизводства (далее – отдел писем).

5.3. Зарегистрированные в отделе писем обращения, не требующие доклада руководству, направляются, в зависимости от их содержания, в соответствующие структурные подразделения Министерства.

5.4. Ответственность за организацию рассмотрения обращений граждан и соблюдение установленных сроков возлагается на руководителей структурных подразделений.

Поступившие в подразделения письменные обращения граждан рассматриваются в срок не более 15 дней со дня их регистрации в отделе писем, а письма, требующие дополнительного изучения и проверки, в срок до одного месяца. В отдельных случаях срок рас-

<sup>1</sup> Далее по тексту – Министерство, Минюст России.

смотрения письменного обращения может быть продлен заместителем Министра, давшим соответствующее поручение, или по согласованию с отделом писем руководителем структурного подразделения, у которого письмо находится на исполнении, но не более чем на один месяц. О продлении срока рассмотрения сообщается автору письменного обращения. Копия справки о продлении срока рассмотрения обращения направляется в отдел писем.

5.5. Обращения граждан, рассмотрение которых входит в компетенцию территориальных органов и учреждений Министерства, если не требуется вмешательства Министерства, направляются в 5-дневный срок для разрешения по существу в регионы, независимо от того, кому из должностных лиц Министерства эти обращения адресованы.

Поручения направляются за подписью руководителя структурного подразделения, его заместителя или начальника (его заместителя) отдела по работе с обращениями граждан, если таковой имеется в структурном подразделении.

5.6. Письменные обращения, содержащие вопросы, не входящие в компетенцию Министерства, направляются в 5-дневный срок по принадлежности за подписью начальника отдела писем или его заместителя.

5.7. Поступившие в структурные подразделения письма без резолюции Министра юстиции Российской Федерации или его заместителей, по требующие особого внимания, докладываются руководителем структурного подразделения Министру юстиции Российской Федерации или, в соответствии с распределением обязанностей, его заместителю. При этом согласовывается порядок рассмотрения обращения.

5.8. Решение о рассмотрении письменных обращений граждан с выездом на место работников соответствующих структурных подразделений принимается Министром юстиции Российской Федерации или его заместителем.

5.9. Письменные обращения граждан, поступившие в Министерство с сопроводительным письмом на имя Министра юстиции Российской Федерации или его заместителя, подписанные депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководителем органа исполнительной власти или региона, в день регистрации докладываются руководителю Департамента делопроизводства или его заместителю.

лю, который в этот же день докладывает их соответствующему руководителю Министерства. В таком же порядке подлежат докладу руководству Министерства письма, содержащие жалобы на сотрудников центрального аппарата, руководителей территориальных органов и учреждений Министерства, главных судебных приставов субъектов Российской Федерации и руководителей региональных органов системы исполнения наказаний. Письма с резолюциями Министра юстиции Российской Федерации или его заместителей передаются исполнителю только через отдел писем, где в случае необходимости берутся на особый контроль.

5.10. Отделом писем на «особый контроль» берутся обращения граждан, направляемые в Министерство из Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации и иных органов государственной власти, если после разрешения обращения им требуется дать ответ. На «особый контроль» могут быть взяты и другие обращения.

5.11. Поручения по обращениям граждан вместе с производством передаются исполнителям не позднее следующего дня с момента вынесения резолюции. Если поручение дано нескольким подразделениям, то работу по его рассмотрению координирует подразделение, указанное в резолюции первым. Решение, принятое по такому письму, должно быть согласовано между всеми подразделениями, участвующими в рассмотрении. В случае возникновения противоречий окончательное решение принимает лицо, давшее поручение.

5.12. Категорически запрещается:

направлять обращения на рассмотрение должностным лицам или организациям, действия которых обжалуются;  
передавать обращения из одного структурного подразделения в другое, минуя отдел писем.

5.13. При рассмотрении обращения гражданину должно быть обеспечено право лично изложить доводы лицу, рассматривающему его обращение, ознакомиться с материалами проведенной проверки, представить дополнительные материалы или ходатайствовать об их истребовании органом, рассматривающим жалобу, получить письменный или устный ответ о принятых решениях.

5.14. По обращениям, принятым к производству Министерством, окончательные ответы готовятся самостоятельными структурными подразделениями и подписываются его руководителем или заместителем руководителя. На повторное обращение гражданина ответ подписывает руководитель структурного подразделения, если ранее ответ направлялся за подписью его заместителя.

Если ранее ответ направлялся за подписью руководителя структурного подразделения, то на повторное обращение ответ подписывает курирующий соответствующее структурное подразделение заместитель Министра.

5.15. За подписью заместителя Министра или Министра готовятся ответы по обращениям на действия руководителей структурных подразделений центрального аппарата Министерства, если они ранее принимали решение по жалобе. В отдельных случаях руководитель подразделения может дать повторный ответ.

5.16. За подписью заместителя Министра или Министра готовятся ответы по обращениям «особого контроля» органам, взявшим обращение на контроль. Ответы по таким обращениям могут быть подписаны руководителем департамента, если ранее он не принимал по ним решение.

5.17. По обращениям, направленным для рассмотрения в территориальные органы и учреждения Министерства, ответы подписывают соответственно их руководители.

5.18. Обращения граждан, поступившие в установленном порядке, подлежат обязательному рассмотрению. Отказ в рассмотрении обращений по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, недопустим. Рассмотрение вопроса считается завершенным только после отправки заявителю ответа о принятом решении.

К рассмотрению не принимаются обращения, содержащие оскорбительные выражения, не поддающиеся прочтению, лишённые какого-либо смысла и анонимные, т.е. не содержащие подписи автора, сведений о его фамилии, имени, отчестве, а также данных о месте его жительства, работы или учебы.

5.19. Личный прием граждан в приемной Министерства организуют и проводят начальник отдела писем, его заместитель, специалисты приемной. В случае возникновения конфликтной ситуации

посетителя принимает руководитель Департамента делопроизводства или его заместитель.

5.20. Прием граждан по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, при наличии у них ответов руководителей территориальных органов и учреждений Министерства проводится специалистами и руководителями структурных подразделений.

Заместители Министра принимают граждан при наличии у них аргументированных возражений на решение руководителя структурного подразделения Министерства.

В отдельных случаях, по спорным и важным вопросам с жалобами на решения заместителей Министра, граждан принимает лично Министр юстиции Российской Федерации.

5.21. Организацию приема посетителей специалистами и руководителями структурных подразделений Министерства осуществляют начальник, его заместитель и специалисты отдела писем и приема граждан. Организацию приема посетителей Министром юстиции Российской Федерации или его заместителями осуществляет руководитель Департамента управления.

Запись на прием к Министру юстиции Российской Федерации или его заместителям производится в рабочем порядке по мере необходимости. Прием назначается на удобное время, с учетом рабочего плана руководителей.

5.22. В соответствии с графиком, утвержденным заместителем Министра юстиции Российской Федерации, курирующим Департамент делопроизводства, прием населения ведут руководители структурных подразделений, их заместители, наиболее квалифицированные специалисты. Запись к ним на прием осуществляют специалисты отдела писем, учитывая при этом специализацию и компетенцию представителей структурных подразделений Министерства.

5.23. Не позднее чем за сутки до приема посетителя Министром юстиции Российской Федерации или его заместителем руководитель структурного подразделения представляет в Департамент управления вместе с производством краткую обзорную справку о ходе и результатах рассмотрения жалобы.

5.24. Иногородние посетители во всех случаях принимаются в Министерстве в день их обращения.

5.25. Если во время приема невозможно решить поставленные вопросы, от посетителя принимается заявление, которое после соответствующего оформления передается в отдел писем для регистрации и направления по принадлежности.

Если поставленные посетителем вопросы не входят в компетенцию Министерства, ему разъясняется его право обратиться в соответствующие органы.

5.26. Жалобы и заявления граждан с личного приема, поступающие на рассмотрение в самостоятельные структурные подразделения центрального аппарата, должны быть взяты ими на контроль.

5.27. На отдел писем возлагается контроль за организацией работы с обращениями граждан в структурных подразделениях центрального аппарата Министерства.

Структурные подразделения Министерства обязаны своевременно информировать отдел писем о завершении работы с обращениями граждан, поступившими с личного приема или с резолюцией руководителей Министерства, а также о передаче письма в другое подразделение. Специалист отдела писем на основании этой информации делает соответствующие отметки в алфавитной карточке.

5.28. Отдел писем организует работу справочной службы, информирующей обратившегося туда гражданина о ходе и результатах рассмотрения его обращения.

5.29. В структурных подразделениях Министерства регулярно проводится работа по анализу обращений граждан. Отдел писем совместно с руководителями структурных подразделений Министерства планирует подготовку тематических обзоров писем и контролирует выполнение этих планов структурными подразделениями. Обзоры писем подписываются руководителями структурных подразделений и докладываются заместителю Министра по направлению деятельности, который определяет круг лиц, подлежащих ознакомлению с ними.

На основании информации, полученной от руководителей структурных подразделений центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации, руководителей федеральных управлений Министерства юстиции Российской Федерации, руководителей территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, отдел писем готовит по итогам полугодия служебную записку о характере обращений граждан в Министерство в его подведомственные органы.



Ответственность за достоверность представляемой информации в рамках своей компетенции несут руководители структурных подразделений.

5.30. Обращения граждан, поступившие почтой, отдел обработки документов Департамента делопроизводства после проставления штампа с указанием даты поступления в тот же день передает в отдел писем и приема граждан Департамента делопроизводства.

5.31. Специалист отдела писем после ознакомления и проверки обращения по картотеке производит его регистрацию.

5.32. На обращение, поступившее впервые, заводится алфавитная учетная карточка (Приложение 15). На алфавитной карточке проставляется регистрационный номер обращения, фамилия, имя, отчество заявителя и его адрес; краткое содержание обращения; дата поступления в Министерство; индекс структурного подразделения Министерства или наименование ведомства, куда обращение направлено для разрешения.

Регистрационный номер состоит из цифр порядкового номера и двух последних цифр года поступления (например: 29-01).

5.33. Алфавитная учетная карточка хранится в картотеке отдела писем и приема граждан Департамента делопроизводства. На ней регистрируются все последующие обращения в Министерство одного и того же лица под номером первичного заявления.

Алфавитная учетная карточка приемной хранится в картотеке приемной, содержит информацию о ходе рассмотрения заявления, принятого во время приема, служит источником оперативной информации.

5.34. На обращение, поступившее впервые, отделом писем и приема граждан заводится производство (Приложение 16) с тем же номером, что и алфавитная учетная карточка, кроме того на производстве проставляется цифра, обозначающая индекс структурного подразделения, куда направляется заявление, и фамилия заявителя. В производстве подшиваются все документы и материалы, отражающие ход рассмотрения данного обращения и принятую по нему решения. Все последующие обращения, касающиеся деятельности того же подразделения, подшиваются в это же производство в хронологическом порядке.

5.35. Решение об окончании рассмотрения обращения принимает руководитель Департамента или начальник отдела по работе с об-

ращениями граждан, если таковой имеется в структурном подразделении, который делает отметку в производстве «в наряд».

5.36. Законченные производства по обращениям хранятся в структурных подразделениях, принимавших решения по жалобам и заявлениям, в течение 5 лет, по истечении срока хранения сдаются в архив центрального аппарата Министерства для уничтожения.

5.37. На каждое поступившее обращение отделом писем и приема граждан заводится статистическая карточка, которая вместе с производством направляется в структурное подразделение. Специалистом, рассматривающим обращение гражданина, на ней делаются соответствующие отметки, отражающие ход рассмотрения обращения. Статистическая карточка хранится в картотеке структурного подразделения и используется в аналитической работе и при обобщении обращений.

5.38. Если обращение гражданина берется на особый контроль, кроме статистической карточки, на которой проставляется пометка «особый контроль», заводится в двух экземплярах контрольная карточка (Приложение 17). Один экземпляр карточки направляется на исполнение вместе с производством и возвращается из структурного подразделения в отдел писем с копиями ответов контролирующей организации и заявителю.

5.39. Исходящий регистрационный номер при переписке по обращениям граждан присваивается непосредственно в структурном подразделении Министерства.

Например: № 06-16-4203-01,

где 06 – индекс структурного подразделения;

16 – номер номенклатурного дела по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в соответствующем структурном подразделении; 4203-01 – номер, присвоенный при централизованной регистрации в отделе писем.

5.40. Обращения граждан поступают в виде предложений, заявлений и жалоб.

Предложения – это обращения граждан, направленные на улучшение деятельности государственных органов, субъектов хозяйствования, финансовых структур, общественных организаций.

Заявления – обращения в целях реализации прав и законных интересов граждан.

Жалобы – обращения с требованием о восстановлении прав и законных интересов граждан, нарушенных действиями либо решениями государственных органов, владельцев частных предприятий, должностных лиц и общественных организаций.

5.41. Повторными считаются обращения, поступившие от одного и того же лица по одному и тому же вопросу:

– если заявитель не удовлетворен данным ему ответом по первоначальному обращению;

– если со времени подачи первого обращения истек установленный законом срок рассмотрения и ответ заявителю не дан.

Не считаются повторными письма одного и того же автора, но по разным вопросам, а также многократные по одному и тому же вопросу, по которому автору даны исчерпывающие ответы соответствующими компетентными органами.

5.42. Дубликатом обращения являются обращения одного и того же лица по одному и тому же вопросу, направленные различным адресатам и поступившие в Министерство или обращения этого же лица с одинаковым текстом.

5.43. Дубликаты обращений, поступившие в течение месяца со дня дачи заявителю исчерпывающего ответа, повторному рассмотрению не подлежат и списываются в наряд с согласия руководителя структурного подразделения или начальника (заместителя) отдела писем. Если они поступили из Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, от депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и не взяты ими на контроль, заявителю направляется повторный ответ.

5.44. Все дубликаты, повторные, а также дополнительные обращения регистрируются под одним и тем же номером, что и первоначально поступившие обращения. При этом в алфавитной и статистической карточках после проставления присвоенного номера отмечаются даты поступления обращения.

5.45. Справочно-информационное обслуживание внешних корреспондентов, обращающихся в Министерство, осуществляется отделом писем и приема граждан.

## **Решение Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.1998 № ГКПИ 98-198**

Именем Российской Федерации

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – судьи Верховного Суда Российской Федерации Редченко Ю.Д.,

народных заседателей – Митрофанова С.В., Понкова Д.И.,

при секретаре – Емельяновой М.А.,

с участием прокурора – Лобанова В.М.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Ростовского общества прав человека «Защита Интернэшнл» в интересах Аветяна В.А. о признании недействительными абзаца 3 пункта 3 и пункта 4 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 33 «О порядке рассмотрения писем, жалоб, заявлений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»,

установила:

Ростовское общество прав человека «Защита Интернэшнл» в интересах Аветяна В.А. обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с указанным выше требованием, сославшись на то, что содержащиеся в оспариваемых пунктах Приказа положения не соответствуют требованиям Конституции Российской Федерации, Указа ПВС СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Данное утверждение материалами дела и представителем Генеральной прокуратуры Российской Федерации не опровергнуто.

Более того, содержащаяся в оспариваемом пункте Приказа ссылка на лиц, имеющих в соответствии с процессуальным законом право их обжалования, не может быть признана правомерной, поскольку она не основана на законе, так как ни гражданским процессуальным, ни уголовным процессуальным законодательством круг лиц, имеющих право на обжалование вступивших в законную силу судебных постановлений, не установлен.

В связи с этим, по мнению суда, оспариваемый пункт Приказа Генерального прокурора Российской Федерации в указанной части, как устанавливающий не предусмотренные законом ограничения

прав граждан на обжалование упомянутых выше судебных постановлений, не может быть признан законным.

Что касается требования заявителя в части признания недействительным пункта 4 оспариваемого Приказа, то оно не подлежит удовлетворению.

Из содержания данного пункта следует, что обращения, в которых отсутствуют достаточные для их разрешения сведения (об органе, принявшем обжалуемое решение, времени его принятия и т.п.), возвращать заявителям с разъяснением необходимости, выполнения недостающих данных.

Анонимные письма и заявления о готовящихся или совершенных преступлениях направлять, соответственно, в органы безопасности или внутренних дел.

Обращения, содержащие нецензурные выражения и оскорбительные высказывания, не рассматривать, о чем, если не принимается иное решение, извещать авторов с предупреждением, что при поступлении подобных обращений переписка с ним будет прекращена. По другим основаниям переписка может быть прекращена с составлением мотивированного заключения, утверждаемого руководством прокуратуры.

Положения названного пункта Приказа, по убеждению суда, прав граждан на обращение в органы прокуратуры с заявлениями либо жалобами не нарушают и действующему законодательству Российской Федерации не противоречат, так как при выполнении в жалобе данных, необходимых для ее разрешения, гражданин не лишен возможности вновь обратиться в органы прокуратуры с данной жалобой.

Утверждение заявителя о том, что в таких случаях все недостающие данные, необходимые для разрешения жалобы, подлежат истребованию у заявителя без возвращения ему поданной жалобы, не может быть принято во внимание, поскольку согласно действующему законодательству жалобы, заявления могут быть приняты к рассмотрению, если они содержат все необходимые для этого данные и обязанность по устранению недостатков, допущенных при их подаче, возлагается на заявителей.

Направление указанных выше анонимных писем на разрешение в органы безопасности или внутренних дел не противоречит Закону Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 29) и прав граждан не нарушает.

В необходимых случаях, по утверждению представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации, такие заявления и письма принимаются также и к рассмотрению органами прокуратуры.

Довод заявителя о необходимости рассмотрения по существу всех обращений граждан, в том числе и содержащих нецензурные и оскорбительные выражения, не может быть принят во внимание, поскольку он ни на чем не основан и противоречит общепринятым нормам морали. Кроме того, положение Приказа о необходимости оставления без рассмотрения таких обращений прав заявителей не нарушает, поскольку они не лишены возможности, устранив указанные недостатки, вновь обратиться в органы прокуратуры с данным заявлением, которое подлежит рассмотрению в установленном порядке.

Утверждение заявителя о том, что содержащиеся в п. 4 Приказа положения о возможности прекращения переписки с лицом, которому неоднократно давались ответы на его обращения, а вновь направляемые им – не содержат каких-либо новых доводов и мотивов, противоречат требованиям действующего законодательства Российской Федерации, не может быть признано обоснованным, так как ни Конституция Российской Федерации, ни Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», ни Указ ПВС СССР от 12 апреля 1968 года не содержат положений, обязывающих соответствующих должностных лиц неоднократно рассматривать одни и те же обращения граждан. Суд исходит также и из того, что в этом случае предусмотренное законом право гражданина на обращение с заявлением либо с жалобой в органы прокуратуры является реализованным и прекращение с ним переписки по аналогичным обращениям по решению руководства прокуратуры этого права фактически не нарушает.

То обстоятельство, что именно по названным выше основаниям может быть принято заключение о прекращении переписки, подтвердил в суде представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации Лобанов В.М. и об этом же свидетельствует имеющаяся в деле копия заключения о прекращении переписки по обращениям Аветяна В.М.

Суд при этом принимает во внимание и то обстоятельство, что в случае приведения заявителем в обращении новых доводов, на которые он ранее не ссылался, такое обращение, несмотря на имеющееся заключение о прекращении с ним переписки, подлежит рассмотрению в установленном порядке.

Каких-либо данных, опровергающих указанные выше обстоятельства, заявителем суду не представлено.

Заявленное требование, касающееся обжалования действий должностных лиц Генеральной прокуратуры Российской Федерации, не может быть рассмотрено Верховным Судом Российской Федерации по первой инстанции, поскольку оно не отнесено законом к его под-

судности. С данным требованием заявитель вправе обратиться в соответствующий районный суд с соблюдением правил о подсудности.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 191 – 197 и 239-7 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

решила:

заявление Ростовского общества прав человека «Защита Интернэшнл» удовлетворить частично.

Абзац 3 пункта 3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 33 признать недействующим и не подлежащим применению.

Требование заявителя в части признания недействительным пункта 4 этого же Приказа оставить без удовлетворения.

Настоящее решение обжалованию и опротестованию в кассационном порядке не подлежит и вступает в законную силу со дня его провозглашения.

## **Х.6 Статус международных инструментов в области прав человека**

Международные инструменты ООН в области прав человека, для которых существуют договорные органы контроля:

- (1) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП, или CESCR), исполнение которого контролирует Комитет по экономическим, социальным и культурным правам;
- (2) Международный пакт о гражданских и политических правах (ПГПП, или CСPR), исполнение которого контролирует Комитет по правам человека;
- (3) Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (ФП);
- (4) Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (ФП2);
- (5) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД, или CERD), исполнение которой контролируется Комитетом по ликвидации расовой дискриминации;
- (6) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ, или CEDAW), исполнение которой контролируется Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
- (7) Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ФП КЛДОЖ);
- (8) Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП, или CAT), исполнение которой контролирует Комитет против пыток;
- (9) Конвенция о правах ребенка (КПР, или CRC), исполнение которой контролирует Комитет по правам ребенка;
- (10) Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка о вовлечении детей в вооруженные конфликты (ФП КПР (ВК));
- (11) Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии (ФП КПР (ТД)).

**Схема 14. Статус инструментов ООН в области прав человека. 1993-2003**

Инструмент	1993	1995	1997	1999	2001	2003
ПГПП / CCPR (IV.1)	127	134	140	144	147	149
ПЭСКП / CESCR (IV.2)	129	134	137	141	144	146
КЛРД / CERD (IV.3)	139	147	150	153	157	166
КЛДОЖ / CEDAW (IV.4)	129	153	161	163	167	17
КПП / CAT (IV.5)	78	90	104	114	124	132
КПР / CRC (IV.6)	146	176	191	191	191	191
<i>Всего</i>	<i>748</i>	<i>834</i>	<i>883</i>	<i>906</i>	<i>930</i>	<i>954</i>

**Схема 15. Процедуры, предусмотренные соглашениями ООН по правам человека**

Инструмент	Процедуры
ПГПП / CCPR (IV.1)	Доклады государств-участников каждые пять лет (статья 40, в настоящее время применяется более гибкая система) Межгосударственные жалобы (статья 41) Индивидуальные жалобы (Факультативный протокол) Факультативный протокол, направленный на отмену смертной казни
ПЭСКП / CESCR (IV.2)	Доклады государств-участников каждые пять лет (статьи 16 и 17)
КЛРД / CERD (IV.3)	Доклады государств-участников каждые два года (статья 9) Межгосударственные жалобы (статья 11) Индивидуальные жалобы (статья 14)
КЛДОЖ / CEDAW (IV.4)	Доклады государств-участников каждые четыре года (статья 18) Индивидуальные жалобы (Факультативный протокол) Расследования (статья 8)
КПП / CAT (IV.5)	Доклады государств-участников каждые четыре года (статья 19) Расследования (статья 20) Межгосударственные жалобы (статья 21) Индивидуальные жалобы (статья 22)
КПР / CRC (IV.6)	Доклады государств-участников каждые пять лет (статья 44) Два Факультативных протокола (о вовлечении детей в вооруженные конфликты и о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии)

**Ратификация инструментов ООН (на апрель 2003 г.)**

Государство-участник	ПЭСКП	ПГПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (БК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Австралия	X	X	X	X	X	X		X	X			8
Австрия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		10
Азербайджан	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	11
Албания	X	X			X	X		X	X			6
Алжир	X	X	X		X	X		X	X			7
Ангола	X	X	X			X		X	X			5
Андорра						X	X		X	X		5
Ангилья и Барбуда					X	X		X	X		X	5
Аргентина	X	X	X		X	X		X	X	X		8
Армения	X	X	X		X	X		X	X			7
Афганистан	X	X			X	X		X	X		X	7
Багамы					X	X			X			3
Бангладеш	X	X			X	X	X	X	X	X		9
Барбадос	X	X			X	X		X	X			6
Бахрейн					X	X		X	X			4
Беларусь	X	X	X		X	X		X	X		X	8
Белиз		X			X	X	X	X	X			6
Бельгия	X	X	X	X	X	X		X	X	X		9
Бенин	X	X	X		X	X		X	X			7
Болгария	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	10

Государство-участник	ПЭСКИ	ПГПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (ВК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Боливия	X	X	X		X	X	X	X	X			8
Босния и Герцеговина	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	10
Ботсвана		X			X	X	X	X	X			5
Бразилия	X	X			X	X	X	X	X			7
Бруней-Даруссалам									X			1
Буркина-Фасо	X	X	X		X	X	X	X	X			7
Бурунди	X	X			X	X	X	X	X			6
Бутан						X			X			2
Бывшая Югославская Республика Македония	X	X	X	X	X	X	X	X	X			8
Вануату						X			X			2
Венгрия	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Венесуэла	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	10
Вьетнам	X	X			X	X	X		X	X	X	7
Габон	X	X	X		X	X	X	X	X			6
Гаити		X			X	X			X			4
Гайана	X	X	X		X	X		X	X			7
Гамбия	X	X	X		X	X			X			6
Гана	X	X	X		X	X		X	X			7
Гватемала	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	10
Гвинея	X	X	X		X	X		X	X			7

Государство-участник	ПЭСКИ	ПГПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (ВК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Гвинея-Бисау	X					X			X			3
Германия	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Гондурас	X	X			X	X		X	X	X	X	8
Гренада	X	X				X			X			4
Греция	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Грузия	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Дания	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		10
Демократическая Республика Конго	X	X	X		X	X		X	X	X	X	9
Джибути	X	X	X	X		X		X	X			7
Доминика	X	X				X			X	X		6
Доминиканская Республика	X	X	X		X	X	X		X			7
Египет	X	X	X		X	X		X	X		X	7
Замбия	X	X	X		X	X		X	X			7
Зимбабве	X	X	X		X	X		X	X			5
Израиль	X	X	X		X	X		X	X			6
Индия	X	X	X		X	X		X	X			5
Индонезия					X	X		X	X			4
Иордания	X	X			X	X		X	X			6
Ирак	X	X			X	X			X			5
Ирландия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		10

Государство-участник	ПЭСКИ	ПГПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (ВК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Исламская Республика Иран	X	X			X				X			4
Исландия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Испания	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Италия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Йемен	X	X			X	X	X	X	X			6
Кабо-Верде	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
Казахстан					X	X	X	X	X	X	X	7
Камбоджа	X	X			X	X	X	X	X		X	7
Камерун	X	X	X		X	X	X	X	X			7
Канада	X	X	X		X	X	X	X	X	X		9
Катар					X			X	X	X	X	5
Кения	X	X			X	X		X	X	X		7
Кипр	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Киргизия	X	X	X		X	X	X	X	X		X	9
Киргизия									X			1
Китай	X				X	X		X	X		X	6
Колумбия	X	X	X	X	X	X	X	X	X			8
Коморы						X			X			2
Конго	X	X	X		X	X			X			6
Коста-Рика	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11

Государство-участник	ПЭСКИ	ПГПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (ВК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Кот-д'Ивуар	X	X	X		X	X		X	X			7
Куба					X	X		X	X		X	5
Кувейт	X	X			X	X		X	X			6
Лаосская Народно- Демократическая Республика					X	X	X		X			3
Латвия	X	X	X		X	X		X	X			7
Лесото	X	X	X		X	X		X	X			7
Либерия					X	X			X			3
Ливан	X	X			X	X		X	X			6
Ливийская Арабская Джамахирия	X	X	X		X	X		X	X			7
Литва	X	X	X	X	X	X		X	X	X		9
Лихтенштейн	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Люксембург	X	X	X	X	X	X		X	X			8
Маврикий	X	X	X		X	X		X	X			7
Мавритания					X	X			X			3
Мадагаскар	X	X	X		X	X			X			6
Малави	X	X	X		X	X		X	X			7
Малайзия						X			X			2
Мали	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	10
Мальдивы					X	X			X		X	4
Мальта	X	X	X	X	X	X		X	X	X		9

Государство-участник	ПЭСКИ	ПТПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (БК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Марокко	X	X			X	X		X	X	X	X	8
Маршалловы Острова									X			1
Мексика	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	10
Мозамбик		X		X	X	X		X	X		X	7
Монако	X	X		X	X			X	X	X		7
Монголия	X	X	X		X	X	X	X	X			8
Мьянма						X	X		X			2
Намбия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Народно-Демократическая Республика Корея	X	X				X			X			4
Науру									X			1
Непал	X	X	X	X	X	X		X	X	X		8
Нигер	X	X	X		X	X		X	X			7
Нигерия	X	X			X	X		X	X			6
Нидерланды	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Никарагуа	X	X	X		X	X			X			6
Ниуэ*									X			1
Новая Зеландия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		10
Норвегия	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	10
Объединенная Республика Танзания	X	X			X	X			X		X	6
Объединенные Арабские Эмираты					X				X			2

Государство-участник	ПЭСКИ	ПТПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (БК)	ФП КПР (ТД)	Всего
Оман									X			1
Острова Кука*									X			1
Пакистан					X	X			X			3
Палау									X			1
Панама	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Папский Престол (Государство-город Ватикан)*					X			X	X	X	X	5
Папуа-Новая Гвинея					X	X			X			3
Парагвай	X	X	X			X	X	X	X	X		8
Перу	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	10
Польша	X	X	X		X	X	X	X	X			7
Португалия	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Республика Корея	X	X	X		X	X		X	X	X		7
Республика Молдова	X	X			X	X	X	X	X			6
Россия	X	X	X		X	X	X	X	X			7
Руанда	X	X			X	X			X	X	X	7
Румыния	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	10
Сальвадор	X	X	X		X	X		X	X	X		8
Самоа						X			X			2
Сан-Марино	X	X	X		X				X			5
Сан-Томе и Принсипи									X			1



Государство-участник	ПЭСКИ	ПТПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КИР (ВК)	ФП КИР (ТД)	Всего
Саудовская Аравия					X	X		X	X			4
Свазиленд					X				X			2
Сейшелы	X	X	X	X	X	X		X	X			8
Сенегал	X	X	X		X	X	X	X	X			8
Сент-Винсент и Гренадины	X	X	X		X	X		X	X			7
Сент-Китс и Невис						X	X		X			2
Сент-Люсия					X	X			X			3
Сербия и Черногория	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	10
Сингапур						X	X		X			2
Сирийская Арабская Республика	X	X			X	X			X			5
Словакия	X	X	X	X	X	X		X	X			9
Словения	X	X	X	X	X	X		X	X			8
Соединенное Королевство	X	X		X	X	X		X	X			7
Соединенные Штаты		X			X			X		X	X	5
Соломоновы Острова	X				X	X	X		X			5
Сомали	X	X	X		X			X				5
Судан	X	X			X				X			4
Суринам	X	X	X		X	X			X			6
Сьерра-Леоне	X	X	X		X	X		X	X	X	X	9
Таджикистан	X	X	X		X	X		X	X	X	X	9

Государство-участник	ПЭСКИ	ПТПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КИР (ВК)	ФП КИР (ТД)	Всего
Таиланд	X	X			X	X	X		X			6
Тимор-Лешти												
Того	X	X	X		X	X		X	X			7
Тонга					X				X			2
Тринидад и Тобаго	X	X			X	X			X			5
Туvalu						X			X			2
Тунис	X	X			X	X		X	X	X	X	8
Туркмениния	X	X	X	X	X	X		X	X			8
Турция					X	X	X	X	X		X	6
Уганда	X	X	X		X	X		X	X	X	X	9
Узбекистан	X	X	X	X	X	X		X	X			7
Украина	X	X	X		X	X		X	X			7
Уругвай	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Федеративные Штаты Микронезия									X			1
Фиджи					X	X	X		X			3
Филиппины	X	X	X		X	X		X	X			7
Финляндия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		10
Франция	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	10
Хорватия	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	10
Центрально-Африканская Республика	X	X	X		X	X			X			6

Государство-участник	ПЭСКИ	ПГПП	ФП	ФП2	КЛРД	КЛДОЖ	ФП КЛДОЖ	КПП	КПР	ФП КПР (ВК)	ФП КПР (ГД)	Всего
Чад	X	X	X		X	X		X	X			7
Чешская Республика	X	X	X		X	X	X	X	X	X		9
Чили	X	X	X		X	X		X	X		X	8
Швейцария	X	X		X	X	X	X	X	X	X		8
Швеция	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		10
Шри-Ланка	X	X	X		X	X	X	X	X	X		9
Эквадор	X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Экваториальная Гвинея	X	X	X		X	X		X	X		X	8
Эритрея	X	X			X	X			X			5
Эстония	X	X	X		X	X		X	X			7
Эфиопия	X	X			X	X		X	X			6
Южная Африка		X	X	X	X	X		X	X			7
Ямайка	X	X			X	X	X		X	X		6
Япония	X	X			X	X		X	X			6
<b>Всего государств-участников</b>	<b>146</b>	<b>149</b>	<b>104</b>	<b>49</b>	<b>166</b>	<b>172</b>	<b>50</b>	<b>132</b>	<b>191</b>	<b>51</b>	<b>50</b>	<b>1260</b>

Приведенная таблица показывает, какие из государств являются участниками тех или иных инструментов ООН в области прав человека. Также показано общее число инструментов по правам человека, участником которых является то или иное государство. По состоянию на апрель 2003 г., 191 государство-член ООН, а также еще три государства (помеченных \*: Папский Престол, Ниуэ, Острова Кука) являлись участниками хотя бы одного из данных инструментов.

Ниже приведен список всех государств-членов Совета Европы, показывающий, какие из государств являются участниками тех или иных инструментов Совета Европы в области прав человека. Также показано общее число инструментов по правам человека, участником которых является то или иное государство. По состоянию на апрель 2003 г. 45 государств-членов Совета Европы являлись участниками хотя бы одного из данных инструментов.

### Ратификация инструментов Совета Европы

Государство-участник	Государство-участник							Всего
	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод	Европейская социальная хартия	Европейская социальная хартия (пересмотренная)	Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб	Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств	Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств	
Австрия	X	X	-	-	X	X	X	5
Азербайджан	X	-	-	-	X	X	-	3
Албания	X	-	X	-	X	X	-	4
Андорра	X	-	-	-	X	-	-	2
Армения	X	-	-	-	X	X	X	4
Бельгия	X	X	-	-	X	-	-	3
Болгария	X	-	X	-	X	X	-	4
Босния и Герцеговина	X	-	-	-	X	X	-	3
Бывшая Югославская Республика Македония	X	-	-	-	X	X	-	3
Венгрия	X	X	-	-	X	X	X	5
Германия	X	X	-	-	X	X	X	5
Греция	X	X	-	X	X	-	-	4
Грузия	X	-	-	-	X	-	-	2
Дания	X	X	-	-	X	X	X	5
Ирландия	X	X	X	X	X	X	-	6
Исландия	X	X	-	-	X	-	-	3
Испания	X	X	-	-	X	X	X	5
Италия	X	X	X	X	X	X	-	6
Кипр	X	X	X	X	X	X	X	7

Государство-участник	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод	Европейская социальная хартия	Европейская социальная хартия (пересмотренная)	Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб	Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств	Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств	Всего
Латвия	X	X	-	-	X	-	-	3
Литва	X	-	X	-	X	X	-	4
Лихтенштейн	X	-	-	-	X	X	X	4
Люксембург	X	X	-	-	X	-	-	3
Мальта	X	X	-	-	X	X	-	4
Нидерланды	X	X	-	-	X	-	X	4
Норвегия	X	X	X	X	X	X	X	7
Польша	X	X	-	-	X	X	-	4
Португалия	X	X	X	X	X	X	-	6
Республика Молдова	X	-	X	-	X	X	-	4
Российская Федерация	X	-	-	-	X	X	-	3
Румыния	X	-	X	-	X	X	-	4
Сан-Марино	X	-	-	-	X	X	-	3
Сербия и Черногория	-	-	-	-	-	X	-	1
Словакия	X	X	-	-	X	X	X	5
Словения	X	-	X	-	X	X	X	5
Соединенное Королевство	X	X	-	-	X	X	X	5
Гурция	X	X	-	-	X	-	-	3
Украина	X	-	-	-	X	X	-	3
Финляндия	X	X	X	X	X	X	X	7
Франция	X	X	X	X	X	-	-	5
Хорватия	X	X	-	X	X	X	X	6
Чешская Республика	X	X	-	-	X	X	-	4
Швейцария	X	-	-	-	X	X	X	4
Швеция	X	X	X	X	X	X	X	7
Эстония	X	-	X	-	X	X	-	4
<b>Всего государств-участников</b>	<b>44</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>44</b>	<b>35</b>	<b>17</b>	<b>191</b>

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

### ВОЗ (англ. WHO)

Всемирная организация здравоохранения

### ДОИ (англ. DPI)

Департамент общественной информации ООН

### КЛДОЖ (англ. CEDAW)

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

### КЛРД (англ. CERD)

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

### КПП (англ. CAT)

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

### КПР (англ. CRC)

Конвенция о правах ребенка

### МОТ (англ. ILO)

Международная организация труда

### МУС (англ. ICC)

Международный уголовный суд

### НПО (англ. NGO)

Неправительственная организация

### ООН (англ. UN)

Организация Объединенных Наций

### ПГПП (англ. CCPR)

Международный пакт о гражданских и политических правах

### ПЭСКП (англ. CESCR)

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

**УВКБ (англ. OHCHR)**

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

**УВКПЧ (англ. OHCHR)**

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

**ФП (англ. OPT)**

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах

**ФП2 (англ. OPT2)**

Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах

**ЭКСОС (англ. ECOSOC)**

Экономический и Социальный Совет ООН

**ЮНЕСКО (англ. UNESCO)**

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

**ЮНИСЕФ (англ. UNICEF)**

Детский фонд ООН

**СПИСОК ДОКУМЕНТОВ**

<u>Документ 1:</u> Руководство по Программе практики в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека .....	80
<u>Документ 2:</u> Образец сообщения в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах .....	117
<u>Документ 3:</u> Образец сообщения в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин .....	150
<u>Документ 4:</u> Образец сообщения в соответствии со ст.22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания .....	165
<u>Документ 5:</u> Образец сообщения о нарушении прав человека для подачи в ЮНЕСКО .....	188
<u>Документ 6:</u> Образец жалобы в Европейский Суд по правам человека .....	226
<u>Документ 7:</u> Некоторые неправительственные правозащитные организации Российской Федерации .....	347
<u>Документ 8:</u> Защита прав человека: Интернет-ресурсы .....	360

## СПИСОК СХЕМ

<u>Схема 1:</u>	Классификация прав и свобод человека.....	48
<u>Схема 2:</u>	Система ООН.....	83
<u>Схема 3:</u>	Организационная структура ООН в области прав человека .....	84
<u>Схема 4:</u>	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека .....	85
<u>Схема 5:</u>	Рассмотрение петиций по правам человека уставными органами ООН.....	102
<u>Схема 6:</u>	Международный пакт о гражданских и политических правах: процедуры.....	121
<u>Схема 7:</u>	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: доклады государств-участников ..	130
<u>Схема 8:</u>	Различия между процедурами рассмотрения индивидуальных сообщений в рамках ООН.....	177
<u>Схема 9:</u>	Процедура рассмотрения случаев и вопросов, которые могут быть представлены в ЮНЕСКО в том, что касается осуществления прав человека.....	192
<u>Схема 10:</u>	Процесс принятия международных стандартов в области труда.....	199
<u>Схема 11:</u>	Краткое руководство по процедурам подачи жалоб в МОТ.....	200
<u>Схема 12:</u>	Европейский Суд по правам человека: жалобы государств и индивидуальные жалобы .....	225
<u>Схема 13:</u>	Действие Европейской социальной хартии .....	242
<u>Схема 14:</u>	Статус инструментов ООН в области прав человека. 1993-2003.....	535
<u>Схема 15:</u>	Процедуры, предусмотренные соглашениями ООН по правам человека.....	535

## Литература Московской школы прав человека

**Азаров А.Я. Права человека. Новое знание.**– М.: Общество «Знание» России, 1995. – 255 с.

*Учебно-методическое пособие знакомит педагогов-обществоведов, правоведов средней и высшей школы, лекторов с новой областью гуманитарного знания – с правами и основными свободами человека.*

*Предложена программа подготовки к преподаванию курса «Права человека», тематическое и поурочное планирование для учащихся общеобразовательной школы.*

*Приведены рекомендации международных и российских организаций по обучению правам человека. В приложении помещены международные и российские нормативные акты, закрепляющие основные права и свободы человека.*

**Азаров А.Я., Болотина Т.В. Права человека. Пособие для учителя.**– М.: Издательство ИПК и ПРНО МО, 1994. – 207 с.

*Издание знакомит педагогов-обществоведов и правоведов с программой подготовки учителей к преподаванию нового курса «Права человека».*

*Рекомендованы тематическое и поурочное планирование для учащейся общеобразовательной школы, методические рекомендации. В пособие включены международные и российские нормативные акты, закрепляющие права и свободы человека. Впервые учитель познакомится с законодательством Совета Европы о правах человека.*

**Александров Ю.К. Несовершеннолетние: преступление и наказание.**– М.: Московская школа прав человека, 1996. – 77 с.

*Пособие посвящено актуальной для нашего времени проблеме преступлений несовершеннолетних. Автор раскрывает истоки преступности среди подростков, включая исторические аспекты вопроса. Подробно разбираются психологические аспекты организации воспитательного процесса с несовершеннолетними в воспитательно-трудовых колониях, половые извращения и алкоголизм несовершеннолетних, профилактика суицида и наркомании среди подростков и молодежи.*

*Работа может представить значительный интерес как для работников правоохранительных органов, педагогов специкол и ПТУ, так и для всех специалистов, работающих с молодежью.*

**Александров Ю.К. Несовершеннолетним заключенным и их родственникам.**– М.: Московская школа прав человека, 2000. – 452 с.

*В книге содержатся рекомендации для несовершеннолетних заключенных (подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в отношении которых избрана мера пресечения в виде ареста, и уже осужденных), разъяснены их права и обязанности, приведена информация о государственных органах и неправительственных организациях.*

*В справочнике учтены последние изменения в уголовном, уголовно-исполнительном и уголовно-процессуальном законодательстве, включая новый Уголовный кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ. Учитывая все большую интеграцию России в международное сообщество, значительно представлены международные правовые документы, имеющие отношение к заключенным.*

*Книга снабжена большим количеством образцов документов.*

**Алексеев С.С. Введение в правоведение.** Учебное пособие для школьников (9-11 класс).— М.: Московская школа прав человека, 1996. — 79 с.

*Пособие имеет экспериментальный характер.*

*В отличие от сложившегося в прежние время стереотипа, когда в соответствии с императивами советского государственного общества преподавалась во многих учебных заведениях дисциплина, охватывающая одновременно и государство, и право, настоящее пособие посвящено только праву, рассматриваемому под углом зрения требований современного демократического, гражданского общества.*

*Цель пособия – познакомить учащихся с современным видением правовой проблематики на уровне, соответствующем подготовке учащихся старших классов средней школы.*

*Для школьников и преподавателей.*

**Алексеева Л.М. История правозащитного движения.**— М.: Московская школа прав человека, 1999. — 121 с.

*Книга, представляющая собой адаптированный вариант знаменитой работы «История инакомыслия в СССР», адресована школьникам старших классов и учителям. Она знакомит их с историей правозащитного движения от его зарождения до конца 1995 года. Автор надеется, что читатели проникнутся уважением к героическим усилиям защитников правозащитного движения и убеждению в необходимости отстаивания прав и достоинства личности в нынешней России, стремящейся стать демократическим правовым государством.*

*Для школьников и преподавателей.*

**Всероссийская научно-методическая конференция по преподаванию прав человека.** Материалы конференции. Под редакцией А.Я.Азарова.— М.: Московская школа прав человека, 1998. — 120 с.

*В рамках мероприятий Года прав человека в Российской Федерации в июне – июле 1998 г. в Москве была проведена Всероссийская научно-методическая конференция по преподаванию прав человека. В сборнике представлены доклады специалистов международных организаций (ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы и др.), представителей министерств и ведомств, имеющих системы подготовки кадров, неправительственных правозащитных организаций, региональных комиссий по правам человека, рекомендации конференции.*

*Книга адресована политикам, политологам, социологам, юристам; студентам, аспирантам и преподавателям школ и вузов; всем, кого интересуют проблемы образования в области прав человека.*

**Головатенко А. Ю. Права человека и статус личности: история и современность.** Пособие для учителя.— М.: Московская школа прав человека, 1999. — 63 с.

*Пособие адресовано преподавателям истории, а также всем учителям, занимающимся правовым образованием школьников. В книге содержится материал для непосредственного использования на уроках истории, обществознания и правоведения; предлагаются конкретные методические рекомендации. Читатель найдет в пособии сведения о предыстории и истории прав человека, повествование о том, как изменялся статус личности с древнейших времен до наших дней, размышления о судьбе идеи прав человека в современном мире.*

**Гражданское образование.** Пособие для учителя.— М.: Кафедра ЮНЕСКО при Софийском университете, Московская школа прав человека, 1997. — 139 с.

*Это пособие для учителя, которому предстоит трудная задача одному из первых работать со школьниками по проблемам гражданского образования. В нем можно найти методические указания по организации и проведению занятий по гражданскому образованию, а также сценарии уроков в тех областях, в которых протекает жизнь молодого человека – семья, школа, малая общность.*

*Пособие предназначено для учителей старших классов, но может быть использовано и при работе с учащимися младших возрастов.*

*Книга дает возможность учителю самому планировать и организовать свою работу. Но все же желательно прохождение специальных курсов в педагогических учреждениях.*

**Иоффе А.Н. Свобода совести. История религии.** Программа. Правовые акты. Документы.— М.: Московская школа прав человека, 1997. — 92 с.

*Сборник материалов предназначен для среднего и старшего звена средней школы. Программа включает в себя три блока – «Мифология», «Религии народов мира» и «Религиоведение». Заявленные темы рассматриваются со светских позиций. Преподавание данного курса может стать важным звеном в формировании гражданского образования в России, так как дает достаточно полную информацию по религиозному мировоззрению, воспитывая терпимость к представителям различных вероисповеданий, способствуя формированию представлений о духовной жизни народов. Рекомендовано тематическое планирование, дан словарь основных понятий и список литературы.*

*Приведены международные и российские нормы, регулирующие вопросы свободы совести, документы по истории религиозных отношений в СССР.*

**Конфликтология в школе.** Учебно-методическое пособие для средних общеобразовательных учреждений. Часть I. Под ред. В.М.Шепеля, сост. С.В.Банькина.– М.: Московская школа прав человека, 1999. – 217 с.

*В пособии представлена авторская концепция конфликтологического образования учащихся средних общеобразовательных школ. В нем даны основные положения о конфликтологии, учебная программа «Конфликтология в 8-9 классах», дана методика проведения ряда тем курса. Предложены рекомендации по организации конфликтологической службы в школе. Пособие предназначено для преподавателей конфликтологии, специалистов-конфликтологов, школьных психологов, социальных педагогов, руководителей учебных учреждений и учителей обществознания, граждановедения.*

**Максудов Р.Р., Антропов О.О. Знай свои права: ты и милиция.**– М.: Московская школа прав человека, 1997. – 76 с.

*Одной из важнейших проблем в реформировании системы правосудия России является внедрение правовых установок в повседневную жизнь. Вопиющие нарушения прав человека – не редкость, особенно это касается подростков. Люди сами должны обучаться элементарным приемам защиты своих прав.*

*Данное пособие, в котором на конкретных примерах показаны способы защиты прав несовершеннолетних, поможет восполнить недостаток правовой литературы, посвященной практическим вопросам.*

**Малисова В.Н. Культура общения, или Искусство диалога.** Программа воспитания школьников.– М.: Московская школа прав человека, 1999. – 25 с.

*Программа предназначена для начальной школы, но может быть использована в среднем и старшем звене. Программа нацелена на воспитание учащихся в духе терпимости, понимания ценности и достоинства личности, уважения к правам и свободам человека. Она является вводной, пропедевтической частью (а в старших и средних классах сопутствующей) для курсов граждановедения, прав человека, права, обществознания.*

**Никитин А.Ф. Концепция и программа курса «Гражданское образование».** – М.: Московская школа прав человека, 1996. – 25 с.

*Пособие предназначено педагогам общеобразовательных учебных учреждений.*

*Гражданское образование представлено как комплексное направление учебно-воспитательной работы, сочетающее в себе, главным образом, элементы политического, правового и нравственного образования.*

*Предложены программы курсов: «Азбука граждановедения» (2-3 кл.), «Граждановедение» (5-6 кл.), «Граждановедение» (7-8 кл.), «Право и политика» (9 кл.), «Правоведение» (10-11 кл.), «Основы политологии» (10-11 кл.)*

**Никитин А.Ф. Рабочая тетрадь по праву.**– М.: Московская школа прав человека, 1996. – 77 с.

*Рабочая тетрадь включает в себя дидактические материалы для гражданско-правового образования в основной и средней школе вне зависимости от того, какой курс избран образовательным учреждением. Тетрадь – нечто среднее между учебником и задачником.*

*Акцент сделан на правовых, политологических темах. Главная задача работы с предлагаемой тетрадью – сделать процесс познания учащимися права увлекательным, осознанным и практико-ориентированным, приобщить их к сложному миру права.*

**Общественные дисциплины.** Нормативно-рекомендательные документы Минобразования РФ.– М.: Московская школа прав человека, 1998. – 56 с.

*В сборнике представлены все нормативно-рекомендательные документы, изданные Министерством образования РФ по вопросам исторического и обществоведческого образования в 1993-1997 годах. Он адресован учителям, авторам и специалистам по разработке учебных программ, планов, учебников, учебно-методических материалов, администраторам образовательных учреждений.*

**Права человека, демократия, культура мира: Документы международных организаций по воспитанию и обучению.**– М.: Московская школа прав человека, 1999. – 195 с.

*Сборник содержит документы универсальных и региональных международных организаций, – ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы, – по воспитанию и обучению в области прав и свобод человека, культуры мира, демократии. Он адресован учителям, авторам и специалистам по разработке учебных программ, планов, учебников, учебно-методических материалов, администраторам образовательных учреждений.*

**Хлобустов О.М. и др. Права человека и интересы национальной безопасности.**– М.: Московская школа прав человека, 1999. – 181 с.

*Права человека, национальная безопасность и развитие общества являются актуальными и в то же время недостаточно разработанными фундаментальными проблемами, вставшими перед российской наукой.*

*Взаимодействие, взаимообусловленность этих жизненно важных для России явлений раскрываются на монографическом уровне впервые. Наряду с концептуальным освещением вопросов прав человека и национальной безопасности высказаны оригинальные прогнозы о путях развития общества и государства.*

*Книга адресована политикам, политологам, социологам, юристам; студентам, аспирантам и преподавателям соответствующих вузов и факультетов; всем, кого интересуют проблемы прав человека, национальной безопасности и общественного развития.*

**Шнекендорф З.К. Конвенция о правах ребенка.** Программа и материалы спецкурса.– М.: Московская школа прав человека, 1996. – 153 с.

*Настоящее издание впервые в практике учебно-воспитательного процесса высшей школы предлагает программу и методические рекомендации по изучению Конвенции о правах ребенка. Она объединяет правовые и психолого-педагогические аспекты изучения и может быть использована на всех факультетах. В книгу включены международные и российские нормативные акты о правах ребенка, Федеральные и региональные программы в интересах детей, материалы о новых детских организациях, детской и юношеской печати РФ. Многие из этих материалов публикуются впервые. Пособие может быть использовано и преподавателями средних профессиональных учебных заведений, и учителями школ.*

## Contents

Foreword .....	5
I. Introduction to the Human Rights Theory .....	8
I.1 Moral and Legal Norms .....	10
I.2 To the Beginnings: Natural Human Rights .....	11
I.3 Human Dignity .....	14
I.4 Inalienability / Inherence of Human Rights .....	15
I.5 Universality .....	16
I.6 Indivisibility, Interdependence and Interrelation .....	18
I.7 Fundamental, Constitutional Rights .....	19
I.8 Limitation of Human Rights .....	21
I.9 Human Rights, Human Freedoms: Similarity and Distinctions .....	22
I.10 Human Rights: Objective and Subjective Senses .....	25
I.11 Instruments, Standards, Mechanisms, Procedures .....	26
I.12 Classification of Human Rights .....	32
I.13 Freedom, Responsibilities and Duties .....	36
I.14 The Rule of Law .....	38
I.15 The Civil Society .....	40
I.16 Human Rights as a Ground for Peace .....	41
I.17 Human Rights: Ideals and Realities .....	43
II. The United Nations and Human Rights .....	49
II.1 Towards a System of Human Rights Protection .....	–
II.2 United Nations and Non-Governmental Organizations .....	70
III. The Central UN Human Rights Bodies .....	86
III.1 The UN Commission on Human Rights .....	–
III.2 The UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights .....	94
IV. Bodies Created to Supervise the Implementation of Treaties (“Treaty Bodies”) .....	103
IV.1 The Human Rights Committee .....	104
IV.2 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights .....	122
IV.3 The Committee on the Elimination of Racial Discrimination .....	131
IV.4 The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women .....	138
IV.5 The Committee Against Torture .....	156
IV.6 The Committee on the Rights of the Child .....	169



V. Other Procedures Within the UN System .....	178
V.1 The UNESCO Procedures .....	–
V.2 The ILO Procedures.....	193
V. Regional Agreements. Council of Europe .....	201
VI.1 The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. European Court of Human Rights .....	208
VI.2 The European Social Charter .....	235
VI.3 The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.....	243
VI.4 The Framework Convention for the Protection of National Minorities.....	249
VI.5 The European Charter for Regional or Minority Languages .....	258
VI.6 The European Commission Against Racism and Intolerance.....	262
VI.7 The Council of Europe Commissioner for Human Rights.....	266
VII. Regional agreements. OSCE .....	268
VIII. The System of Human Rights Protection in the Russian Federation .....	290
VII.1 Judicial System of Human Rights Protection.....	294
VII.2 The State Institutions of Non-Judicial Protection .....	311
VII.3 Human Rights Non-Governmental Organizations .....	339
IX. Conclusions: The Increasing Role of Human Rights NGOs .....	373
X. Annexes .....	374
X.1 Chronological List of International Human Rights Documents.....	–
X.2 Excerpts from the Charter of the United Nations .....	378
X.3 The Universal Declaration of Human Rights.....	381
X.4 The Declaration Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms .....	389
X.5 Some Relevant Documents of Russia.....	397
X.6 Status of International Human Rights Instruments.....	534
List of Abbreviations .....	548
List of Documents .....	550
List of Charts .....	551

## Annotation

**Anatoly Azarov, Wolfgang Reuther, Klaus Hüfner**

Human Rights. International and Russian Mechanisms of Protection.  
Moscow: Moscow School of Human Rights, 2003. – 560 p.  
ISBN 5-89888-016-X

The manual presents a general review of the international and Russian mechanisms of human rights protection. The UN treaty bodies, Council of Europe conventions, the work and order of reference to the European Court of Human Rights as well as the human rights protection system of Russia are taken up. The forms of application to the international bodies and legal acts of Russia are included.

The book is intended for individuals as well as for human rights non-governmental organizations. It may also be used in human rights education.

Научный редактор – Азаров А.Я., к. филос. н., доц.  
Редактор – Синельников Р.В.

Перевод с английского Р. Синельникова  
Перевод с немецкого Л. Шевниной

ЛР 065668 10.02.1998

Почтовый адрес:  
101000 Москва, Лучников пер. 4, подъезд 3, к. 2  
Московская школа прав человека  
Тел/Факс (095) 577-69-04  
E-mail: mshr@mshr.ru  
<http://www.mshr.ru/>