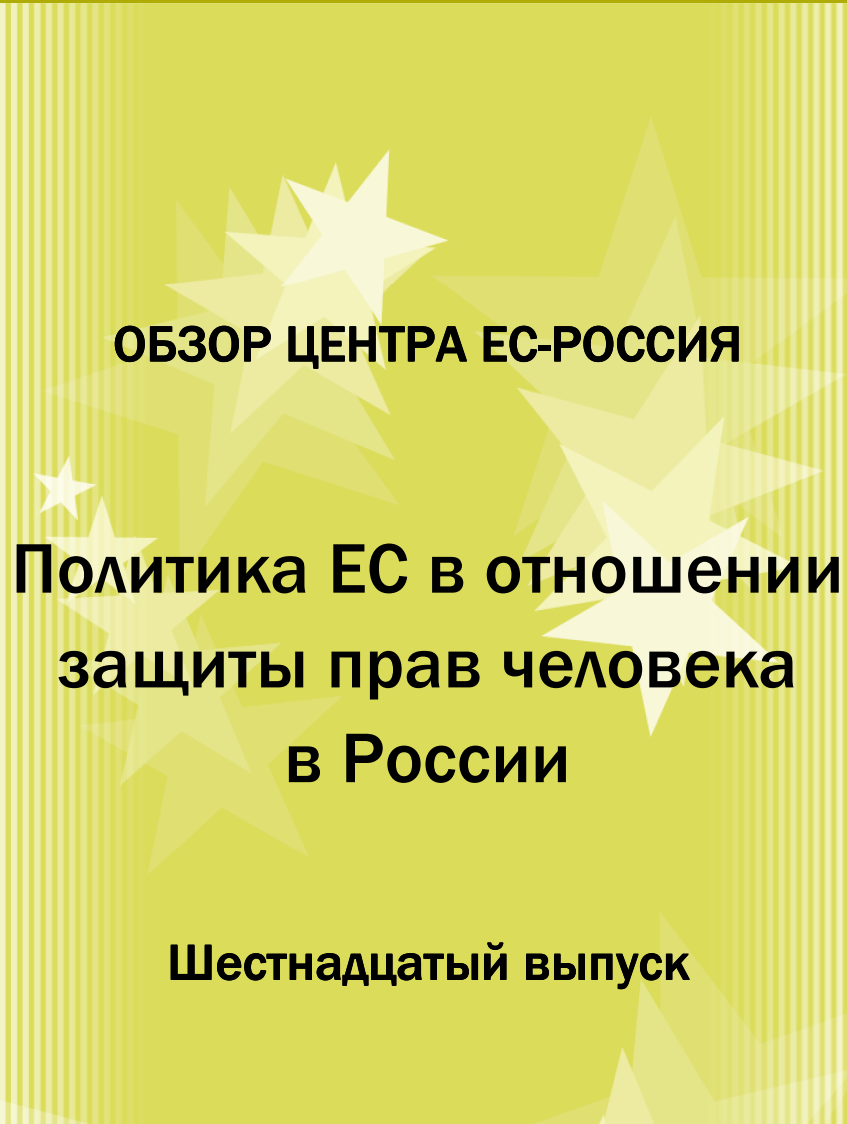


Ноябрь 2010

**ОБЗОР ЦЕНТРА ЕС-РОССИЯ**



**★  
Политика ЕС в отношении  
защиты прав человека  
в России**

**Шестнадцатый выпуск**



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> Доктор Эрхард Бузек	<b>3</b>
<b>Предисловие</b> Хайди Хаутала	<b>4</b>
<b>ЕС и права человека в глобальном контексте</b> Фрейзер Кэмерон и Ева ван Велзен	<b>6</b>
<b>Что пошло не так в политике Евросоюза в отношении защиты прав человека в России?</b> Синикукка Саари	<b>17</b>
<b>Организации - партнеры ЕС и их отзывы о России</b> Билл Бауринг	<b>28</b>
<b>Проблема прав человека в России: рецепт поражения</b> Эла Панеях	<b>40</b>
<b>Новые проводники защиты прав человека в ЕС – посткоммунистические государства и отношения между ЕС и Россией</b> Рик Фоун	<b>44</b>



## Введение

Лиссабонский договор подталкивает ЕС к продвижению в рамках своей внешней политики демократии, прав человека и верховенства закона. Опыт показывает, что гораздо проще согласиться с этими прекрасными заявлениями на бумаге, чем реализовать всё на практике.

После окончания «холодной войны» ЕС возлагает большие надежды на распространение демократии по всей Европе. Это чувство, воплощенное в книге Фрэнсиса Фукуямы «Конец истории», разделяют и в Соединенных Штатах. Но трагедия на Балканах показала, что история не может быть забыта. Кроме того, практически всеми государствами были недооценены трудности, связанные с превращением бывших коммунистических стран в демократические.

Это особенно сильно касалось России, в отношении которой эти ожидания со стороны западных стран были крайне завышены, так что сбыться им было не суждено. Несмотря на разнообразные программы ЕС по улучшению ситуации с соблюдением прав человека в России, результаты оказались незначительными. Даже президент Медведев обратил внимание на необходимость улучшить ситуацию.

Этот сборник статей рассматривает и оценивает политику ЕС по поддержке прав человека в России, включая вклад в эту политику ОБСЕ и Совета Европы. Это трезвый и своевременный анализ, проведенный по просьбе Кэтрин Эштон в рамках общего обзора политики ЕС по продвижению прав человека в третьих странах.

Поэтому данный обзор для наших читателей я оцениваю очень высоко и считаю его важным вкладом в дискуссию о политике продвижения прав человека, проводимой ЕС.

*Доктор Эрхард Бузек  
Президент Центра ЕС-Россия*



## Предисловие

Когда руководители ЕС и России встречаются на высшем уровне, теме прав человека посвящается, в лучшем случае, одно-два предложения в публичной части обсуждений, и то же относится и ко многим публичным выступлениям президента Медведева, посвящённым необходимости проведения демократических преобразований и утверждению верховенства права как части провозглашённой им модернизации России. Почему так трудно найти общий язык в вопросе о правах человека? То, что ЕС обсуждает свои внутренние проблемы, связанные с правами человека, после заключения Лиссабонского договора, должно помочь.

В настоящее время учреждения ЕС завершают внутреннюю оценку работы ЕС и России в области прав человека. Верховный представитель Кэтрин Эштон также начинает более общее рассмотрение стратегии ЕС в сфере прав человека.

Данный обзор Центра ЕС-Россия политики ЕС в отношении России в области прав человека может содействовать этим процессам. В нём содержатся некоторые указания на то, почему ЕС и другие европейские организации не убедили «стратегического партнёра», Россию, серьёзно относиться к своим международным обязательствам. Россия относится к этим обязательствам как к «искусственным ценностям», навязанным ей «извне». В духе такого видения активисты правозащитного движения, когда их работа осуществляется через международные сети, рассматриваются циничным режимом как чужаки.

Всё, похожее на оппозицию, зачисляется в этих условиях во вражеский лагерь, в то время как в любой демократической стране оппозиция выступает важным напоминанием правительству о необходимости лучше делать свою работу. Самым показательным примером такого подхода в России являются демонстрации в рамках «Стратегии-31» за свободу собраний в ряде российских городов на протяжении последнего года. Пока слишком рано говорить, означают ли признаки некоторой либерализации последнего времени какое-либо значимое признание этого конституционного права.

Расхождение во мнениях в странах-членах ЕС в отношении России хорошо известно. Другие институты ЕС оставляют большую часть работы на долю Европейского парламента. Также присутствуют формально не обозначенные барьеры между высшими руководителями, участвующими в саммитах, и теми чиновниками, которые проводят консультации за закрытыми дверями по вопросам прав человека.

В последние годы ЕС высказал предложения по улучшению этих консультаций. Недостаточно выступлений Министерства иностранных дел Российской Федерации, когда главные проблемы и их решение находятся в руках министерств внутренних дел и юстиции. Так обстоят дела вне зависимости от того, говорим ли мы о терпимости к атмосфере ненависти по отношению к меньшинствам и правозащитникам или о том, как потом не замечают их притеснения в различной форме. Сюда относится обращение к статьям уголовного кодекса о борьбе с экстремизмом и терроризмом и безнаказанность за использование насилия.



Также необходимо изучать положение в различных регионах и городах этой огромной страны. В стране, где централизация власти была ведущим управленческим принципом на протяжении последнего десятилетия, можно недоумевать, почему действительность столь сильно различается в разных местах. Почему разные мэры, все назначенные Кремлём, вводят разные ограничения на деятельность гражданского общества, почему они все не подчиняются Конституции и законному порядку?

Самое важное: участие гражданского общества с обеих сторон необходимо значительно усилить. Вот почему многие теперь возлагают надежду на создание Форума гражданского общества ЕС-Россия. Наилучшая стратегия, когда речь идёт об авторитарных режимах, действительно, может состоять в том, чтобы поддерживать гражданское общество и прислушиваться к его мнению.

Разочарованные отсутствием достижений, некоторые считают, что лучше «прекратить проповеди» и сосредоточиться на так называемых «интересах». В данном обзоре Фрейзер Кэмерон и Ева ван Велзен справедливо указывают на то, что ждёт в конце такого пути. Почему стоит «ратовать за мир, в котором демократические ценности, права человека и верховенства права являются нормой»? – «Если бы мир скатился к состоянию, где в нём существовали бы только конкурирующие между собой авторитарные режимы, тогда единственным исходом стала бы война», – напоминают нам. Могу только добавить, что русские люди заслуживают лучшего.

*Хайди Хаутала*

*глава подкомитета по правам человека Европейского парламента,  
вице-президент Центра ЕС-Россия*



## ЕС и права человека в глобальном контексте

**Фрейзер Кэмерон**

*Директор, Центр ЕС-Россия*

**Ева ван Велзен**

*Исследователь, Центр ЕС-Россия*

### **ВВЕДЕНИЕ**

ЕС всегда гордился своей ролью стойкого защитника и проводника демократии, прав человека и верховенства права. Действительно, миссия продвижения этих ценностей закреплена в Лиссабонском договоре, где говорится, что одной из целей общей внешней политики и политики в сфере безопасности Евросоюза является «развитие и укрепление демократии, верховенства права и уважение прав человека и основных свобод»<sup>1</sup>.

За двадцать лет, прошедших после падения Берлинской стены, ЕС добился определённого успеха в осуществлении своей стратегии распространения демократии – по крайней мере, в тех странах, которые были приняты в число членов Евросоюза. В 1993 году копенгагенские критерии заложили нормы в отношении демократии, верховенства права и защиты прав человека и прав меньшинств, которым должны были отвечать все страны, стремившиеся вступить в ЕС. Но в отсутствие «позолоченного пряника» в виде членства утверждение нормативных ценностей ЕС где-либо ещё, даже среди непосредственных соседей, было задачей гораздо более сложной.

В последние годы растёт критика подхода ЕС к вопросу о правах человека со стороны третьих стран. Многие упрекают ЕС за применение двойных стандартов и менторский тон. Громче всех эти обвинения звучат из уст авторитарных режимов, в том числе Китая и России, которые ведут себя всё самоувереннее и напористее по отношению к ЕС. Китай высказал плохо завуалированные угрозы в адрес ряда стран-членов ЕС, на случай если они решат участвовать в декабре 2010 года в церемонии вручения Нобелевской премии Лю Сяобо в Осло. Россия же постоянно критикует ЕС за якобы практикуемую им дискриминацию в отношении русских меньшинств в странах Балтии.

В результате ЕС теперь занят изучением своего подхода. Верховный представитель ЕС Кэтрин Эштон попросила провести обзор эффективности политики ЕС. В обзоре будет рассмотрен вопрос о том, как ЕС мог бы усовершенствовать свои установки по вопросу прав человека. Они регулярно принимаются многими странами-членами, но часто, когда им это удобно, забываются, когда речь идёт о перспективах бурного развития торговли и инвестиций. Другим вопросом будет вопрос об улучшении диалога и консультаций по правам человека, которые ЕС проводит со многими третьими странами. ЕС обладает богатым опытом, на который он может

<sup>1</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm)



положиться при рассмотрении возможных путей развития диалога. Изучаться будут и положения о правах человека в соглашениях Евросоюза с третьими странами; показатели ЕС в применении этих положений нехороши. Например, ЕС часто сквозь пальцы смотрит на нарушения прав человека в странах-участниках Барселонского процесса под предлогом того, что «стабильность» важнее. Обзор также коснётся эффективности Европейского Инструмента в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) и других аналогичных программ, демаршей и деклараций (см. статью Билла Бауринга в данном обзоре).

Ряд министров иностранных дел стран ЕС также приняли участие в обсуждении. Гидо Вестервелле из Германии, Лене Эсперсен из Дании и Александр Стубб из Финляндии призвали к проведению регулярных обсуждений министрами иностранных дел стран ЕС вопросов прав человека. Новый министр иностранных дел Великобритании Уильям Хейг также подчеркнул важность прав человека, но будет интересно посмотреть, как ему удастся найти равновесие применительно к развитию торговли, которое, как он заявил, является главным приоритетом Министерства иностранных дел. Другие проявляют меньшую словоохотливость. Бывший министр иностранных дел Франции Бернар Кушнер был рьяным поборником прав человека до занятия поста, но обосновавшись на набережной д'Орсе, он с трудом мог высказываться по этому вопросу.

В статье, опубликованной в сентябре в газете «European Voice», Александр Стубб призвал подходить к вопросу пропаганды прав человека «достойно», намекая на то, что резкий тон некоторых заявлений ЕС оказался контрпродуктивным. На это последовал ответ со стороны председателя подкомитета по правам человека в Европейском парламенте Хайди Хауталы, которая заявила, что Европарламенту не надо бояться возвышать свой голос в случае нарушений прав человека. Если этого не сделает Европарламент, кто же тогда это сделает?

Есть такие, кто утверждает, что скрытая дипломатия, особенно когда имеешь дело с такими крупными державами, как Россия и Китай, имеет больше шансов быть эффективной, чем публичная критика. Другие доказывают, что больше шансов добиться изменений, если публично назвать и пристыдить страны, допускающие нарушения прав человека. И те и другие могут привести примеры успешности отстаиваемого ими метода; этот спор вряд ли будет когда-либо разрешён.

## **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В БЫСТРО ИЗМЕНЯЮЩЕМся МНОГОПОЛЯРНОМ МИРЕ**

Теоретически все члены ООН являются приверженцами соблюдения прав человека. Всеобщая конвенция 1951 года принята и подписана большинством стран и является основой для всех договоров и конвенций по правам человека. Однако стран, в которых нарушения прав человека происходят регулярно, намного больше, чем стран, где права человека не нарушаются. Политики и средства массовой информации обычно концентрируются на определённой группе – Китай, Россия, Зимбабве, Мьянма, Иран, Куба – но, по данным организации «Human Rights Watch», в полный список стран, где происходят нарушения, входят почти сто государств.



Одна из причин уменьшения влияния Запада был провал попытки продвижения демократии при Джордже Буше-младшем. В глазах всего мира они были связаны с вторжением в два мусульманских государства: Ирак и Афганистан. Нет сомнений, что «война с терроризмом» оказала дальнейшее усугубляющее воздействие на положение дел в области прав человека. США поставили к позорному столбу за нарушения в Гуантанамо и Абу-Грейб, незаконные авиарейсы ЦРУ по передаче подозреваемых в терроризме и резкое усиление наблюдения за гражданами. Россия под предлогом 11 сентября повела свою войну с терроризмом в Чечне. Китай также под предлогом борьбы с «терроризмом» занялся волнениями в Тибете и Синьцзяне.

Хотя ЕС удалось добиться некоторого успеха в пропаганде своих нормативных ценностей в мире, например, создав Международный уголовный суд (ныне он являет собой картину неоднозначную, отчасти из-за воздействия экономического кризиса, а отчасти из-за неспособности проводить последовательную политику). Какой лидер будет заикливаться на правах человека, когда поставки авторитарному режиму могут обеспечить тысячи рабочих мест?

В более широком смысле, ЕС (как часть Запада) утратил авторитет для набирающих силу стран, не все из которых обращают особое внимание на права человека. Даже такие демократические набирающие силу страны, как Бразилия, Индия и Южная Африка, не разделяют стремления ЕС распространять демократию и соблюдение прав человека за рубежом. Эти страны даже редко когда поддерживают ЕС в Совете по правам человека в Женеве. ЕС также всё больше сталкивается с сопротивлением со стороны других стран при попытках навязать свои условия. Во многих случаях навязанные условия саботируются. Например, Китай, возможно, готов предложить содействие в сфере инвестиций и содействия развитию без каких-либо дополнительных условий, как он часто делает в Африке.

Впечатляющий экономический успех Китая также поколебал якобы более совершенный либеральный демократический порядок Запада. «Пекинский консенсус» теперь вынуждает «Вашингтонский консенсус» очень постараться, чтобы выиграть соревнование с китайским типом макроэкономической политики. Китай к тому же очень не склонен вводить санкции в отношении каких бы то и было режимов, какими бы отвратительными они ни были, что демонстрируют примеры Северной Кореи, Зимбабве, Судана и Мьянмы. Подобно Китаю, путинская Россия демонстрирует стойкую приверженность принципам государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела. Несмотря на подписание ею конвенций ООН, ОБСЕ и Совета Европы, Россия никогда не принимала европейские ценности демократического правления, верховенства права и уважения прав человека. Как отмечается в других материалах данного обзора, обе чеченские войны очень больно ударили по положению дел в области прав человека в России. До 2008 года впечатляющий экономический рост в России также придавал ей уверенности в противостоянии Евросоюзу по вопросу о правах человека. В последние годы она критикует ЕС за двойные стандарты и



подняла ряд вопросов, касающихся прав человека в пределах ЕС, в том числе относительно меньшинств, цыган, свободы средств массовой информации и запрета паранджи.

## **ПОДХОД ЕС**

На протяжении почти целого десятилетия ЕС считал, что вопросы прав человека и демократизации будут приниматься большинством во всех аспектах выработки политики ЕС и её осуществления. В действительности же это происходило лишь фрагментарно. Ратуя за утверждение в мире демократии и соблюдения прав человека, ЕС увеличил финансирование Совета Европы, ОБСЕ и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Через Европейский Инструмент в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ), поддерживающий и финансирующий проекты гражданского общества, ЕС также продвигает и поддерживает права человека и демократию во всём мире.

Европейский парламент, регулярно проводящий оживлённые обсуждения по вопросам прав человека, в частности в подкомитете по правам человека (DROI) и Комитете по иностранным делам (AFET), является самым мощным публичным сторонником твёрдой политики ЕС в области прав человека. В ходе недавних визитов в Китай и Россию председатель парламента Ежи Бузек подчёркивал, что с этими стратегическими партнёрами необходим открытый и откровенный диалог по вопросу прав человека. С 1988 года Парламент присуждает премию имени А. Д. Сахарова людям или организациям, «которые борются с религиозной или национальной нетерпимостью, фанатизмом, угнетением и посвятили себя защите прав человека и свободы слова».<sup>2</sup>

Совет, принимающий решения о политике ЕС в области прав человека, проводит регулярные обсуждения в рамках экспертной рабочей группы (СОНОМ). Совет по иностранным делам редко обсуждает вопросы прав человека, хотя теперь там есть лобби (см. выше), стремящееся к изменению такого положения. Комиссия, осознавая наличие разногласий между странами-членами, часто оказывается в затруднительном положении. Она желает обеспечивать выполнение договорных обязательств, но также признаёт политическую реальность торговых сделок. Можно было бы подсказать главе комиссии по энергетике Гюнтеру Эттингеру, насколько неоднозначным является подписание им в Москве соглашения по энергетике в последний день суда над Михаилом Ходорковским.

За многие годы ЕС выдвинул ряд инициатив и принял ряд документов, поддерживающих соблюдение прав человека в странах, не являющихся членами Евросоюза:

- Рекомендации ЕС по правам человека и международному гуманитарному праву
- Диалог и консультации по правам человека (с 1995 года)

---

<sup>2</sup> Ссылка сайта Европейского парламента, касающаяся премии имени Сахарова:  
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EN&id=42>



- Совместные действия, Общие позиции и операции по урегулированию кризисов (долиссабонские)
- Демарши и Декларации
- Пункты по правам человека в соглашениях о сотрудничестве со странами, не входящими в ЕС
- Личный представитель Хавьера Соланы по правам человека (долиссабонский)
- Политика европейского добрососедства (ENP)
- Мероприятия, финансируемые в рамках ЕИДПЧ

Данные документы теперь пристально изучаются, в том числе Кэтрин Эштон, которая заявила в Европейском парламенте в июне, что, хотя права человека и являются всеобщими, «один подход ко всем не работает».<sup>3</sup>

Вышеназванные инициативы и документы обычно призваны представлять ЕС монолитом в вопросах прав человека. Однако разногласия между странами-членами, например, по вопросу о том принимать или нет Далай-ламу, ослабили последовательность подхода ЕС. Это отсутствие последовательности также прослеживается в упоминании прав человека в различных рабочих программах разных председателей.

Председательство Чехии привнесло собственный опыт в трансформацию демократии и приверженность первоочередной поддержке правозащитников. Оно также упоминало оценку программы ЕИДПЧ. Французская рабочая программа упоминала права человека в трёх случаях; в параграфе о восточном измерении: «оно будет стремиться к тому, чтобы начало выработки нового соглашения с Россией отражало новую форму отношений с этим партнёром, особенно в сфере экономики, энергетики, безопасности и прав человека».<sup>4</sup> Второе упоминание произошло в связи с 60-летием Всеобщей декларации прав человека в 2008 году, а третье упоминание прав человека было в связи с отношениями ЕС с его главными азиатскими партнёрами. Как ни странно, словенская программа прав человека не упоминала вовсе. Испанское же председательство упоминало права человека в восьми параграфах. Оно повторило, как важно приступить к присоединению ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы и подчеркнуло важность укрепления Совета по правам человека. Рабочая программа шведского председательства в нескольких

<sup>3</sup> Слова Эштон в «Речи в Европейском парламенте по вопросу о правах человека», Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности и заместитель председателя Европейской комиссии Кэтрин Эштон, Европейский парламент, 16 июня 2010 года, доступно на сайте: [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_9868\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_9868_en.htm)

<sup>4</sup> Рабочая программа при председательстве Франции: [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme\\_EN.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_EN.pdf)



параграфах упоминала «работу в сфере прав человека»<sup>5</sup>, а применительно к России в ней упоминается важность продолжения диалога по правам человека, общему пространству и замороженным конфликтам. Ныне, при председательстве Бельгии, по примеру Испании приоритет отдан ведению переговоров с Советом Европы относительно присоединения ЕС к Европейской конвенции по правам человека. Кроме того, в соответствующем документе привлекается внимание к «странам в неустойчивом состоянии и уважению ими принципов демократии и прав человека».<sup>6</sup>

Эти различия в рабочих программах отражают очень разные подходы и значимость, придаваемую странами-членами вопросам прав человека во внешней политике ЕС. Стоит надеяться, что благодаря предстоящему обзору обеспеченности и приоритеты ЕС в сфере прав человека больше не будут подвержены причудам сменяющегося каждые полгода председательства.

В ряде случаев ЕС вводил санкции в отношении стран, нарушающих права человека. Отмена улучшенного режима Генерального соглашения о льготах в отношении Шри-Ланки было заметным шагом, но в конечном итоге ожидавшихся результатов он не принёс – главным образом, потому что Китай поспешил предоставить Коломбо помощь. В 2003 году правительственные войска убили сотни человек в Андижане (Узбекистан). После того как Узбекистан отказался разрешить независимое расследование событий в стране, ЕС наложил эмбарго на поставки оружия Узбекистану и ввёл другие санкции. Однако спустя четыре года санкции были отменены под мощным давлением Германии. Санкции не изменили подхода правительства Узбекистана к правам человека и не обеспечили расследования событий в Андижане.

Имеется много других примеров отсутствия слаженности действий стран-членов ЕС. На память приходят смешанная реакция на доклад Голдстона о расследовании действий Израиля в Газе и инцидент с «Мави Мармара» (судном турецкой общественной организации, взятым штурмом израильскими коммандос).

## **ОТНОШЕНИЯ С РОССИЕЙ**

С 2005 года ЕС и Россия дважды в год проводят консультации по вопросам прав человека. Последний по времени раунд прошёл 17 ноября 2010 года. Судя по заявлению Совета по печати, консультации «прошли в открытой, откровенной и дружеской атмосфере». Обе стороны продолжили заниматься ситуацией с правами человека в ЕС и России, «уделяя особое внимание верховенству права, правоохранительной и судебной реформе, гражданскому

<sup>5</sup> Рабочая программа при председательстве Швеции:

[http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.6255!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randeskapet%20i%20EU%201%20juli-31%20dec%202009.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.6255!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randeskapet%20i%20EU%201%20juli-31%20dec%202009.pdf)

<sup>6</sup> Рабочая программа при председательстве Бельгии:

[http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme\\_EN.pdf](http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme_EN.pdf)



обществу, в том числе в контексте Партнёрства во имя модернизации между ЕС и Россией, а также сотрудничеству на международных форумах по правам человека и борьбе с дискриминацией на различных основаниях». ЕС высказал обеспокоенность в связи с конкретными вопросами, касающимися прав человека в Российской Федерации, «в том числе вопросами, касающимися свободы слова и собрания, условий содержания под стражей и плохого обращения со стороны правоохранительных органов, а также безнаказанности. Обе стороны продолжили давать разъяснения по конкретным случаям, вызывающим обеспокоенность в ЕС и России. Произошёл обмен идеями о том, как ЕС и Россия могли бы усилить своё практическое сотрудничество в сфере прав человека».

В соответствии с практикой ЕС приглашать к участию во встречах, посвящённых вопросам прав человека в странах «третьего мира», представителей гражданского общества 8 ноября 2010 года ЕС встречался в Брюсселе с представителями российских общественных организаций, а также представителями международного гражданского общества. Очередные консультации по вопросам прав человека намечены на весну 2011 года.

Как отмечают другие авторы данного обзора, общественные организации в ЕС и России очень критично отзываются об этих ритуальных консультациях. Примером может служить Международная федерация за права человека (FIDH), которая только что выпустила свою оценку этих консультаций. В ней говорится, что «за период с 2005 по 2010 год было проведено одиннадцать раундов консультаций по вопросам прав человека, восемь российских правозащитников, в том числе непосредственные активные участники этого процесса, были убиты.» Оценка FIDH «подчёркивает тот факт, что консультации между ЕС и Россией по правам человека не только не содействовали улучшению ситуации с правами человека в России, но и не повысили уровень поддержки правозащитников. Напротив, они высветили нежелание российского государства улучшать модели консультаций и свои показатели в области прав человека».

В связи с этим FIDH боится, что консультации по правам человека превращаются в «инструмент» и стали не способом достижения ощутимых и поддающихся измерению результатов, а «процедурой». Таким образом, в то время как очень важно сохранять прямой канал для взаимодействия с российскими правозащитниками и их поддержки, без серьёзного пересмотра моделей консультаций и их результативности FIDH рекомендовала бы консультации приостановить.

FIDH рекомендовала:

- **Показатели результативности:** на ежегодной основе необходимо устанавливать набор конкретных целей и (хотя бы минимальных) шагов; конкретные точки отсчёта для измерения достижений по этим целям должны быть известны между каждым раундом консультаций; общественные организации должны получать этот перечень конкретных целей и точек отсчёта;
- **Улучшенные модели диалога,** в том числе касающиеся дополнительных мест проведения консультаций, взаимодействия между российскими общественными



организациями и российскими властями по вопросам данного процесса и состава российской делегации. Отсутствие улучшений следует официально озвучивать на высшем уровне отношений между ЕС и Россией;

- **Публичные фундаментальные оценки достижений:** более фундаментальные оценки фактических результатов каждого раунда консультаций и того, что происходит с правами человека в целом, должны производиться Евросоюзом по случаю саммитов ЕС-Россия и после встреч Совета по партнёрству<sup>7</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изменяющийся баланс сил означает, что Евросоюзу становится всё сложнее проводить эффективную внешнюю политику в сфере прав человека. Некоторые представители реалистической школы международных отношений заявляют, что ЕС надо просто забыть о правах человека в странах «третьего мира» и сосредоточиться на собственных интересах. Это нельзя признать подлинно реалистическим аргументом, потому что можно заметить, что интересы ЕС в конечном итоге будут лучше защищены в мире, где нормой являются демократические ценности, соблюдение прав человека и верховенство права. Если бы мир скатился к состоянию, где в нём существовали бы только конкурирующие между собой авторитарные режимы, тогда единственным исходом стала бы война.

ЕС не может отказаться от своего договорного обязательства поддерживать соблюдение прав человека и содействовать его распространению, но он может проводить свою политику мудрее. Ему следует всегда учитывать местные обстоятельства. Что работает в отношении островов Фиджи, может не работать в отношении Китая. Ему следует искать союзников для поддержки своей политики. Зачастую это будут США, но это также может быть Япония, Канада или Австралия. И ему следует работать не по узкой, а по широкой повестке дня в вопросе прав человека. Поддержка гражданского общества, средств массовой информации и судебной власти – всё это способы оказать влияние на долгосрочное развитие страны. Если добиться поддержки бизнесом верховенства права в России, например, это помогло бы западным инвесторам и, в конечном итоге, помогло бы российской экономике в привлечении зарубежных инвестиций – в выигрыше все. Наконец, ЕС ни в коем случае не должен пасть жертвой тактики «разделяй и властвуй», характерной для авторитарных стран. Лозунг должен быть ясным: «Вместе мы выстоим – порознь мы падём».

---

<sup>7</sup> [http://www.fidh.org/spip.php?page=article\\_pdf&id\\_article=8730](http://www.fidh.org/spip.php?page=article_pdf&id_article=8730)



## БИБЛИОГРАФИЯ

### Сайты:

Ссылка Совета Европейского союза на Рабочие группы по правам человека (COHOM):

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1677&lang=EN>

Совет Европейского союза ссылается на Рекомендации по правам человека:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=EN>

База данных Совета Европейского союза, содержащая заявления по общей внешней политике и политике в сфере безопасности Евросоюза:

<http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=73&LANG=1&cmsid=257>

Европейская комиссия – сайт по европейской политике добрососедства:

[http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm)

Европейская комиссия – Европейский Инструмент в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ)

[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm)

Европейский парламент – Премия свободомыслия имени А. Д. Сахарова

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EN&id=42>

Сайт с документами, поддерживающими Хартию основных прав во внешнеполитических отношениях ЕС. Среди них осуществление деятельности, касающейся уважения прав человека, рекомендации и ежегодные отчеты.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/human\\_rights\\_in\\_third\\_countries/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/index_en.htm)

Сайт Министерства иностранных дел и по делам Содружества и ссылка на речь Уильяма Хейга о правах человека в иностранных делах: <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/human-rights/>

### Ссылки на документы ЕС:

Слова Эштон в «Речи в Европейском парламенте по вопросу о правах человека», Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности и заместитель председателя Европейской комиссии Кэтрин Эштон, Европейский парламент, 16 июня 2010 года, доступно на сайте [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_9868\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_9868_en.htm)

Хартия основных прав Европейского союза: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF> (В декабре 2009 года, со вступлением в силу Лиссабонского договора, хартия была придана юридическая сила, равная силе договоров.)

Эсперсен, Лене и Гuido Вестервелле: «Пища для размышления» <http://www.eu-orylsning.dk/upload/application/pdf/c099ccbc/09417.pdf>

Совет Европейского союза, мандат COHOM 1987 года (продлён в 1999 и 2003 годах)

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COHOM\\_mandates.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COHOM_mandates.pdf)

Дорожная карта общих пространств ЕС и России (2005)

[http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap\\_economic\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf)

Государства-члены ЕС в центре внимания – Включение вопроса о правах человека в инвестиционные стратегии:

Нефинансовый рейтинг 27 государств-членов ЕС 2010 года: [http://www.fidh.org/IMG/pdf/EU\\_study\\_2010.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/EU_study_2010.pdf)

Рабочая программа при председательстве Бельгии – июль – декабрь 2010 года:



[http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme\\_EN.pdf](http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme_EN.pdf)

Рабочая программа при председательстве Франции – июль – декабрь 2008 года  
[http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme\\_EN.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_EN.pdf)

Рабочая программа при председательстве Чехии – январь – июнь 2009 года  
<http://www.eu2009.cz/programme-en>

Рабочая программа при председательстве Словении – январь – июнь 2008 года:  
[http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme\\_en.pdf](http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_en.pdf)

Рабочая программа при председательстве Испании – январь – июнь 2010 года  
[http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish\\_Presidency\\_Program.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish_Presidency_Program.pdf)

Рабочая программа при председательстве Швеции – июль – декабрь 2009 года:  
[http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.6255!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randskapet%20i%20EU%201%20juli-31%20dec%202009.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.6255!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randskapet%20i%20EU%201%20juli-31%20dec%202009.pdf)

#### Статьи и сообщения:

Susi Dennison and Anthony Dworkin “Towards an EU Human Rights strategy for a Post-Western world”, European Council on Foreign relations, Policy Brief (ECFR, 2010). Retrieved from  
[http://ecfr.3cdn.net/be21e763d14a27054d\\_wfm6ba9bi.pdf](http://ecfr.3cdn.net/be21e763d14a27054d_wfm6ba9bi.pdf)

Steven Erlanger, ‘French Foreign Minister Voices Doubts on Human Rights Push’ NY Times, 10 December 2008:  
[http://www.nytimes.com/2008/12/11/world/europe/11france.html?\\_r=1&ref=bernard\\_kouchner](http://www.nytimes.com/2008/12/11/world/europe/11france.html?_r=1&ref=bernard_kouchner)

Richard Gowan and Franziska Brantner, “The EU and Human Rights at the UN: 2010 review”, European council on Foreign relations Policy Brief (ECFR, 2010), retrieved from: [http://www.ecfr.eu/page/-/documents/f59976d393e575e118\\_rbm6by8ck.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/documents/f59976d393e575e118_rbm6by8ck.pdf)

Human Rights Watch: Word Report 2010: <http://www.hrw.org/world-report-2010>

Yossi Lempkowicz , “EU Member States deeply divided on UN resolution adopting Goldstone report” in European Jewish Press, 08 November 2009: [http://www.ejpress.org/article/news/eastern\\_europe/40284](http://www.ejpress.org/article/news/eastern_europe/40284)

Andrew Rettman, “EU energy commissioner picks ironic day for Russia meeting” in EU observer, 3 November 2010:  
<http://euobserver.com/24/31185>

Rosemary Righter, “Has China got a terrorist problem?” in The Times, 05 August 2008:  
[http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/rosemary\\_righter/article4460645.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/rosemary_righter/article4460645.ece)

Somini Sengupta, “Take Aid From China and Take a Pass on Human Rights”, in NY Times, 09 March 2008:  
<http://www.nytimes.com/2008/03/09/weekinreview/09sengupta.html>

Alexander Stubb, “Adopting a dignified foreign policy” in European Voice, 23 September 2010:  
<http://www.europeanvoice.com/article/imported/adopting-a-dignified-foreign-policy/68986.aspx>

Álvaro de Vasconcelos (ed.), “A strategy for EU foreign Policy, Report Number 7”, EU Institute for Security Studies, June 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A\\_strategy\\_for\\_EU\\_foreign\\_policy.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf)



EP News: "Tacking stock of Europe's relations with China", 5 October 2010:

[http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/030-83674-270-09-40-903-20100927ST083662-2010-27-09-2010/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-83674-270-09-40-903-20100927ST083662-2010-27-09-2010/default_en.htm)

EP News: "President Buzek in dialogue with MEPs on human rights questions", 24 June 2010:

<http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20100621IPR76440>

EP News: "Balance Human rights & energy with Russia says Knut Flecktenstein MEP", 23 June 2010:

[http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/030-76393-169-06-25-903-20100618ST076329-2010-18-06-2010/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-76393-169-06-25-903-20100618ST076329-2010-18-06-2010/default_en.htm)



## Что пошло не так в политике Евросоюза в отношении защиты прав человека в России?

**Синикукка Саари**

*Исследователь, Финский институт международных отношений*

Официально права человека рассматриваются как один из краеугольных камней «Стратегического партнерства» между Россией и ЕС. Статья 1 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией подтверждает, что партнерство преследует цели укрепления политических и экономических свобод, а также поддержки России в ее стремлении к укреплению демократии. Соглашение также включает стандартный «существенный элемент» - положение, согласно которому нарушения прав человека в принципе могут служить основанием для прекращения или приостановки действия данного соглашения<sup>8</sup>. Таким образом, соблюдение прав человека встроено в юридическую основу отношений.

На практике Евросоюз для поддержки прав человека в России использует следующие инструменты:

- декларативные дипломатические приемы (заявления, декларации, а также связанные с правами человека демарши Еврокомиссии/Совета Евросоюза/Европарламента).
- методы давления (угроза санкций, замораживание отношений, помощь по конкретным направлениям)<sup>9</sup>
- помощь и поддержка в формировании институтов гражданского общества (TACIS, ENPI, EIDHR)<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Статья 2: «Уважение демократических принципов и прав человека, определенных, в частности, в Хельсинкском Заключительном акте и в Парижской Хартии для новой Европы, лежит в основе внутренней и внешней политики Сторон и составляет существенный элемент партнерства и настоящего Соглашения». В то время, когда разрабатывался проект соглашения о партнерстве и сотрудничестве, ОБСЕ был единственной европейской ценностно-ориентированной организацией, членом которой была Россия (отсюда ссылка на документы ОБСЕ). Первоначально предполагалось, что Соглашение о партнерстве и сотрудничестве будет действовать в течение 10 лет от момента ратификации, но стороны позднее согласились, что его действие будет продляться каждый год до принятия нового рамочного соглашения.

<sup>9</sup> Евросоюз приостановил подписание промежуточного соглашения между ЕС и Россией (касавшегося связанных с торговлей положений соглашения о партнерстве и сотрудничестве) на шесть месяцев в январе 1995 года. Также ЕС перенаправил техническую поддержку по программе TACIS на поддержку прав человека сроком на один год (в связи с нарушениями прав человека в Чечне).

<sup>10</sup> TACIS - это Программа технического содействия Союзу Независимых Государств. На смену ей пришел Европейский инструмент добрососедства и партнерства (ENPI). EIDHR (Европейская инициатива за демократию и права человека) была переименована в 2006 году в Европейский инструмент за демократию и права человека.



- двусторонние закрытые консультации по ситуации с правами человека в России и в ЕС (проводились дважды в год с марта 2005).
- публичные дипломатические методы (комментарии европейских политиков и чиновников в прессе, публичные дебаты в Европарламенте, публичная поддержка российских правозащитников и т.п.)

Несмотря на общее убеждение, что внешняя политика ЕС должна отражать отношение к общечеловеческим ценностям, таким как права человека, внутри ЕС существуют большие разногласия в отношении того, как эти ценности должны воплощаться в реальной политике<sup>11</sup>. Взгляды и политические тенденции Евросоюза эволюционировали в течение многих лет в зависимости от политического и экономического развития России.

Данная статья является попыткой очертить европейскую политику в отношении прав человека в России с начала 90-х гг. Также в ней предпринята попытка анализа недавних изменений в отношении России к международной поддержке прав человека, а также насколько эти изменения отразились на политике ЕС. На этой основе автор предлагает новую систему сотрудничества по вопросам прав человека между ЕС и Россией, которая базировалась бы на позитивном и активном вовлечении сторон взамен существующего государство-ориентированного подхода.

## **РАННИЙ ПЕРИОД ПОДДЕРЖКИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ СО СТОРОНЫ ЕС И СОВЕТА ЕВРОПЫ**

После окончания холодной войны Запад начал поддерживать экономические изменения и широкие политические и законодательные реформы, направленные на поддержку демократии и защиты прав человека в России. ЕС не был исключением. Кроме публично объявленной политической поддержки реформ в России, ЕС в 1991 году начал программу помощи TACIS. Эта программа, главным образом, была нацелена на инфраструктуру, ядерную безопасность и рыночные реформы в России, однако в нее были включены и некоторые проекты в области прав человека и демократических реформ<sup>12</sup>. Основным инструментом TACIS было направление советников в правительственные учреждения – такие проекты были согласованы с российскими властями. Программа TACIS отражала общий западный подход к пост-коммунистической трансформации, в котором приоритет отдавался быстрому переходу к либеральной рыночной экономике. Западные ожидания в отношении прав человека и демократии были чересчур оптимистичными: бытовало устойчивое мнение, что демократическое управление и гражданское общество начнут активно развиваться практически автоматически после падения репрессивной коммунистической системы и принятия изменений в законодательстве.

<sup>11</sup> Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Oxford: Polity, 2003).

<sup>12</sup> James Hughes, "EU Relations with Russia: Partnership or Asymmetric Interdependency?," in *The EU's Foreign Policy in an Evolving International System: The Road to Convergence*, ed. Constanza Muzu and Nicolas Casarini (London: Palgrave, 2006).



Первая чеченская война разразилась в конце 1994 года. Война оказала разрушительное воздействие на ситуацию с правами человека в этом регионе, а действия России в этот период вызвали волну критики по всему миру. В качестве ответа на военные действия и нарушения прав человека ЕС отложил подписание промежуточного соглашения между ЕС и Россией, являвшегося частью более широкого соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Россией. ЕС сформулировал четыре условия, которые должны были быть выполнены до подписания промежуточного соглашения<sup>13</sup>. Но противореча сам себе, ЕС подчеркивал, что решение отложить заключение соглашения не является санкцией против России. Отсрочка была символической, так как отношения продолжались, как и раньше. Россия холодно отнеслась к этому известию и не предпринимала серьезных попыток пойти навстречу поставленным ЕС условиям. Вскоре и ЕС отступил: промежуточное соглашение было подписано, а соглашение о партнерстве и сотрудничестве ратифицировано в последовавшие несколько месяцев.

Колебание между налаживанием позитивных отношений и использованием методов давления стало особенностью политики ЕС в отношении поддержки прав человека в России. Институты Евросоюза традиционно являются площадками, на которых сталкиваются противоположные мнения для того, чтобы найти наилучшее решение. В целом, Европарламент выступал за более жесткую политику по правам человека, в то время как Еврокомиссия и, зачастую, Совет предпочитали вести себя по отношению к России более мягко.

Однако во второй половине 90-х стало расти понимание, что прогресс в сфере развития гражданского общества будет происходить намного медленнее, чем первоначально предполагалось на Западе, и гражданскому обществу понадобится больше поддержки.<sup>14</sup> По инициативе Европарламента в 1994 году была основана программа EIDHR. Деятельность EIDHR не нуждалась в согласовании с правительственными органами, а была нацелена на прямые контакты с неправительственными организациями. Программа начала действовать в России в 1997 году. EIDHR считалась дополнением к программе TACIS и, соответственно, ее бюджет был только частью финансирования TACIS.

Вторая чеченская война началась в конце лета 1999 года. Институты ЕС выражали свою озабоченность человеческими жертвами и нарушениями прав человека в Чечне и подчеркивали необходимость политического диалога между противоборствующими сторонами. Вновь в ЕС разгорелся спор, должен ли Евросоюз использовать более серьезные политические инструменты в отношении России или продолжать «вести себя как обычно». В декабре 1999 года Совет обнародовал Декларацию по Чечне, в которой Россия предупреждалась о возможности санкций со стороны ЕС. В январе 2000 года ЕС принял решение перенаправить

<sup>13</sup> К этим условиям относилось присутствие наблюдателей от ОБСЕ в регионе, доступ к гуманитарной помощи, прекращение огня и начало переговоров о политическом решении конфликта. См. Tuomas Forsberg and Graeme P. Herd, "The EU, Human Rights and the Russo-Chechen Conflict," *Political Science Quarterly* 120, no. 3 (2005): p.460.

<sup>14</sup> Teresa Weersma-Haworth, Massimiliano Bonne, and Dmitry Babich, "The European Union's ENPI Programme for Russia: Evaluation of EIDHR Programme " (Brussels: European Union, June 2008).  
[http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/revised\\_report\\_eidhr\\_russia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/revised_report_eidhr_russia_en.pdf).



две трети финансирования программы TACIS в России на поддержку демократии и защиту прав человека. Также была отложена ратификация соглашения по сотрудничеству и науке с Россией. Институты ЕС продолжали делать заявления по поводу нарушений прав человека в Чечне, но – как отметили два аналитика – «эти увещевания звучат как ритуальные заклинания, произнесенные без малейшей надежды, что они могут как-то заметно повлиять на действия России»<sup>15</sup>.

Владимир Путин – в тот момент президент России – отклонил критику ЕС и в жесткой форме предупредил о недопустимости каких бы то ни было санкций ЕС в отношении России из-за Чечни. Россия не сделала никаких уступок и, в конце концов, ЕС потихоньку отменило свое решение о перенаправлении финансирования по TACIS.

### **ВЫЗЫВАЮЩЕЕ ПОВЕДЕНИЕ РОССИИ В НОВОМ ТЫСЯЧЕЛЕТИИ**

В 90-х гг. президент Ельцин любил поговорить о европейских нормах и стандартах в области демократии и прав человека, однако зачастую не делал серьезных попыток эффективно применять эти нормы в России. В то время множество отклонений от демократических норм и нарушений гражданских свобод прошли незамеченными на Западе, так как все они происходили на фоне «непрекращающихся усилий» в сфере демократии и защиты прав человека<sup>16</sup>. В ответ на критику европейцев недостаточности усилий окружение Ельцина обычно обвиняло ЕС в «безответственном поведении», которое еще больше усиливает «антидемократические силы» в России.

В новом тысячелетии пренебрежительное отношение России к западной политике защиты прав человека и продвижения демократии стало еще более откровенным и последовательным. Частично это объясняется экономическим подъемом России в 2000-е, а также политическими изменениями, произошедшими как в России и ее «ближнем зарубежье», так и в международном политическом равновесии (рост влияния новых игроков)<sup>17</sup>.

Россия бросила вызов как применению европейских норм на своей территории, так и в принципе международной поддержке прав человека и демократии. Российская «поддержка

<sup>15</sup> Forsberg and Herd, "The EU, Human Rights and the Russo-Chechen Conflict," p. 465.

<sup>16</sup> Sinikukka Saari, Promoting Democracy and Human Rights in Russia (London and New York: Routledge, 2009).

<sup>17</sup> Например, в 2005 г. Россия и Китай приняли совместное заявление о мировом порядке в XXI веке, в котором они декларировали, что «международная защита прав человека должна быть основана на принципах уважения суверенного равенства всех стран и отказа от вмешательства во внутренние дела друг друга», а также что никакие «модели не должны быть навязываемы извне без учета объективного процесса социального развития в каждой суверенной стране». В духе предшествующих решений российские лидеры, как кажется, рассматривают права человека и демократическое развитие как внутренние дела, в которые не должны вмешиваться посторонние. Текст российско-китайского совместного соглашения по международному порядку в XXI веке (1 июля, 2005 г., Москва) доступен на <http://www.politicalaffairs.net/china-russia-joint-statement-on-21st-century-world-order/>. Дата просмотра 21 октября 2010.



контр-демократии» все более выходит за пределы России – с особым вниманием к пост-советскому пространству<sup>18</sup>.

Попытка Путина выстроить «вертикаль власти» и установить полный президентский контроль над региональными властями, деловой элитой, СМИ и гражданским обществом усилила критику в отношении России за рубежом в 2000-х<sup>19</sup>. Что касается сферы прав человека, то поворотным пунктом в отношениях России и ЕС стали 2003-2004 гг. Это был период двух федеральных выборов в России<sup>20</sup>, «цветных революций» в Грузии и в Украине и трагедии с заложниками в Беслане (Северная Осетия). Все это увеличивало общее ощущение нестабильности в России.

После этих изменений Россия «засекретила»<sup>21</sup> вопросы прав человека и поддержки демократии со стороны внешних сил. Российские СМИ внушали, что «оранжевая революция» была организована и оплачена Западом. Российские НГО, получавшие финансирование из-за границы, быстро попали в лист подозреваемых. В спорах, предшествовавших ратификации изменений законов об НГО в январе 2006 года, российские власти прямо проводили параллель между опасностью восстаний в России, которые могут быть осуществлены на деньги Запада, и срочностью принятия ужесточающих поправок в законодательство, предложенных российскими властями<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Elena Klitsounova, "Russia's Response: Sovereign Democracy Strikes Back," in *Democracy's Plight in the European Neighbourhood: Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, ed. Richard Youngs Michael Emerson (Brussels: CEPS, 30 October 2009). <http://www.ceps.eu/book/democracy%E2%80%99s-plight-european-neighbourhood-struggling-transitions-and-proliferating-dynasties>. Дата просмотра 21 октября 2010 21 October 2010. Также см.: Jakob Tolstrup, "Studying a Negative External Actor: Russia's Management of Stability and Instability in the 'near Abroad'," *Democratization* 16, no. 5 (2009).

<sup>19</sup> В начале 2000-х. Путин начал с того, что поставил СМИ и крупный бизнес под контроль правительства с помощью неофициальных договоренностей. Затем он провел законодательные реформы, поставив под федеральный контроль региональные власти (с помощью создания семи федеральных округов, во главе которых встали назначаемые президентом чиновники, и замены прямых выборов губернаторов на назначение их президентом; новые партии также были загнаны в тупик в их попытках участвовать в парламентских выборах с помощью введения требования об отделениях по всей стране и барьера в 7% от общего числа голосов для прохождения в парламент). После Беслана и «цветных революций» в Грузии и в Украине были внесены изменения в законодательство об НГО и создана так называемая Общественная палата).

<sup>20</sup> ОБСЕ, Совет Европы и ЕС подвергли критике выборы, проведенные в марте 2004 г. в России. Однако вместо извинений и внимательного рассмотрения этих ссылок на европейские нормы свободных и честных выборов Россия ответила демонстративным пренебрежением и обвинениями во вмешательстве во внутренние дела суверенной России.

<sup>21</sup> «Засекречивание» здесь означает крайнюю степень политизации, позволяющую использовать экстраординарные меры во имя безопасности. Этот термин и его определение были заимствованы из Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Boulder, 1998), стр. 25.

<sup>22</sup> Sinikukka Saari, "Democracy Promotion in Russia after the Colour Revolutions," *Democratization* 16, no. 4 (2009).



Основной упор российской критики был сделан на европейские организации, членом которых является Россия, а именно ОБСЕ и Совет Европы<sup>23</sup>. В частности, Россия поставила под сомнение критерии членства, установленные СЕ в 1990-е гг., а также Копенгагенский документ, в котором изложены критерии проведения свободных и справедливых выборов (на которых основывается Бюро демократических институтов и прав человека<sup>24</sup> (БДИПЧ) при наблюдении за выборами). В случае с ОБСЕ Россия заявила, что данная организация применяет «двойные стандарты» и обращает свое внимание на вопрос соблюдения прав человека только в том, что касается дел, происходящих «восточнее Вены»<sup>25</sup>.

В случае с ЕС Россия продемонстрировала свое пренебрежение к соблюдению прав человека официальными заявлениями, а также с помощью различных проволок с сотрудничеством в области соблюдения прав. Примером такого отношения России может служить заявление президента Путина в преддверии саммита Россия-ЕС в ноябре 2006 года: *«Было бы бесполезно и неправильно заставлять друг друга разделять искусственно созданные стандарты поведения»*<sup>26</sup>

Ситуация с соблюдением прав человека в России практически никак не изменилась за время президентства преемника Путина Дмитрия Медведева. В марте 2010 года на ежегодной конференции ЕС по правам человека председатель президентского Совета по развитию институтов гражданского общества и правам человека Элла Памфилова сообщила, что каких-либо качественных изменений в сфере гражданских прав и свобод в России не произошло. В частности, она жаловалась на неразвитость демократических институтов и правовой системы, а также на преследования и запугивание журналистов<sup>27</sup>. Памфилова ушла в отставку в конце июля после того, как на неё обрушились угрозы и клевета со стороны молодежной организации «Наши» (которая имеет тесные связи с администрацией президента)<sup>28</sup>. Другой мишенью этой клеветнической кампании была 83-летняя Людмила Алексеева, которая стала одним из лауреатов премии Сахарова за свободу мысли, учрежденной Европейским парламентом в 2009 году<sup>29</sup>.

Такое неприятие со стороны России влияет на то, каким образом ЕС пропагандирует права человека. Во-первых, для того, чтобы обеспечить конструктивное обсуждение вопросов прав человека, не раздражая руководство России публичным осуждением, ЕС предложил возобновить консультации по этому вопросу на саммите ЕС-Россия в 2004 году. Регулярные

<sup>23</sup> См. Saari, *Promoting Democracy and Human Rights in Russia*.

<sup>24</sup> БДИПЧ функционирует в рамках ОБСЕ

<sup>25</sup> См. также Sergei Lavrov, "Reform Will Enhance the OSCE's Relevance," *Financial Times* 29 November 2004.

<sup>26</sup> Vladimir Putin, "Europe Has Nothing to Fear from Russia". *Financial Times*, 22 November 2006.

<sup>27</sup> "Corruption, Undemocratic Institutions Holding Russia Back," RIA Novosti 23 March 2010.  
<http://en.rian.ru/russia/20100323/158290612.html>.

<sup>28</sup> Geert Groot Koerkamp, "Kremlin Human Rights Adviser Quits Amidst Retrograde Rights Climate" *DW-World.de* 30 July 2010. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5852683,00.html>.

<sup>29</sup> "Sakharov Prize 2009 Awarded to Memorial," *European Parliament Press Release* 22 October 2009  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20091020STO62805+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.



консультации по правам человека в формате ЕС-Россия проводились два раза в год на высшем дипломатическом уровне с 2005 года. ЕС ввел практику консультирования НПО при подготовке к встрече, но серьезные совещания проводятся за закрытыми дверями, без сторонних наблюдателей и средств массовой информации. Однако такой формат не принес желаемых результатов, постепенно пришло понимание того, что совещания России и ЕС по правам человека проводятся для налаживания контактов между дипломатами и не более того<sup>30</sup>.

Во-вторых, ЕС пытается ввести более простую и гибкую процедуру подачи заявок, а также уделять внимание демократии и защите прав человека во всех направлениях политики ЕС. С учетом этого в январе 2007 года был учрежден Европейский комитет содействия демократии и правам человека. Он является более гибкой структурой и лучше подходит для поддержки гражданского общества в полуавторитарной среде, которая часто враждебна по отношению к независимым НПО. Новый документ предлагает способы финансирования незарегистрированных и небольших НПО посредством «зонтичного субсидирования»<sup>31</sup>. На практике эти новые возможности редко предоставлялись и, следовательно, воздействие было минимальным<sup>32</sup>.

### КАКОЙ ПОДХОД ПРАВИЛЬНЫЙ?

Оценка общего воздействия европейской политики защиты прав человека по отношению к России затруднительна. ЕС сделал важную работу по установлению стандартов и предложил ресурсы и методики для правительственных и неправительственных организаций, связанных с защитой прав человека. Однако работу ЕС по защите прав человека в России многие считают неэффективной, непоследовательной, что делает её все менее популярной за пределами ЕС.

ЕС сделал много ошибок в своей политике отстаивания прав человека в отношении России. Во-первых, ЕС должен был реагировать быстрее, более последовательно и согласованно на ранних этапах обнаружения нарушений. Вместо этого ЕС направлял сумбурные сообщения России, а Россия в это время играла против ЕС и других общественных институтов.

Во-вторых, схемы финансирования ЕС были слишком сложными и бюрократическими. В результате, помощь была направлена в организации гражданского общества, которые легко общались со спонсорами из ЕС, но зачастую имели очень слабую связь с российским обществом в целом. Поэтому, российской власти было легко убедить многих россиян в том, что эти организации служат интересам западных стран и, по сути, антипатриотичны.

<sup>30</sup> Andrew Rettmann, "EU-Russia Human Rights Talks Making Little Impact," *EUObserver.com* 18 June 2010. <http://euobserver.com/9/30323>.

<sup>31</sup> «Зонтичное субсидирование» предусматривает получение одним НГО финансирования для распределения между другими, меньшими НГО.

<sup>32</sup> Vera Rihackova, "Walking the Tightrope of Democracy Aid: The Long and Winding Road Towards 'Flexible', Well-Targeted EU Funding for Democracy and Human Rights," PASOS Policy Brief, no. 3 (2010). <http://www.pasos.org/www-pasosmembers-org/publications/walking-the-tightrope-of-democracy-aid-a-long-and-winding-road-towards-flexible-well-targeted-eu-funding-for-democracy-and-human-rights>.



Третьей ошибкой со стороны ЕС было предположение, что все постсоветские страны проходили через одни и те же проблемы и по примерно одному и тому же сценарию. Переходные страны в основном рассматривались как «государства - доноры» и «государства - реципиенты». Программы помощи ЕС с самого начала должны были быть более интересными и основываться на индивидуальных потребностях того или иного государства<sup>33</sup>. Хотя ЕС в последнее время и пытается усовершенствовать свою политику защиты прав человека в странах за пределами ЕС, кажется, эти попытки слишком слабые и запоздалые.

В связи с очевидным провалом внешней политики ЕС по отстаиванию прав человека, стало расхожим мнение о том, что ЕС вообще должен отказаться от политики привнесения своих ценностей в другие страны<sup>34</sup>. Что практически невозможно на практике: ЕС основывается на ценности прав человека и демократии и, следовательно, своей самобытности и политической легитимности и в своей внешней политике опирается именно на это.

Однако, даже при том, что предыдущая кампания ЕС по защите прав человека провалилась, необходимо принять какие-то меры. В статье, опубликованной в *European Voice* в конце сентября 2010 года, Александр Стубб, министр иностранных дел Финляндии, предложил более «достойную» линию ЕС в политике защиты прав человека по отношению к государствам третьего мира. Это означает, что ЕС должен искренне попытаться понять и прислушаться к мнению других<sup>35</sup>.

Несмотря на благородство цели, призывы Стубба «уважать» и «прислушиваться» несколько неуклюжи. ЕС не должен забывать свои собственные ценности, не должен он забывать и о жертвах нарушений прав человека или о тех, кто защищает их в России. Следовательно, не нужно выказывать «уважение» к насилию в отношении журналистов, фальсификации выборов или преступлениям на почве расовой ненависти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вместо этого ЕС должен понять, как общаться с Россией в более позитивном и конструктивном ключе. В первую очередь, ЕС должен отказаться от привычки думать в пассивных категориях, таких, как «государства-объекты». ЕС должен попытаться сделать так, чтобы Россия сама развивала внутреннюю политику прав человека, - однако без ущерба для собственных основных ценностей и принципов. Это должно повысить согласованность и последовательность внешней политики в сфере защиты прав человека и положить начало для более активных

<sup>33</sup> См. Tanja A. Börzel and Thomas Risse, "One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law," in Workshop on Democracy Promotion (Centre for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University 4-5 October 2004). [http://cddrl.stanford.edu/publications/one\\_size\\_fits\\_all\\_eu\\_policies\\_for\\_the\\_promotion\\_of\\_human\\_rights\\_democracy\\_and\\_the\\_rule\\_of\\_law/](http://cddrl.stanford.edu/publications/one_size_fits_all_eu_policies_for_the_promotion_of_human_rights_democracy_and_the_rule_of_law/). Last accessed 21 October 2010.

<sup>34</sup> Susi Dennison and Anthony Dworkin, "Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World," ECFR Policy Brief, no. 23 (September 2010). [http://ecfr.3cdn.net/be21e763d14a27054d\\_wfm6ba9bi.pdf](http://ecfr.3cdn.net/be21e763d14a27054d_wfm6ba9bi.pdf).

<sup>35</sup> Alexander Stubb, "Adopting a Dignified EU Foreign Policy," *European Voice* 23-29 September 2010. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/adopting-a-dignified-foreign-policy/68986.aspx>.



действий. ЕС необходимо энергичнее и качественнее общаться как с российским населением, так и с российскими властями. Вместо проведения закрытых консультаций с российскими властями, ЕС должен действовать публично, открыто и прозрачно. Наверное, лучший способ взаимодействия с российским населением – это поощрение активных контактов между людьми по проблеме прав человека<sup>36</sup>.

Другая идея, достойная рассмотрения – это проект совещаний с российским руководством в формате 3+3 для приоритетной повестки дня – проблем соблюдения прав человека<sup>37</sup>. Как ЕС, так и Россия должны будут выработать по 3 направления работы в этой области. Все эти направления, естественно, должны быть приемлемыми для обеих сторон. После утверждения приоритетных направлений, стороны должны выработать подробный план действий и начать активное сотрудничество по вопросам соблюдения прав человека. Информация о приоритетных направлениях и плане действий будет открыта для всеобщего доступа с тем, чтобы общество со своей стороны могло контролировать процесс. Каждое из этих приоритетных направлений по соблюдению прав человека будет оставаться в силе, скажем, три года, после чего они будут пересматриваться, а затем, если будет такая необходимость – будут предлагаться новые.

Хотя утверждение таких направлений, несомненно, потребует определенного времени, затрат сил и ресурсов, в этом есть явные преимущества: ЕС и Россия будут фактически работать вместе, чтобы решать вопросы, а не просто говорить о том, как и что должно быть, процесс будет открытым и прозрачным для широкой общественности, всё будет, так сказать, в «совместном пользовании», и в этом случае удастся избежать распределения ролей на «учитель» и «ученик». Для ЕС это возможность доказать своё инновационное мышление и активность во внешней политике, а для России – свою искренность в критике политики «двойных стандартов» и свою готовность к конструктивному сотрудничеству по вопросам прав человека в дальнейшем.

---

<sup>36</sup> См. Меморандум, подписанный многими европейскими организациями, "For a New Start in Civil Society Cooperation with Russia", April 2010, [http://www.austausch.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/EU-Russia-Position\\_Paper-2010.04.27..pdf](http://www.austausch.org/fileadmin/user_upload/pdf/EU-Russia-Position_Paper-2010.04.27..pdf). Last accessed 16 November 2010.

<sup>37</sup> Эта идея была впервые высказана в Sinikukka Saari, "The Call for a 'Dignified' EU Foreign Policy: How to Promote Human Rights in Russia?," *FIIA Comment* 18 October 2010. [http://www.upi-fii.fi/fi/publication/145/the\\_call\\_for\\_a\\_dignified\\_eu\\_foreign\\_policy/](http://www.upi-fii.fi/fi/publication/145/the_call_for_a_dignified_eu_foreign_policy/). Last accessed 21 October 2010.



## БИБЛИОГРАФИЯ

Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Boulder, 1998).

Tanja A. Börzel and Thomas Risse, "One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law," in *Workshop on Democracy Promotion* (Centre for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University 4-5 October 2004).

[http://cddrl.stanford.edu/publications/one\\_size\\_fits\\_all\\_eu\\_policies\\_for\\_the\\_promotion\\_of\\_human\\_rights\\_democracy\\_and\\_the\\_rule\\_of\\_law/](http://cddrl.stanford.edu/publications/one_size_fits_all_eu_policies_for_the_promotion_of_human_rights_democracy_and_the_rule_of_law/)

"Corruption, Undemocratic Institutions Holding Russia Back," RIA Novosti, 23 March 2010.

<http://en.rian.ru/russia/20100323/158290612.html>.

Susi Dennison and Anthony Dworkin, "Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World," ECFR Policy Brief, no. 23 (September 2010). [http://ecfr.3cdn.net/be21e763d14a27054d\\_wfm6ba9bi.pdf](http://ecfr.3cdn.net/be21e763d14a27054d_wfm6ba9bi.pdf).

"For a New Start in Civil Society Cooperation with Russia", April 2010,

[http://www.austausch.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/EU-Russia-Position\\_Paper-2010.04.27..pdf](http://www.austausch.org/fileadmin/user_upload/pdf/EU-Russia-Position_Paper-2010.04.27..pdf).

Tuomas Forsberg and Graeme P. Herd, "The EU, Human Rights and the Russo-Chechen Conflict," *Political Science Quarterly* 120, no. 3 (2005)

James Hughes, "EU Relations with Russia: Partnership or Asymmetric Interdependency?," in *The EU's Foreign Policy in an Evolving International System: The Road to Convergence*, ed. Constanza Muzu and Nicolas Casarini (London: Palgrave, 2006).

Elena Klitsounova, "Russia's Response: Sovereign Democracy Strikes Back," in *Democracy's Plight in the European Neighbourhood: Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, ed. Richard Youngs Michael Emerson (Brussels: CEPS, 30 October 2009). <http://www.ceps.eu/book/democracy%E2%80%99s-plight-european-neighbourhood-struggling-transitions-and-proliferating-dynasties>.

Geert Groot Koerkamp, "Kremlin Human Rights Adviser Quits Amidst Retrograde Rights Climate " DW-World.de 30 July 2010. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5852683,00.html>.

Sergei Lavrov, "Reform Will Enhance the OSCE's Relevance," *Financial Times* 29 November 2004.

Vladimir Putin, "Europe Has Nothing to Fear from Russia". *Financial Times*, 22 November 2006.

Andrew Rettmann, "EU-Russia Human Rights Talks Making Little Impact," *EUObserver.com* 18 June 2010.

<http://euobserver.com/9/30323>.

Vera Rihackova, "Walking the Tightrope of Democracy Aid: The Long and Winding Road Towards 'Flexible', Well-Targeted EU Funding for Democracy and Human Rights," PASOS Policy Brief, no. 3 (2010). <http://www.pasos.org/www-pasosmembers-org/publications/walking-the-tightrope-of-democracy-aid-a-long-and-winding-road-towards-flexible-well-targeted-eu-funding-for-democracy-and-human-rights>.

Sinikukka Saari, "The Call for a 'Dignified' EU Foreign Policy: How to Promote Human Rights in Russia?," FIIA Comment 18 October 2010. [http://www.upi-fii.fi/fi/publication/145/the\\_call\\_for\\_a\\_dignified\\_eu\\_foreign\\_policy/](http://www.upi-fii.fi/fi/publication/145/the_call_for_a_dignified_eu_foreign_policy/).

Sinikukka Saari, "Democracy Promotion in Russia after the Colour Revolutions," *Democratization* 16, no. 4 (2009).

Sinikukka Saari, *Promoting Democracy and Human Rights in Russia* (London and New York: Routledge, 2009).



"Sakharov Prize 2009 Awarded to Memorial," European Parliament Press Release 22 October 2009  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20091020ST062805+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Oxford: Polity, 2003).

Alexander Stubb, "Adopting a Dignified EU Foreign Policy," *European Voice* 23-29 September 2010.  
<http://www.europeanvoice.com/article/imported/adopting-a-dignified-foreign-policy/68986.aspx>.

Jakob Tolstrup, "Studying a Negative External Actor: Russia's Management of Stability and Instability in the 'near Abroad'," *Democratization* 16, no. 5 (2009).

Teresa Weersma-Haworth, Massimiliano Bonne, and Dmitry Babich, "The European Union's ENPI Programme for Russia: Evaluation of EIDHR Programme " (Brussels: European Union, June 2008). [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/revised\\_report\\_eidhr\\_russia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/revised_report_eidhr_russia_en.pdf).



## Организации - партнеры ЕС и их отзывы о России

Билл Бауринг

*Профессор права колледжа Биркберк, Лондонский университет*

### ВВЕДЕНИЕ

В данном обзоре автор анализирует отзывы ключевых партнеров ЕС - Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совета Европы (СЕ) - о соблюдении прав человека в России. Россия не является и в обозримом будущем не будет являться членом ЕС, но она была одним из инициаторов создания ОБСЕ в его предыдущих ипостасях, на основе решений Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 году; а членом Совета Европы она является с 1996 года. В первую очередь автор обращается к истории Российской империи и СССР и её связи с верховенством закона и прав человека. Во-вторых, он обращается к истории СБСЕ/ОБСЕ. И, в-третьих, автор обращает внимание на нестабильный характер отношений между Россией и Советом Европы.

### ИСТОРИЯ РОССИИ

Автор более подробно описывал эту тему ранее<sup>38</sup>. Вкратце, нужно иметь в виду, что до вступления в Совет Европы Россия переживала значительные реформы законодательной базы.

Законодательство как академическая дисциплина возникла в России в XVIII веке, веке Просвещения. Известно, что Императрица Екатерина II (Великая) вела переписку с Вольтером, а Дени Дидро приезжал в С.-Петербург и вел с ней бурные дискуссии. Но гораздо менее известен тот факт, что систематическое преподавание юридических дисциплин началось под влиянием «шотландского» Просвещения. Первый русский профессор права С. Е. Десницкий (1740-1789) учился в Шотландии под руководством Адама Смита и др., с 1761 по 1767. Ему было присвоено звание доктора гражданского и церковного права в Университете Глазго. Он стал своего рода передатчиком идей Смита и Дэвида Юма, а также привнес шотландский взгляд на традиции и принципы римского права. Это было важной частью борьбы Шотландии за свои собственные юридические традиции в противовес общему английскому праву<sup>39</sup>.

В 1768 году на основании своих исследований Десницкий представил Екатерине свои «Заметки об институтах законодательной, судебной и пенитенциарной власти в Российской империи», предложив радикальные реформы, включая отмену крепостного права. Но они так и не были осуществлены на протяжении следующих ста лет. Тем не менее, Десницкий пережил отказ Екатерины от этих реформ и даже стал профессором права в 1777 году, сразу после восстания Пугачева. Он опубликовал книги, знакомившие русского читателя с идеями Адама

<sup>38</sup> "Russia and Human Rights: Incompatible Opposites?" Vol 1, No 2 (2009) Göttingen Journal of International Law pp. 257-278 at <http://gojil.uni-goettingen.de/ojs/index.php/gojil/article/view/37/bowring.pdf>

<sup>39</sup> Ian Watson Legal Transplants: An Approach to Comparative Law (1993)



Смита и Джона Миллара. По указанию самой Екатерины он перевел на русский язык первый том «Комментариев» Блэкстоуна, который выходил в Москве в 1780-83 гг. Курс его лекций включал в себя историю российского права, «Пандекты» Юстиниана и сравнительные исследования римского и российского права<sup>40</sup>. Он умер в 1789 году, когда произошла первая французская Революция, а мир увидел Декларацию прав человека и гражданина.

И по сей день Россия обладает впечатляющей академической юридической и исследовательской базой. Об этом ничего не известно на Западе по причине элементарного отсутствия переводов. Большой ошибкой было бы считать, что на месте истории юридической науки в России – интеллектуальная пустыня.

Реформы, предложенные Десницким, были, наконец, реализованы после трагического поражения в Крымской войне (1853-1856). Россия считала себя непобедимой после победы над Наполеоном и прихода русской армии в Париж в 1814 году. Царь Александр II (1855-1881) вступил на престол с намерением провести в жизнь радикальные реформы<sup>41</sup>. Начав с отмены крепостного права в 1861 году, Александр продолжил реформирование вплоть до судебной реформы от 20 ноября 1864 года<sup>42</sup>. Благодаря новым законам появилось по-настоящему состязательное уголовное разбирательство, а также обязательное участие присяжных на суде. Судье была предоставлена реальная независимость, отчасти в связи с освобождением его от обязанности сбора доказательств, а отчасти – в результате предоставления возможности выступать в качестве независимого арбитра между двумя сторонами. Прокуратура утратила свои «надзорные» функции и стала представителем государственного обвинения, по западному образцу. Был основан институт мировых судей.

Как писал в 1953 году Самуэль Кучеров: «Между 1864 и 1906 годами Россия переживала уникальный период своей политической истории, когда судебная власть базировалась на демократических принципах, а законодательная и исполнительная оставались полностью авторитарными»<sup>43</sup>. Несмотря на реакционные меры Александра III и Николая II, суть этих реформ оставалась неизменной вплоть до большевистской революции.

И хотя большинство реформ Александра было отменено в советский период, в 1920-е гг. СССР принял европейское континентальное «гражданское право», наполеоновскую кодифицированную юридическую систему, вобравшую в себя и немецкие модели гражданских и уголовных кодексов. Более того, было бы неправильно утверждать, что в СССР не существовало понятия прав человека<sup>44</sup>. В сталинской Конституции, утвержденной 5 декабря

<sup>40</sup> William Butler Russian Law, (1999), pp.24-25, and 52-53. See also A. Brown, The Father of Russian Jurisprudence: The Legal Thought of S. E. Desnitskii, in William Butler (ed) Russian Law: Historical and Political Perspectives (1977) pp. 117-42.

<sup>41</sup> Bill Bowring Rejected organs? The efficacy of legal transplantation, and the ends of human rights in the Russian Federation, in Esin Orucu (ed), Judicial Comparativism in Human Rights Cases (2003) 159-182

<sup>42</sup> O. I Chistyakov, T. E Novitskaya (eds) Reformi Aleksandr II (Reforms of Aleksandr II) (1998)

<sup>43</sup> S. Kucherov, Courts, Lawyers and Trials under the Last Three Tsars (1953), p.215

<sup>44</sup> Bill Bowring Human Rights in Russia: Discourse of Emancipation or only a Mirage? In Istvan Pogany (ed) Human Rights in Eastern Europe (1995) 87-109, at 96-97



1936 года, вскоре после того, как СССР вступило в Лигу Наций в сентябре 1934 г., были прописаны гарантии множества фундаментальных прав. Николай Бухарин, наиболее известный из авторов редакционной комиссии, который позднее хвастался, что собственноручно написал весь текст от начала до конца, верил, что Конституция будет соблюдаться. Но сам стал жертвой сталинских репрессий и после показательного судебного процесса в 1938 году был казнен. Гражданские и политические права «первого порядка», включая право на личную безопасность и свободу, свободу слова, собраний, никогда не соблюдались и даже постоянно нарушались, несмотря на принятие в 1973 году Международного пакта ООН о гражданских и политических правах.

Тем не менее, в СССР социальные и экономические права «второго порядка» стали не только приоритетом для развития, но и были в значительной степени реализованы на практике. Брежневская Конституция, принятая СССР в 1977 году, через два года после участия в принятии Хельсинской декларации 1975 года, в результате чего была основана СБСЕ, стала моделью для последующей Конституции РСФСР и союзных республик. Конституция времен Брежнева содержала Главу 7, под названием: «Основные права, свободы и обязанности граждан СССР».

Обещанные права на трудоустройство (ст.40), отдых (ст. 41), медицинское (ст. 42) и социальное обеспечение (ст. 43), жилье (ст. 44), образование (ст. 45) и право использовать достижения культуры (ст. 46) были все в большей (как с трудоустройством) или меньшей (как с жильем) степени реализованы государством.

СССР ратифицировал не только Международный пакт ООН, но и все договоры ООН по правам человека; однако, до самого конца настаивал на невмешательстве в свои внутренние дела. Но и это изменилось, когда 10 февраля 1989 года Президиум Верховного совета СССР принял декрет о признании обязательной юрисдикции Международного суда ООН, а также шести конвенций по правам человека<sup>45</sup>. А 5 июля 1991 года Верховный совет принял две резолюции по первому факультативному протоколу к Международному пакту и о признании юрисдикции Суда по правам человека<sup>46</sup>.

## **СБСЕ/ОБСЕ**

Браунли и Гудвин-Джил дали правильное определение Совета Европы как «... идеологического двойника Организации Североатлантического договора, созданного в 1949 году. Основание СЕ было продиктовано заинтересованностью в пропаганде европейского единства, а также, отчасти, политической необходимостью в солидарности перед лицом коммунистической идеологии». Другими словами, страны Западной Европы хотели продемонстрировать, что они

---

<sup>45</sup> Reported in (1989) 4 Interights Bulletin 3: the treaties were the 1948 Genocide Convention; the 1984 Convention Against Torture; the 1949 Convention for the Suppression of Traffic of Persons; the 1952 Convention on the Political Rights of Women; the 1965 Convention on the Elimination of Racial Discrimination; and the 1979 Convention on the Elimination of Discrimination Against Women.

<sup>46</sup> Vedomosti SSSR, 1991 No.29, pp. 842, 843



были настроены также серьезно относительно важности соблюдения гражданских и политических прав, как СССР – относительно социальных и экономических.

Но если Совет Европы был продуктом зарождающейся Холодной Войны, то СБСЕ/ОБСЕ стал результатом так называемой «разрядки» - периода, длившегося с конца 1960-х гг. вплоть до вторжения Союза в Афганистан в 1979 г. Это было достижением Леонида Брежнева, генерального секретаря КПСС с 1964 по 1982 гг., и Ричарда Никсона, президента США с 1969 по 1974. По завершении переговоров, начатых ещё 3 июля 1973 года, 1 августа 1975 года в Хельсинки был принят Заключительный акт о создании Совета по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, теперь ОБСЕ). Акт был подписан 35 странами, включая США и СССР. Сейчас организация насчитывает 56 стран. В отличие от Евросоюза и Совета Европы, эта организация служит только лишь политическим целям. Её весомость связана с тем, что помимо 54 стран Европы и стран СНГ, в неё вошли также США и Канада.

В соответствии с разделом VII, озаглавленным «Уважение прав человека и фундаментальных свобод, включая свободу мысли, совести, религиозных и иных убеждений», страны признали «всеобщую значимость прав человека и фундаментальных свобод».

В то время Хельсинский заключительный пакт рассматривался Брежневым как дипломатический триумф, главной целью которого была ратификация статус-кво в Европе, особенно в разделенной на две части Германии. 18 сентября 1973 года Германская Демократическая Республика (вместе с Федеративной Республикой Германии) была принята в ООН, а участие ГДР в переговорах и присоединение к Хельсинскому пакту принесло моральное удовлетворение лидеру ГДР Эриху Хоннекеру. Переговоры в Хельсинки существенно повлияли на скорый крах ГДР – одной из немногих стран в истории, которая полностью исчезла через 14 лет – в 1989 г. В результате Хельсинских событий ГДР утратила свою легитимность даже в глазах собственных граждан.

Это было и началом конца СССР. По словам Гаддиса<sup>47</sup>: «...[Анатолий] Добрынин рассказывал, что Брежнев искал популярности, которую хотел снискать, объявив людям о долгожданном урегулировании послевоенных границ, о чем они так долго мечтали... [Вместо этого, Хельсинские соглашения] постепенно превратились в манифест диссидентства и либерализма... Фактически, это означало, что люди, жившие подобными идеями, могли претендовать на официальное разрешение высказать их». Гаддис также говорит следующее: «Хотя Рейган изначально был настроен против Хельсинской конференции, которую он – недальновидно – считал ратификацией советского контроля над Восточной Европой, к 1979 году он уже понимал, что «за железным занавесом происходит что-то, чего мы раньше не замечали, и это может быть надеждой для всего человечества... Немного меньше разрядки... и

---

<sup>47</sup> John Lewis Gaddis (2006) The Cold War: A New History (London: Penguin); cited at [http://www.amazon.com/review/R2L9A6JJKDA5S/ref=cm\\_cr\\_rdp\\_perm](http://www.amazon.com/review/R2L9A6JJKDA5S/ref=cm_cr_rdp_perm)



больше внимания диссидентам могут быть более эффективными мерами, чем танковые дивизии»<sup>48</sup>.

Одной из особенностей Хельсинской конференции было то, что в самом СССР внутренняя политика по отношению к движению по защите прав человека и по отношению к диссидентам никак не изменилась. Физик – ядерщик Андрей Сахаров стал идеологом и руководителем советского движения за права человека, возникшего в 1967 году. В 1969 году группа из 14 активистов, в числе которых был и Сергей Ковалев, будущий Уполномоченный по правам человека в России<sup>49</sup>, основали «Рабочую группу по защите прав человека в СССР». Они составили «Хроники текущих событий» - первый самиздатовский бюллетень по правам человека. В сентябре 1974, пока шли Хельсинские переговоры, Ковалев стал членом Московской группы Amnesty International («Международной Амнистии»). Через несколько месяцев, 28 декабря 1974 года он был арестован, обвинен в «антисоветской пропаганде и агитации» по пресловутой статье 70 УК и заключен в тюрьму. В день присуждения Нобелевской премии Сахарову в 1975 году, тот пикетировал суд (за что ему было запрещено выехать из страны для получения премии). Ковалева приговорили к 7 годам колонии строгого режима, а затем ещё к 3 годам ссылки в Магадан, на Дальний Восток. Только после прихода к власти Горбачева в 1987 году Ковалеву разрешили вернуться в Москву.

Таким образом, Хельсинские итоги подтвердили важность легитимности борцов за права человека и идеологии универсальности прав и свобод человека, а также сыграли главную роль в развале системы в самом СССР и во всех странах Восточной Европы.

СССР стал членом ОБСЕ, но с тех пор, как президентом в 2000 году стал Владимир Путин, Россия всё чаще критикует ОБСЕ за то, что она уделяет слишком мало внимания политическим, военным и экономическим вопросам – изначальным целям создания Заключительного Хельсинского пакта в 1975 году и конференций ОБСЕ. Вместо этого поднимая вопросы более чувствительные, как то: права человека и демократические выборы, а также практически только проблемы стран бывшего Советского Союза.

В конце 2005 года министр иностранных дел России Сергей Лавров жаловался, что Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) стало чересчур независимым. Он заявил, что Бюро необходимо определить более конкретные направления работы; что ему не удается применять «равные условия» в своей деятельности по наблюдению за выборами. Россия призвала ОБСЕ применять свой «изначальный комплексный подход» и по отношению к новым вызовам безопасности со стороны международного терроризма и незаконного изготовления и торговли оружием, а также стремиться к перераспределению большего объема

<sup>48</sup> John Lewis Gaddis (2004) lecture "Strategies of Containment: Post-Cold War Reconsiderations" at The Elliott School of International Affairs, The George Washington University, 15 April, at <http://www.gwu.edu/~elliott/news/transcripts/gaddis.html>

<sup>49</sup> Bill Bowring (1998) "Sergei Kovalyov: The First Russian Human Rights Ombudsman - and the Last?" in Rein Mullerson, Malgosia Fitzmaurice and Mads Adenas (eds) *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 235-25



ресурсов для экономического развития и программ в странах, расположенных «восточнее Вены»<sup>50</sup>.

26 декабря 2007 года замминистра иностранных дел России Александр Грушко заявил о намерении России сократить платежи – в настоящее время они составляют лишь 6% от общей суммы<sup>51</sup>.

В 2007 году Россия вышла из Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), который ограничивает размещение тяжелого вооружения между Атлантическим океаном и Уралом. В ноябре 2007 года ежегодный совет министров так и не подписал итоговую декларацию из-за того, что Москва заблокировала соглашения по ряду вопросов.

Так Россия выразила своё негодование по поводу решения БДИПЧ не присутствовать в качестве наблюдателя на парламентских и президентских выборах в России.

Как автор уже ранее писал в предыдущих обзорах Центра ЕС-Россия, неудивительно, что 25 июля 2008 года в ежедневной газете «Коммерсант» появилась статья, озаглавленная «Россия отзывает деньги из ОБСЕ»<sup>52</sup>. За день до этого Игорь Борисов из Центральной избирательной комиссии Российской Федерации объявил на пресс-конференции, что «если ОБСЕ не будет принимать дальнейшие шаги на пути к демократии», то Москва может прекратить выплачивать членские взносы в БДИПЧ. Сумма, которую Россия выплачивала, на тот момент уже сократилась вдвое и составляла 6 млн. \$ в год. В то же время, господин Борисов заявил, что существуют факты, указывающие на то, что среди наблюдателей от ОБСЕ присутствуют сотрудники западных спецслужб.

«Мы думали, что ОБСЕ будет центральным столпом европейской безопасности, но она попала в руки стран, использующих её в своих интересах», - заявил главный российский дипломат газете «Коммерсант».

30 сентября 2010 представитель МИД России Андрей Нестеренко провел брифинг по теме конференции ОБСЕ, открывшейся в тот же день в Варшаве<sup>53</sup>. Он вновь повторил претензии России:

**«Россия честно выполняла и будет продолжать выполнять все политические обязательства, которые она взяла на себя по ОБСЕ. Мы призываем все остальные**

<sup>50</sup> See Richard Weitz “Russia and the United States wrestle for control of the OSCE agenda”, *Eurasia Insight* 1 August 2007, at <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010807a.shtml>

<sup>51</sup> See Claire Bigg “Russia: Moscow Bares Its Teeth, Signaling Tough Time For OSCE” RFE/RL January 4, 2008, republished at JRL 2008-4

<sup>52</sup> Владимир Соловьев, Ирина Нагорных “Россия отзывает средства из ОБСЕ” *Kommersant* No. 129(3946) of 25 July 2008, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=915660>; shortened English version at [http://www.kommersant.com/p915660/OSCE\\_ODIHR\\_funding/](http://www.kommersant.com/p915660/OSCE_ODIHR_funding/)

<sup>53</sup>

[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/171aab5ddf3ec3c2c32575d7004629c8/e02dd77b9dcefc2fc32577b1002571f4?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/171aab5ddf3ec3c2c32575d7004629c8/e02dd77b9dcefc2fc32577b1002571f4?OpenDocument) (accessed on 14 November 2010)



станы, являющиеся членами ОБСЕ, поступать также. Мы призываем к рассмотрению политических обязательств, которые были несправедливо забыты, таких как свобода передвижения / либерализация визовых режимов, в первую очередь. ... Мы считаем необходимым начать серьезную работу по исправлению дисбаланса в работе институтов ОБСЕ и полевых миссий, которая сегодня, к сожалению, характеризуется «селективным» подходом и фокусируется в основном на страны «к востоку от Вены». Мы последовательно выступаем за трансформацию ОБСЕ в полноценную межправительственную организацию, которая бы работала в соответствии с четко определенными, коллективно согласованными правилами. Важным шагом в этом направлении было бы принятие Устава ОБСЕ»

По мнению автора, в настоящее время последний пункт этой цитаты заключает в себе довольно конструктивное предложение.

## СОВЕТ ЕВРОПЫ

Приглашение России в состав Совета Европы, а также политическое решение России присоединиться к СЕ 28 февраля 1996 года и ратифицировать Европейскую конвенцию по правам человека 5 мая 1998 года - были по-настоящему спорными с обеих сторон<sup>54</sup>. СССР считал, что принципы государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела – это два краеугольных камня международного права, но даже коммунисты и националисты в парламенте России проголосовали за проект резолюции. Теперь Россия переживала беспрецедентную степень внешнего надзора и вмешательства, с перспективой принудительных решений и выплат больших сумм компенсаций. Ещё более удивительным была готовность Совета Европы принять в свои ряды Россию в разгар первой чеченской войны.

Первым решением Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) против России было решение по делу «Бурдов против России»<sup>55</sup> в 2002 году. К стыду России, несоблюдение решения ЕСПЧ по этому делу привело к возбуждению нового дела в 2009 году, «Бурдов против России № 2»<sup>56</sup>. Тогда заявитель, ветеран Чернобыля, жаловался на невыплату компенсации, которая причиталась ему по решению судов в России и ЕСПЧ. В результате повторной жалобы в ЕСПЧ, Европейский суд не только обязал Россию выплатить г-ну Бурдову 6.000 евро, но и постановил, что эти нарушения «... возникли в практике несовместимой с Конвенцией и заключающейся в систематической неспособности государства выполнить постановления суда – отдать свои долги - в отношении потерпевшей Стороны, которая не имеет эффективных средств правовой защиты»

<sup>54</sup> См. Bill Bowring Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Compliance or Cross-Purposes? 6 (1997) European Human Rights Law Review, 629; Bill Bowring, Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Four Years On 4 (2000) European Human Law Review, 362

<sup>55</sup> Application no. 59498/00, Judgment of 7 May 2002

<sup>56</sup> Application no. 33509/04, Judgment of 15 January 2009



Суд принял во внимание то, что это было первое «пилотное решение» по отношению к России и постановил, что:

«Государство-ответчик должно создать в течение шести месяцев с даты, когда решение вступит в силу, эффективные внутренние средства правовой защиты или сочетание таких средств правовой защиты, которое обеспечит адекватную и достаточную компенсацию за неисполнение или задержку исполнения судебных решений в соответствии с принципами Конвенции, как сказано в уставе Суда;

Государство-ответчик должно предоставлять такое возмещение в течение одного года с даты, когда решение вступает в силу, всем жертвам необоснованной неуплаты или несвоевременной уплаты властями истцу, решение в чью пользу было принято, и гражданам, подавшим иск в Суд до вынесения настоящего решения, и чьи заявления были доведены до сведения государства...»

Россия отреагировала. 25 марта 2010 года президент Медведев внес на рассмотрение проект Федерального закона «О компенсации гражданам за нарушение права на справедливое судебное разбирательство в течение разумного срока или права на исполнение судебного решения в разумные сроки». Этот закон был разработан, чтобы ответить на требования ЕСПЧ по делу Бурдова № 2 (см. выше), и вступил в силу 4 мая 2010 года. Суды уже начали прием заявок.

Россия проиграла также ряд других громких дел в Страсбургском Суде. В мае 2004 года Суд постановил, что в деле «Гусинский против России»<sup>57</sup> последняя недобросовестно использовала систему уголовного правосудия для проведения коммерческой сделки, арестовав телевизионного магната. В июле 2004 в деле «Илашку и др. против Молдовы и России»<sup>58</sup> большинством Большой палаты Суда было установлено, что Россия оказывала поддержку Приднестровью, которое откололось от Молдовы, для установления «эффективного над ней контроля». Первые шесть чеченских заявителей выиграли процессы против России в феврале 2005<sup>59</sup>. В апреле 2005 при рассмотрении «Шамаев и 12 его товарищей против России и Грузии»<sup>60</sup> суд обвинил Россию в преднамеренном отказе сотрудничать с Судом, несмотря на дипломатические обещания; а в октябре 2002 Суд сделал «временное предупреждение», указав Грузии на то, что чеченцы, бежавшие в Грузию, не должны быть экстрадированы в Россию до решения Суда.

<sup>57</sup> Application no. 70276/01, Judgment of 19 May 2004

<sup>58</sup> Application no. 48787/99, Judgment of 8 July 2004

<sup>59</sup> These applicants were represented, from 2000, by the author and his colleagues from the European Human Rights Advocacy Centre, which he founded, in partnership with the Russian human rights NGO “Memorial”, with EU funding, in 2003.

<sup>60</sup> Application no. 36378/02, [2005] ECHR 233, Judgment of 12 April 2005



Возможно, самым скандальным разбирательством стало дело «Алексамян против России»<sup>61</sup>. В апреле 2006 года г-н Алексамян, бывший заместитель исполнительного директора нефтяной компании ЮКОС, был арестован по обвинению в хищении и отмывании денег. У него была диагностирована ВИЧ-инфекция, и врачи рекомендовали ему антиретровирусную терапию (АРТ). Однако в этом г-ну Алексамяну было отказано. Российские власти как публично, так и в материалах, представленных на суде, заявляли, что Алексамян сам отказался от лечения; это было опровергнуто документальными доказательствами. Алексамян подал жалобу в Страсбургский суд в 2006 году. 28 ноября 2007 Суд вынес решение, предписывающее России «немедленно предоставить стационарное лечение заявителю (г-на Алексамяну) в специализированной клинике для больных СПИД и сопутствующими заболеваниями». 6 декабря 2007 года Суд выразил обеспокоенность тем, что, по его мнению, предписанные меры не были полностью выполнены и добавил, что «в случае необходимости правительство может принять меры по обеспечению безопасности в целях надлежащего разбирательства по делу заявителя и для обеспечения его явки в суд». 21 декабря 2007 года Суд вновь напомнил правительству, что указанные меры являются обязательными, и предупредил, что если Алексамян умрет в заключении, или его здоровье ухудшится из-за отсутствия надлежащего лечения, ЕСПЧ может привлечь Россию к ответственности за нарушение права на жизнь или бесчеловечное и унижающее достоинство обращение. В конце января 2008 года, суд вновь напомнил российскому правительству о необходимости обеспечить условия. Только 6 февраля 2008 года Симоновский районный суд Москвы вынес решение о том, что дело Алексамяна должно быть приостановлено, а самого Алексамяна необходимо отправить на лечение<sup>62</sup>. И даже на момент вынесения решения ему всё еще не предоставляли должное лечение вне тюрьмы.

Таким образом, российское правительство три раза подряд не соблюдало предписание Страсбургского Суда, задерживая их вступление в силу более чем на 2 месяца. 22 декабря 2008 года Суд постановил, что Россия нарушила статью 3, 5 и 8 Конвенции и, более того, не исполняя решения Суда, Россия нарушила предписания, данные в статье 34 Конвенции.

Сразу же после вынесения решения по делу Бурдова № 2, российский судья в Страсбурге Анатолий Ковлер огласил строгое предупреждение ЕСПЧ на совещании Российского Конституционного Суда в Санкт-Петербурге (в пятницу, 27 февраля 2009). Ковлер рассмотрел итоги этого дела для страны в 2008 году и заверил, что если Россия в следующие шесть месяцев не сможет справиться с «систематической проблемой» неисполнения решений суда, это может привести к прекращению членства России в Совете Европы.

Ковлер отметил, что в 2008 он обратил внимание на «стремительное падение уровня» и «насыщенный рынок» исков против России. В 2008 году 10500 заявителей обратились в ЕСПЧ, при этом возросло количество жалоб принятых на рассмотрение, было зафиксировано

<sup>61</sup> Application no. 46468/06, Judgment of 22 December 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496369822.html> [accessed 14 November 2010]

<sup>62</sup> «Покой строгого режима», Новая газета, 21 февраля 2008.



вынесение 269 судебных решений. Суд в 40 случаях установил неэффективность расследования преступлений в Чечне, и впервые более чем в 20 случаях было признано «отсутствие эффективных средств правовой защиты» у россиян в том, что касается неправомерного содержания под стражей как досудебной «меры пресечения», а также касательно условий в следственных изоляторах (СИЗО). Но самой вопиющей тенденцией 2008 года было длительное неисполнение судебных решений российских судов и отсутствие механизма возмещения государством ущерба от незаконных действий судей. Около 72% судебных решений в отношении России в ЕСПЧ касалось этой проблемы, и в настоящее время более 5000 таких исков ожидает решения. Ниже я опишу положение, которое еще больше ухудшилось.

На конференции в Москве в пятницу, 18 декабря 2009 года, судья Ковлер ещё раз остановился на беспрецедентном количестве исковых заявлений, подаваемых в Суд из России: это 14 000 к концу 2009 года (рост 13-17%) или одна треть от общего числа обращений из всех 47 государств-членов. По словам Ковлера, вопрос условий содержания в СИЗО (тюрьмы предварительного заключения) стал «актуальным» в 2009 году в связи с делом Алексаняна, а сейчас «эта проблема кричит о себе в связи со смертью в СИЗО адвоката Сергея Магнитского»<sup>63</sup>.

После очень длительной задержки, 15 января 2010 года Государственная Дума проголосовала за ратификацию Протокола № 14 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ)<sup>64</sup>. 1 июня 2010 года Протокол № 14, наконец, вступил в силу, будучи ратифицирован всеми 47 государствами-членами Совета Европы<sup>65</sup>. По наиболее оптимистичным оценкам, процедурные реформы смогут снизить загруженность Суда на 25%, в то время как она продолжает увеличиваться большими темпами.

Россия продолжает оставаться одной из основных причин продолжающегося кризиса системы ЕСПЧ. Согласно статистическим данным Суда по состоянию на 1 января 2010 года, общее количество судебных решений в отношении России после её вступления составляло 862, из которых по 815 были признаны нарушения и лишь в 28 делах они не были подтверждены. По состоянию на начало года, 36083 дел ожидают своего решения: очень большая доля исков против России в связи с увольнениями с работы без объяснения причин. Конечно, географический размер России и большое количество населения, как минимум, 140 миллионов, являются причинами этого. Как отметил Георгий Матюшкин, постоянный

<sup>63</sup> <http://www.newsru.com/arch/russia/18dec2009/kovler.html> (accessed on 26 April 2010)

<sup>64</sup> See <http://www.newsru.com/arch/russia/15jan2010/14.html> (last visited 21 July 2010), and Bill Bowring “The Russian Federation, Protocol No. 14 (and 14bis), and the Battle for the Soul of the ECHR” *Goettingen Journal of International Law* 2 (2010) 2, 589-617

<sup>65</sup> See Anton Burkov, “Improvement in Compliance of the Russian Judicial System with the International Obligations Undertaken by the Russian Federation” (28 June 2010) available at <http://www.eurussiacentre.org/our-publications/column/improvement-compliance-russian-judicial-system-international-obligations-undertaken-russian-federation.html> (last visited 21 July 2010).



представитель России в Суде, что если посчитать число исков на 100000 населения, то Россия занимает 15 или 16-е место среди 47 стран-участниц<sup>66</sup>.

Это в контексте того, что по состоянию на конец октября 2010 года имелось 141450 заявлений, ожидающих решения, что на 19% больше по сравнению с аналогичным периодом 2009 года. За тот же период только 1757 решений было вынесено, на 3% меньше, чем в 2009 году, а в удовлетворении 27348 исков было отказано либо они были признаны неприемлемыми. Доля таких заявлений увеличилась на 4%. Совершенно очевидно, что суд утопает в исках.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По анализу контекста взаимоотношений ЕС и России по проблеме прав человека, проведенному выше, понятно, насколько сложным и не обнадеживающим выглядит партнерство ЕС с международными организациями.

История протеста России против ОБСЕ длится долго, и Россию уже много раз обвиняли в возмутительных нарушениях Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ). Однако, как показало дело Буркова, Конвенция и прецедентное право, которые являются также частью российского права, все чаще упоминаются и иногда соблюдаются в ходе судебного разбирательства, и новое поколение юристов обучается принципам ЕКПЧ. Каждый адвокат в России, а также и многие люди без юридического образования, особенно заключенные, слышали о Страсбургском суде, и исковые жалобы приходят огромным потоком со всех уголков России. Это само по себе является весьма позитивным показателем. Европейский центр защиты прав человека (ЕЦЗПЧ), основанный автором в 2003 году, с адвокатами в Москве и ряде регионов, предоставляет компетентные консультации и представительство для сотен заявителей, как и родственные ему организации типа: «Stichtung - Правовая инициатива по России» и «Содействие» Карины Москаленко. И много россиян, не являющихся юристами, стали практически экспертами в этой области. 12 января 2011 года автор и его коллеги по Европейскому центру защиты прав человека будут представлять дело «Котов против России»<sup>67</sup> в Большой Палате. Г-н Котов, представляющий себя самостоятельно, выиграл суд против России до обращения в палату – Россия готовит ответную апелляцию. С другой стороны, г-н Котов подал иск в суд в 2000 году, десять лет назад. Это само по себе негативное свидетельство кризиса всей системы в целом.

По мнению автора, ОБСЕ придется позаботиться о себе самостоятельно, так как ЕС мало что может и должен сделать в её поддержку, кроме как проводить более целенаправленную и резкую внешнюю политику по итогам Лиссабонских соглашений.

Совет Европы - это другой вопрос. ЕС оказывает очень значительное финансирование инициатив Совета, в том числе по повышению осведомленности и подготовке кадров в России.

<sup>66</sup> <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1375901> (accessed on 14 November 2010)

<sup>67</sup> Application No. 54522/00



Автор - эксперт по Объединенной программе ЕС и СЕ по вопросам меньшинств в России, и ЕС выделил на программу почти 3 миллиона евро в течение трех лет. Целью программы является оказание содействия России в ратификации Европейской хартии СЕ по региональным языкам и языкам малочисленных народностей. СЕ и ЕС имеют общей целью защиту и расширение языкового разнообразия. ЕС сам организует и финансирует масштабные проекты по реформированию судебной системы и укреплению верховенства закона в России. Нужно идти по пути интенсификации этих масштабных усилий.



## Проблема прав человека в России: рецепт поражения

Эла Панеях

*Директор Института правоприменения Европейского Университета (Санкт-Петербург)*

В настоящее время подавляющее большинство нарушений прав человека в России вызвано характером политического режима в целом, а не предвзятостью в отношении конкретных групп населения. Тем не менее, организации, защищающие права человека, как правило, сосредоточены на дискриминации и неравенстве. Это создает впечатление, что они либо не в курсе нарушений, с которыми сталкиваются абсолютно все россияне, независимо от их принадлежности к какому-либо меньшинству, либо не придают этим фактам значения.

Можно понять, почему европейские правозащитники в большей степени обращают внимание на меньшинства - считается, что большинство в ЕС более или менее обеспечено стандартными правами и свободами, за которые, собственно, и борются данные организации. Таким образом, во-первых, европейские движения за права человека выступают прежде всего против неравноправия; а во-вторых, их представления о соблюдении прав человека формируются и формулируются на основе тех видов неравенства, которые существуют в современной Европе. Если мы говорим о проблемах, связанных с несоблюдением прав человека в Европе, то это, скорее всего, будет тема прав женщин, этнических меньшинств, права гомосексуалистов, мигрантов, заключенных и т.д. Не очень много говорят о правах общества в целом; например, о ситуациях, когда права нарушаются не потому, что какое-то лицо принадлежит к какому-либо меньшинству, а на постоянной основе и в отношении всех, независимо от принадлежности к той или иной группе. С другой стороны, организации по защите прав человека, работающие в странах, где всеобщие права до сих пор представляют проблему, редко заботятся о том, чтобы наладить связь с местным обществом. Они ограничивают себя рамками помощи отдельным людям и группам населения, не поддерживая население и не сотрудничая с ним. Российское общество перешло из статуса «получателя помощи» в 1990-х в статус относительно стабильной страны в 2000-х гг., и с этих пор коммуникационные проблемы стали подрывать как отношения европейских организаций, борющихся за права человека, с российским обществом, так и позиции российских правозащитников.

Для российских правозащитников проще всего общаться с европейскими коллегами и политиками по вопросам, соответствующим «европейской» повестке дня: расовые конфликты, помощь жертвам военных действий, дискриминация на работе и т.д. Не то, чтобы этих нарушений прав человека в России не существовало – их множество. Проблема в том, что общая ситуация с соблюдением прав человека настолько плоха, что на фоне ситуации среднего россиянина как дискриминация, так и политические репрессии в отношении отдельных людей, не выглядят чем-то вопиюще отличным от общего фона. Например, правозащитники постоянно сталкиваются с нарушениями в судебных разбирательствах; причина кроется в зависимости российских судов от исполнительной власти, которая в



большинстве случаев настроена против правозащитников. Не секрет, что в России есть политзаключенные. В 2008 году состоялось около 100 судебных разбирательств по 282 УК, посвященная «экстремизму», и используемая для политических репрессий. Лишь двое из этих 100 обвиняемых были оправданы, 46 получили тюремные сроки (до пяти лет лишения свободы), а оставшиеся были в той или иной форме признаны виновными, но не получили реальный срок. Теперь взглянем на общую картину, на фоне которой это происходит.

В 2008 году в российских судах было рассмотрено 1 120 290 уголовных дел (в заседании при рассмотрении таких дел участвует государственный обвинитель). 28% обвиняемых получили тюремные сроки (до 25 лет). Из 1000 судебных дел лишь по двум (т.е. 0,2 %) были вынесены оправдательные приговоры. Если мы вспомним, что все же существует некоторое количество ситуаций, когда судья выносит оправдательный приговор подсудимому за взятку, из-за социального статуса подсудимого или политического давления, то это означает очень простую вещь: миллион человек в год, будучи обвинены в уголовных преступлениях, сталкиваются с нулевой вероятностью оправдания в суде. Ситуация среднего подсудимого примерно так же безнадежна, как ситуация человека, ставшего жертвой политических репрессий (конечно, вследствие совершенно разных механизмов): активист тут находится ровно в том же положении, что любой человек, ошибочно обвиненный в преступлении. Шансов на оправдание нет у обоих.

Справедливый суд по всем правилам, или хотя бы суд, в котором в принципе есть шанс очиститься от обвинений, является в России привилегией для тех, кто с одобрения властей осуществляет насилие над остальными гражданами, - так называемых «силовиков» (милиция и военные) - и для высокопоставленных чиновников. Для всех остальных существует два пути: сделка в суде (примирение с потерпевшим, деятельное раскаяние), при которой обвиняемый признает вину, компенсирует вред и освобождается от наказания, или условный срок вместо тюремного заключения. И то, и другое часто является суррогатом оправдания, и применяется когда судья не считает вас виновным. Но преступником вас объявят в любом случае.

Из этого следует, что когда правозащитники борются за справедливый суд для своих активистов, то, с точки зрения среднего жителя страны, они борются за привилегию, а не за равноправие. И это касается не только тех, кто сам подвергается политическим репрессиям. Любая правозащитная организация, занятая защитой меньшинств, правомерно заявляет, что те меньшинства, интересы которых они представляют, сталкиваются с несправедливым судом. И это правда, что многие социальные меньшинства подвергаются дискриминации и в суде тоже. Проблема в том, что требовать равного отношения к меньшинствам крайне сложно, когда представляешь себе, насколько плохо это «равное» отношение. Российское правосудие само по себе, в общем виде, в том виде, в котором оно предстает перед самым обычным обвиняемым, не соответствует даже минимальному стандарту, за который повернется язык ратовать у любого нормального правозащитника. В результате, ситуацию интересующих нас меньшинств мы сравниваем не с российским средним уровнем, а с европейскими стандартами, от которых ситуация среднего обвиняемого практически так же далека, как ситуация представителя дискриминируемой группы.



Говорить о дискриминации в таких терминах значит нарывать на недоверие. Люди прекрасно понимают, что практически такому же – или, хотя бы, совсем ненамного лучшему – обращению подвергаются и представители большинства. Неудивительно, что среднестатистический россиянин на уровне здравого смысла воспринимает такого рода высказывания в лучшем случае как лицемерие. Организации, говорящие на языке прав отдельных групп, выглядят в его глазах зачастую как «грантососы», или искатели специальных привилегий «для своих». Другими словами, многие считают, что российские правозащитники попросту либо используют своих западных партнеров, рисуя узнаваемую для последних картину неравноправия и дискриминации для того, чтобы получить финансовую помощь, либо пытаются добиться особого отношения к определенной группе за счет остальных. Исходя из этого, нет ничего удивительного в том, что среднестатистический россиянин считает позиции западных организаций, поддерживающих российских правозащитников, наивными или даже враждебными. Известно, что официальная пропаганда прилагает специальные усилия к тому, чтобы сформировать у населения такие взгляды, но, к сожалению, из-за описанных практик, ей достаточно легко это удается.

Насколько бы ни было важно бороться с дискриминацией и политическими репрессиями, необходимо понимать, что подавляющая большинство нарушений прав человека в России вызвана вовсе не ими, даже в тех случаях, когда от них страдают люди из групп риска или личные враги государственных чиновников. К примеру, трагическая история Сергея Магнитского представляет собой, во многом, рядовое разбирательство по уголовному делу в России. Сам факт преследования Магнитского, безусловно, было актом репрессии. Всё, что случилось далее, однако, укладывается в типичный ход событий. Помещая подозреваемых в нечеловеческие условия, следователи, как правило, вовсе не пытаются оказать на них давление – такие условия просто являются нормой в российских местах заключения. Давление происходит совсем иначе, и на других этапах. Обычные для российских правоохранителей методы пыток намного более бесчеловечны, более быстры и эффективны (заинтересовавшиеся читатели могут узнать подробности из работы Якова Глинского, но я бы хотела предостеречь от этого впечатлительных людей). Они также, как правило, не приводят к смерти: если следователи сломали арестованного, то он нужен им живой в зале суда, а не мертвый на их ответственности.

Холодная, сырая и переполненная камера, где нечем дышать от табачного дыма, – это вовсе не техника пытки для строптивного подозреваемого. Сами эти условия, безусловно, пытка по сути – то есть, практически все, кто содержится под стражей до суда, проходят через пытки в этом смысле. Но страдания, которые там переносят люди, не направлены на то, чтобы вынудить их дать какую-то информацию или признательные показания – давление оказывается ещё раньше и другими методами. Заключение под стражу используется для того, чтобы держать людей взаперти, пока следователь не торопясь «шьет» им дело. Содержание там людей месяцами, непредоставление медицинской помощи при наличии у подсудимого хронических заболеваний, непредоставление скорой помощи в случае резкого их обострения – обычная практика Российских следственных изоляторов. Такие условия не берегут для особых случаев. Наоборот, привилегией (и очень недешевой) будет, если вы этого в СИЗО не



испытаете (иллюстрации к этому можно найти по адресу: [http://community.livejournal.com/legal\\_team/282904.html](http://community.livejournal.com/legal_team/282904.html)).

Можно только уважать тех храбрых людей, которые распространяют информацию о бесчеловечных практиках содержания в российских следственных тюрьмах. Вполне нормально ссылаться на случай Магницкого, чтобы показать, что эта модель работает даже в случае с известным адвокатом, у которого за спиной влиятельная иностранная компания. Но совсем другое дело – подавать эту историю как уникальный и единственный в своем роде случай беспредела, как способ умышленного убийства свидетеля в деле на 1 000 000 долларов. Говорить так – значит, покрывать действия тысяч следователей, которые, не задумываясь, бросают людей в СИЗО и месяцами, а то и годами держат их в таких условиях без всякой «коррупционной» задней мысли, просто для того, чтобы облегчить себе работу.

Не хотелось бы, чтобы у читателей сложилось впечатление, что я предлагаю отложить решение проблем высокорисковых групп и тех, кто подвергается «точечным» репрессиям, до тех пор, пока не будут решены более глобальные проблемы. Это было бы и аморально, и нереалистично. Но я думаю, что крайне важно донести до российского общества мысль, что все, чьи права попираются, могут рассчитывать на поддержку и сочувствие как со стороны российского правозащитного движения, так и со стороны международного сообщества. На данный момент, к сожалению, самое популярное мнение о правозащитниках в российском обществе – что сама идея «прав человека» прежде всего, связана с выискиванием привилегий для дискриминированных групп населения (реальных или выдуманных), а не с требованием стандартного списка всеобщих прав и поддержкой всех, чьи права были нарушены. Изменение этого имиджа – необходимая предпосылка для реального диалога с российским обществом по проблемам соблюдения прав человека.



## Новые проводники защиты прав человека в ЕС – посткоммунистические государства и отношения между ЕС и Россией

Рик Фоун

*Старший преподаватель, Школа международных отношений Университета Сент-Эндрюс*

Вступление посткоммунистических стран в ЕС оказало существенное влияние и на то, как действует Евросоюз в сфере поддержки прав человека и демократии в России (а также в других постсоветских государствах), и на то, как эти его действия воспринимаются.<sup>68</sup>

В свою очередь этот факт привел к обвинениям со стороны официальной России в наличии у ЕС, как и у Совета Европы и ОБСЕ, «двойных стандартов», которые также играют важную роль. При обвинении в «двойных стандартах» утверждается, что, в то время как от Российской Федерации ожидается соблюдение межправительственных обязательств, эти структуры игнорируют или даже поддерживают якобы имеющуюся несправедливость в отношении прав человека в государствах, ставших новыми членами ЕС. Спор, отвлекающий внимание, чреват затуманиванием основополагающих и насущных вопросов прав человека на постсоветском пространстве.

Вопрос уважения прав человека коренится в сути Евросоюза. Это относится и к самому Союзу, и к тем, кто хочет иметь с ним дело. Всякий, желающий хотя бы лишь вкусить от благ огромного и богатого рынка Евросоюза, не говоря уже о вступлении в более тесные взаимоотношения, должен продемонстрировать своё соответствие условиям Евросоюза, касающимся прав человека. Вопросы прав человека также рассматриваются в качестве основополагающих для отношений между ЕС и Россией. Привлекательность Евросоюза крайне важна для поощрения соблюдения прав человека в разных странах. Но, как отмечается во введении к данному обзору, сторонники каждой из двух стратегий содействия утверждению прав человека – скрытой дипломатии и выставления на всеобщий позор – могут заявлять об успешности именно их подхода.

Забота о соблюдении прав человека, разумеется, проявляется и в старых государствах Евросоюза, и делает это ряд заинтересованных сторон – от отдельных лиц до общественных организаций. И внешние отношения Евросоюза не находятся под безраздельным контролем новых членов ЕС. И не все посткоммунистические страны или даже правительства в каждом посткоммунистическом государстве в равной мере ставят вопрос о содействии утверждению прав человека и демократии в России.

Тем не менее, мы хотели бы рассмотреть, как недавно присоединившиеся к Евросоюзу страны повысили значимость и важность проблемы прав человека в отношениях между ЕС и

<sup>68</sup> «Посткоммунистическими» называются государства, не входившие в состав Советского Союза в момент его создания – то есть, прибалтийские республики и государства центральной и юго-восточной Европы. «Постсоветскими» называются государства, возникшие после распада СССР, за исключением прибалтийских государств.



Россией. Этот подход означает, что незаметная тактика – в случае использования именно её – вытесняется; и он также изменяет форму взаимодействия между ЕС и Россией. Кроме того, новые государства-члены ЕС призывают уделять больше внимания России и другим постсоветским государствам. Они никогда не были сторонниками изоляции России.<sup>69</sup> Это также означает, что как ЕС в целом, так и Российская Федерация не смогут не реагировать на усиленное давление со стороны новых членов ЕС.

Влияние посткоммунистических стран на проблему прав человека существенно и многообразно. Оно сказывается на отношениях с самой Россией, а также на отношениях Евросоюза с другими постсоветскими государствами и, в свою очередь, на взглядах самой России на этот вопрос.

Первое соображение состоит в том, что посткоммунистические государства в целом склонны критиковать Россию. Некоторые из старых государств Евросоюза или отдельные лидеры с удовольствием поддерживают с Россией деловые отношения и даже выступают её защитниками, когда кто-то критикует её.

Посткоммунистические государства также рискуют, отставив соблюдение прав человека, тем, что очевидно выступает в качестве обычного, базового национального интереса: доступом к энергоносителям. Посткоммунистические государства больше зависят от российской энергетики, чем их западноевропейские партнёры. Посткоммунистические государства в целом, похоже, менее склонны забывать о рекомендациях Евросоюза по вопросам прав человека, на которые в иных случаях «государства ЕС закрывают глаза, если стремятся преуспеть на поприще двусторонней торговли и инвестиций».<sup>70</sup>

Есть два примечательных примера. Первый – это Герхард Шрёдер, будучи канцлером Германии решительно поддерживавший газопровод «Северный поток», который должен был пойти в обход государств Балтии и Польши, и назвавший российского президента Владимира Путина «последовательным» и «безупречным демократом».<sup>71</sup> Второй – это итальянский премьер Сильвио Берлускони, который традиционно поддерживает Путина и заявил в сентябре 2010

<sup>69</sup> Даже в разгар второй чеченской войны в 2000 году бывший польский диссидент Бронислав Геремек, занимавший тогда пост министра иностранных дел, заявлял, что «Россия не должна исключаться из международной политики, а напротив, должна принимать активное участие в ней», но при этом «это означает, что Россия также должна принимать участие в соблюдении нравственных стандартов, составляющих основу международного сообщества». См. Associated Press, 12 апреля 2000 года.

<sup>70</sup> См. введение к данному обзору.

<sup>71</sup> В недавней публикации в британской печати противопоставляются подходы Шрёдера и нынешнего канцлера Ангелы Меркель: «Меркель также прекратила тёплые отношения, существовавшие между Шрёдером и тогдашним президентом России Владимиром Путиным, осмелившись раскритиковать нарушения прав человека в России.» См. Tony Paterson, 'The iron Frau', *Independent Life (Independent Extra)*, 12 апреля 2010 года, с. 2.



года, что Путин и Дмитрий Медведев являются «даром божьим» российскому народу и что у него «никогда не было никаких сомнений» относительно приверженности Путина демократии.<sup>72</sup>

Дополнительный аспект в отношениях между Евросоюзом и Россией, появившейся в результате вступления в ЕС посткоммунистических стран, состоит в том, что эти страны обрели дополнительную платформу, на которой они поднимают вопросы, беспокоящие их в связи с внутривнутриполитической ситуацией в России. Представители посткоммунистических стран занимают должности в Евросоюзе и заседают в Европейском парламенте, где, как будет сказано ниже, они являются авторами одних из самых жёстких заявлений по вопросу о правах человека в Российской Федерации.

В результате, вопрос о том, как Россия решает чеченский конфликт, обсуждается очень активно, и есть все основания полагать, что, если бы не это обстоятельство, он давно был бы забыт. Чечня и является первым вопросом, который мы будем рассматривать. Второй, связанный с первым, вопрос касается того, как Россия отвечает обвинениями в адрес Евросоюза, говоря, что его новые члены не выполняют обязательств в области защиты прав человека. Третий вопрос касается роли посткоммунистических стран в придании большей значимости вопросам прав человека и демократии в сфере отношений между Евросоюзом и постсоветскими государствами, что вызывает обеспокоенность России. Таким образом, третий вопрос – Восточное партнёрство. После этого следуют некоторые рекомендации.

### **ЧЕЧНЯ – ДАВНО РЕШЁННЫЙ КОНФЛИКТ ИЛИ ОСТАЮЩИЙСЯ ОТКРЫТЫМ ВОПРОС СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА?<sup>73</sup>**

Несмотря на то, что Москва считает, что чеченский конфликт решён, для многих посткоммунистических государств то, как решался этот вопрос, является одним из важнейших показателей намерений России. В посткоммунистических странах в целом считается, что ЕС почти капитулировал перед Россией в вопросе применения насилия в этих конфликтах, даже, несмотря на то, что эти конфликты являлись угрозой безопасности. Напротив, посткоммунистические члены Евросоюза даже до вступления в ЕС использовали форумы других европейских институтов для утверждения альтернативной точки зрения и выбора иного направления обсуждения этих конфликтов.

Позиции России по управлению Чечней была противопоставлена точка зрения представителей посткоммунистических стран в европейских межправительственных организациях, которую они позже перенесут и в учреждения Евросоюза. Например, представитель Польши в

<sup>72</sup> Газета «*The Moscow Times*», например, писала, что Берлускони «неоднократно защищал российского президента, когда его обвиняли в нарушении прав человека в Чечне и фабрикации дела против Михаила Ходорковского, посаженного в тюрьму основателя компании ЮКОС». Francesca Mereu, 'Putin and Berlusconi On the Rocks?', 27 июня 2006 года.

<sup>73</sup> В этом разделе, в частности, использованы материалы статьи Рика Фона «Споры о правах»: Россия и «новые» государства ЕС об утверждении прав человека и демократии» («Bashing About Rights»: Russia and the “New” EU States on Human Rights and Democracy Promotion’), *Europe-Asia Studies* т. 61, № 10 (декабрь 2009 года), сс. 1777-1803.



Парламентской ассамблее Совета Европы (ПАСЕ) Томаш Марковский продемонстрировал эту точку зрения в 2002 году. Его взгляды (и взгляды посткоммунистических представителей) отличались от взглядов западноевропейских правительств, и он прямо заявил, что международное сообщество допускает, что России сходит с рук то, как она ведёт себя в Чечне. Он прибег к самым сильным выражениям при описании действий России, чтобы вызвать международное вмешательство: «Геноцид, совершённый Россией в отношении граждан Чечни, произошёл с молчаливого согласия международного сообщества». Далее он заявил, что за последнее десятилетие:

Россия заявляла о наличии у неё воли положить конец конфликту политическими мерами, но она по-прежнему ведёт обычную войну. Давно пора понять, что для политического решения проблемы должна быть воля с обеих сторон. Чеченская сторона уже показала такую волю ... К сожалению, мы не замечаем такой воли с российской стороны – как раз наоборот. Россия делает всё, чтобы продлить войну в Чечне.<sup>74</sup>

Во время обсуждения в 2002 году доклада ПАСЕ по России, из которого преднамеренно было исключено упоминание Чечни, лидер движения за независимость Литвы Витаутас Ландсбергис, бывший тогда членом ПАСЕ, указал на это исключение и заявил: «Хотя, к сожалению, из него исключена Чечня, он отличается от российского сфабрикованного и анонимного мониторинга Чечни, который настаивает на предпочтениях для одного государства-члена, делая его первым среди равных». Далее он заявил, что один из ведущих российских представителей «оказывал давление» на докладчика Совета по Чечне, в результате чего появились «доклады по войне в Чечне, в которых восхваляются достижения России».<sup>75</sup>

В учреждениях Евросоюза представители посткоммунистических стран также придерживаются более решительной позиции. Вот что сообщалось об обсуждении в Европейском парламенте перед саммитом ЕС-Россия 2006 года: «Авторы внешней политики Евросоюза были явно ошеломлены свирепостью некоторых из ответов на их заявления по России и Чечне».<sup>76</sup>

Влияние представителей посткоммунистических стран видно из протоколов. Вначале двое членов Европейского парламента – один из Латвии, а второй из Польши – предложили резолюцию с ясным изложением конкретных требований, применимых к политике Евросоюза в отношении России, в том числе подотчётность российского правительства. Они четко заявили, что «ЕС должен активно добиваться изменения политики России по отношению к Чечне». Они также призвали Думу «расследовать неспособность правоохранительных органов в

<sup>74</sup> См. Обсуждение в отношении «Текущего сообщения Бюро и Постоянного комитета» на сайте <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2002-2/E/0204221500E.htm>

<sup>75</sup> См. обсуждение после «Презентации «Россия» г-на Аткинсона и г-на Биндига доклада Комитета о выполнении обязательств государств-членов Совета Европы (Doc. 9396)» на очередной сессии 2002 года (Вторая часть). Отчёт. Десятое заседание. Вторник 23 апреля 2002 года в 10 часов, на сайте <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2002-2/E/0204231000E.htm>

<sup>76</sup> Ahto Lobjakas, 'Chechnya: Pro-Independence Envoy Gets Sympathetic Reception at European Parliament', RFE/RL, 18 января 2006 года, доступно на сайте: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/01/D3A3DEBB-4431-4A15-9ADD-88B24CCBE015.html>



Чеченской республике привлечь виновников серьёзных нарушениях прав человека к ответственности».<sup>77</sup>

Помимо привлечения пристального внимания к эксцессам, допускаемым Россией в чеченской кампании, на ассамблеях европейских межправительственных организаций парламентарии из посткоммунистических стран были в первых рядах организаторов участия чеченских представителей, не поддерживаемых Москвой, в европейских форумах. Член Европарламента из Эстонии Тунне Келам сыграл «ведущую роль в организации» визита чеченского лидера, отстаивающего независимость, Ахаята Идогова в Европейский парламент в 2005 году.<sup>78</sup>

Почти несомненно, что из-за того, какую позицию занимают представители посткоммунистических стран в Евросоюзе, представители России в других европейских межправительственных органах, в которых они представлены, выдвинули обвинения в нарушении «прав человека» в посткоммунистических странах. В Парламентской ассамблее Совета Европы, например, представитель Российской Федерации Иван Мельников назвал доклад о Чечне «интерпретацией прав человека с явным политическим уклоном. Доклад, представленный Ассамблее, отдавал чуть ли не «маккартизмом» и демонстрировал двойные стандарты». Далее в стенограмме записаны его слова, что Ассамблее не представляются доклады «о неуважении прав коммунистов в Чехии или нарушении прав русских в Латвии».<sup>79</sup>

Защита представителями посткоммунистических стран прав человека в странах, где правят постсоветские режимы, продолжилась за пределами европейских межправительственных организаций. Бывшие или действующие руководители государств Центральной Европы и Прибалтики подписывали письма и создавали законы против политических репрессий в постсоветских государствах. Например, бывший президент Чехии Вацлав Гавел подписал (вместе с другими известными защитниками прав человека, такими, как Мэри Робинсон и Дезмонд Туту) письмо, впервые опубликованное 1 марта 2006 года в видной чешской газете «Лидове новины»:

В Чечне на карту поставлены основы нашей нравственности. Должен ли мир мириться с изнасилованием девушек, похищенных оккупационными силами или их милицией? Следует ли нам терпеть убийство детей и похищение мальчиков, которых затем пытаются пока не сломят, и продают семьям живыми или мёртвыми? Как насчёт «фильтрационных» лагерей или «человеческих дров»? Как насчёт деревень, уничтоженных в наущение? Некоторые общественные организации и храбрые

<sup>77</sup> Предложение Резолюции 11 января 2006 года, Европейский парламент, на сайте [http://www.europarl.europa.eu/registre/seance\\_pleniere/textes\\_deposes/prop\\_resolution/2006/0028/P6\\_B\(2006\)0028\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_deposes/prop_resolution/2006/0028/P6_B(2006)0028_EN.pdf)

<sup>78</sup> Ахто Лобьякас, «Чечня: Посланник сторонников независимости с пониманием встречен в Европейском парламенте», RFE/RL, 15 ноября 2005 года, доступно на сайте: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/11/16026c55-dc1e-4235-adf1-537c18875637.html>.

<sup>79</sup> Очередная сессия 2006 года. Третья часть. Доклад. Шестнадцатое заседание. 26 июня 2006 года, на сайте <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2006-3/E/0606261500E.htm>



русские и западные журналисты были свидетелями бесчисленных преступлений. Поэтому мы не можем сказать «мы не знали».<sup>80</sup>

Это письмо было опубликовано как раз накануне первого визита Путина в Чехию в феврале 2006 года и после того как Москва объявила конфликт урегулированным, зафиксировав, таким образом, внимание на нарушениях, совершённых ранее.

Представители посткоммунистических стран в целом привнесли в Европейский союз другой взгляд на наследие чеченской проблемы в его отношениях с Россией. Это, в свою очередь, способствовало появлению некоторых из препятствий в отношениях между Россией и ЕС в вопросах прав человека.

Более того, российские представители пытались продемонстрировать, как посткоммунистические государства нарушают права человека, а также как ЕС и другие общеевропейские институты выступают соучастниками.

#### **ПРАВА РУССКОЯЗЫЧНОГО НАСЕЛЕНИЯ В ПРИБАЛТИКЕ И «ДВОЙНЫЕ СТАНДАРТЫ»**

Так, Россия отреагировала, в частности, подняв вопрос о русскоязычных меньшинствах в Эстонии и Латвии. Действительно, под давлением сильных исторических мотивов эти страны после обретения независимости проводили политику, в результате которой представители славянских народов остались без гражданства и других проистекающих из него прав. Со временем в результате международного давления и доброй воли самих правительств этих стран эта практика изменилась.<sup>81</sup> То, в какой степени этот вопрос в целом к настоящему времени разрешён, может стать предметом отдельного детального анализа; для наших же целей очевидны повторяющиеся широкомасштабные усилия России представить дело как нарушения прав человека, происходящие, по меньшей мере, по недосмотру, а то и по наущению Евросоюза.

Хотя я не видел таких официально зарегистрированных случаев, дипломаты, связанные с региональными образованиями, включающими как Российскую Федерацию, так и прибалтийские государства, такими, как Совет государств Балтийского моря, заявляют, что русские «всегда» поднимают вопрос о меньшинствах и поднимают его как вопрос о «правах человека».

<sup>80</sup> Это письмо было перепечатано многими газетами. Английская версия на Форуме Гавела на сайте <http://www.forum2000.cz/projects/shared-concern-chechnya.php>

<sup>81</sup> То, как межправительственные организации повлияли на правительства этих прибалтийских государств для изменения ими отечественного законодательства, разбиралось много и подробно. Столкновение взглядов можно проследить, например, по следующим публикациям: Dovile Budryte, *Taming Nationalism? Political Community Building in the Post-Soviet Baltic States* (Ashgate, 2005); James Hughes, “Exit” in deeply divided societies: regimes of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration’, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4, 2005, pp. 739-62; Jennie L. Schulze, ‘Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia’s activism and minority integration’, *Nationalities Papers*, Vol. 38, No. 3 (2010), pp. 361-92; и David J. Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia* (Там же, 2005).



Российское правительство поставило этот вопрос официально и перед другими инстанциями, такими, как Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации. Министерство иностранных дел России заявило в связи с решением 2006 года: «Результаты рассмотрения Комитетом отчётов Эстонии ещё раз убедительно подтвердили обоснованность обеспокоенности международного сообщества, в том числе обеспокоенности, разделяемой независимыми экспертами по вопросам прав человека, в связи с остающимися проблемами с основными правами человека в этой стране».

По Латвии российский МИД высказался жёстче:

Между тем, мы не видим какого-либо желания со стороны Риги выполнять рекомендации международных организаций по каким-либо вопросам, по-прежнему вызывающим серьёзную обеспокоенность. Беспрецедентная для современной Европы проблема массового наличия лиц без гражданства в Латвии не решается.

Российский МИД продолжал, обратив внимание на противоречия, с которыми ЕС, похоже, мирится:

После того как Латвия вступила в Европейский союз, сложилась ещё более странная ситуация. Гражданин страны-члена ЕС, проживший в Латвии всего полгода, имеет право голосовать и избираться на муниципальных выборах, в то время как человек с паспортом «негражданина», который родился и прожил там несколько десятилетий, лишён этой возможности.<sup>82</sup>

Официальная точка зрения Латвии, напротив, состоит в том, что межправительственные организации в целом усиленно вмешивались в дела Латвии, и ЕС в особенности «обращает много внимания на политику интеграции русских в Латвии».<sup>83</sup>

Действительно, указания на нарушения прав человека в прибалтийских государствах и Чечне кажутся взаимосвязанными:

Одна из причин, по которой на Латвию обращается столько внимания, – это Россия, которая проявляет активный интерес к судьбе русских и пытается использовать их не только в качестве дымовой завесы для отвлечения внимания от зверств в Чечне, но и в качестве козыря на переговорах. Поставив вопрос о статусе русских в Прибалтике на повестку дня переговоров между Россией и ЕС, Россия надеется получить иные, не связанные с этим выгоды, такие, как льготные условия торговли и послабления в визовом режиме ЕС для граждан России ... В одной горькой шутке говорится, что Москва

<sup>82</sup> «Комментарий Департамента информации и прессы МИД России в отношении решения Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) закрыть послемониторинговый диалог с Латвией», 29 июня 2006 года, на сайте [http://www.coe.mid.ru/doc/dil\\_en.htm](http://www.coe.mid.ru/doc/dil_en.htm)

<sup>83</sup> «Русские в Латвии – история, нынешний статус и перспективы – лекция министра Нила Муйжниекса в Тюбингенском университете (Германия), 8 ноября 2004 года», на сайте <http://www.am.gov.lv/en/policy/4641/4642/Muznieks/>, последнее посещение 12 декабря 2006 года.



уделяет столько внимания русским в Прибалтике потому, что мало чем может помочь русским в России.<sup>84</sup>

Эти споры вполне могут обостриться; сами по себе они не решат никаких проблем с «правами человека». Но они могут оказаться разрушительными, отвлекая от решения проблем и общего улучшения и развития отношений между ЕС и Россией.

Влияние посткоммунистических стран распространяется на формулирование общей политике Евросоюза по отношению к другим постсоветским странам, а в рамках этого, также и в отношении реакции России.

Это в большой мере является инициативой посткоммунистических стран. О точном месте её рождения можно спорить (большую роль сыграли чехи), но ключевыми являются центральноевропейские и прибалтийские государства. Хотя Восточное измерение было представлено Польшей и Швецией, оно, как отметил словацкий комментатор, «явилось результатом давления, оказанного некоторыми из новых государств-членов ЕС, в том числе, в первую очередь, стран Вышеградской группы (Польша, Чехия, Словакия и Венгрия), и прибалтийских государств».<sup>85</sup>

Трудности, переживаемые ныне Восточным партнёрством, связаны с восприятием его Россией и его связью с более широким распространением демократии и прав человека в постсоветских странах. Активность «западников» уже видится ответственной за революции неприветствуемого цвета на Украине, в Грузии и Киргизии. А центральноевропейцы охотно говорят о сочетании своего опыта и работы в сочетании с западной, особенно американской, активностью, которые помогло произойти тем событиям: «словацкие, польские чешские и прибалтийские неправительственные организации вели и ведут очень активную поддержку продемократических движений в Сербии («Отпор»), Грузии («Кмара»), на Украине («Пора») и в Белоруссии («Зубр») – часто при тесном сотрудничестве со своими американскими партнёрами (Национальным фондом демократии, Национальным демократическим институтом, Международным республиканским институтом, организацией «Freedom House», фондом «German Marshall Fund»)».<sup>86</sup>

В 90-е годы Россия была однозначно против расширения НАТО, рассматривая эту организацию как неизменяющуюся военную единицу; доктрина национальной безопасности России 2000 года называла НАТО угрозой глобальной безопасности. Расширение Евросоюза не вызывало ни таких возражений, ни, тем более, гнева. Однако теперь развитие отношений

<sup>84</sup> «Русские в Латвии – история, нынешний статус и перспективы – лекция министра Нила Муйжниекса в Тюбингенском университете (Германия), 8 ноября 2004 года», на сайте <http://www.am.gov.lv/en/policy/4641/4642/Muznieks/>

<sup>85</sup> Juraj Marušiak, 'Slovakia and the Eastern Partnership', *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy* (1/2010), pp. 133-60.

<sup>86</sup> Ronald D. Asmus and Alexandr Vondra, 'The Origins of Atlanticism in Central and Eastern Europe', *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 2, 2005, p. 210.



Евросоюза с другими постсоветскими странами и, в рамках этого, демократизация и уважение прав человека, вызывает сопротивление.

Один видный российский академик сказал в октябре 2010 года, что с Восточным измерением «ЕС движется на восток и не намерено останавливаться». Шведско-польское происхождение Восточного партнёрства подталкивает кое-кого в России, что прискорбно и тревожно, толковать распространение всеобщих ценностей как угрозу России. Один русскоязычный украинский профессор усмотрел в шведско-польском происхождении Восточного измерения ЕС параллель с Полтавской битвой.<sup>87</sup> То, что распространение всеобщих ценностей XXI века можно уподобить военному завоеванию XVII века, ошеломляет.

Преодоление распространённого в постсоветских государствах убеждения, что всеобщие права человека и их распространение Евросоюзом им угрожает, – задача не из лёгких. Именно успех распространения демократии и прав человека в постсоветском пространстве тревожит постсоветские правительства и по-прежнему рассматривается как соревнование с нулевой суммой.

#### **КАКОВЫ УРОКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ?**

Прежде всего, ЕС в своих отношениях с Российской Федерацией не должен идти на компромисс, когда речь идёт об утверждении прав человека и демократии. Это и так очевидно? Некоторые шаги при выборе тактики и вопросы, поднимавшиеся представителями посткоммунистических стран, на которые здесь было указано, означают, что это утверждение нелишне повторить.

Отчасти вклад посткоммунистических стран в ЕС состоит в решительной и настойчивой постановке вопросов прав человека в постсоветском пространстве. Возможно (как мы надеемся), представители Евросоюза делают за кулисами веские заявления, адресованные их российским коллегам. Практически все из давно существующих неправительственных организаций – отечественных и международных, работающих в России или в других частях бывшего Советского Союза, – не сомневаются, что для достижения результата с этими правительствами надо, как минимум, «говорить жёстко».

В заявлении по итогам встречи 18 ноября отмечается, что ЕС поднял много вопросов, касающихся прав человека. То, что «обе стороны продолжили представлять разъяснения по отдельным вопросам, вызывающим обеспокоенность», может означать занятие ими оборонительных позиций по конкретным случаям, вопросы о которых были подняты, и это вселяет надежду. Должно ли заявление о том, что «обмен идеями о том, как ЕС и Россия могли бы усовершенствовать практическое сотрудничество в сфере прав человека», дать нам

<sup>87</sup> Обсуждения, проходившие на Украине и в Великобритании в сентябре-октябре 2010 года.



надежду на то, что в следующем заявлении будут содержаться конкретные примеры этого практического сотрудничества?<sup>88</sup>

Хотя некоторые аналитики считают, что высказываемая посткоммунистическими странами обеспокоенность по поводу нарушения прав человека в России и других постсоветских странах утомила другие государства Евросоюза,<sup>89</sup> вряд ли посткоммунистические государства перестанут поднимать эти вопросы. Конечно, они будут недовольны, если в Евросоюзе их не услышат (или услышат не до конца), но при этом они не отступятся. Для них это неотложные и существенные вопросы. В то же время, если эти вопросы поднимать (всего лишь) без упоминания исторической несправедливости советской эпохи (как бы мы ни сочувствовали пострадавшим), Евросоюз поддержит их охотнее. Это также лишит Россию возможности заявить, что посткоммунистические страны рассматривают «современность через призму прошлых событий».<sup>90</sup>

Той важности, которая придаётся как Восточному партнёрству во внешних связях Евросоюза, так и утверждению в его рамках прав человека и демократии, мы в огромной мере обязаны посткоммунистическим государствам. (Сказанное не означает, конечно, что ЕС без них не имел бы своей политики по отношению к постсоветским государствам.) Таким образом, посткоммунистическим государствам необходимо отдать должное в смысле их определённого влияния.

На самом деле, знание посткоммунистическими странами постсоветского пространства и опыт общения с ним лучше сочетать с дипломатическим и материальным потенциалом других государств Евросоюза. В ноябре 2010 года министры иностранных дел Германии и Польши совместно указали белорусскому режиму на необходимость свободных и честных выборов. Как подытожил польский аналитик Эугенюш Смоляр, «Германии без Польши не хватает достоверности. Польше без Германии не хватает влияния».<sup>91</sup> Вместе выходит чудесное сочетание.

Одновременно, необходимо со всей внимательностью относиться к беспокойствам, высказываемым Россией. Плюралистское и демократическое международное сообщество, естественно, должно выполнять такое обязательство, и оно его выполняет. Российские должностные лица и комментаторы могут обрести влияние, особенно внутри страны, если будут постоянно говорить о «двойных стандартах» – теперь это расхожее выражение. Евросоюзу не нужны такого рода обвинения. К тому же, его плюралистские учреждения и

<sup>88</sup> «Консультации по вопросам прав человека между Европейским союзом и Российской Федерацией», Брюссель, документ выпущен 17 ноября 2010 года, доступен на сайте [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/117842.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117842.pdf)

<sup>89</sup> Об этом мне говорили некоторые видные аналитики в посткоммунистических государствах, а также некоторые дипломаты как из старых, так и из новых государств Евросоюза.

<sup>90</sup> Таков был ответ в ЕС посла России Сергея Ястржембского в 2005 году в связи с поддержкой Польшей чеченцев. Цитируется в статье 'Russia Strikes Back at Poland for Diplomat's Comments', *Chechnya Weekly, The Jamestown Foundation*, Vol. 6, No. 11 (16 March 2005).

<sup>91</sup> Цитата приведена журналом «*The Economist*», 20 ноября 2010 года.



многочисленные средства обеспечения подотчётности не имеют себе равных для проведения проверки и либо разрешения проблемы, либо авторитетного развенчания таких заявлений. Если это сделать, то с политизированным использованием темы прав человека будет покончено. Коротко говоря, нам не нужны ни разговоры о «двойных стандартах», ни их наличие.

Государства, на чьей территории проживают меньшинства, должны продолжать публично реагировать на высказываемые беспокойства. Некоторые из них могут оказаться необоснованными, но может быть и наоборот. Все они должны придаваться гласности по каналам, обеспечивающим то, что существующие проблемы будут замечены и на это последует необходимая реакция. Это главное средство от обвинений в «двойных стандартах». И так делается хорошая политика.

Более сложный вопрос – это как рассеять страхи России в связи с распространением демократии и прав человека. Эти страхи коренятся в фундаментальном идеологическом различии, которое превращает эти ценности в угрозы. Необходимо продолжать прилагать усилия к тому, чтобы показывать, что ценности Евросоюза не имеют географической привязки – они ни «западные», ни «европейские», а международные.

Эстонии и Латвии, равно как и межправительственным организациям, членами которых они являются и которые способствовали положительным переменам в отношении русскоязычных меньшинств, следует продолжать и расширять эту работу.

В то же время, вопреки страхам постсоветских государств оказаться в идеологическом окружении Запада, ЕС продолжает поддержку плюрализма в постсоветских государствах в целом и поддержку их отдельных граждан и неправительственных организаций в частности. Встречи, подобные проведённым с российскими неправительственными организациями в начале ноября 2010 года перед консультациями между ЕС и Россией по вопросу о правах человека, – это движение в правильном направлении, и такую работу необходимо продолжать.

Судя по внешним показателям, политического плюрализма и уважения прав человека в России становится всё меньше. Надо полагать, режим сейчас более эффективен в пиар-кампаниях по отношению к собственному населению, особенно в проталкивании идей «стабильности». Более того, в последние годы Россия нашла противовес некоторым из наиболее эффективных и важных международных (не «Западных», а международных) инструментов продвижения прав человека и демократии; вероятно, особенное беспокойство вызывает наблюдение за проведением выборов. Здесь Российская Федерация разработала поверхностные заменители, которые, тем не менее, достаточны для представления отчётливых



и обоснованных данных для российской власти и создания у населения ощущения уверенности в её демократичности и уважении ею прав человека.<sup>92</sup>

В руках Евросоюза имеются мощные инструменты для достижения соблюдения прав человека. Посткоммунистические государства усиливают работу по распространению уважения прав человека и менее склонны к компромиссам, несмотря на такие издержки, как упущенные возможности для бизнеса, и энергетическую зависимость. ЕС в целом по-прежнему обязан занять более твёрдую позицию в вопросе распространения уважения прав человека на Россию и другие постсоветские государства. Это может быть оценено только положительно.

---

<sup>92</sup> См. Rick Fawn, 'Battle Over the Box: International Election Observation Missions, Political Competition and Retrenchment in the Post-Soviet Space', *International Affairs* Vol. 82, No. 6 (November 2006), pp. 1133-53. См. также Thomas Ambrosio, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union* (Ashgate, 2008).

