



ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Д. В. ГРЯЗНОВА, А. А. МАЛЬЦЕВ,
О. Г. ПОДОПЛЕЛОВА

ПРАВАЗАЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ООН

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО
ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ

Москва • 2021

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Д. В. Грязнова, А. А. Мальцев, О. Г. Подоплелова

ПРАВозащитные МЕХАНИЗМЫ ООН

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО
ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ

Москва • 2021

УДК 341.123:341.231.14
ББК 67.91
Г 92

Рецензенты:

Бартенев Дмитрий Геннадьевич, кандидат юридических наук,
доцент, Санкт-Петербургский государственный университет.
Вашкевич Александр Евгеньевич, доктор права, профессор,
Центр конституционализма и прав человека, Европейский
гуманитарный университет (Вильнюс, Литва).

Грязнова, Дарьяна Вячеславовна.

Г 92 Правозащитные механизмы ООН : практическое руководство для журналистов / Д. В. Грязнова, А. А. Мальцев, О. Г. Подоплелова. — Москва : Институт права и публичной политики, 2021. — 141 с.
ISBN 978-5-94357-086-5

Руководство охватывает работу четырёх договорных органов ООН, которые могут получать и рассматривать индивидуальные жалобы против России: Комитета по правам человека, Комитета против пыток, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Описание деятельности каждого Комитета сопровождается исторической справкой, обзором полномочий Комитета, включая информацию о процедуре подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб и взаимодействии с российской судебной системой. В издании также приведена характеристика основных документов ООН в области защиты прав человека и их влияния на российское законодательство и систему правосудия, а также дана краткая информация о других правозащитных механизмах ООН.

Руководство предназначено для лиц, занимающихся освещением деятельности правозащитных механизмов ООН: журналистов, блогеров, авторов тематических публикаций в печатных и интернет-изданиях и др., как обладающих базовым юридическим образованием, так и без такового.

УДК 341.123:341.231.14
ББК 67.91

При цитировании материалов ссылка на издание и правообладателей обязательна. Перепечатка разрешена только с письменного согласия Института права и публичной политики.

С 15 июля 2021 года Институт права и публичной политики включён в реестр, предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

© Д. В. Грязнова, гл. 5–6, 2021
© А. А. Мальцев, гл. 3–4, 2021
© О. Г. Подоплелова, гл. 1–2, 2021
© Институт права и публичной политики, 2021

ISBN 978-5-94357-086-5

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ ИЗДАТЕЛЯ	6
ГЛАВА 1. СИСТЕМА ДОГОВОРОВ И ОРГАНОВ ООН ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	7
1. ОСНОВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ ООН И СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	7
1.1. Основные международные договоры в области прав человека	7
1.2. Международный билль о правах человека	9
1.2.1. Всеобщая декларация прав человека	10
1.2.2. Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	13
1.2.3. Первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (о рассмотрении Комитетом по правам человека сообщений о нарушении прав человека)	14
1.2.4. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (направленный на отмену смертной казни)	15
1.3. Иные универсальные международные договоры в области прав человека	16
1.4. Инструменты мягкого права	17
2. СИСТЕМА ОРГАНОВ ООН И ПРАВООЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ООН	18
2.1. Структура органов ООН	18
2.1.1. Генеральная Ассамблея	18
2.1.2. Совет Безопасности	21
2.1.3. Экономический и Социальный Совет	21
2.1.4. Секретариат	22
2.1.5. Международный Суд	22
2.1.6. Совет по Опеке	22
2.2. «Правозащитные» органы и механизмы ООН	23
2.2.1. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)	23
2.2.2. Совет по правам человека	23
2.2.3. Договорные органы ООН	24
ГЛАВА 2. СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	27
1. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА	27
2. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ	34
3. СТРУКТУРА СОВЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, ЕГО ПОЛНОМОЧИЯ И ЗАСЕДАНИЯ	37
4. ПРОЦЕДУРА ЖАЛОБ	38
4.1. Критерии приемлемости жалоб	39
4.2. Систематические грубые нарушения прав человека	39
4.3. Кто может подать жалобу	40
4.4. Конфиденциальность процедуры	40
4.5. Этапы процедуры	41
4.6. Рассмотренные жалобы с 2006 года	42

5. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ СОВЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	42
5.1. Перечень специальных процедур	43
5.2. Где искать информацию о работе специальных докладчиков	46
5.3. Сообщения специальных докладчиков	47
5.4. Россия и специальные докладчики. Роль СМИ	47
6. УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ОБЗОР	49
6.1. Цели УПО	49
6.2. Как проводится УПО	49
6.3. Как принимается итоговый документ по результатам УПО	50
6.4. Меры по итогам УПО	50
6.5. Россия и УПО. Роль НКО и СМИ	51
ГЛАВА 3. КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	53
1. КРАТКАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА О ПРИНЯТИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ И ФАКУЛЬТАТИВНЫХ ПРОТОКОЛОВ К НЕМУ	53
2. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ	54
3. КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	58
3.1. Введение	58
3.2. Полномочия Комитета по правам человека	60
3.2.1. Принятие замечаний общего порядка	60
3.2.2. Рассмотрение периодических докладов государств — участников Пакта	63
3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Пакта	68
3.2.3.1. Исчерпание внутригосударственных средств правовой защиты	69
3.2.3.2. Потерпевшие: нарушение и защита их прав	70
3.3. Последующая деятельность КПЧ в связи с сообщениями	73
ГЛАВА 4. КОМИТЕТ ПРОТИВ ПЫТОК	77
1. КРАТКАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА О ПРИНЯТИИ КОНВЕНЦИИ ПРОТИВ ПЫТОК И ДРУГИХ ЖЕСТОКИХ, БЕСЧЕЛОВЕЧНЫХ ИЛИ УНИЖАЮЩИХ ДОСТОИНСТВО ВИДОВ ОБРАЩЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ	77
2. ОБЗОР КОНВЕНЦИИ ПРОТИВ ПЫТОК И ДРУГИХ ЖЕСТОКИХ, БЕСЧЕЛОВЕЧНЫХ ИЛИ УНИЖАЮЩИХ ДОСТОИНСТВО ВИДОВ ОБРАЩЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ	80
3. КОМИТЕТ ПРОТИВ ПЫТОК	82
3.1. Введение	82
3.2. Полномочия КПП	82
3.2.1. Принятие замечаний общего порядка	83
3.2.2. Рассмотрение периодических докладов государств — участников Конвенции	88
3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Конвенции	90
3.3. Процедура проведения расследований	93

ГЛАВА 5. КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН	95
1. КРАТКАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА О ПРИНЯТИИ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН	95
2. ОБЗОР КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН	99
3. КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН	102
3.1. Введение.....	102
3.2. Полномочия Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.....	103
3.2.1. Подготовка рекомендаций общего характера.....	104
3.2.2. Рассмотрение докладов государств — участников Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.....	108
3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.....	109
3.2.4. Последующая деятельность Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в связи с мнениями.....	112
3.2.5. Процедура проведения расследований.....	115
3.2.6. Рассмотрение заявлений о репрессиях и актах запугивания в отношении лиц и организаций, сотрудничающих с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин.....	117
ГЛАВА 6. КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	119
1. КРАТКАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА О ПРИНЯТИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	119
2. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	121
3. КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	127
3.1. Введение.....	127
3.2. Полномочия Комитета по ликвидации расовой дискриминации.....	128
3.2.1. Подготовка общих рекомендаций.....	129
3.2.2. Рассмотрение докладов государств — участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.....	130
3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.....	131
3.2.4. Процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий.....	133
3.2.5. Рассмотрение межгосударственных жалоб.....	137
3.2.6. Рассмотрение заявлений о репрессиях и актах запугивания в отношении лиц и организаций, сотрудничающих с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации.....	139

Предисловие издателя

Создание качественных текстов правовой тематики неизбежно требует от их авторов специальных навыков и знаний, благодаря которым юридическая материя станет понятной широкому кругу читателей.

Настоящее Руководство может служить своего рода компасом для тех, кто желает исследовать информационный контекст, связанный с работой договорных органов ООН, а именно Комитетов, открытых для принятия обращений о нарушении прав и свобод человека Россией. При подготовке Руководства мы не задавались целью снабдить читателя инструкцией по обращению в Комитеты или же исчерпывающей информацией о порядке и процедурах их работы. Мы хотели обозначить систему координат, следование которой позволит подготовить грамотный с точки зрения юридической фактологии текст об одном из международных механизмов защиты прав и свобод, доступных российским гражданам, но всё ещё мало известных в юридическом сообществе и потому пребывающих на периферии юридического информационного поля, формируемого современными российскими медиа.

Руководство подготовлено в рамках проекта Института права и публичной политики «Качественная правовая и судебная журналистика». Проект направлен на знакомство молодых журналистов и пишущих юристов с основами освещения процессов в российских и международных судах и защиты общественных интересов инструментами права. Оно стало третьим в серии практических руководств для журналистов, изданных Институтом. Ранее в ходе реализации аналогичных проектов из печати вышли руководства по освещению конституционных судебных процессов (*Подоплелова О. Г., Румянцев А. Г.* Освещение конституционных судебных процессов: практическое руководство для журналистов. М., 2016) и работы международных судов (*Тимофеев М. Т.* Как устроены международные суды: практическое руководство для журналистов. М., 2019).

Глава 1

Система договоров и органов ООН по защите прав человека

1. Основные документы по защите прав человека в рамках ООН и система защиты прав человека

Начало развития международной системы защиты прав человека принято отсчитывать с даты принятия Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека¹ (*далее* — Декларация) — с 10 декабря 1948 года. Значение этого документа трудно переоценить. По большому счёту, Декларация является первым документом, который поместил вопросы прав человека в контекст международного права. Она впервые зафиксировала ставшие сегодня привычными императивы о том, что каждый имеет право на жизнь и личную неприкосновенность, не должен подвергаться пыткам и произвольному аресту, вправе участвовать в мирных собраниях, свободно исповедовать свою религию и т. д.

В дальнейшем в течение нескольких десятилетий под эгидой ООН были разработаны и приняты различные международные договоры в области прав человека, которые опирались на Всеобщую декларацию прав человека и развивали её положения. Получила развитие также система органов и механизмов, ответственных за мониторинг соблюдения государствами их международных обязательств в сфере прав человека.

Далее более подробно будет рассмотрена система договоров в сфере прав человека и органов ООН, которые занимаются продвижением и защитой данных прав.

1.1. Основные международные договоры в области прав человека

Существует девять основных международных договоров по правам человека. Особенность данных договоров заключается в том, что за исполнением их положений государствами-участниками наблюдает соответствующий комитет экспертов (так называемые договорные органы ООН). Ратифицируя указанные договоры, государства принимают на себя обязательства соблюдать гарантированные договорами права.

¹ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

Ниже в таблице приводится перечень основных международных договоров в области прав человека и органов наблюдения за их выполнением.

№ п/п	Название договора	Аббревиатура	Дата принятия	Орган наблюдения
1	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации ²	МКЛРД	21 декабря 1965 года	Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)
2	Международный пакт о гражданских и политических правах ³	МППП	16 декабря 1966 года	Комитет по правам человека (КПЧ)
3	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ⁴	МПЭСКП	16 декабря 1966 года	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)
4	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ⁵	КЛДЖ	18 декабря 1979 года	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)
5	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ⁶	КПП	10 декабря 1984 года	Комитет против пыток (КПП)
6	Конвенция о правах ребёнка ⁷	КПР	20 ноября 1989 года	Комитет по правам ребёнка (КПР)
7	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей ⁸	МКЗТМ	18 декабря 1990 года	Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ)
8	Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений ⁹	КЗНИ	20 декабря 2006 года	Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ)
9	Конвенция о правах инвалидов ¹⁰	КПИ	13 декабря 2006 года	Комитет по правам инвалидов (КПИ)

² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/racesconv.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

³ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

⁵ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

⁶ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

⁷ Конвенция о правах ребёнка от 20 ноября 1989 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

⁸ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

⁹ Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений от 20 декабря 2006 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disappearance.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

¹⁰ Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

Информация об участии Российской Федерации в указанных международных договорах и протоколах к ним представлена ниже¹¹.

Договор	Дата подписания	Дата ратификации, дата присоединения, правопреимства
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	17 июля 1980 года	23 января 1981 года
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	7 марта 1966 года	4 февраля 1969 года
Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	—	—
Процедура межгосударственной коммуникации в соответствии с Международной конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	—	—
Конвенция о правах инвалидов	24 сентября 2008 года	25 сентября 2012 года
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	10 декабря 1985 года	3 марта 1987 года
Факультативный протокол к Конвенции против пыток	—	—
Конвенция о правах ребёнка	26 января 1990 года	16 августа 1990 года
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся участия детей в вооружённых конфликтах	15 февраля 2001 года	24 сентября 2008 года
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	26 сентября 2012 года	24 сентября 2013 года
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	—	—
Международный пакт о гражданских и политических правах	18 марта 1968 года	16 октября 1973 года
Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	—	—
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	18 марта 1968 года	16 октября 1973 года

1.2. Международный билль о правах человека

Международный билль о правах человека — совокупное наименование базовых документов в сфере прав человека¹². К ним относятся:

- Всеобщая декларация прав человека 1948 года;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (*далее* — МПЭСКП);
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (*далее* — МПГПП);
- Первый факультативный протокол к МПГПП 1966 года, в соответствии с которым Комитет по правам человека ООН рассматривает индивидуальные жалобы на нарушение государством прав, гарантированных МПГПП;

¹¹ Статус ратификации по стране или договору см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Lang=ru (дата обращения: 22.06.2021).

¹² Международный билль о правах человека. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/hr_bill.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

— Второй факультативный протокол к МПГПП 1989 года, направленный на отмену смертной казни.

Далее будут последовательно рассмотрены характеристики каждого из вышеуказанных элементов Международного билля о правах человека.

1.2.1. Всеобщая декларация прав человека

10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека. Согласно преамбуле Декларации она была провозглашена «...в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путём просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путём национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств — членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией».

Текст Декларации был подготовлен практически за два года, что в тот период времени было сложной задачей в связи с идеологическим противостоянием между западными странами и советским блоком. В итоге 48 государств поддержали Декларацию, ни одно государство не проголосовало «против», однако 8 государств воздержались от голосования (Белорусская ССР, Польша, Саудовская Аравия, СССР, Украинская ССР, Чехословакия, Югославия, Южно-Африканский Союз)¹³. По утверждению делегации СССР, Декларация была «направлена против государственного суверенитета»¹⁴. Особенно «болезненным» для советского режима было, конечно, провозглашение свободы передвижения, свободы слова и свободы собраний¹⁵.

Декларация состоит из преамбулы и 30 статей.

Статья 1 закладывает философскую базу Декларации, признавая, что с рождения человек имеет право на свободу и равенство:

«Все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

¹³ Yearbook of the United Nations 1948–1949. United Nations Publications. New York: Department of Public Information United Nations, 1950. P. 535. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/UNYearbook.pdf> (дата обращения: 22.06.2021).

¹⁴ Ibid. P. 534.

¹⁵ Подробнее о принятии Декларации см.: Как принимали Всеобщую декларацию прав человека // Новости ООН. 2015. 21 октября. URL: <https://news.un.org/ru/audio/2015/10/1030461> (дата обращения: 22.06.2021).

Статья 2 закрепляет принцип равенства и недискриминации в отношении прав и свобод и запрещает любые различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Статья 3 гарантирует, что каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Эта статья, по большому счёту, является введением к статьям 4–21, которые провозглашают следующие гражданские и политические права:

- право на свободу от порабощения;
- право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию;
- право на признание правосубъектности;
- право на равную защиту закона;
- право на эффективное восстановление в правах в случае их нарушения;
- право на свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания;
- право на гласное рассмотрение предъявленного уголовного обвинения с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом;
- право на презумпцию невиновности и запрет обратной силы уголовного закона;
- право не подвергаться произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции или на честь и репутацию;
- право на свободу передвижения;
- право на поиск убежища;
- право на гражданство;
- право вступать в брак и основывать свою семью;
- право на владение имуществом;
- право на свободу мысли, совести и религии;
- право на свободу убеждений и их свободное выражение, включая свободу поиска, получения и распространения информации;
- право на свободу мирных собраний и ассоциаций;
- право принимать участие в управлении своей страной и иметь равный доступ к гражданской службе;
- право на свободу голосования.

Статья 22 предусматривает, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности

прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства». В этой норме есть два ключевых аспекта. Во-первых, экономические, социальные и культурные права признаются преимущественно предметом национальных усилий. Во-вторых, она указывает на ограничения их реализации, обусловленные возможностями каждого отдельного государства. Эта статья предваряет перечень экономических, социальных и культурных прав, зафиксированных в статьях 23–27 Декларации:

- право на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы;
- право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов;
- право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск;
- право на достойный жизненный уровень и социальное обеспечение в случае утраты средств к существованию;
- право матерей и младенцев на особое попечение и помощь;
- право на образование;
- право на участие в культурной жизни общества.

Статьи 28, 29 и 30 Декларации являются заключительными.

В статье 28 провозглашается, что «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены».

Статья 29 указывает на то, что у каждого имеются обязанности перед обществом, и устанавливает условия ограничения прав и свобод: введение ограничений законом, соответствие ограничений цели обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других, а также удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Кроме того, эта статья содержит положение о том, что осуществление прав и свобод не должно противоречить целям и принципам ООН.

Наконец, статья 30 подчёркивает, что никакое государство, группа лиц или отдельные лица не могут «заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации».

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

Всеобщая декларация прав человека выражена в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в связи с чем фактически носит рекомендательный характер для государств. Поэтому сразу же после принятия Декларации в 1948 году встал вопрос о необходимости разработки обязательного международного договора о правах человека, который охватывал бы предложенный Декларацией перечень основных прав и свобод. Однако в силу идеологического противостояния стран запада и советского блока принять единый договор не удалось, вместо это были приняты два пакта — МПГПП и МПЭСКП.

Оба пакта были приняты 16 декабря 1966 года. Однако необходимая для их вступления в силу ратификация 35 странами произошла на десять лет позже — в 1976 году.

Преамбула и статьи 1, 3 и 5 каждого из двух пактов являются практически идентичными. В частности, в них государства признают, что:

— неотъемлемые права вытекают из присущего человеческой личности достоинства;

— идеал свободной человеческой личности может быть осуществлён только в таких условиях, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами;

— государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека;

— каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав.

В статье 1 обоих пактов закрепляется, что все народы имеют право на самоопределение и что государства должны поощрять и уважать его.

Статья 3 в обоих случаях возлагает на государства обязанность обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами.

Статья 5 в каждом из пактов устанавливает недопустимость уничтожения, неправомерного ограничения или умаления гарантированных пактами прав.

Оба пакта по своему содержанию опираются на Всеобщую декларацию прав человека (см. выше раздел 1.2.1).

1.2.3. Первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (о рассмотрении Комитетом по правам человека сообщений о нарушении прав человека)

Первый Факультативный протокол к МПГПП (*далее* — Протокол)¹⁶ был принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и вступил в силу одновременно с самим Пактом 23 марта 1976 года.

Данный протокол устанавливает процедуру рассмотрения Комитетом по правам человека (*далее* — КПЧ, Комитет) индивидуальных сообщений (жалоб) от лиц, которые пострадали от нарушения прав, гарантированных МПГПП.

После получения сообщения КПЧ проверяет его соответствие критериям приемлемости, то есть то, что (более подробно см. *далее* раздел 3.2.3.1 главы 3):

- сообщение не является анонимным;
- сообщение не является злоупотреблением правом на представление таких сообщений;
- сообщение совместимо с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах (затрагивает гарантированные им права, касается действий государства — участника МПГПП и т. д.);
- заявитель исчерпал внутренние средства правовой защиты;
- этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

В случае если сообщение не является явно неприемлемым государством, против которого подано сообщение, получает соответствующее уведомление от КПЧ и должно в течение шести месяцев представить Комитету письменные объяснения относительно приемлемости и по существу дела.

Комитет рассматривает приемлемые жалобы на закрытых заседаниях, основываясь на тех документах и информации, которые были представлены заявителем и государством. По итогам рассмотрения он принимает решение по делу и сообщает свои соображения государству и заявителю (статья 5 Протокола).

Комитет включает в свой ежегодный доклад отчёт о рассмотрении индивидуальных сообщений, который передаётся Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет ООН (статья 6 Протокола).

¹⁶ Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. URL: <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

СССР присоединился к Протоколу на основании Постановления от 5 июля 1991 года № 2304-1¹⁷, сделав два следующих заявления:

— СССР признаёт компетенцию КПЧ принимать и рассматривать сообщения от лиц, находящихся под юрисдикцией СССР, которые касаются ситуаций или фактов, возникших после вступления в силу данного Протокола для СССР;

— СССР исходит из того, что КПЧ не будет рассматривать какие бы то ни было сообщения до тех пор, пока не удостоверится, что данный вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования и что подавшее жалобу лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты.

1.2.4. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (направленный на отмену смертной казни)

Второй Факультативный протокол к МПГПП, направленный на отмену смертной казни (*далее* — Второй протокол)¹⁸, был принят Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 1989 года. Он вступил в силу 11 июля 1991 года, набрав необходимые десять ратификаций государствами, подписавшими его.

Согласно статье 1 Второго протокола ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства — участника данного протокола, не должно быть подвергнуто смертной казни и каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции.

Российская Федерация по состоянию на 2021 год не подписала и не ратифицировала данный протокол.

¹⁷ Постановление Верховного Совета СССР от 5 июля 1991 года № 2304-1 «О присоединении СССР к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах». URL: <http://base.garant.ru/2562210/> (дата обращения: 22.06.2021).

¹⁸ Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, от 15 декабря 1989 года. URL: <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/2ndOPCCPR.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

1.3. Иные универсальные международные договоры в области прав человека

В рамках системы ООН принято множество договоров, касающихся прав человека. Тематически можно выделить международные договоры в следующих сферах¹⁹:

Гуманитарное право:

- Женевская конвенция об обращении с военнопленными;
- Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны;

- Дополнительный протокол к указанным конвенциям, касающийся защиты жертв международных вооружённых конфликтов (Протокол I);

- Дополнительный протокол к указанным конвенциям, касающийся защиты жертв немеждународных вооружённых конфликтов (Протокол II).

Предотвращение дискриминации:

- Конвенция о равном вознаграждении;

- Конвенция о дискриминации в области труда и занятий.

Брак:

- Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков.

Права коренных народов и меньшинств:

- Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни.

Национальность, безгражданство, убежище и беженцы:

- Конвенция о сокращении безгражданства;

- Конвенция о статусе апатридов;

- Конвенция о статусе беженцев.

Свобода объединений:

- Конвенция о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы;

- Конвенция о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров.

Право на труд и справедливые условия трудоустройства:

- Конвенция о политике в области занятости.

¹⁹ Неполный перечень со ссылками на тексты соответствующих договоров см.: URL: <https://www.ohchr.org/ru/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

1.4. Инструменты мягкого права

Помимо указанных в разделе 1.1 девяти основных международных договоров, существует множество так называемых инструментов мягкого права, то есть различных документов, имеющих определённое нормативное значение, однако не возлагающих на государство юридических обязательств по их выполнению.

Среди основных инструментов мягкого права в рамках ООН²⁰ можно выделить:

— декларации (например, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы²¹ — так называемая Декларация о правозащитниках, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1998 году);

— правила (например, Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних²², — так называемые Пекинские правила, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 году);

— принципы (например, Основные принципы, касающиеся роли юристов²³, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Гаване в период с 27 августа по 7 сентября 1990 года);

— планы или программы действий (например, Резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»²⁴, принятая Генеральной Ассамблеей в 2015 году).

Впоследствии, однако, они могут становиться основой для разработки и принятия соответствующих международных договоров. Так, например,

²⁰ Множество инструментов мягкого права существует, например, в сфере прав человека при отпадении правосудия.

²¹ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы от 9 декабря 1998 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

²² Минимальные стандартные правила Организации Объединённых Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), от 29 ноября 1985 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_rules.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

²³ Основные принципы, касающиеся роли юристов, принятые с 27 августа по 7 сентября 1990 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/role_lawyers.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

²⁴ Генеральная Ассамблея ООН. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция от 25 сентября 2015 года. Документ ООН A/RES/70/1. 21 октября 2015 года. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R (дата обращения: 22.06.2021).

изначально в 1992 году была принята Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений²⁵, а в 2006 году — соответствующая конвенция.

2. Система органов ООН и правозащитные механизмы ООН

Для продвижения прав человека и мониторинга за соблюдением государствами их обязательств в этой сфере в рамках ООН действует множество органов и механизмов. При этом система международной защиты продолжает развиваться.

Далее будут последовательно рассмотрены структура органов ООН и отдельно — структура её правозащитных органов и механизмов.

2.1. Структура органов ООН

Ниже представлено описание структуры органов ООН, которое не является исчерпывающим.

Система ООН состоит из самой Организации Объединённых Наций и более тридцати связанных с ней организаций. Они представляют собой программы, фонды и специализированные учреждения, которые имеют собственный членский состав, руководство и бюджет. Программы и фонды ООН финансируются за счёт добровольных, а не начисленных взносов. Специализированные учреждения являются независимыми международными организациями, финансируемыми за счёт как добровольных, так и обязательных взносов.

Главными органами самой ООН являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по Опеке, Международный Суд и Секретариат. Все они были созданы в 1945 году, в тот же год, когда была основана ООН²⁶.

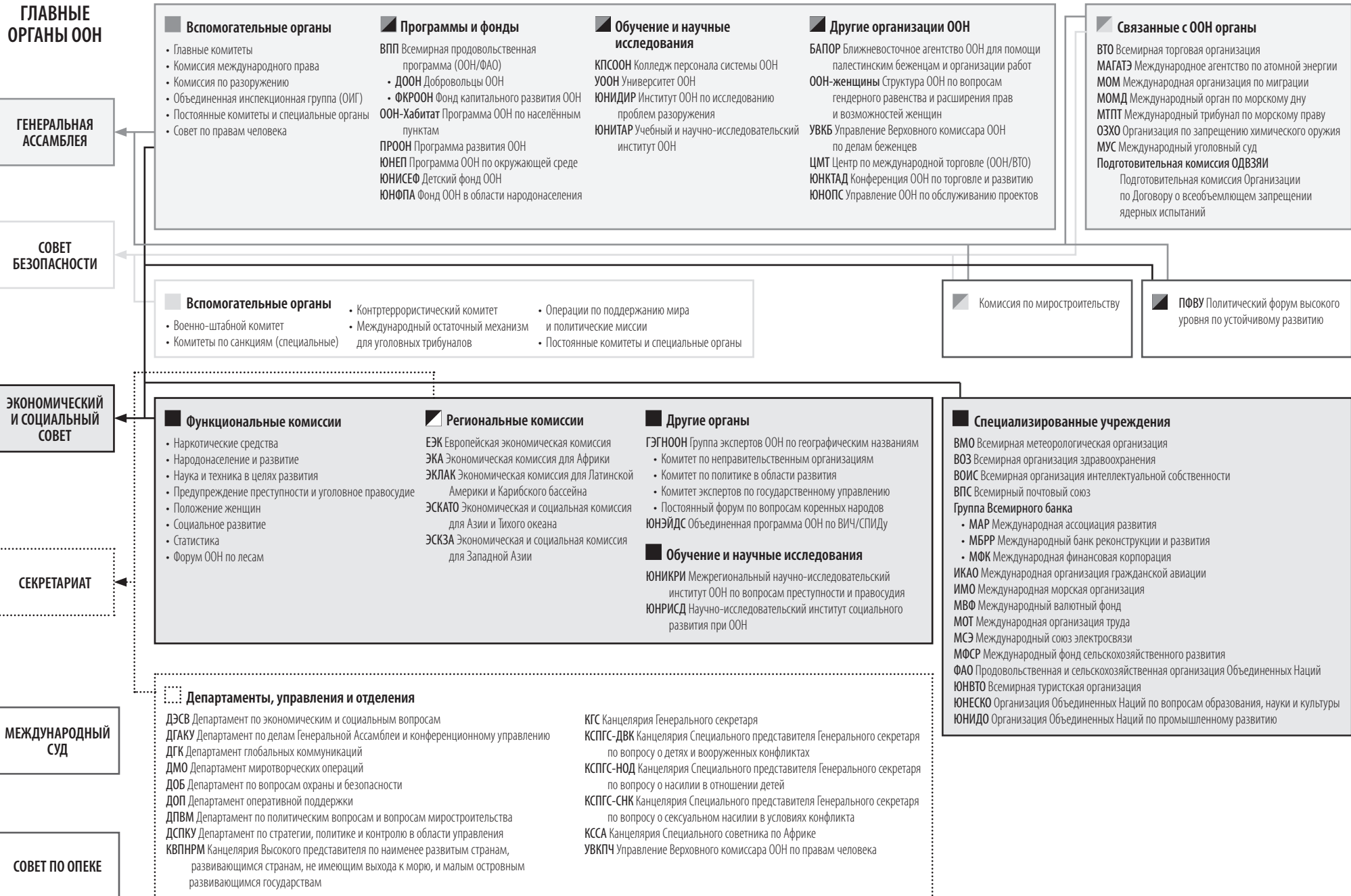
2.1.1. Генеральная Ассамблея

Генеральная Ассамблея²⁷ является главным совещательным, директивным и представительным органом ООН, состоящим из 193 государств-членов.

²⁵ Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений от 18 декабря 1992 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/enforced_disappearances.shtml (дата обращения: 22.06.2021).

²⁶ Подробнее о главных органах ООН см.: URL: <https://www.un.org/ru/about-us/main-bodies> (дата обращения: 22.06.2021).

²⁷ Подробнее о Генеральной Ассамблее ООН см.: URL: <https://www.un.org/ru/ga/> (дата обращения: 22.06.2021).



Это единственный орган ООН, в котором представлены все 193 её члена. В сентябре каждого года представители всех государств-членов собираются в зале Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке для участия в её ежегодной сессии и общих прениях.

2.1.2. Совет Безопасности

Совет Безопасности²⁸ несёт главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Он состоит из 15 членов:

- 5 постоянных членов с правом вето (Великобритания, Китай, Россия, США и Франция);
- 10 непостоянных членов, которые избираются Генеральной Ассамблеей на двухлетний срок.

Каждый член Совета Безопасности имеет один голос. В соответствии с Уставом ООН государства-члены соглашаются подчиняться решениям Совета и выполнять их. Совет Безопасности играет ведущую роль в определении наличия угрозы миру или акта агрессии. Он призывает стороны в споре урегулировать его мирным путём и рекомендует методы или условия урегулирования. В некоторых случаях Совет Безопасности может прибегать к санкциям или даже санкционировать применение силы в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

2.1.3. Экономический и Социальный Совет

Экономический и Социальный Совет²⁹ является основным органом ООН, занимающимся координацией, проведением обзора политики и разработкой рекомендаций по решению экономических, социальных и экологических вопросов. Совет также занимается осуществлением согласованных на международном уровне целей в области развития. Он является центральным механизмом взаимодействия ООН и её специализированных учреждений и отвечает за работу в экономической, социальной и экологической сферах, а также координирует и направляет работу вспомогательных органов и экспертных групп. 54 члена Совета избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года. Экономический и Социальный Совет является центральной платформой для рассмотрения и обсуждения вопросов устойчивого развития.

²⁸ Подробнее о Совете Безопасности ООН см.: URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru> (дата обращения: 22.06.2021).

²⁹ Подробнее об Экономическом и Социальном Совете ООН см.: <https://www.un.org/ecosoc/> (дата обращения: 22.06.2021).

2.1.4. Секретариат

Секретариат³⁰ — это международный персонал, работающий в учреждениях по всему миру и выполняющий разнообразную повседневную работу ООН. Он обслуживает другие главные органы ООН и осуществляет принятые ими программы и политические установки. Во главе Секретариата стоит Генеральный секретарь, который назначается Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности сроком на пять лет с возможностью переизбрания на новый срок.

2.1.5. Международный Суд

Международный Суд³¹ — это главный судебный орган ООН. Его резиденцией является Дворец мира в Гааге (Нидерланды). Суд выполняет две основные задачи: разрешение в соответствии с международным правом юридических споров, переданных ему на рассмотрение государствами, и вынесение консультативных заключений по юридическим вопросам, запрашиваемых главными органами ООН и специализированными учреждениями ООН.

2.1.6. Совет по Опек

Совет по Опек³² был учреждён в 1945 году на основании Устава ООН в качестве одного из главных органов ООН, на который была возложена задача по наблюдению за управлением подопечными территориями, попадающими под систему опеки. К 1994 году все подопечные территории достигли самоуправления или независимости либо в качестве самостоятельных государств, либо посредством объединения с соседними независимыми странами. Совет по Опек приостановил свою работу 1 ноября 1994 года. Резолюцией от 25 мая 1994 года Совет по Опек внёс в свои правила процедуры изменения, предусматривающие отмену обязательного проведения ежегодных заседаний, а также постановил, что в дальнейшем Совет будет созываться в случае необходимости — по своему решению или решению своего Председателя либо по просьбе большинства своих членов, Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности.

³⁰ Подробнее о Секретариате ООН см.: URL: <https://www.un.org/ru/about-us/secretariat> (дата обращения: 22.06.2021).

³¹ Подробнее о Международном Суде ООН см.: URL: <https://www.un.org/ru/icj/> (дата обращения: 22.06.2021).

³² Подробнее о Совете по Опек ООН см.: URL: <https://www.un.org/ru/about-us/trustee-ship-council> (дата обращения: 22.06.2021).

2.2. «Правозащитные» органы и механизмы ООН

В рамках системы ООН множество органов так или иначе занимаются вопросами и механизмами поощрения и защиты прав человека. Ниже выделим основные из них.

2.2.1. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека³³ несёт главную ответственность за поощрение и защиту прав человека.

Верховный комиссар ООН по правам человека регулярно выступает с заявлениями по вопросам прав человека в мире. Он также имеет полномочия проводить специальные расследования ситуаций в области прав человека и представлять соответствующие доклады.

2.2.2. Совет по правам человека

Совет по правам человека³⁴ был учреждён в 2006 году и заменил функционировавшую в течение 60 лет Комиссию по правам человека ООН в качестве межправительственного органа ООН, ответственного за права человека.

В состав этого органа входят 47 государств.

К компетенции Совета по правам человека относится обсуждение всех тематических вопросов и ситуаций в области прав человека, которые требуют его внимания, в течение всего года. Совет проводит сессии как минимум три раза в год (март, июнь, сентябрь).

Совет по правам человека сформировал ряд механизмов и процедур, которые призваны содействовать в его работе. Среди них следует выделить следующие:

— универсальный периодический обзор: в рамках этого механизма проводится оценка ситуаций в области прав человека в каждом из государств — членов ООН;

— Консультативный комитет: готовит для Совета экспертные заключения и проводит консультации по тематическим вопросам в области соблюдения прав человека;

³³ Подробнее об Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека см.: URL: <https://www.ohchr.org/RU/pages/home.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

³⁴ Подробнее о Совете по правам человека ООН см.: <https://www.ohchr.org/ru/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

— процедура подачи и рассмотрения жалоб: в рамках указанной процедуры частные лица и организации могут сообщить Совету о грубых и систематических нарушениях прав человека;

— специальные процедуры: часть из них создана Комиссией по правам человека, часть — Советом по правам человека. В данных процедурах задействованы специальные докладчики, специальные представители, независимые эксперты и рабочие группы. Они осуществляют мониторинг, проводят исследования, оказывают консультации, осуществляют визиты в страны и представляют открытые отчёты, касающиеся соблюдения прав человека.

Более подробно работа Совета по правам человека и его механизмов будет рассмотрена в главе 2.

2.2.3. Договорные органы ООН

Существует девять основных международных договоров в области прав человека.

Все государства — члены ООН ратифицировали как минимум один договор в области прав человека, а 80 % государств — четыре и более³⁵.

В настоящее время существует десять договорных органов. Эти органы — комитеты — были учреждены в соответствии с положениями тех договоров в области прав человека, наблюдение за исполнением которых они ведут.

Комитеты состоят из независимых экспертов. Девять из них наблюдают за исполнением государствами-участниками положений договоров ООН в области прав человека. Десятый — Подкомитет по предупреждению пыток, учреждённый в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, — следит за соблюдением прав в местах лишения свободы, находящихся в государствах-участниках.

Основными формами³⁶ работы комитетов являются:

— рассмотрение периодических докладов государств о соблюдении международного договора. Эта работа является последовательной и включает в себя следующие этапы:

- государство направляет доклад в комитет;
- некоммерческие организации изучают доклад и представляют «теневые» (альтернативные) доклады;

³⁵ Подробнее об органах ООН по правам человека см.: URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

³⁶ Подробнее о деятельности комитетов ООН см.: URL: <https://www.ohchr.org/ru/HRBodies/TVPetitions/Pages/HRTVPetitions.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

- комитет ставит перед государством перечень вопросов (англ.: *List of Issues*);
 - проводится очный диалог с делегацией государства³⁷;
 - комитет выносит заключительные замечания³⁸.
- толкование международных договоров в виде принятия так называемых замечаний общего порядка или общих рекомендаций³⁹;
- рассмотрение индивидуальных жалоб, в случае если:
- государство признало компетенцию комитета в этом отношении;
 - заявитель подал жалобу, соответствующую всем требованиям приемлемости, и, в частности, исчерпал национальные средства правовой защиты.
- рассмотрение межгосударственных споров о выполнении государством обязательств в соответствии с международным договором;
- проведение расследований, в случае если:
- государство признало компетенцию комитета в этом отношении;
 - в комитет поступила достоверная информация о явных признаках серьезных или систематических нарушений международных договоров в государстве — участнике международного договора.

Ниже представлена таблица, в которой более подробно рассмотрены вопросы деятельности договорных органов ООН и участия в ней Российской Федерации.

³⁷ См., например, видеозапись заседания в рамках сессии Комитета против пыток по рассмотрению Шестого периодического доклада Российской Федерации: URL: <https://media.un.org/en/asset/k11/k1134s00ow> (дата обращения: 22.06.2021).

³⁸ См., например, упомянутые выше документы, принятые в отношении доклада Российской Федерации в рамках 64-й сессии Комитета против пыток: CAT — Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 64th Session (23 July 2018 — 10 August 2018). URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1236&Lang=en (дата обращения: 22.06.2021).

³⁹ Подробнее о замечаниях общего порядка (общих рекомендациях) см.: URL: <https://www.ohchr.org/ru/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx> (дата обращения: 22.06.2021).

№ п/п	Комитет	Процедура индивидуальных жалоб ⁴⁰	Рассмотрение периодических докладов ⁴¹
1	Комитет по правам человека (КПЧ)	С 1 октября 1991 года	2020, 2015, 2014, 2009, 2003, 1995, 1989, 1984, 1978
2	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)	НЕТ	2022, 2017, 2011, 2003, 1997, 1987, 1984, 1982, 1981, 1980
3	Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)	С 1 октября 1991 года	2017, 2013, 2008, 2003, 1998, 1996, 1990, 1987, 1985, 1982, 1980, 1979, 1976, 1974, 1973, 1970
4	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)	С 28 июля 2004 года	2021, 2015, 2010, 2002, 1995, 1989, 1983
5	Комитет против пыток (КПП)	С 1 октября 1991 года	2022, 2018, 2014, 2012, 2006, 2002, 1996, 1989
6	Комитет по правам ребёнка (КПР)	НЕТ	2014, 2005, 1999, 1993
7	Комитет по правам инвалидов (КПИ)	НЕТ	2022, 2018
8	Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ)	Россия не подписала Конвенцию	Россия не подписала Конвенцию
9	Комитет по правам трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ)	Россия не подписала Конвенцию. Кроме того, механизм индивидуальных жалоб ещё не вступил в силу (10 государств не сделали соответствующее заявление)	Россия не подписала Конвенцию

⁴⁰ Информацию о признании процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Lang=ru (дата обращения: 22.06.2021).

⁴¹ Перечень циклов рассмотрения докладов со ссылками на документы, представленные Российской Федерацией, организациями гражданского общества и принятые соответствующим комитетом, см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=RUS&Lang=RU (дата обращения: 22.06.2021).

Глава 2

Совет по правам человека

Совет по правам человека — межправительственный орган ООН, ответственный за поощрение и защиту прав человека по всём миру. В его состав входят 47 государств.

К компетенции Совета по правам человека (*далее* — Совет) относится обсуждение всех тематических вопросов и ситуаций в области прав человека, которые требуют его внимания, в течение всего года. Сессии Совета проходят в Женеве три раза в год (четыре недели в марте, три недели в июне, три недели в сентябре).

1. Историческая справка

Совет по правам человека был создан на основании Резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи ООН⁴² 15 марта 2006 года. Ему предшествовала Комиссия по правам человека (*далее* — Комиссия), которая была создана в 1946 году.

Впервые Комиссия собралась в 1947 году, и, по сути дела, её единственной целью была подготовка проекта Всеобщей декларации прав человека. В течение следующих 20 лет (1947–1966) работа Комиссии в основном ограничивалась разработкой стандартов в области прав человека. С одной стороны, итогом этой работы стало принятие в 1966 году двух важнейших договоров — Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. С другой стороны, всё это время Комиссия не хотела брать на себя ответственность за политическую оценку ситуации с правами человека в конкретных странах, и какие-либо механизмы для реагирования на нарушения прав человека не были выработаны.

Так, ещё в 1947 году Экономический и Социальный Совет ООН принял Резолюцию № 75(V)⁴³, в которой было прямо одобрено следующее заявление Комиссии:

«Комиссия признаёт, что не имеет полномочий предпринимать какие-либо действия в отношении любых жалоб, касающихся прав человека».

⁴² Справочную информацию о Совете по правам человека см.: URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

⁴³ The Economic and Social Council (*далее* — ECOSOC). Resolution no. 75(V). UN Document E/CN.4/27. 23 October 1947. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/561096> (дата обращения: 01.07.2021).

В соответствии с положениями данной резолюции перед сессией Комиссии готовился перечень поступивших сообщений о нарушениях прав человека. Этот перечень, из которого были удалены данные заявителей, должен был быть передан членам Комиссии. Каждый заявитель уведомлялся о том, что его жалоба была получена, однако Комиссия не могла предпринять в связи с ней каких-либо действий. Государства — члены Комиссии, получив перечень поступивших жалоб, по запросу могли ознакомиться с оригиналами обращений. Государствам, которые не являлись членами Комиссии, передавалось «краткое указание на существо любого обращения о правах человека, которое прямо касается этого государства или территорий, находящихся под его юрисдикцией, без раскрытия личности автора».

Только двадцать лет спустя, в середине 1960-х годов, сложилось понимание, что необходимо искать способы реагирования на нарушения прав человека. Так, в 1965 году в Комиссию поступило значительное число индивидуальных жалоб из Южной Африки⁴⁴, которые были связаны с политикой апартеида и распространением расовой дискриминации⁴⁵, а также пытками и убийствами тех, кто выступал против этой политики. 26 октября 1966 года Генеральная Ассамблея приняла Резолюцию 2144 (XXI) А⁴⁶ по вопросу о нарушении прав человека и основных свобод, включая политику расовой дискриминации, сегрегации и апартеида во всех странах, с уделением особого внимания колониальным и другим зависимым странам и территориям. В данной резолюции отмечалось:

«Генеральная Ассамблея... глубоко озабоченная доказательством непрекращающейся практики апартеида в Южно-Африканской

⁴⁴ Seventeen frequently asked questions about United Nations Special Rapporteurs. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27en.pdf> (дата обращения: 01.07.2021).

⁴⁵ Среди законов, усиливающих привилегии белого населения и угнетение чернокожего населения, стоит выделить: Закон о местах проживания этнических групп 1951 года (на его основании чернокожие семьи стали подвергаться насильственным переселениям, а позже им было запрещено заниматься предпринимательской деятельностью); Закон о разделении мест общественного пользования 1953 года (закрепил сегрегацию в местах общественного пользования); Закон об отмене пропусков 1953 года (ограничивал свободу передвижения чернокожих); Закон о резервировании рабочих мест 1956 года (ограничивал чернокожим доступ к ряду профессий) и другие. Подробнее об этом см.: Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Третий периодический доклад Южной Африки. Документ ООН CERD/C/461/Add.3. 19 мая 2005 года. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsqaBODiGITnWWDeDBobySG1ECSzXasVgWaosXyVt2sFslZxxlgacWsXrSUzcy4yv7g4M1K7xhh%2BW10ofE7mgV3QT5iCJn%2BL2jF7VUp2nu3Y> (дата обращения: 01.07.2021).

⁴⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 26 октября 1966 года. URL: [https://undocs.org/en/A/RES/2144\(XXI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2144(XXI)) (дата обращения: 01.07.2021).

Республике и Юго-Западной Африке и практики расовой дискриминации в колониях Южная Родезия, Ангола, Мозамбик, Португальская Гвинея, Кабинда, о. Сан-Томе и о. Принсипе... предлагает Экономическому и Социальному Совету и Комиссии по правам человека как можно скорее рассмотреть пути и средства повышения способности Объединённых Наций в деле пресечения нарушения прав человека, где бы они ни происходили».

В итоге в 1967 году Комиссия учредила рабочую экспертную группу *ad hoc*, которая была призвана заниматься ситуацией в Южной Африке, а именно⁴⁷:

— расследовать обвинения в пытках и жестоком обращении с заключёнными, задержанными или лицами, находящимися под контролем полиции в Южной Африке;

— получать обращения и заслушивать свидетелей, а также использовать такие методы работы, которые могут быть подходящими;

— рекомендовать действия, которые могут быть предприняты в конкретных делах;

— представлять отчёт Комиссии по правам человека в самый ранний возможный срок.

Реакция на ситуацию в Южной Африке привела к пониманию необходимости публичного обсуждения некоторых других регионов и конкретных стран.

С этого момента Комиссия начала расширять сеть механизмов, которые должны заниматься мониторингом соблюдения государствами международных договоров в области прав человека и расследовать факты нарушений прав человека. Эти механизмы включали специальных докладчиков и рабочие группы (см. раздел 2.5), а также комиссии по расследованию и миссии по установлению фактов⁴⁸ в различных странах. В 1980-е началось формирование тематических механизмов, которые имели дело с конкретными типами нарушений прав человека без региональной привязки (пытки, насильственные исчезновения и т. д.).

В 1970 году Экономический и Социальный Совет принял Резолюцию 1503 (XLVIII)⁴⁹, которой учредил процедуру рассмотрения жалоб на нарушения прав человека. В резолюции предусматривалось, что предвари-

⁴⁷ ECOSOC. Report of the Ad Hoc Working Group of Experts set up under resolution 2 (XXIII) of the Commission on Human Rights. UN Document E/CN.4/950. 27 October 1967. URL: <https://undocs.org/E/CN.4/950> (дата обращения: 01.07.2021).

⁴⁸ Список международных комиссий по расследованию, миссий по установлению фактов см.: URL: <https://libraryresources.unog.ch/factfinding/chronolist> (дата обращения: 01.07.2021).

⁴⁹ Резолюция Экономического и Социального Совета ООН от 27 мая 1970 года. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/214705> (дата обращения: 01.07.2021).

тельным рассмотрением жалоб должна была заниматься Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, задача которой состояла в определении того, есть ли в представленных материалах «устойчивый паттерн грубых и достоверно подтверждённых нарушений прав человека», требующих внимания Комиссии по правам человека.

Комиссия по правам человека, в свою очередь, при передаче ей материалов из Подкомиссии должна была определить в отношении сложившейся ситуации следующее:

- требует ли она тщательного изучения Комиссией с предоставлением отчёта и рекомендаций Экономическому и Социальному Совету;
- может ли она быть предметом расследования комитетом *ad hoc*, назначенным Комиссией, которое должно проводиться только с явно выраженного согласия затрагиваемого государства и в постоянном сотрудничестве с этим государством на условиях, определённых соглашением с ним.

При этом согласно резолюции в отношении упомянутого выше расследования было закреплено ещё несколько ограничений. Так, оно могло проводиться только в следующих случаях:

- заявители обращались к национальным средствам защиты и исчерпали их;
- ситуация не является предметом разбирательства в рамках других механизмов ООН, специализированных агентств, региональных международных договоров или процедур, предусмотренных международным договором, участником которого является государство.

В 1990-е годы «расследовательские» функции Комиссии отошли на второй план и в её фокусе оказалась имплементация экономических, социальных и культурных прав — с акцентом на право на развитие и достаточный уровень жизни. Однако к началу 2000-х и среди государств — членов ООН, и среди неправительственных организаций стало нарастать недовольство работой Комиссии, вызванное её неэффективностью и «политизацией».

В итоге Комиссия по правам человека была упразднена 16 июня 2006 года по решению Экономического и Социального Совета в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи 60/251⁵⁰, учредившей Совет по правам человека. Из указанной резолюции следовало, что упразднение Комиссии происходит наряду с признанием необходимости «сохранения и развития ее достижений и исправления ее недостатков». За этой форму-

⁵⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 марта 2006 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/68/PDF/N0550268.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.07.2021).

лировкой фактически скрывались многочисленные накопившиеся к тому моменту претензии к Комиссии, которые должны были быть сглажены в работе нового органа — Совета по правам человека. В частности, среди таких проблемных моментов стоит выделить следующие:

1) Государства — нарушители прав человека в составе органа, отвечающего за продвижение и защиту прав человека. Этот вопрос вызывал множество дискуссий, поскольку в Комиссии в определённые периоды времени оказывались государства⁵¹, которые допускали грубые и массовые нарушения прав человека. Например, критическая ситуация с правами человека в ходе гражданской войны 1991–2002 годов (массовые убийства, похищения и др.) была предметом осуждения со стороны Комитета ООН по правам человека в 1998 году⁵². При этом Алжир был членом Комиссии непосредственно в разгар гражданской войны — в частности, в 1995–1997 годах, а также 2001–2003 годах. Аналогичным образом, в 1993–1995, 1998–2000, 2002–2007 годах членом Комиссии являлся Судан, в отношении которого Генеральная Ассамблея неоднократно в этот период принимала резолюции о положении в области прав человека и выражала «обеспокоенность последствиями продолжающегося конфликта... между правительством Судана и Народно-освободительной армией Судана для положения в области прав человека, а также несоблюдением всеми сторонами в конфликте соответствующих норм международного гуманитарного права»⁵³. Безусловно, в Совете по правам человека эта проблема полностью не исчерпала себя, однако были предприняты следующие попытки с ней справиться:

— согласно резолюции об учреждении Совета членство в Совете открыто для всех государств — членов ООН, однако были установлены критерии выбора его членов. Так, обязательно должны приниматься во внимание вклад кандидатов в дело содействия и защиты прав человека и их добровольные обязательства и обещания на этот счёт. К членам Комиссии по правам человека эти требования не предъявлялись. Кандидаты

⁵¹ Списки членов Комиссии по правам человека с 1947 по 2006 год. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CHR/Pages/Membership.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

⁵² Комитет ООН по правам человека отмечал в Заключительных замечаниях от 18 августа 1998 года в отношении Второго периодического доклада Алжира: «Комитет потрясён массовыми убийствами мужчин, женщин и детей во многих деревнях и городах. Комитет также серьёзно обеспокоен тем, что женщины стали жертвами не только убийств, но и похищений, изнасилований и жестокого насилия». CCPR/C/79/Add.95. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f79%2fAdd.95&Lang=ru (дата обращения: 01.07.2021).

⁵³ См., например: Резолюция Генеральной Ассамблеи от 28 февраля 2002 года 56/175 «Положение в области прав человека в Судане». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/56/175> (дата обращения: 01.07.2021).

в Комиссию должны были лишь заручиться поддержкой 28 членов Экономического и Социального Совета, в то время как Совет по правам человека избирается Генеральной Ассамблеей;

— соблюдение прав человека членами Совета проверяется в ходе процедуры Универсального периодического обзора (см. далее раздел 2.6) в течение срока их полномочий;

— Генеральная Ассамблея может приостановить членство в Совете какого-либо государства, в котором совершаются грубые и систематические нарушения прав человека (такой практики не существовало при деятельности Комиссии);

— члены Совета исполняют свои полномочия в течение трёх лет и не имеют права на немедленное переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий. Это должно предотвратить появление «постоянных членов» Совета, которые были характерны для Комиссии (например, Россия была таким постоянным членом Комиссии с 1947 года вплоть до её упразднения в 2006 году⁵⁴).

2) Статус и политический вес. Несмотря на то что Комиссия является, по большому счёту, автором всей архитектуры универсальной системы защиты прав человека, она изначально была создана как субсидиарный орган Экономического и Социального Совета. Это стало оказывать влияние на её восприятие государствами, особенно в конце XX века. Совет по правам человека был учреждён как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи с возможностью пересмотра и повышения его статуса в будущем вплоть до его закрепления в Уставе ООН. Хотя, конечно, статус Комиссии в принципе не являлся серьёзным препятствием для работы, предполагалось, что авторитет Генеральной Ассамблеи как единственного органа ООН, в котором представлены все государства-члены, даст Совету определённые преимущества и вес с точки зрения привлечения всемирного внимания к проблеме прав человека. Произошедшее «переименование» также имело определённое политическое и смысловое значение: хотя это не имеет ничего общего с признанием в качестве уставного органа, переименование было призвано номинально немного «приблизить» Совет по правам человека к Совету Безопасности и Экономическому и Социальному Совету.

3) Политизация работы. Эта проблема охватывала сразу несколько уровней. Во-первых, Генеральный секретарь ООН в 2005 году прямо отмечал, что государства пытаются получить членство в Комиссии «не для

⁵⁴ Списки членов Комиссии по правам человека с 1947 по 2006 год. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CHR/Pages/Membership.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

того, чтобы укреплять права человека, а для того чтобы защитить себя от критики или подвергнуть критике других»⁵⁵. Чтобы хотя бы частично справиться с этой проблемой, Совету по правам человека был придан статус вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи, которая должна избирать членов Совета, руководствуясь определёнными критериями (см. выше).

Политизация также проявлялась в самих процедурах Комиссии, которые были сугубо закрытыми и конфиденциальными. Это преподносилось как возможность построить конструктивный диалог между Комиссией, государствами и жертвами нарушений прав человека и поощрять участие государств. Однако в итоге обсуждения «за закрытыми дверями» привели к тому, что государства избегали публичного порицания, а цель продвижения защиты прав человека не достигалась. Резолюция об учреждении Совета по правам человека в этом отношении чётко оговаривает, что «методы работы Совета должны быть транспарентными, справедливыми и беспристрастными и должны обеспечивать подлинный диалог, ориентацию на достижение результатов и проведение последующих обсуждений в связи с рекомендациями и их выполнением». Кроме того, для борьбы с конфиденциальностью также была введена процедура Универсального периодического обзора, в рамках которого каждое государство делает публичный доклад и получает рекомендации государств — членов Совета.

Процедура Универсального периодического обзора также была призвана бороться и с другим аспектом «политизации» Комиссии. Этот механизм предполагает периодическое — раз в четыре с половиной года — рассмотрение доклада о ситуации с правами человека в каждом из государств — членов ООН. Комиссию достаточно часто обвиняли в предвзятости в отношении выбора государства, действия которого будут оцениваться. Дело в том, что, например, на каждой сессии Комиссии обсуждались действия Израиля в Палестино-израильском конфликте, в то время как геноцид против тутси в Руанде оставался практически без внимания. Указанный выше подход позволил нивелировать предполагаемую предвзятость Комиссии.

4) Медлительность в работе. Комиссия собиралась всего на одну сессию в год, продолжительность которой была шесть недель. При таких обстоятельствах оперативное реагирование на ситуации, требующие неотложного внимания, было невозможным, а концентрация вопросов, вы-

⁵⁵ Report of the Secretary-General. In larger freedom: towards development, security and human rights for all. UN Document A/59/2005. 21 March 2005. § 182. URL: <https://undocs.org/A/59/2005> (дата обращения: 01.07.2021).

носимых на рассмотрение, была за пределами. Сейчас Совет по правам человека проводит не менее трёх регулярных сессий в год общей продолжительностью не менее десяти недель, а также наделён правом в любое время проводить специальные сессии.

2. Порядок формирования

Членство в Совете по правам человека доступно всем государствам — членам ООН. В состав Совета входят 47 государств-членов. Они избираются большинством членов Генеральной Ассамблеи путём прямого тайного голосования.

В основе избрания членов Совета лежит принцип справедливого географического распределения, который предполагает, что отдельные группы государств имеют определённое число мест в Совете:

- группа африканских государств — 13 мест;
- азиатских государств — 13 мест;
- группа восточноевропейских государств — 6 мест;
- группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна — 8 мест;
- группа западноевропейских и других государств — 7 мест.

Члены Совета⁵⁶ исполняют свои обязанности в течение трёх лет и не имеют права на немедленное переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий. В период до 31 декабря 2021 года в Совет входят следующие государства:

Страна	Истечение срока полномочий	Страна	Истечение срока полномочий
Страны Африки:			
Буркина-Фасо	2021	Мавритания	2022
Камерун	2021	Намибия	2022
Кот-д'Ивуар	2023	Сенегал	2023
Эритрея	2021	Сомали	2021
Габон	2023	Судан	2022
Ливия	2022	Того	2021
Малави	2023		
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна:			
Аргентина	2021	Венесуэла (Боливарианская Республика)	2022
Багамские острова	2021	Куба	2023
Боливия (Многонациональное Государство)	2023	Мексика	2023
Бразилия	2022	Уругвай	2021

⁵⁶ Список членов Совета по правам человека см.: URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/Pages/CurrentMembers.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

Страна	Истечение срока полномочий	Страна	Истечение срока полномочий
Страны Азии и Тихого океана:			
Бахрейн	2021	Непал	2023
Бангладеш	2021	Пакистан	2023
Индия	2021	Узбекистан	2023
Индонезия	2022	Фиджи	2021
Китай	2023	Филиппины	2021
Республика Корея	2022	Япония	2022
Маршалловы острова	2022		
Страны Западной Европы и другие страны:			
Австрия	2021	Нидерланды	2022
Германия	2022	Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии	2023
Дания	2021		
Италия	2021	Франция	2023
Страны Восточной Европы:			
Армения	2022	Российская Федерация	2023
Болгария	2021	Украина	2023
Польша	2022	Чехия	2021

При выдвижении своих кандидатур государства представляют «добровольные обещания» в соответствии с пунктом 8 Резолюции Генеральной Ассамблеи 60/251. Так, например, Российская Федерация представила следующие «добровольные обещания»⁵⁷:

— «Россия намерена и далее расширять спектр своих международных обязательств в правозащитной сфере, учитывая их финансовые последствия и необходимость изменения внутреннего законодательства и практики»;

— «Россия продолжит конструктивное сотрудничество с договорными органами по правам человека в контексте реализации своих международных обязательств в правозащитной сфере»;

— «Россия выступает за то, чтобы в основе взаимодействия государств со специальными процедурами Совета по правам человека лежало добровольное конструктивное сотрудничество, а деятельность спецпроцедур осуществлялась в строгом соответствии с их мандатами и Кодексом поведения, принятым резолюцией 5/2 Совета по правам человека и одобренного Генеральной Ассамблеей»;

⁵⁷ Письмо Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединённых Наций от 15 июня 2013 года на имя Генерального секретаря. URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/155&referer=http://www-stage.lan.ohchr.org/en/Countries/ENACARRegion/Pages/RUIndex.aspx&Lang=R (дата обращения: 01.07.2021).

— «Российская Федерация и далее будет развивать сотрудничество с тематическими специальными процедурами Совета по правам человека с целью более полного соблюдения своих обязательств в области прав человека»;

— «Российская Федерация продолжит взаимодействие с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, поддерживая его программы и проекты в соответствии со своими приоритетами в сфере международной защиты прав человека»;

— «Российская Федерация рассматривает процедуру Универсального периодического обзора в качестве одного из ключевых инструментов международного контроля в области прав человека. Россия дважды (в 2009 и 2013 годах) прошла обзор»;

— «Россия продолжит активное сотрудничество с механизмом Универсального периодического обзора, уделяя особое внимание выполнению принятых ею рекомендаций и выступая за то, чтобы обзор носил конструктивный и деполитизированный характер»;

— «Россия активно работает на международном уровне над тем, чтобы обеспечить подлинно универсальное осуществление прав человека. Этому служит инициатива о правах человека и традиционных ценностях в Совете по правам человека. Считаю, что подчеркивание связи между традиционными ценностями и правами человека позволит укрепить признание и соблюдение последних на уровне общества»;

— «По инициативе России Совет по правам человека принимает консенсусом резолюции «Права человека и произвольное лишение гражданства» и «Целостность судебной системы». Кроме того, Россия была инициатором создания Рабочей группы по обзору Совета по правам человека, результатом которого стала резолюция Совета по правам человека 16/21, заложившая основы будущего функционирования Совета и его вспомогательных органов, а также принимала активное участие в процессе обзора статуса Совета по правам человека в рамках Генеральной Ассамблеи и голосовала в пользу принятия соответствующей резолюции»;

— «Россия будет активно участвовать в работе Совета по правам человека, внося существенный вклад в развитие его деятельности на различных направлениях поощрения и защиты прав человека».

В Совете функционирует Бюро⁵⁸, которое состоит из пяти человек: Председателя и четырёх Заместителей Председателя. Вместе они представляют пять региональных групп. Срок их полномочий составляет один год — в соответствии с однолетним циклом сессий Совета.

⁵⁸ Список членов бюро Совета по правам человека см.: URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/Pages/Bureau.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

3. Структура Совета по правам человека, его полномочия и заседания

18 июня 2007 года, год спустя после своего первого заседания, Совет по правам человека принял Резолюцию 5/1 «Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций». Этот документ определил основные процедуры, механизмы и структуры в рамках Совета.

К ним в том числе относятся **вспомогательные органы и механизмы**, которые функционируют непосредственно в рамках Совета по правам человека:

- Универсальный периодический обзор;
- Консультативный комитет;
- процедура подачи и рассмотрения жалоб.

Кроме того, Совет учредил вспомогательные экспертные механизмы. Они призваны проводить для Совета экспертизу по конкретным вопросам и организовывать форумы для диалога и сотрудничества. Эти органы занимаются исследованиями, научными консультациями, выявлением наилучших практик и ежегодно предоставляют Совету отчёт о своей работе. К ним относятся:

- Экспертный механизм по правам коренных народов;
- Экспертный механизм по праву на развитие;
- Форум по проблемам меньшинств;
- Социальный форум Совета по правам человека;
- Форум по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека;
- Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права.

Совет также учредил межправительственные рабочие группы открытого состава, которые занимаются разработкой и утверждением проектов новых правовых инструментов, а также рекомендаций об эффективной реализации существующих инструментов, а именно:

- Рабочая группа по праву на развитие;
- Межправительственная рабочая группа по осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий;
- Рабочая группа по факультативному протоколу к Конвенции о правах ребёнка;
- Специальный комитет по разработке дополнительных стандартов;
- Рабочая группа по проекту Декларации ООН об образовании и подготовке в области прав человека;

- Рабочая группа по нормативной базе для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний;
- Межправительственная рабочая группа открытого состава по проекту Декларации ООН о праве на мир;
- Межправительственная рабочая группа открытого состава по Декларации ООН о правах крестьян и других людей, работающих в сельской местности;
- Межправительственная рабочая группа открытого состава по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в аспекте прав человека.

Совет также учреждает **мандаты специальных процедур** и назначает соответствующих мандатариев (см. раздел 2.5). Они ежегодно представляют Совету отчёт по закреплённым за ними тематическим вопросам и ситуациям в странах.

4. Процедура жалоб

В соответствии с упомянутой выше Резолюцией 5/1 была установлена новая процедура рассмотрения жалоб. Она имеет своей целью реагирование Совета на систематические и достоверно подтверждённые случаи грубого нарушения прав человека и основных свобод в государствах — членах ООН.

Как и предыдущая процедура, предусмотренная Резолюцией 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета (*далее* — Процедура 1503), новая процедура носит конфиденциальный характер, но по сравнению со старой процедурой Комиссии по правам человека она была реформирована, чтобы обеспечить беспристрастность и своевременность процесса, а также его ориентированность на защиту интересов жертв нарушений.

Были учреждены две самостоятельные рабочие группы — Рабочая группа по сообщениям и Рабочая группа по ситуациям. Первая из них рассматривает письменные сообщения, а вторая доводит до сведения Совета информацию о систематических и достоверно подтверждённых грубых нарушениях прав человека и основных свобод.

Важный аспект работы этой процедуры заключается в том, что она — единственный универсальный инструмент, то есть в отличие от процедур рассмотрения жалоб договорными органами она:

- охватывает все права человека и основные свободы;
- может быть применена ко всем государствам — членам ООН независимо от того, ратифицировали ли они какой-либо конкретный международный договор или выдвинули оговорки в его отношении.

При этом важно иметь в виду, что в рамках процедуры рассмотрения жалоб не предусмотрено никаких санкций по конкретным делам. Выплаты компенсаций предполагаемым жертвам также не производятся.

4.1. Критерии приемлемости жалоб

Жалоба, поданная в рамках процедуры рассмотрения жалоб, признаётся Советом по правам человека приемлемой, если она отвечает следующим критериям:

- она оформлена в письменном виде на одном из шести официальных языков ООН (английском, арабском, испанском, китайском, русском или французском);

- она содержит максимально подробное описание относящихся к делу фактов (включая имена предполагаемых жертв, дату и место совершения нарушения, а также другие сведения), и её объём не превышает 15 страниц;

- она не имеет признаков явной политической мотивации;

- она не основана исключительно на сообщениях СМИ;

- она не рассматривается каким-либо договорным органом, в рамках другой процедуры рассмотрения жалоб Организации Объединённых Наций или аналогичной региональной процедуры в области прав человека;

- исчерпаны национальные средства правовой защиты, за исключением случаев, когда есть основания полагать, что такие средства защиты могут оказаться неэффективными или потребуют необоснованно длительного времени;

- она не содержит ненормативных или оскорбительных выражений;

- она не является анонимной.

4.2. Систематические грубые нарушения прав человека

Ни в одном документе не содержится исчерпывающее определение того, что считать «систематическим характером» или «грубым нарушением». Материалы разработки Процедуры 1503, действовавшей ранее, свидетельствуют о следующем⁵⁹:

- «систематические грубые нарушения» считаются настолько тяжкими деяниями, что «уже не могут быть отнесены исключительно к внутренней компетенции государств»;

⁵⁹ Совет по правам человека. Процедура рассмотрения жалоб. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/ComplaintProcedurebooklet_r.pdf (дата обращения: 01.07.2021).

— термин «грубые нарушения» относится и к нарушениям гражданских, политических, социальных и культурных прав, совершаемых в любой точке мира и при любых обстоятельствах, в том числе в условиях вооружённого конфликта и нарушений норм международного гуманитарного права или угрозы миру;

— жертвами таких «систематических и достоверно подтверждённых грубых нарушений прав человека», как правило, оказываются несколько человек;

— особо бесчеловечные и унижающие достоинство нарушения прав человека происходят в очень короткий промежуток времени.

Обычно под эту процедуру попадают такие утверждения о ситуации с правами человека, которые касаются, например, массовых внесудебных казней, принудительного выселения, расовой сегрегации и т. п.

4.3. Кто может подать жалобу

Процедура рассмотрения жалоб затрагивает сообщения, представляемые:

- отдельными лицами;
- группами лиц;
- неправительственными организациями, которые утверждают, что стали жертвами нарушений прав человека или владеют надёжной информацией о таких нарушениях.

4.4. Конфиденциальность процедуры

Конфиденциальность охватывает несколько аспектов:

— все материалы, представляемые заявителем и соответствующим государством, равно как и информация, касающаяся различных этапов хода рассмотрения жалобы, не подлежат огласке, если Совет не примет иного решения. Это касается в том числе и ситуаций, рассмотрение которых было прекращено. Совет дважды принимал решение перейти к открытому обсуждению вопроса: в 2006 году по делу против Кыргызстана и в 2012 году по делу против Эритреи;

— заявители могут обратиться с просьбой не раскрывать их личные данные государству, против которого подана жалоба;

— эти правила не препятствуют заявителю в раскрытии информации о том, что его жалоба направлена в Совет правам человека в соответствии с процедурой рассмотрения жалоб.

4.5. Этапы процедуры

Процедура рассмотрения жалоб предусматривает четыре этапа.

На первом этапе осуществляется первоначальная проверка Председателем Рабочей группы по сообщениям вместе с секретариатом. Если жалоба соответствует критериям приемлемости, она направляется соответствующему государству с просьбой представить его мнение по поводу утверждений о нарушениях прав человека.

Второй этап непосредственно связан с Рабочей группой по сообщениям, которая проводит две сессии в год. Она принимает решения о приемлемости конкретных жалоб и оценивает по существу утверждения о систематических и грубых нарушениях прав человека на основании самой жалобы и в сочетании с другими жалобами. Рабочая группа по сообщениям может принять следующие решения:

- отклонить жалобу, если она не отвечает критериям приемлемости в соответствии с Резолюцией Совета 5/1;

- держать ситуацию под контролем и обратиться к соответствующему государству и/или заявителю с просьбой предоставить дополнительные сведения;

- передать материалы по всем приемлемым сообщениям и рекомендации по ним в Рабочую группу по ситуациям.

Третий этап связан с Рабочей группой по ситуациям. Она состоит из пяти представителей государств — членов Совета по правам человека от каждой из региональных групп. Рабочая группа по ситуациям проводит сессии два раза в год и должна на основе информации и рекомендаций, полученных от Рабочей группы по сообщениям, представить Совету доклад о систематических и достоверно подтверждённых грубых нарушениях прав человека и основных свобод со своими рекомендациями.

На сессии Рабочая группа по ситуациям может принять следующие решения:

- прекратить рассмотрение конкретной ситуации;

- держать ситуацию под контролем для её последующего рассмотрения или запроса дополнительной информации;

- передать материалы по ситуации на рассмотрение Совета по правам человека, если сообщение содержит сведения о систематических и достоверно подтверждённых грубых нарушениях прав человека и основных свобод.

Четвёртый этап связан с Советом по правам человека. По умолчанию, если Совет не примет иного решения, он изучает доклады Рабочей группы по ситуациям в режиме конфиденциальности. По итогам рассмотрения докладов Совет может вынести следующие решения:

- прекратить рассмотрение конкретной ситуации, если нет оснований для дальнейшего рассмотрения или принятия мер по ней;
- держать ситуацию под контролем и обратиться к соответствующему государству с просьбой предоставить дополнительную информацию в течение разумного срока;
- держать ситуацию под контролем и назначить независимого высококвалифицированного эксперта для наблюдения за ней и представления доклада Совету;
- прекратить изучение конкретного вопроса в рамках конфиденциальной процедуры рассмотрения жалоб и приступить к открытому его рассмотрению;
- рекомендовать Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека оказать техническое содействие соответствующему государству, помощь в укреплении его потенциала или консультативные услуги.

4.6. Рассмотренные жалобы с 2006 года

С начала своей работы в 2006 году Совет по правам человека рассматривал ситуации с соблюдением прав человека в таких государствах, как Демократическая Республика Конго, Ирак, Камерун, Кыргызстан, Туркменистан, Эритрея и другие⁶⁰.

5. Специальные процедуры Совета по правам человека

Специальные процедуры Совета по правам человека осуществляются независимыми экспертами в области прав человека. Они призваны информировать и консультировать Совет по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определённых странах. Независимые эксперты избираются сроком на три года с последующей возможностью переизбраться ещё на один срок. Работа экспертов не оплачивается.

К их полномочиям относятся:

- страновые визиты⁶¹;

⁶⁰ Список дел, рассмотренных с момента создания процедуры жалоб. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/SituationsConsideredUnderComplaintProcedures.pdf> (дата обращения: 01.07.2021).

⁶¹ Органы ООН по правам человека. Специальные процедуры. Посещение стран и другие визиты специальных процедур. URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

- реагирование на случаи нарушений прав человека путём направления государствам или другим лицам сообщений с вопросами и рекомендациями⁶²;
- проведение ежегодных тематических исследований, сбор информации от заинтересованных сторон и экспертные консультации⁶³;
- содействие разработке международных стандартов в области прав человека⁶⁴ и другое.

5.1. Перечень специальных процедур

Всего учреждено и функционирует 44 тематических мандата специальных процедур. В таблице ниже они представлены в хронологическом порядке их учреждения⁶⁵, который отражает то, в какой момент соответствующий вопрос получал внимание Комиссии по правам человека, а впоследствии — Совета по правам человека:

№ п/п	Должность/мандат	Мандат впервые учреждён	Последнее продление мандата	Контакт
1	Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям	1980	2020	wgeid@ohchr.org
2	Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях	1982	2020	eje@ohchr.org
3	Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания	1985	2020	sr-torture@ohchr.org
4	Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений	1986	2019	freedomofreligion@ohchr.org
5	Специальный докладчик по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии	1990	2020	sr-saleofchildren@ohchr.org
6	Рабочая группа по произвольным задержаниям	1991	2019	wgad@ohchr.org
7	Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма	1993	2020	racism@ohchr.org

⁶² Органы ООН по правам человека. Специальные процедуры. Что такое сообщения? URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

⁶³ Органы ООН по правам человека. Специальные процедуры. Доклады и запросы соответствующих материалов. URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Consultations-calls-for-input-reports.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

⁶⁴ Органы ООН по правам человека. Специальные процедуры. Установление стандартов в области прав человека. URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Humanrightsstandardsetting.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

⁶⁵ Список тематических мандатов см.: URL: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=ru> (дата обращения: 01.07.2021).

№ п/п	Должность/мандат	Мандат впервые учреждён	Последнее продление мандата	Контакт
8	Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение	1993	2020	freedex@ohchr.org
9	Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях	1994	2019	vaw@ohchr.org
10	Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов	1994	2020	srindependencej@ohchr.org
11	Специальный докладчик по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов	1995	2020	srtoxicwaste@ohchr.org
12	Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека	1998	2020	srextrempoverty@ohchr.org
13	Специальный докладчик по вопросу о праве на образование	1998	2020	sreducation@ohchr.org
14	Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов	1999	2020	migrant@ohchr.org
15	Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав	2000	2020	ieforeigndebt@ohchr.org
16	Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте	2000	2020	srhousing@ohchr.org
17	Специальный докладчик по вопросу о праве на питание	2000	2019	srfood@ohchr.org
18	Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников	2000	2020	defenders@ohchr.org
19	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов	2001	2019	indigenous@ohchr.org
20	Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья	2002	2019	srhealth@ohchr.org
21	Рабочая группа экспертов по проблеме лиц африканского происхождения	2002	2017	africandescent@ohchr.org
22	Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещённых лиц	2004	2019	idp@ohchr.org
23	Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми	2004	2020	srtrafficking@ohchr.org
24	Независимый эксперт по вопросу о правах человека и международной солидарности	2005	2020	iesolidarity@ohchr.org
25	Специальный докладчик по вопросам меньшинств	2005	2020	minorityissues@ohchr.org
26	Рабочая группа по вопросу об использовании наёмников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение	2005	2019	mercenaryes@ohchr.org
27	Специальный докладчик по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом	2005	2019	srct@ohchr.org

№ п/п	Должность/мандат	Мандат впервые учреждён	Последнее продление мандата	Контакт
28	Независимый докладчик по вопросу о современных формах рабства	2007	2019	srsavery@ohchr.org
29	Специальный докладчик по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги	2008	2019	srwatsan@ohchr.org
30	Специальный докладчик по вопросу о правах человека и международной солидарности	2009	2021	srculturalrights@ohchr.org
31	Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек	2010	2019	wgdiscriminationwomen@ohchr.org
32	Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций	2010	2019	freeassembly@ohchr.org
33	Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях	2011	2020	wg-business@ohchr.org
34	Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений	2011	2020	srtruth@ohchr.org
35	Независимый эксперт по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка	2011	2020	ie-internationalorder@ohchr.org
36	Специальный докладчик по вопросу об обязательствах в области прав человека, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды	2012	2021	srenvironment@ohchr.org
37	Независимый эксперт по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилых людей	2013	2019	olderpersons@ohchr.org
38	Специальный докладчик по правам инвалидов	2014	2020	sr.disability@ohchr.org
39	Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека	2014	2020	ucm@ohchr.org
40	Независимый эксперт по вопросу об осуществлении прав человека лицами, страдающими альбинизмом	2015	2021	albinism@ohchr.org
41	Специальный докладчик по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни	2015	2021	srprivacy@ohchr.org
42	Специальный докладчик по вопросу о праве на развитие	2016	2019	srdevelopment@ohchr.org
43	Независимый эксперт по вопросу о защите от насилия и дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности	2016	2019	ie-sogi@ohchr.org
44	Специальный докладчик по вопросу о ликвидации дискриминации в отношении лиц, затронутых лепрой, и членов их семей	2017	2020	srleprosy@ohchr.org

Кроме того, Комиссией и Советом по правам человека были учреждены так называемые страновые мандаты, которые фокусируются не на конкретной теме, а на соблюдении прав человека в отдельном государстве, где имеются признаки грубых и систематических нарушений прав человека. Ниже перечень специальных процедур представлен также в хронологическом порядке их учреждения.

№ п/п	Должность/мандат	Мандат впервые учреждён	Последнее продление мандата	Контакт
1	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме	1992	2021	sr-myanmar@ohchr.org
2	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже	1993	2019	srcambodia@ohchr.org
3	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года	1993	Мандат учреждён «до прекращения Израильской оккупации»	sropt@ohchr.org
4	Назначенный Генеральным секретарём независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Сомали	1993	2020	ie-somalia@ohchr.org
5	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике	2004	2020	hr-dprk@ohchr.org
6	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Исламской Республике Иран	2011	2021	sr-iran@ohchr.org
7	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Сирийской Арабской Республике	2011	Мандат начнёт работу после окончания работы комиссии по расследованию	srsyria@ohchr.org
8	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси	2012	2020	sr-belarus@ohchr.org
9	Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Эритрее	2012	2020	sr-eritrea@ohchr.org
10	Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Мали	2013	2021	ie-mali@ohchr.org
11	Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Центральноафриканской Республике	2013	2020	ie-car@ohchr.org

5.2. Где искать информацию о работе специальных докладчиков

У каждого специального докладчика есть сайт в сети Интернет, на котором можно получить информацию о том, какие вопросы в настоящий момент находятся в фокусе его работы.

Кроме того, существует общая база данных специальных докладчиков, куда загружаются материалы по сообщениям, которые были приняты докладчиками и направлены тому или иному государству⁶⁶.

Например, Российская Федерация коммуницировала со специальными докладчиками в 120 случаях, включая, например, вопросы участия российских частных военных организаций в военных действиях в ЦАР⁶⁷; за-

⁶⁶ База данных решений договорных органов ООН. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments> (дата обращения: 01.07.2021).

⁶⁷ Текст сообщения см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26305> (дата обращения: 01.07.2021).

держания, суда и заключения Алексея Навального⁶⁸; подавления протестов⁶⁹ и другие.

5.3. Сообщения специальных докладчиков

Сообщения специальных докладчиков представляют собой письма в адрес различных субъектов: правительств, межправительственных организаций, коммерческих и других организаций. В них докладчики сообщают о полученных ими сведениях о нарушениях прав человека, например о:

- совершённых в прошлом нарушениях прав человека (обвинительные сообщения);
- происходящих в настоящий момент или потенциальных нарушениях прав человека (срочные обращения);
- несоответствии законопроектов, законодательства, политики или практики международному праву и стандартам в области прав человека.

В этих письмах эксперты описывают конкретные ситуации и просят дать по ним объяснения.

Информацию о нарушении прав человека специальные докладчики получают посредством рассмотрения жалоб. Жалобу могут подать:

- частное лицо или группа лиц;
- общественная организация;
- межправительственная организация;
- правозащитная организация.

Особенность рассмотрения жалоб в рамках специальных процедур заключается в том, что, как и в случае с процедурой рассмотрения жалоб в Совете по правам человека, она не рассматривается в контексте квазисудебной процедуры, а процесс рассмотрения основан на дипломатическом взаимодействии. У специальных докладчиков нет полномочий для обеспечения выполнения их рекомендаций, и они не могут присудить заявителю компенсацию.

5.4. Россия и специальные докладчики. Роль СМИ

Российская Федерация в целом поддерживает коммуникацию в рамках специальных процедур Совета по правам человека. Тем не менее есть и некоторые сложности, например:

⁶⁸ Текст сообщения см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26305> (дата обращения: 01.07.2021).

⁶⁹ Текст сообщения см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26022> (дата обращения: 01.07.2021).

— Россия категорически не признаёт мандат независимого эксперта по вопросу о защите от насилия и дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности и отказывается сотрудничать с ним⁷⁰;

— по ряду острых вопросов Российская Федерация игнорирует сообщения специальных докладчиков. Согласно базе данных специальных процедур это происходило, например, с сообщениями по делу Олега Сенцова⁷¹ в 2018 году, по вопросу репрессий в отношении представителей ЛГБТ-сообщества в Чечне в 2019 году и другим вопросам;

— ввиду отсутствия механизмов контроля и принуждения у специальных докладчиков Российская Федерация может отвечать на поставленные ими вопросы сугубо формально, ограничиваясь предложением собственного видения ситуации. Так было, например, в следующих случаях:

- в связи с делом Надежды Толоконниковой о рабских условиях труда в исправительной колонии Российская Федерация направляла ответы о том, что в колонии соблюдаются нормы охраны труда, в ноябре⁷² и декабре⁷³ 2013 года, однако уголовное дело в отношении начальника колонии было возбуждено только спустя несколько лет после продолжающихся жалоб освободившихся женщин;
- в деле о «праве вернуться домой», связанном с возможностью возвращения на прежнее место жительства потомков жертв политических репрессий, Россия также не выразила намерения сотрудничать. Так, после вынесенного в пользу заявительниц постановления Конституционного Суда России Минстрой России разработал законопроект, полностью игнорирующий предписания суда. Ситуация стала предметом обращения к специальным докладчикам по вопросу о достаточном жилище и по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений. Они направили в адрес Российской Федерации сообщение⁷⁴, в котором предложили, в частности, обеспечить скорейшую компен-

⁷⁰ В ООН провалилась попытка заблокировать работу уполномоченного по правам секс-меньшинств // ТАСС. 22 ноября 2016 года. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panogama/3802023> (дата обращения: 01.07.2021).

⁷¹ Текст ответа Российской Федерации см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=31647> (дата обращения: 01.07.2021).

⁷² Текст ответа Российской Федерации см.: Ibid.

⁷³ Текст ответа Российской Федерации см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=31648> (дата обращения: 01.07.2021).

⁷⁴ Текст сообщения см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25525> (дата обращения: 01.07.2021).

сацию жертвам нарушений прав человека. В ответ Россия указала⁷⁵, что подобное обращение «составляет вмешательство во внутренние дела государства», а публикация пресс-релиза о сообщении до получения ответа государства показывает «недостаточную заинтересованность в объективном, сбалансированном и справедливом рассмотрении вопроса».

6. Универсальный периодический обзор

Универсальный периодический обзор (*далее* — УПО) — это механизм Совета по правам человека, в рамках которого проводятся регулярные обзоры выполнения 193 государствами — членами ООН обязательств в области прав человека.

6.1. Цели УПО

УПО был создан для обеспечения равных условий для всех государств при оценке их ситуации в области прав человека. Этот механизм даёт возможность каждому государству рассказать о том, как обстоят дела с соблюдением прав человека и какие действия оно предпринимает для их продвижения и защиты. Создание УПО было своеобразным ответом на критику в адрес Комиссии по правам человека, которую обвиняли в избирательности при выборе государств для проведения оценки и выдвижения рекомендаций (см. раздел 2.1).

6.2. Как проводится УПО

Обзор проводится на основе ряда документов и материалов, к которым относятся:

- национальный доклад, то есть информация от соответствующего государства;
- доклады специальных процедур, договорных органов по правам человека и других структур ООН;
- информация от других заинтересованных сторон, в том числе неправительственных организаций и национальных правозащитных учреждений (в случае Российской Федерации — от Уполномоченного по правам человека).

⁷⁵ Текст ответа Российской Федерации см.: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35602> (дата обращения: 01.07.2021).

Обзор проводится Рабочей группой УПО, состоящей из 47 членов Совета; однако любое государство — член ООН может участвовать в рассмотрении национального доклада.

В утверждённый момент происходит трёхчасовой так называемый интерактивный диалог между рассматриваемым государством, государствами — членами Совета и государствами-наблюдателями. Во время такого диалога любое государство — член ООН может задать вопросы, высказать свои заключения и/или рекомендации в адрес рассматриваемого государства.

Цикл УПО, то есть периодичность представления и рассмотрения национальных докладов, составляет четыре с половиной года.

6.3. Как принимается итоговый документ по результатам УПО

Рабочая группа УПО действует в предельно сжатые сроки из-за количества стран, проходящих процедуру обзора. Так, на рассмотрение и принятие каждого итогового документа отводится не более 30 минут в течение 48 часов после проведения обзора.

Каждому государству даётся возможность указать на своё согласие или несогласие с заключениями и рекомендациями итогового документа. В итоговом документе отмечаются как рекомендации, с которыми рассматриваемое государство согласилось, так и рекомендации, с которыми государство не согласилось. После этого государствам предоставляются две недели для внесения редакторских изменений в свои заявления.

После того как Рабочая группа рассмотрела материалы в отношении государства, все доклады передаются в Совет по правам человека, который рассматривает и утверждает документы на своей очередной сессии. Перед утверждением каждого итогового документа государству, в отношении которого проводится обзор, предоставляется возможность представить ответы на вопросы или темы, которые не были должным образом затронуты в ходе интерактивного диалога на сессии Рабочей группы, а также ответить на рекомендации государств, предложенные во время обзора.

6.4. Меры по итогам УПО

За выполнение рекомендаций по результатам УПО несут ответственность в первую очередь рассматриваемые государства. Однако гарантией выполнения хотя бы части рекомендаций является, по сути дела, только то, что во время второго цикла УПО государство должно будет предоставить информацию о принятых мерах.

За отсутствие сотрудничества с УПО — то есть за отказ от представления периодического национального доклада — каких-либо санкций также не предусмотрено. Совет может лишь «призывать государство... возобновить сотрудничество с механизмом универсального периодического обзора» и переносить сроки рассмотрения доклада в надежде, что государство его представит⁷⁶.

6.5. Россия и УПО. Роль НКО и СМИ

Совет по правам человека делает доступной информацию по каждой отдельной стране. Так, у Российской Федерации есть своя страница⁷⁷ на сайте Совета со сведениями по всем циклам УПО, представленным и принятым документам.

Россия проходила циклы УПО в 2009 году (первый цикл), 2013 году (второй цикл) и 2018 году (третий цикл). В следующий раз Россия будет проходить УПО в 2023 году.

В Интернете, в частности, можно найти национальный доклад⁷⁸, свод информации от органов и механизмов ООН⁷⁹, а также резюме «альтернативных докладов»⁸⁰ — то есть информацию от неправительственных организаций и Уполномоченного по правам человека.

Самый важный документ УПО — это доклад Рабочей группы⁸¹, который также является общедоступным и представляет интерес с точки зрения зафиксированных рекомендаций.

⁷⁶ Доклад Совета по правам человека о работе его седьмого организационного совещания. Документ ООН А/НRC/OM/7/1. 4 апреля 2013 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/127/16/PDF/G1312716.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.07.2021).

⁷⁷ Материалы Универсального периодического обзора по России см.: URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/RUIndex.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

⁷⁸ Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Документ ООН А/НRC/WG.6/30/RUS/1. 1 марта 2018 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/053/69/PDF/G1805369.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.07.2021).

⁷⁹ Подборка информации по Российской Федерации. Документ ООН А/НRC/WG.6/30/RUS/2. 19 марта 2018 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/066/84/PDF/G1806684.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.07.2021).

⁸⁰ Резюме материалов, представленных заинтересованными сторонами по Российской Федерации. Документ ООН А/НRC/WG.6/30/RUS/3. 9 марта 2018 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/059/96/PDF/G1805996.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.07.2021).

⁸¹ Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Российская Федерация. Документ ООН А/НRC/39/13. 12 июня 2018 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/212/11/PDF/G1821211.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.07.2021).

Так, например, в рамках УПО в 2018 году Россия полностью отклонила рекомендации, касающиеся территории Крыма и Донбасса, а также регионов Абхазии и Цхинвала (пункт 148 доклада Рабочей группы).

Ещё 309 рекомендаций были приняты Российской Федерацией для изучения и должны быть отражены в следующем национальном докладе в рамках УПО, включая, например, завершение работы над законом о профилактике семейно-бытового насилия, отмену законов об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях», обеспечение свободы собраний и другие.

Предполагается, что независимые неправительственные организации и СМИ могут осуществлять общественный контроль за выполнением этих рекомендаций путём направления уполномоченным органам предложений по их реализации, а также освещения хода имплементации рекомендаций. Тем не менее многое зависит от внутривластной ситуации и готовности властей сотрудничать с НКО и СМИ.

Глава 3

Комитет по правам человека

1. Краткая историческая справка о принятии Международного пакта о гражданских и политических правах и факультативных протоколов к нему

История создания Международного пакта о гражданских и политических правах (*далее* — Пакт) берёт своё начало с возникших после окончания Второй мировой войны горячих международных дебатов о необходимости более пристального внимания со стороны государств к проблеме прав человека. С принятием Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека⁸², а также с созданием Комиссии по правам человека⁸³ в международных отношениях постепенно начинает укореняться идея об ответственности государств перед международным сообществом за соблюдение прав человека, в связи с чем контроль за обеспечением прав человека перестаёт рассматриваться как вмешательство во внутренние дела государства.

В этот же период начинается разработка комплекса документов, который в будущем получит название «Международный билль о правах человека». На сегодняшний день в него входят:

- Всеобщая декларация прав человека;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Международный пакт о гражданских и политических правах.

Комиссия по правам человека закончила подготовку первого проекта пактов в 1954 году, но потребовалось ещё двенадцать лет, в течение которых данные документы существенно дорабатывались, до того как они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН. Это произошло 16 декабря 1966 года⁸⁴. Пакты были приняты консенсусом. Это значит, что ни одно из государств, принимавших участие в голосовании, не возразило против их принятия.

⁸² Принято считать, что Всеобщая декларация прав человека была принята консенсусом и ни одно из 58 государств — членов ООН (на дату принятия декларации) не проголосовало против. Это действительно так, но необходимо отметить, что 8 государств из этого списка (Белорусская ССР, СССР, Польша, Чехословакия, Саудовская Аравия, Украинская ССР, ЮАР и Югославия) воздержались от голосования, а Гондурас и Йемен не голосовали вовсе.

⁸³ В настоящее время упразднена и заменена Советом по правам человека. Подробнее см. в главе 2.

⁸⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/2200\(XXI\)](https://undocs.org/ru/A/RES/2200(XXI)) (дата обращения: 29.06.2021).

Международный пакт о гражданских и политических правах вступил в силу 23 марта 1976 года. Советский Союз присоединился к Пакту, подписав его 18 марта 1968 года и ратифицировав 16 октября 1973 года. Россия является участницей этого международного договора как преемница СССР⁸⁵. Участниками Пакта являются 173 государства мира, включая Россию, что делает его одним из наиболее широко признанных международно-правовых инструментов в сфере прав человека.

Генеральная Ассамблея приняла два факультативных протокола к Пакту. Голосование за Первый факультативный протокол происходило одновременно с принятием Пакта. Этот протокол предусматривает возможность рассмотрения индивидуальных обращений, связанных с нарушениями прав человека государством-участником, ратифицировавшим данный протокол. Органом, уполномоченным рассматривать такие обращения, стал Комитет по правам человека (*далее* — КПЧ, Комитет).

Первый протокол на сегодняшний день является обязательным для 116 государств мира, и, соответственно, КПЧ уполномочен рассматривать индивидуальные обращения против всех этих государств. СССР ратифицировал документ 1 октября 1991 года и признал юрисдикцию Комитета в отношении рассмотрения сообщений о нарушениях прав человека, произошедших после этой даты.

Второй факультативный протокол, принятый 15 декабря 1989 года, вступил в силу 11 июля 1991 года. Тем не менее далеко не все государства мира готовы его ратифицировать, поскольку он посвящён полной и безоговорочной отмене смертной казни. Лишь 88 стран признали обязательность этого международного договора. Россия данный протокол не признаёт, и, следовательно, для неё он не имеет юридической силы.

2. Обзор Международного пакта о гражданских и политических правах

Пакт предоставляет Комитету полномочия устанавливать нарушение предусмотренных Пактом прав на основании рассмотренных докладов государств, межгосударственных жалоб⁸⁶ и индивидуальных сообщений. Из четырёх правозащитных механизмов ООН, доступных российским гражданам, предметная компетенция КПЧ является наиболее широкой. Тем не менее необходимо заметить, что далеко не все права охраняются Пактом и далеко не всегда удаётся расширительно истолковать его положения

⁸⁵ В соответствии со статьёй 67.1 Конституции и пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

⁸⁶ Это полномочие КПЧ признали менее 50 государств мира, и до настоящего времени ни одной жалобы подобного рода в Комитет не поступало.

для их применения к правам, которые Пактом явно не гарантированы. Например, юрисдикция Комитета не распространяется на охрану права собственности и права на убежище в их чистом виде. Указать на нарушение этих прав возможно лишь в совокупности с другими нарушениями, например дискриминацией. Не охраняется Пактом и право на отказ от военной службы по соображениям совести, а также ряд процессуальных прав, в том числе право на гражданское судопроизводство в разумный срок.

По своему содержанию Пакт является достаточно объёмным документом: шесть его разделов включают в себя 53 статьи. Первый факультативный протокол состоит из 14 статей и вместе с Правилами процедуры Комитета по правам человека представляет собой своего рода процессуальный кодекс по рассмотрению индивидуальных сообщений в КПЧ.

Интересен подход составителей Пакта к его начальным формулировкам. Частично основанная на содержании преамбулы Всеобщей декларации прав человека преамбула Международного пакта о гражданских и политических правах слово в слово соответствует тексту преамбулы Пакта об экономических и социальных правах. Это сделано не случайно.

Во-первых, ещё в 1950 году Генеральная Ассамблея постановила, что международный пакт о правах человека «должен быть выработан на основе принципов Всеобщей декларации прав человека и в духе этих принципов»⁸⁷. Кроме того, Всеобщая декларация прав человека, несмотря на её широкое признание государствами, формально не является юридически обязательным документом. Помимо этого, составители международных договоров нередко стремятся включить в них уже проработанные формулировки, изложенные в декларациях, меморандумах, резолюциях и других инструментах так называемого мягкого права. Это существенно упрощает процедуру согласования текстов и ратификации международных договоров государствами, зачастую имеющими полярные политические позиции. В данном случае, повторяя положения политической декларации, Пакт заложил прочный фундамент для дальнейшего развития прав человека и принятия последующих документов в этой сфере.

Во-вторых, Генеральная Ассамблея указала на то, что пользование гражданскими и политическими правами и обладание экономическими, социальными и культурными правами «связаны между собой и взаимобусловлены»⁸⁸. В этой связи, следуя содержанию Всеобщей декларации прав человека, текст Пакта открывается идеей о том, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и не-

⁸⁷ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1950 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/421%28V%29> (дата обращения: 29.06.2021).

⁸⁸ Там же.

отъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». При этом в качестве неотъемлемого условия для реализации идеала свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, преамбула указывает на необходимость создания таких условий, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами.

Первая часть Пакта, состоящая всего из одной статьи, посвящена праву народов на самоопределение как основе для реализации всех прочих прав и отражает волну борьбы за эти права, которая проходила особенно бурно в середине прошлого века — накануне и в период разработки пактов.

Вторая часть Пакта (статьи 2–5) предусматривает принципы применения положений Пакта государствами. Прежде всего вводится запрет дискриминации с возложением на участников Пакта обязанности применять его положения ко всем «без какого-либо различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» (пункт 1 статьи 2). Принцип запрета дискриминации пронизывает все положения Пакта и повторяется в ряде последующих статей, посвящённых защите конкретных прав. Например, статья 3 Пакта требует равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными Пактом, а статья 26 обязывает государства установить запрет дискриминации во внутреннем законодательстве, наделяя всех лиц равной и эффективной защитой от дискриминации.

Важной является предусмотренная пунктом 2 статьи 2 Пакта обязанность государств обеспечить принятие всех необходимых процедур, предназначенных для реализации положений Пакта в национальном законодательстве. Пункт 3 этой же статьи обязывает государства предусмотреть эффективные средства правовой защиты прав и свобод, признаваемых Пактом. Эта норма приобретает особую значимость в контексте рассмотрения индивидуальных жалоб и исполнения решений КПЧ, устанавливающих факт нарушения Пакта государством-ответчиком.

Возможность отступления от положений Пакта во время чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, предусмотрена в статье 4 Пакта. При этом ни в коем случае не может быть приостановлено действие статей Пакта, которые:

- гарантируют право на жизнь;
- запрещают пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание;

- устанавливают запрет рабства и подневольного состояния;
 - запрещают лишение свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства;
 - предусматривают фундаментальные уголовно-правовые принципы: привлечение к уголовной ответственности и назначение наказания на основании закона, действующего в момент совершения преступления, и обратную силу мягкого уголовного закона;
 - признают правосубъектность каждого человека, где бы он ни находился;
 - закрепляют право на свободу мысли, совести и религии.
- Третья часть Пакта (статьи 6–27) содержит перечень охраняемых прав и свобод. Их полный перечень приведён в таблице.

Гражданские и политические права и свободы, охраняемые Пактом

Статья	Охраняемые права и свободы
6	Право на жизнь; смертная казнь только за самые тяжкие преступления; право на помилование или смягчение приговора.
7	Запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; запрет проведения медицинских или научных опытов над человеком без его согласия.
8	Запрет рабства, подневольного состояния, работорговли, принудительного и обязательного труда.
9	Право на свободу и личную неприкосновенность; запрет произвольных арестов или содержания под стражей; гарантии лицам, подвергнутым аресту или содержащимся под стражей.
10	Право лиц, лишённых свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности; раздельное содержание заключённых.
11	Запрет лишения свободы за неспособность выполнить какое-либо договорное обязательство.
12	Право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства; право на въезд в свою собственную страну.
13	Ограничение возможности высылки иностранцев; права высылаемых иностранцев.
14	Равенство всех перед судом; презумпция невиновности; запрет повторного осуждения; право на защиту, обжалование и другие процессуальные права.
15	Запрет уголовного наказания за действия, не признававшиеся преступными во время их совершения.
16	Право на признание правосубъектности.
17	Запрет вмешательства в личную и семейную жизнь; право на неприкосновенность жилища; право на тайну корреспонденции; защита от незаконных посягательств на честь и репутацию.
18	Право на свободу мысли, совести и религии.
19	Свобода слова.
20	Запрет пропаганды войны и выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство.
21	Право на мирные собрания.
22	Свобода ассоциаций (объединения).
23	Право на защиту семьи со стороны общества и государства; право на добровольный брак.
24	Защита детей.
25	Право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным; право на государственную службу.
26	Равенство перед законом; запрет дискриминации.
27	Права этнических, религиозных и языковых меньшинств на пользование своей культурой, исповедание своей религии и исполнение её обрядов, а также на пользование родным языком.

Статьи 28–39 части IV Пакта посвящены деятельности Комитета по правам человека, его порядку формирования, структуре, выборам должностных лиц и прочему. Статьи 40–46 той же части предусматривают конкретные полномочия КПЧ по заслушиванию докладов государств, рассмотрению межгосударственных жалоб и подготовке ежегодных докладов Генеральной Ассамблее.

Части V и VI касаются соотношения Пакта с другими международными договорами и Уставом ООН, а также описывают порядок вступления Пакта в силу и принятия к нему поправок.

3. Комитет по правам человека

3.1. Введение

Комитет по правам человека, созданный в соответствии со статьёй 28 Пакта, является квазисудебным органом, уполномоченным устанавливать нарушения Международного пакта о гражданских и политических правах. КПЧ не является судебным учреждением, а члены Комитета — судьями. Однако это не означает, что его решения не подлежат обязательному исполнению. Все государства — участники международных договоров обязаны принять меры для обеспечения прав, предусмотренных этими договорами. Об этом же говорит и российская Конституция, которая предусматривает, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (часть 3 статьи 46).

Комитет состоит из 18 независимых экспертов, обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области прав человека, которые работают в личном качестве (не как представители государств), хотя и являются гражданами соответствующих государств. Члены КПЧ избираются по предложениям государств на срок в четыре года и могут быть переизбраны на новый срок. От СССР в состав КПЧ входили Анатолий Петрович Мовчан (с 1976 по 1988 год) и Рейн Мюллерсон (с 1988 по 1992 год). Представителей Российской Федерации в составе КПЧ до настоящего времени не было⁸⁹.

⁸⁹ Список действующих членов Комитета с указанием должностей, которые они занимают, см.: URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/Membership.aspx> (дата обращения: 29.06.2021).

Порядок деятельности Комитета подробно урегулирован Первым факультативным протоколом к Пакту, а также Правилами процедуры Комитета по правам человека⁹⁰.

Необходимо отметить, что согласно этическим принципам деятельности членов Комитета они не могут принимать участие в рассмотрении периодических докладов государств или обсуждении и принятии заключительных замечаний, если в них затрагивается государство, от которого член Комитета был избран. Кроме того, в соответствии с правилом 108 Правил процедуры Комитета по правам человека член Комитета не может участвовать в рассмотрении индивидуальных жалоб в следующих случаях:

- если он или она является гражданином государства-участника или имеет такое же гражданство, что и предполагаемая жертва;
- если у него или у неё возникает какой-либо личный или профессиональный конфликт интересов в данном деле;
- если он участвовал или она участвовала в любом качестве в вынесении какого-либо решения по делу, охватываемому сообщением.

Из своего состава Комитет избирает председателя, трёх заместителей председателя и трёх специальных докладчиков:

- Специального докладчика по новым сообщениям;
- Специального докладчика по последующей деятельности в связи с сообщениями;
- Специального докладчика по последующим действиям в связи с заключительными замечаниями.

КПЧ не является постоянно действующим органом, его работа построена по сессионному принципу: он собирается трижды в год, как правило, в штаб-квартирах ООН в Нью-Йорке или Женеве и работает по три недели. В структуре КПЧ существует Рабочая группа, в полномочия которой входит предварительное рассмотрение индивидуальных жалоб. Эта группа состоит из пяти экспертов и собирается для работы также трижды в год накануне сессий Комитета. Результаты работы группы с предложениями по каждой жалобе передаются для окончательного утверждения на пленарном заседании КПЧ. Для принятия решения на заседании КПЧ должны присутствовать 12 экспертов. Как правило, процедура голосования не проводится, и все решения Комитет стремится принимать консенсусом. Решение Комитета является окончательным, обжаловать его невозможно.

⁹⁰ Правила процедуры Комитета по правам человека см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f3%2fRev.12&Lang=ru (дата обращения: 29.06.2021).

3.2. Полномочия Комитета по правам человека

Полномочия КПЧ перечислены в четвёртой части Пакта. Поскольку некоторые полномочия КПЧ, например рассмотрение межгосударственных жалоб, являются «спящими», ниже будут перечислены лишь те из них, которые реализуются на практике:

- принятие замечаний общего порядка;
- рассмотрение периодических докладов государств — участников Пакта;
- рассмотрение индивидуальных жалоб.

3.2.1. Принятие замечаний общего порядка

Одной из основных функций КПЧ является толкование Пакта и формирование единого подхода в его применении всеми государствами. Это полномочие вытекает из положений пункта 4 статьи 40 Пакта, согласно которому Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в Пакте государствами, а также препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтёт целесообразными.

За время своей работы КПЧ принял 37 замечаний общего порядка, большинство из которых касаются разъяснения гарантированных Пактом прав и имеют существенное значение для правоприменения:

- Замечание общего порядка № 37 — статья 21 (право на мирные собрания);
- Замечание общего порядка № 36 — статья 6 (право на жизнь);
- Замечание общего порядка № 35 — статья 9 (свобода и личная неприкосновенность);
- Замечание общего порядка № 34 — статья 19 (свобода мнений и их выражения);
- Замечание общего порядка № 33 — обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах;
- Замечание общего порядка № 32 — статья 14 (равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство);
- Замечание общего порядка № 31 — характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участников Пакта;
- Замечание общего порядка № 30 — обязательства государств-участников по представлению докладов в соответствии со статьёй 40 Пакта;

-
- Замечание общего порядка № 29 — статья 4 (отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением);
 - Замечание общего порядка № 28 — статья 3 (равноправие мужчин и женщин);
 - Замечание общего порядка № 27 — статья 12 (свобода передвижения);
 - Замечание общего порядка № 26 — по вопросам, касающимся постоянного характера обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах;
 - Замечание общего порядка № 25 — статья 25 (участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным);
 - Замечание общего порядка № 24 — по вопросам, касающимся оговорок, которые делаются либо при ратификации Пакта или факультативных протоколов к нему, либо при присоединении к ним, либо относительно заявлений, сделанных на основании статьи 41 Пакта;
 - Замечание общего порядка № 23 — статья 27 (права меньшинств);
 - Замечание общего порядка № 22 — статья 18 (право на свободу мысли, совести и религии);
 - Замечание общего порядка № 21 — статья 10 (гуманное обращение с лицами, лишёнными свободы);
 - Замечание общего порядка № 20 — статья 7 (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания);
 - Замечание общего порядка № 19 — статья 23 (семья);
 - Замечание общего порядка № 18 — недискриминация;
 - Замечание общего порядка № 17 — статья 24 (права ребёнка);
 - Замечание общего порядка № 16 — статья 17 (право на личную жизнь);
 - Замечание общего порядка № 15 — положение иностранцев в соответствии с Пактом;
 - Замечание общего порядка № 14 — статья 6 (право на жизнь);
 - Замечание общего порядка № 13 — статья 14 (отправление правосудия);
 - Замечание общего порядка № 12 — статья 1 (право на самоопределение);
 - Замечание общего порядка № 11 — статья 20 (запрет пропаганды войны, насилия и дискриминации);
 - Замечание общего порядка № 10 — статья 19 (право придерживаться своих мнений);
 - Замечание общего порядка № 9 — статья 10 (гуманное обращение с лицами, лишёнными свободы);

- Замечание общего порядка № 8 — статья 9 (право на свободу и личную неприкосновенность);
- Замечание общего порядка № 7 — статья 7 (запрет пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания);
- Замечание общего порядка № 6 — статья 6 (право на жизнь);
- Замечание общего порядка № 5 — статья 4 (отступления от обязательств);
- Замечание общего порядка № 4 — статья 3 (равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами);
- Замечание общего порядка № 3 — статья 2 (осуществление признаваемых Пактом прав на национальном уровне);
- Замечание общего порядка № 2 — руководящие принципы представления докладов;
- Замечание общего порядка № 1 — обязательство по представлению докладов.

Замечания общего порядка не содержат анализа конкретных ситуаций нарушения прав человека, а описывают возможные сценарии правомерного поведения государства и указывают на возможные нарушения прав человека. Например, в Замечании общего порядка № 37 (2020 год) о праве на мирные собрания (статья 21 Пакта)⁹¹ КПЧ указал:

«...сам по себе факт публичности собрания не исключает возможности нарушения неприкосновенности частной жизни участников. Право на неприкосновенность частной жизни может быть нарушено, например при использовании технологий распознавания лиц или других технологий, позволяющих идентифицировать отдельных участников в толпе. То же относится и к мониторингу социальных сетей для сбора информации об участии в мирных собраниях».

Таким образом Комитет сформулировал правовую позицию по вопросу вторжения в частную жизнь участников публичных мероприятий. При этом данная позиция основана на тезисах Верховного комиссара ООН по правам человека⁹², согласно которой «запись, анализ и сохранение изо-

⁹¹ КПЧ. Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21). Документ ООН ССРР/С/GC/37. 17 сентября 2020 года. URL: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/GC/37> (дата обращения: 29.06.2021).

⁹² Воздействие новых технологий на поощрение и защиту прав человека в контексте собраний, включая мирные протесты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Документ ООН A/HRC/44/24. 24 июня 2020 года. § 33–37. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/44/24> (дата обращения: 29.06.2021).

бражения лица какого-либо человека без его согласия являются посягательством на его право на неприкосновенность частной жизни. ...Методы аудиовизуальной записи и распознавания лиц должны применяться только в том случае, если такие меры отвечают трехкомпонентному критерию законности, необходимости и соразмерности».

В процессе принятия решений в рамках рассмотрения докладов государств, проверки доводов индивидуальных и межгосударственных жалоб КПЧ прежде всего будет руководствоваться именно этими правовыми позициями, что делает данный процесс достаточно прозрачным и предсказуемым.

3.2.2. Рассмотрение периодических докладов государств — участников Пакта

Свой первый доклад государство должно представить в Комитет не позднее чем через год со дня ратификации Пакта. Последующие доклады представляются с интервалом в 4–5 лет в сроки, установленные Комитетом. В ряде случаев КПЧ может запросить и более частые доклады, особенно в случаях социально-гуманитарных кризисов и системного нарушения прав человека на территории отдельных государств.

В 2014 году в Резолюции 68/268 Генеральная Ассамблея призвала договорные органы по правам человека предлагать государствам-участникам упрощённую процедуру представления отчётности. В настоящее время КПЧ применяет две процедуры: стандартную и упрощённую.

По стандартной процедуре каждый отчётный цикл состоит из четырёх этапов и государство само инициирует этот процесс. Первый этап предполагает направление в Комитет доклада государством-участником. Этот доклад выступает основой процесса отчётности. На втором этапе происходит «конструктивный диалог» — очное обсуждение содержания доклада — между Комитетом и представителями государства. На третьем этапе Комитет принимает заключительные замечания, в которых приводит оценку выполнения государством Пакта и даёт рекомендации. Четвёртый и заключительный этап состоит из последующих процедур, связанных с исполнением замечаний.

В соответствии со стандартной процедурой последовательно представляются три основных документа: а) доклад, представленный государством-участником, б) список вопросов, подготовленный Комитетом в ответ на отчёт, и в) ответы государства на этот список. В соответствии с упрощённой процедурой представляются только два основных документа: а) список вопросов, предшествующих представлению отчётности, подготовленный Комитетом, и б) ответы, подготовленные государством в ответ на этот

список. Эти ответы и представляют собой доклад соответствующего государства, как того требует статья 40 Пакта.

Основное отличие упрощённой процедуры от стандартной заключается в том, что инициатором предоставления отчётности является не государство, а сам Комитет, который составляет вопросы на основе имеющейся информации о состоянии гражданских и политических прав в государстве. В этой связи уровень контроля государства за содержанием его доклада существенно снижается, поскольку «повестку дня» предлагает сам Комитет, передавая государству перечень наиболее острых, по его мнению, вопросов. Как правило количество таких вопросов — около 25.

Важнейшую роль в этом процессе играют неправительственные, некоммерческие и правозащитные организации, которые имеют право предоставлять параллельные доклады о состоянии прав человека в государстве. Как указал сам КПЧ в одном из своих решений:

«Комитет приветствует представление альтернативных докладов и устной информации различными НПО во время сессии, а также присутствие представителей НПО в качестве наблюдателей во время рассмотрения доклада государства-участника. Комитет напоминает о том, что начиная с его сто третьей сессии представителям НПО будет предоставляться время для проведения официальных закрытых заседаний с членами Комитета до начала рассмотрения доклада государства-участника. Благодаря этому НПО смогут высказывать основные вызывающие их обеспокоенность проблемы в устной форме с синхронным переводом, а также ответить на вопросы Комитета. Кроме того, у НПО имеется возможность для представления Комитету подробной информации во время неофициальных брифингов»⁹³.

Таким образом, государства сами выбирают, по какой процедуре они представляют свой доклад. По состоянию на 2017 год 44 государства избрали упрощённую форму отчётности⁹⁴. Россия в их число не входит.

Россия отчитывалась перед КПЧ в 2019 году за период с 2012 по 2019 год⁹⁵ по стандартной процедуре отчётности.

⁹³ КПЧ. Отношения Комитета по правам человека с неправительственными организациями. Документ ООН CCPR/C/104/3. 4 июня 2012 года. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&SymbolNo=CCPR/C/104/3 (дата обращения: 29.06.2021).

⁹⁴ Human Rights Committee (*далее* — HRC). Simplified reporting procedure. Report of the Working Group. UN Document CCPR/C/123/3. 6 December 2018. URL: <https://undocs.org/en/CCPR/C/123/3> (дата обращения: 29.06.2021).

⁹⁵ КПЧ. Восьмой периодический доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьёй 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 году. Документ ООН

Наиболее актуальное руководство по стандартной процедуре отчётности содержится в руководящих принципах отчётности, принятых Комитетом в 2010 году (ССПР/С/2009/1)⁹⁶. Интересно отметить некоторые ключевые моменты этого документа. В нём перечислены вопросы, посвящённые каждой из статей второй части Пакта.

Например, несмотря на наличие профильного Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (см. главу 5), при предоставлении информации по каждому закреплённому в Пакте праву государства обязаны предоставить в КПЧ сведения о том, как женщины пользуются этим правом, уделяя внимание следующим аспектам (не исчерпывающий список):

- приняло ли государство-участник законодательство, которое явным образом криминализирует насилие в семье, и обладает ли оно информацией о его масштабах и содержании;

- какие меры были приняты для обеспечения того, чтобы акты домашнего насилия эффективно расследовались, а виновные привлекались к ответственности и наказывались;

- были ли сделаны другие шаги для борьбы с домашним насилием, такие как: обучение судей, прокуроров, полиции и медицинских работников; проведение кампаний по повышению осведомлённости женщин об их правах и доступных средствах правовой защиты; донесение информации о количестве безопасных приютов и о ресурсах, выделенных на помощь жертвам домашнего насилия;

- приняло ли государство законодательство, криминализирующее изнасилование, включая супружеское изнасилование;

- были ли приняты меры для искоренения традиционной практики и обычаев, ущемляющих достоинство и личную неприкосновенность женщин и девочек.

По статье 19 Пакта (свобода слова) КПЧ запрашивает у государства информацию, связанную с:

- любыми случаями насилия или угроз насилия в отношении журналистов, расследованиями таких случаев и их результатами;

- контролем, осуществляемым в отношении свободы выражения мнения в целом, и любыми случаями ареста или задержания лиц за выражение политических взглядов;

ССПР/С/RUS/8. 17 мая 2019 года. URL: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/RUS/8> (дата обращения: 29.06.2021).

⁹⁶ HRC. Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights. UN Document CCPR/C/2009/1. 22 November 2010. URL: <https://undocs.org/en/CCPR/C/2009/1> (дата обращения: 29.06.2021).

— причинами выдачи или отказа в выдаче лицензии СМИ, а также любыми мерами контроля со стороны государственных органов в отношении прессы, других СМИ и деятельности журналистов;

— доступом иностранных журналистов к информации, тиражом импортных иностранных газет и периодических изданий, а также причинами, по которым их тираж может быть ограничен или запрещён;

— законодательством о клевете и диффамации и примерами его применения.

Ответы России на эти вопросы в ходе предыдущего (седьмого) обзора не удовлетворили КПЧ. В своих заключительных замечаниях⁹⁷ члены Комитета отметили необходимость наращивать усилия по предотвращению всех форм домашнего насилия и по борьбе с ним, в том числе путём:

— принятия без неоправданной задержки федерального закона о запрещении домашнего насилия;

— принятия мер, направленных на то, чтобы сотрудники правоохранительных органов, а также медицинские и социальные работники проходили соответствующую подготовку по реагированию на случаи домашнего насилия;

— наращивания усилий по привлечению внимания широкой общественности к пагубным последствиям домашнего насилия и побуждению к сообщениям о случаях такого насилия, в частности посредством систематического информирования женщин и детей об их правах и об имеющихся правовых механизмах, способных обеспечить их защиту;

— принятия мер, направленных на то, чтобы случаи домашнего насилия тщательно расследовались, в отношении предполагаемых виновных осуществлялось судебное преследование и в случае осуждения к ним применялись надлежащие меры наказания, а жертвы получали адекватную компенсацию;

— обеспечения доступа жертв к эффективным средствам правовой защиты и различным видам помощи, включая надлежащее количество психолого-педагогических центров, а также наличия во всех регионах страны других служб по оказанию помощи, таких как службы размещения или обеспечения пристанища⁹⁸.

Комитет в очередной раз выразил озабоченность сообщениями о травле, угрозах убийством, запугивании, физическом насилии и убийствах адвокатов, журналистов, правозащитников и оппозиционных политиков,

⁹⁷ КПЧ. Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Документ ООН CCPR/C/RUS/CO/7. 28 апреля 2019 года. URL: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/RUS/CO/7> (дата обращения: 29.06.2021).

⁹⁸ Там же.

в частности работающих на Северном Кавказе. КПЧ указал России на необходимость «принять немедленные меры для практического предоставления эффективных средств защиты адвокатам, журналистам, правозащитникам и оппозиционным политикам, чья жизнь и безопасность находятся под угрозой из-за их профессиональной деятельности в области мониторинга и отчётности по вопросам прав человека и другим аспектам правового и общественного характера, и воздерживаться от принятия любых мер, которые могут представлять собой травлю, преследование или необоснованное вмешательство в профессиональную деятельность или в пользование правом на свободу мнений и их свободное выражение. Ему [государству] необходимо осуществлять эффективное расследование, судебное преследование и привлечение к суду лиц, виновных в совершении вышеуказанных деяний»⁹⁹.

В рамках текущего, восьмого, цикла доклада в Комитет Россия ответила на это замечание КПЧ лишь указанием на то, что «Следственным комитетом Российской Федерации принимаются необходимые организационные меры, направленные на качественное расследование и раскрытие преступлений в отношении адвокатов, журналистов, правозащитников и оппозиционных политиков в связи с их профессиональной деятельностью, а также установление обстоятельств, способствовавших их совершению»¹⁰⁰.

Безусловно, подобного рода ответы не устраивают КПЧ, поэтому в рамках процедуры конструктивного диалога Российской Федерации были заданы 25 уточняющих вопросов¹⁰¹, основанных во многом на параллельных докладах, представленных в Комитет некоммерческими и правозащитными организациями¹⁰².

Вопросы, заданные Комитетом, были посвящены, в частности, ответственности за предполагаемые нарушения прав человека, совершённые в Северо-Кавказском федеральном округе, дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, домашнему насилию, пыткам и жестокому обращению, преследованию, насилию и убийствам, совершаемым в отношении адвокатов, журналистов, правозащитников и

⁹⁹ КПЧ. Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации.

¹⁰⁰ КПЧ. Восьмой периодический доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьёй 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 году. § 128.

¹⁰¹ КПЧ. Перечень вопросов в связи с восьмым периодическим докладом Российской Федерации. Документ ООН CCPR/C/RUS/Q/8. 14 августа 2020 года. URL: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/RUS/Q/8> (дата обращения: 29.06.2021).

¹⁰² Параллельные доклады см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=RUS&Lang=RU (дата обращения: 29.06.2021).

оппозиционных политиков, закону об «иностранных агентах», правам коренных народов¹⁰³.

Заключительные замечания, принятые по результатам рассмотрения доклада России, КПЧ планирует опубликовать к концу 2021 года.

Практически во всех заключительных замечаниях Комитет определяет в последнем абзаце своих выводов ограниченное число вопросов особой важности. Затем он просит государство-участника не позднее чем через год после этого предоставить информацию о мерах, принятых им для решения указанных конкретных проблем.

В рамках седьмого цикла обзора КПЧ указал России на необходимость предоставления информации о выполнении рекомендаций Комитета об ответственности за предполагаемые нарушения прав человека, совершённые в Северо-Кавказском федеральном округе (параграф 7), нарушения, связанные с ограничением свободы слова, в том числе принятие новых законодательных инициатив (восстановление уголовной ответственности за клевету, закон об оскорблении чувств верующих, закон о блокировке интернет-ресурсов по решению прокуратуры, закон о введении уголовной ответственности за искажение роли СССР во Второй мировой войне и т. п.) (параграф 19), а также за нарушения, связанные с правом на объединение (законодательство об «иностранных агентах») (параграф 22).

Контроль за предоставлением такой информации и за исполнением рекомендаций, приведённых в заключительных замечаниях, возложен на Специального докладчика по последующим действиям в связи с заключительными замечаниями.

Если государство не представит дополнительную информацию, Специальный докладчик организует встречу с его представителями для обсуждения этого вопроса. В случае если государство в дальнейшем уклоняется от предоставления информации, Комитет фиксирует этот факт в ежегодном докладе Комитета Генеральной Ассамблее.

3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Пакта

Подготовка и подача жалобы в КПЧ не вызывают особых трудностей. На своём сайте Комитет вывесил рекомендуемый примерный образец структуры индивидуального сообщения, но строго придерживаться его не обязательно. Первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах — это своего рода процессуальный

¹⁰³ Ответы Российской Федерации см.: URL: <https://undocs.org/CCPR/C/RUS/RQ/8> (дата обращения: 29.06.2021).

кодекс Комитета, а положения протокола раскрываются в Правилах процедуры Комитета по правам человека. Все эти документы доступны на русском языке на официальном сайте Комитета¹⁰⁴. Немаловажно для обращающихся в КПЧ и то, что русский язык является одним из официальных языков ООН, поэтому жители России могут подавать в правозащитные органы этой организации жалобы, составленные на родном языке.

Ответчиком по жалобам в КПЧ всегда будет выступать только государство. При этом непосредственное нарушение прав заявителя может быть осуществлено не только государственными органами, но и так называемыми агентами, реализующими государственные функции: органами местного самоуправления, страховыми компаниями при осуществлении обязательного страхования, коммерческими организациями, имеющими долю участия в них государства, и т. п. В любом случае гарантией вовлечённости государства в процесс защиты прав заявителя является необходимость судебного обжалования, предшествующего обращению в Комитет, или так называемого исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты. При этом отношение всех четырёх доступных россиянам правозащитных органов ООН к процедуре «исчерпания» одинаково, поэтому в последующих главах эта информация повторяться не будет.

3.2.3.1. Исчерпание внутригосударственных средств правовой защиты

При подаче жалобы в международные судебные и квазисудебные органы чрезвычайно важно соблюсти критерии приемлемости жалобы. В Комитете ООН можно обратиться только после исчерпания всех эффективных государственных механизмов защиты. Такое исчерпание в обязательном порядке должно состоять из двух компонентов: материального и процессуального.

Материальное исчерпание средств правовой защиты, о котором часто забывают, заключается в донесении до национальных судов доводов о нарушении прав, указанных в Пакте. Это вовсе не означает, что заявитель обязан цитировать положения этого документа в своих исках и жалобах, но привести аргументы, указывающие на нарушение соответствующих прав, необходимо. В противном случае Комитет, весьма вероятно, признает жалобу неприемлемой, так как перед государством не был поставлен вопрос о нарушении конкретного права и соответствующий довод не проходил проверку в национальной судебной системе.

¹⁰⁴ Комитет по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (дата обращения: 29.06.2021).

С процессуальной точки зрения, прежде чем обращаться в Комитет, заявитель должен пройти все эффективные этапы национального судебного производства. К таковым относятся «обязательные» инстанции, в которых принятие жалобы к рассмотрению не будет зависеть от дискреции судьи. По общему правилу до обращения в КПЧ необходимо обжаловать решение суда в апелляционном и кассационном порядке. Исключение сделано для дел об административных правонарушениях, где достаточно только апелляционного обжалования.

Ещё одним значимым элементом приемлемости жалобы является «эксклюзивность» правозащитных механизмов ООН. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (подпункт «а» пункта 2 статьи 5) предусматривает, что тот или иной комитет может рассматривать жалобу только в тех случаях, когда этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования. Это означает, что подать жалобу сразу в несколько комитетов или одновременно в КПЧ и ЕСПЧ нельзя. Тем не менее признание жалобы неприемлемой Европейским Судом по правам человека не является препятствием для последующего обращения в Комитет.

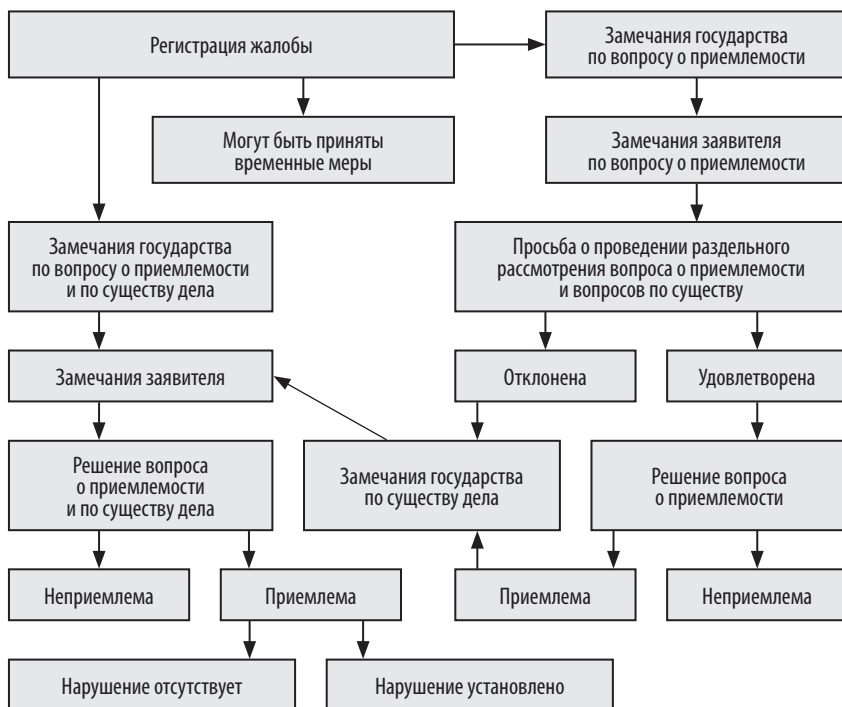
Особую актуальность последовательное обращение сперва в ЕСПЧ, а затем в Комитет приобретает в связи с тем, что каких-либо процессуальных сроков для обращения в правозащитные органы ООН не установлено. Как следует из пункта «с» правила 96 Правил процедуры Комитета по правам человека, «сообщение может являться злоупотреблением правом на представление сообщений, когда оно представлено спустя пять лет после исчерпания внутренних средств правовой защиты... или, в соответствующих случаях, спустя три года после завершения другой процедуры международного разбирательства или урегулирования». Из этого правила могут быть сделаны исключения в тех случаях, когда имеются уважительные причины пропуска рекомендованных сроков.

3.2.3.2. Потерпевшие: нарушение и защита их прав

Пакт и факультативный протокол к нему не защищают права юридических лиц. Поэтому жалобу в Комитет может подать только физическое лицо или группа лиц в защиту личных прав каждого заявителя индивидуально. Стоит отметить, что коллективные жалобы или обращения некоммерческих организаций, так называемые *actio popularis*, направленные на защиту более широкого круга заявителей, Комитет считает неприемлемыми. Тем не менее само по себе большое число заявителей в рамках конкретного дела и обращение в защиту индивидуальных прав каждого из них не

являются препятствиями. Например, в деле *Е.В. и другие против Нидерландов*¹⁰⁵, в котором участвовало 6 588 заявителей, Комитет хоть и отклонил жалобу как неприемлемую, но основанием для этого стало не количество заявителей, а иные обстоятельства.

Схема прохождения индивидуального сообщения в Комитете по правам человека



Для обращения в Комитет необходимы доказательства состоявшегося нарушения гражданских и политических прав либо неминуемой опасности такого нарушения. Последний вариант особенно ярко проявляется в делах об экстрадиции и выдворении, когда в принимающем государстве гражданам угрожают, например, пытки или смертная казнь (*Кокс против Канады*¹⁰⁶).

¹⁰⁵ Решение о неприемлемости сообщения см.: HRC. *E.W. et al. v. the Netherlands*. Decisions. Communication no. 429/1990. UN Document CCPR/C/47/D/429/1990. 29 April 1993. URL: <https://undocs.org/en/CCPR/C/47/D/429/1990> (дата обращения: 29.06.2021).

¹⁰⁶ HRC. *Cox v. Canada*. Views of the Human Rights Committee under article 5, paragraph 4, of the Optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Commu-

В случаях, не терпящих отлагательства, одновременно с подачей жалобы можно заявить о принятии временных обеспечительных мер в виде приостановления депортации. При этом, в отличие от ЕСПЧ, принимающего такие меры, как правило, только в случаях угрозы жизни или здоровью заявителя, Комитет не имеет такого ограничения. Он может гарантировать предварительную защиту практически по любой жалобе, если для этого имеются основания. Статистически Комитет предоставляет меры защиты в несколько раз чаще, чем это делает ЕСПЧ.

Количество сообщений, находящихся на рассмотрении КПЧ¹⁰⁷

Год	Новые зарегистрированные сообщения	Сообщения, рассмотрение которых завершено*	Сообщения, находящиеся на рассмотрении по состоянию на 31 декабря
2019	413	134	1178
2018	190	101	746
2017	167	131	635
2016	211	113	599
2015	196	101	532
2014	191	124	456
2013	93	72	379
2012	102	99	355
2011	106	188	352

* Общее число сообщений, по которым было принято решение (путём принятия соображений, признания сообщения неприемлемым или прекращения его рассмотрения).

Ежегодно со всего мира в Комитет поступает менее 500 новых жалоб. В 2019 году их было 413, в период с 2014 по 2018 год — от 167 до 211, а раньше и того меньше. Несмотря на то что количество жалоб такое небольшое, их рассмотрение в Комитете происходит достаточно долго. Полный цикл от регистрации до вынесения соображений занимает от двух до семи лет. При этом регистрация сообщения проходит не быстро, и может потребоваться около года, прежде чем жалоба получит заветный номер. Если критерии приемлемости были соблюдены, жалоба зарегистрирована, то рано или поздно Комитет примет соображения, в которых установит или не установит факт нарушения Пакта. По жалобам против Российской Федерации за время своей работы КПЧ принял более 200 решений¹⁰⁸.

nication no. 539/1993. UN Document CCPR/C/52/D/539/19930. 9 December 1994. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws539.htm> (дата обращения: 29.06.2021).

¹⁰⁷ Report of the Human Rights Committee. 126th session (1–26 July 2019), 127th session (14 October — 8 November 2019), 128th session (2–27 March 2020). UN Document A/75/40. URL: <https://undocs.org/en/A/75/40> (дата обращения: 29.06.2021).

¹⁰⁸ Решения КПЧ и других договорных органов см.: URL: <https://juris.ohchr.org/ru/search/results?Bodies=8&sortOrder=Date> (дата обращения: 29.06.2021).

3.3. Последующая деятельность КПЧ в связи с соображениями

Обязательность решений комитетов ООН является спорным вопросом и вызывает многочисленные дебаты как в теории, так и на практике. Тем не менее возможность пересмотра судебных актов на основании таких решений всё же существует.

Российское законодательство не указывает решения правозащитных органов ООН в качестве новых обстоятельств, появление которых может стать основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных актов. Несмотря на это, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 28 июня 2012 года № 1248-О указал:

«...принятие Комитетом по правам человека соображений, содержащих адресованное Российской Федерации предложение о проведении повторного судебного разбирательства, является достаточным поводом для вынесения прокурором постановления о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств, если выявленные Комитетом нарушения положений Международного пакта о гражданских и политических правах не могут быть исправлены в другом порядке, а их устранение необходимо для обеспечения правосудности вступившего в законную силу приговора (определения, постановления) суда и восстановления прав и законных интересов граждан и иных лиц».

Процитированное определение касалось уголовного дела, которое, к несчастью для заявителя, так и не было пересмотрено, но именно указанную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации периодически цитирует Верховный Суд Российской Федерации в своих надзорных и кассационных постановлениях при пересмотре дел по новым обстоятельствам.

Например, рассматривая дело № 55-О18-4 в кассационной инстанции, Верховный Суд России в Определении от 26 декабря 2018 года указал следующее:

«В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, сформулированной в Определении от 28 июня 2012 года № 1248-О, в силу принципа *pacta sunt servanda* принятие Комитетом по правам человека по итогам рассмотрения индивидуальных сообщений соображений является основанием для наступления уголовно-процессуальных последствий (возбуждения производства ввиду новых обстоятельств, пересмотра процессуального решения, принятия нового решения)».

Удачным примером пересмотра является также Постановление Президиума Верховного Суда России по делу № 128-П18пр¹⁰⁹, в котором было удовлетворено надзорное представление Генеральной прокуратуры, а дело было направлено на новое кассационное рассмотрение. Основанием для прокурорского представления стало вынесение Комитетом по правам человека соображений, которыми было установлено нарушение права заявителя присутствовать в суде кассационной инстанции при рассмотрении его уголовного дела. Комитет признал нарушение статьи 14 Пакта, обязал государство восстановить права заявителя и выплатить ему компенсацию. В результате повторного кассационного рассмотрения длительность срока лишения свободы осуждённого была уменьшена на два года.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда России принятие решения Комитетом по правам человека по жалобе заявителя является «иным новым обстоятельством», дающим при определённых условиях право на пересмотр дела (пункт 3 части 4 статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации)¹¹⁰. Другие процессуальные кодексы аналогичной нормы не содержат. Тем не менее это не мешает судам пересматривать судебные акты на основании решений правозащитных органов ООН. Для этого Верховный Суд России по аналогии применяет положения о пересмотре судебных постановлений по новым обстоятельствам на основании решений Европейского Суда по правам человека.

Достаточно известным является дело Светланы Медведевой, рассмотренное Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, речь о котором пойдёт в главе 5. Заявительнице было отказано в работе судоводителем, поскольку эта профессия входила в список запрещённых профессий для женщин¹¹¹. Получив решение Комитета, Медведева обратилась в Верховный Суд России с заявлением о пересмотре решений по её делу на основании решения Комитета. Отменяя принятые по делу судебные акты, Верховный Суд России указал: «...мнение Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, принятое по письменному сообщению гражданина Российской Федерации и содержащее рекомендацию для Российской Федерации об устранении нарушений Конвенции

¹⁰⁹ Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2018 года по делу № 128-П18пр. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1706142 (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2017 года по делу № 46-КГ17-24. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1566432 (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹¹ Орган ООН по правам женщин вынес постановление о списке запрещённых профессий в России // Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. 2016. 22 апреля. URL: <https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/MedvedevaVRussia.aspx> (дата обращения: 29.06.2021).

о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, обязательно для исполнения Российской Федерацией и может являться новым обстоятельством применительно к пункту 4 части 4 статьи 392 ГПК РФ для пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления в целях соблюдения прав и законных интересов гражданина, по сообщению которого вынесено Мнение Комитета»¹¹².

Существуют примеры исполнения соображений КПЧ, принятых в связи с незаконным привлечением к административной ответственности. Например, в 2012 году Комитет признал нарушение Пакта в деле Ирины Федотовой¹¹³, привлечённой к ответственности за «пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних» путём демонстрации рядом со зданием средней школы плакатов с надписями «Гомосексуализм — это нормально» и «Я горжусь своей гомосексуальностью». Комитет постановил, что подобным образом автор жалобы не совершила каких-либо публичных действий, направленных на вовлечение несовершеннолетних в какую-либо сексуальную активность или на пропаганду какой-либо конкретной сексуальной ориентации. Вместо этого она выражала свою сексуальную идентичность и стремилась добиться понимания такой идентичности окружающими. КПЧ сделал вывод о том, что признание И. Федотовой виновной в совершении административного правонарушения за «пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних» на основании противоречивой и дискриминационной статьи 3.10 Закона Рязанской области является нарушением её прав по пункту 2 статьи 19 в совокупности со статьёй 26 Пакта. В связи с вынесением соображений Комитета заявительница обратилась с жалобой в суд надзорной инстанции, который своим постановлением отменил постановление о её привлечении к административной ответственности и прекратил производство по делу¹¹⁴.

Указанные примеры наглядно демонстрируют, что правозащитные механизмы ООН могут стать весьма эффективной «последней инстанцией», решения которой дадут шанс на пересмотр вступивших в силу судебных актов российских судов.

В целях более эффективного исполнения соображений Комитет принял Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участ-

¹¹² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2017 года по делу № 46-КГ17-24. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1566432 (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹³ КПЧ. *Ирина Федотова против России*. Соображения, принятые Комитетом на его 106-й сессии (15 октября — 2 ноября 2012 года). Сообщение № 1932/2010. Документ ООН CCPR/C/106/D/1932/2010. 30 ноября 2020 года. URL: <https://digitalibrary.un.org/record/739122?ln=en> (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹⁴ Постановление Рязанского областного суда от 26 сентября 2013 года по делу № 4-а-144/13.

ников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах». В параграфах 11 и 20 данного замечания КПЧ особо подчеркнул необходимость исполнения своих решений:

«Хотя при рассмотрении индивидуальных сообщений Комитет по правам человека не выступает в роли судебного органа как такового, Соображениям, распространяемым Комитетом согласно Факультативному протоколу, присущи некоторые основные черты судебного решения. Они принимаются в духе, присущем судебному разбирательству, включая беспристрастность и независимость членов Комитета, взвешенное толкование формулировок Пакта и окончательный характер принимаемых решений» (параграф 11).

«В любом случае государства-участники обязаны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства для осуществления принимаемых Комитетом Соображений» (параграф 20).

Контроль за исполнением соображений Комитета возложен на Специального докладчика Комитета по правам человека по последующей деятельности в связи с соображениями, который уполномочен запрашивать у государства сведения о принятии конкретных мер, направленных на устранение нарушений Пакта, и вести соответствующие переговоры. Об исполнении соображений КПЧ Специальный докладчик готовит доклад, который заслушивается на сессиях Комитета.

Глава 4

Комитет против пыток

1. Краткая историческая справка о принятии Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Несмотря на то что пытки как средство получения информации известны человечеству с древних времен, первое системное использование такой техники допросов появилось в античные времена у греков и римлян. С тех пор использование пыток только расширялось и достигло своего апогея в Средние века, во времена церковной инквизиции. Первые законодательные запреты пыток начали вводить в Европе во второй половине XVIII века¹¹⁵. Поводом к началу диалога о международно-правовом запрете пыток и бесчеловечного обращения стали ужасающие злодеяния периода Второй мировой войны. Всеобщая декларация прав человека в статье 5 закрепила следующее: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию». Аналогичную норму содержит статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах. Тем не менее, несмотря на включение нормы о запрете пыток в такие важные международно-правовые документы, практика пыток широко применялась даже в современных демократических странах¹¹⁶.

В 1972 году международная организация Amnesty International начала массовую кампанию против пыток. В 1973 году она опубликовала свой первый доклад, посвящённый проблеме пыток и их использованию в политических целях. В докладе сообщалось, что пытки на государственном уровне широкомасштабно и повсеместно применяются специальными элитными подразделениями, отвечающими за государственную безопасность. Использование пыток было отмечено более чем в 60 странах мира. Особое внимание в докладе было уделено проблеме отсутствия определения понятия «пытка», несмотря на повсеместное применение подобной практики, а также отсутствию институциональных и нормативных механизмов защиты потерпевших от пыток. В частности, в докладе указывалось: «Организация Объединённых Наций не имеет ни эффективных ме-

¹¹⁵ Lippman M. The Development and Drafting of the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment // The Boston College International & Comparative Law Review. Vol. 17. 1994. No. 2. P.275–335.

¹¹⁶ Scharf M. P. International Law and the Torture Memos // Case Western Reserve Journal of International Law. Vol. 42. 2009. No. 1. P.321–358.

ханизмов, ни институций для реагирования на проблему пыток... Несмотря на многообещающее название, Комиссия [по правам человека] не обладает ни волей, ни полномочиями защитить Всеобщую декларацию прав человека, а особенно её статью о запрете пыток»¹¹⁷.

Результатом развернувшейся кампании стало обострение внимания к проблеме пыток в ООН. 2 ноября 1973 года Генеральная Ассамблея ООН¹¹⁸ осудила применение пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, постановив рассмотреть этот вопрос на своём следующем заседании.

На международной конференции, проведённой Amnesty International в Париже в декабре 1973 года, участники призвали государства признать пытки преступлением против человечности и криминализовать их в национальных законодательствах¹¹⁹.

9 декабря 1975 года Генеральная Ассамблея ООН приняла историческую Резолюцию 3452 (XXX) «Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»¹²⁰.

Декларация была принята в качестве руководства¹²¹ «для всех государств и других самостоятельных единиц, осуществляющих эффективную власть», адресованного не только государствам, но и правительствам, которые на тот момент ещё не были признаны международным сообществом. В статье 1 данной декларации впервые на международном уровне была сделана попытка дать исчерпывающее определение понятия «пытка»:

«...любое действие, посредством которого человеку намеренно причиняется сильная боль или страдание, физическое или умственное, со стороны официального лица или по его подстрекательству с целью получения от него или от третьего лица информации или признаний, наказания его за действия, которые он совершил или в совершении которых подозревается, или запугивания его или других лиц».

¹¹⁷ Amnesty International. Report on Torture. London : Gerald Duckworth & Co. Ltd, 1973. P.67–68. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/204000/act400011973eng.pdf> (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 ноября 1973 года. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/3059\(XXVIII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/3059(XXVIII)) (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹⁹ Amnesty International. Annual Report 1973–74. P.82. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL100011974ENGLISH.PDF> (дата обращения: 29.06.2021).

¹²⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 года. URL: [https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/RES/3452\(XXX\)](https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/RES/3452(XXX)) (дата обращения: 29.06.2021).

¹²¹ В русскоязычной версии данной резолюции используется словосочетание «основной принцип», которое является не совсем удачным переводом английского «guideline» или французского «principe directeur».

По прошествии ещё девяти лет это определение с небольшими изменениями было включено в Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (*далее* — Конвенция).

В 1984 году Amnesty International выпустила второй доклад¹²², посвящённый пыткам. В нём отмечалось, что принятие указанной декларации не возымело действительного эффекта сдерживания пыток в отношении заключённых. Доклад указывал на применение пыток уже в 98 государствах, что, по мнению организации, свидетельствовало о сознательном следовании государств по пути их применения. В качестве способа решения проблемы доклад предлагал принять соответствующую международную конвенцию о запрете пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

10 декабря 1984 года, в день тридцать шестой годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека, Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 39/46¹²³, которой была открыта для подписания Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Так же, как и Всеобщая декларация прав человека, данная резолюция была принята консенсусом.

Конвенция вступила в силу 26 июня 1987 года, через тридцать дней после даты передачи Генеральному секретарю ООН на хранение двадцатой ратификационной грамоты.

На основании статьи 17 Конвенции был создан Комитет против пыток (*далее* — КПП, Комитет), который согласно пункту 2 статьи 21 и пункту 8 статьи 22 Конвенции приобретал свои полномочия после того, как пять государств — участников Конвенции сделают заявления о признании компетенции Комитета. Поскольку необходимые пять факультативных заявлений были получены ещё до вступления Конвенции в силу, процедуры индивидуальных и межгосударственных жалоб также стали действительными 26 июня 1987 года, а 26 ноября 1987 года государства — участники Конвенции избрали десятерых членов Комитета, который провёл свою первую сессию в Женеве в апреле 1988 года.

На момент публикации этого руководства 171 государство мира является участниками Конвенции. СССР ратифицировал Конвенцию 3 марта 1987 года.

¹²² Torture in the Eighties: An Amnesty International Report. URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/ACT40/001/1984/en/> (дата обращения: 29.06.2021).

¹²³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/39/46> (дата обращения: 29.06.2021).

2. Обзор Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Прежде всего в статье 1 Конвенция определила международно-правовое понятие пытки:

«...любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия».

Основной целью Конвенции является прекращение практики пыток в мире. Для достижения этой цели предусмотрено три различных типа мер: преследование отдельных лиц, виновных в применении пыток, с помощью национального уголовного права и принципа универсальной юрисдикции; признание права потерпевших от пыток на средства правовой защиты и адекватное возмещение ущерба; всеобъемлющие обязательства государств-участников по предотвращению пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания.

Статья 2 Конвенции предусматривает обязанность государства-участника принимать эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предотвращения актов пыток на любой территории, находящейся под его юрисдикцией. В этой статье указано, что никакие исключительные обстоятельства не могут использоваться для оправдания пыток, равно как не освобождают от ответственности и исполнение приказа начальника или следование распоряжению государственной власти.

Согласно статье 3 Конвенции государство-участник не может высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если есть «серьезные основания полагать», что этому лицу могут угрожать пытки.

Государство-участник обязано криминализировать в своём уголовном законодательстве акты пыток, а также покушение на пытки и соучастие в их совершении (статья 4 Конвенции). Комитет против пыток требует, чтобы государства использовали для целей уголовного законодательства как минимум определение понятия «пытка», содержащееся в статье 1 Конвен-

ции. В Российской Федерации определение данного понятия содержится в примечании к статье 117 Уголовного кодекса Российской Федерации. Под пыткой в данной статье и в других статьях указанного кодекса понимается «причинение физических или нравственных страданий в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях». Это определение не соответствует статье 1 Конвенции. Поэтому КПП каждый раз по результатам заслушивания доклада России предлагает привести национальное законодательство в соответствии с положениями международного договора.

Так называемой универсальной юрисдикции в отношении пыток посвящены статьи 5–9 Конвенции. В соответствии с их положениями каждое государство обязано заключить под стражу любое лицо, которое подозревается в совершении преступления, связанного с пытками, или применять по отношению к нему иные меры уголовно-правового характера, независимо от того, где было совершено предполагаемое преступление, а также независимо от гражданства или государства проживания предполагаемого преступника. Кроме того, Конвенция устанавливает известный принцип экстрадиции — «или выдай, или суди» (лат.: *aut dedere aut judicare*), — согласно которому в случае отказа в выдаче преступника отказавшее государство обязано осуществить над ним правосудие. Все эти меры направлены на неотвратимость уголовного преследования за пытки и создание таких условий, при которых нигде в мире для преступника не найдётся убежища. При этом Конвенция возлагает на государства обязанность сотрудничать друг с другом в вопросах розыска, экстрадиции и привлечения преступников к ответственности.

Статьи 10–11 Конвенции предусматривают обязанность доведения норм о запрете пыток до сведения всего персонала правоохранительных органов, медицинских работников, государственных должностных лиц и иных лиц, которые могут принимать участие в содержании под стражей или допросах любых арестованных, задержанных или находящихся в местах лишения свободы. Одновременно с этим информация о запрете пыток обязательно должна включаться и в программы профессиональной подготовки, и в должностные правила и инструкции.

Если у государства есть разумные основания полагать, что на его территории было совершено преступление, связанное с применением пыток, оно обязано обеспечить быстрое и беспристрастное расследование всех обстоятельств (статья 12 Конвенции). Кроме того, согласно статье 13 Конвенции государство должно гарантировать, что потерпевшим от пыток будет обеспечено право на подачу в компетентные органы жалоб на пытки, а также незамедлительное и беспристрастное рассмотрение таких жалоб. Должны быть также приняты меры для защиты заявителя и любых

свидетелей применения пыток от жестокого обращения или запугивания в связи с подачей жалобы.

Право потерпевших от пыток на получение возмещения, справедливой и адекватной компенсации, включая средства для наиболее полной реабилитации, предусмотрено статьёй 14 Конвенции. При этом в случае смерти потерпевшего в результате пытки право на компенсацию предоставляется его иждивенцам.

Статья 15 Конвенции устанавливает запрет использования любых доказательств, полученных с применением пыток, за исключением их использования в целях преследования лиц, осуществлявших пытки по отношению к потерпевшему.

В соответствии со статьёй 16 Конвенции все нормы, посвящённые пыткам, распространены на другие акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, которые не подпадают под определение пытки, содержащееся в статье 1.

Часть II Конвенции (статьи 17–24) касается в основном мандата Комитета против пыток; в частности, статья 22 позволяет Комитету получать и рассматривать индивидуальные сообщения. В части III Конвенции (статьи 25–33) уделено внимание техническим вопросам, включая подписание и ратификацию Конвенции, процедуру внесения поправок и формулирования оговорок.

3. Комитет против пыток

3.1. Введение

Комитет против пыток — это орган, состоящий из десяти независимых экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетенцией в области прав человека и выступающих в личном качестве. От России в состав Комитета входит известный юрист-международник Бахтияр Тузмухамедов, который до работы в КПП являлся судьёй двух международных трибуналов: по Руанде и бывшей Югославии.

3.2. Полномочия КПП

Все государства-участники обязаны регулярно направлять в Комитет свои отчёты об исполнении положений Конвенции. Свой первый отчёт государство направляет в течение года с даты ратификации Конвенции, а затем каждые четыре года. По результатам рассмотрения доклада Комитет направляет государству замечания и рекомендации, именуемые «заключительные замечания».

Помимо процедуры отчётности, Конвенция устанавливает три других механизма, с помощью которых Комитет выполняет свои контрольные функции: она рассматривает индивидуальные жалобы на нарушение Конвенции, проводит расследования нарушений Конвенции и имеет право рассматривать межгосударственные жалобы.

Комитет также публикует замечания, которые могут рассматриваться в качестве толкования Комитетом положений Конвенции против пыток. Такие акты толкования называются «замечания общего порядка».

3.2.1. Принятие замечаний общего порядка

За время своей работы КПП принял четыре замечания общего порядка:

1. Замечание общего порядка № 1 (1997)¹²⁴ относительно осуществления статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22, посвящённое рассмотрению индивидуальных сообщений о нарушении запрета на высылку, возвращение или выдачу какого-либо лица другому государству, если существуют серьёзные основания полагать, что там ему может угрожать применение пыток.

Комитет указал, что именно автор сообщения обязан обосновать то, что в случае его высылки, возвращения или выдачи соответствующему государству ему может угрожать применение пыток. При этом основания для такого предположения должны носить существенный характер, опасность должна угрожать лично автору и являться реальной. Комитет считает, что при оценке этого риска критерий «высокой степени вероятности» является недостаточным для обоснования доводов жалобы.

По мнению КПП, уместной для сообщений подобного рода, в частности, является следующая информация:

- об отнесении государства к числу государств, нарушающих права человека;
- о том, подвергался ли заявитель пыткам со стороны представителей данного государства ранее, имеется ли информация из медицинских или иных независимых источников, подтверждающая такое заявление автора;
- об осуществлении автором политической или иной деятельности, которая могла бы поставить его в особенно уязвимое положение, при котором существует опасность применения пыток в случае его высылки, возвращения или выдачи соответствующему государству.

¹²⁴ Доклад Комитета против пыток. Документ ООН A/53/44 (A/53/44/Согг.1). 16 сентября 1998 года. С. 70–71. URL: <https://undocs.org/ru/A/53/44> (дата обращения: 29.06.2021).

Отдельно КПП отметил, что он не относится к числу апелляционных, квазисудебных или административных органов, а является наблюдательным органом, учреждённым самими государствами-участниками и наделённым правом выносить решения только рекомендательного характера.

2. Замечание общего порядка № 2 (2008)¹²⁵, посвящённое имплементации статьи 2 государствами-участниками. Данная статья касается принятия государствами эффективных законодательных, административных, судебных и других мер для предупреждения пыток на их территории, а также абсолютного характера запрещения пыток без каких-либо отступлений от этого правила.

КПП напомнил государствам об их обязанности квалифицировать применение пыток в качестве преступления в соответствии со своим уголовным правом, исходя как минимум из элементов определения понятие «пытка», содержащегося в статье 1 Конвенции, и предписаний статьи 4. При этом Комитет отметил, что серьёзные расхождения между определением, содержащимся в Конвенции, и определением, включённым во внутреннее право, открывают реальные или потенциальные лазейки для безнаказанности.

Далее Комитет разъяснил характер и степень ответственности государства за акты пыток или жестокого обращения, совершённые негосударственными субъектами. Комитет, признавая, что безразличие или бездействие государства может служить поощрением или де-факто разрешением пыток и жестокого обращения, заявил:

«...если государственные органы или другие лица, выступающие в официальном качестве или под прикрытием закона, знают или имеют разумные основания предполагать, что их государственные должностные лица или частные субъекты применяют пытки или жестокое обращение, и при этом не проявляют должного усердия для целей предупреждения, расследования, привлечения к ответственности и наказания таких негосударственных должностных лиц или частных субъектов в соответствии с Конвенцией, то государство несет за это ответственность...» (параграф 18).

Комитет обратил особое внимание на применение рассматриваемой статьи Конвенции в отношении гендерного насилия, включая изнасилование, домашнее насилие и калечащие операции на женских половых органах, а также в отношении торговли людьми.

¹²⁵ КПП. Замечание общего порядка № 2. Имплементация статьи 2 государствами-участниками. Документ ООН CAT/C/GC/2. 24 января 2008 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/GC/2> (дата обращения: 29.06.2021).

3. Замечание общего порядка № 3 (2012)¹²⁶, посвящённое осуществлению статьи 14 Конвенции государствами-участниками. В этом замечании общего порядка подробно изложены материально-правовые и процессуальные обязательства государства-участника в соответствии со статьёй 14 Конвенции. Данные обязательства касаются возмещения ущерба жертвам пыток и процессуальной защиты их права на справедливую и адекватную компенсацию.

С учётом того что именно негосударственные субъекты зачастую применяют пытки, ответственность государств за возмещение ущерба от действий таких субъектов абсолютно необходима. В силу обязательства государства-участника проявлять должную осмотрительность в целях предотвращения и преследования пыток и жестокого обращения со стороны негосударственных (частных) субъектов, государства несут ответственность также и за компенсацию жертвам негосударственных субъектов. Что касается всех аспектов такого обязательства, общее представление заключается в том, что возмещение должно быть адекватным, эффективным, всеобъемлющим и соответствовать потребностям жертвы.

На процедурном уровне государство-участник должно разработать законодательство, которое: а) обеспечивает эффективное средство правовой защиты, б) позволяет потерпевшим свободно реализовывать предоставленные Конвенцией права и в) обеспечивает им доступ к средствам судебной защиты конвенционных прав.

Кроме того, государства-участники должны проводить расследования в связи с утверждениями о предполагаемых пытках, создавать механизмы подачи жалоб и институты, уполномоченные выносить подлежащие исполнению окончательные решения. Примечательно, что гражданское разбирательство и требование потерпевшего о возмещении ущерба, причинённого пытками или жестоким обращением, не должны зависеть от завершения производства по уголовному делу. Более того, когда есть разумные основания полагать, что пытки или жестокое обращение имели место, государства должны по собственной инициативе (при отсутствии жалобы) инициировать процесс, обеспечивающий получение жертвами возмещения.

Обязательства государства-участника по статье 14 Конвенции также предполагают, что потерпевшие от пыток должны иметь адекватный и эффективный доступ к механизмам получения компенсации. Комитет подчёркивает, что на практике это влечёт за собой следующие требования:

¹²⁶ КПП. Замечание общего порядка № 3 (2012). Осуществление статьи 14 государствами-участниками. Документ ООН CAT/C/GC/3. 13 декабря 2012 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/GC/3> (дата обращения: 29.06.2021).

а) потерпевшие должны быть надлежащим образом проинформированы об их праве на возмещение ущерба;

б) потерпевшие не должны сталкиваться с финансовыми препятствиями, в частности, Комитет указывает на возможность оказания для этого бесплатной юридической помощи;

в) потерпевшие пользуются защитой государства-участника с момента подачи жалобы;

г) потерпевшие должны иметь доступ к средствам судебной защиты независимо от того, какие другие средства правовой защиты могут быть доступны;

д) потерпевшие не должны подвергаться дискриминации;

е) должны быть введены процедуры, учитывающие гендерные аспекты и интересы детей.

4. Замечание общего порядка № 4 (2017)¹²⁷ об осуществлении статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22 заменяет Замечание общего порядка № 1 (1997). В новом документе повторяются существующие стандарты, даются дополнительные разъяснения норм о запрете высылки в случае угрозы пыток, а также приводится расширенное описание стандартов КПП, применяемых при рассмотрении сообщений, в которых говорится о нарушении статьи 3 Конвенции. Это замечание общего порядка приобретает особую значимость прежде всего в силу того, что более половины жалоб, рассмотренных Комитетом, содержали ссылки на статью 3 Конвенции и указывали на её предполагаемое нарушение.

Новый документ закрепляет практику КПП, сформированную при рассмотрении индивидуальных сообщений. Прежде всего, он распространяет действие Конвенции на негосударственных акторов, а также утверждает принцип, согласно которому обязательство государства не депортировать лицо, которому угрожают пытки, в принимающее государство является абсолютным. В Замечании общего порядка № 4 излагаются правовые стандарты недопущения принудительного возвращения, повторяются установленные в первом замечании стандарты и содержатся ссылки на прошлые общие комментарии и решения КПП по существу.

Комитет отмечает, что в случаях противоречий между договором о выдаче, участником которого является государство, и статьёй 3 Конвенции обязательства государства по статье 3 имеют большую силу. При этом обязательства государств-участников по невыдворению существуют во всех случаях, когда имеются «серьезные основания» полагать, что соот-

¹²⁷ КПП. Замечание общего порядка № 4 (2017) об осуществлении статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22. Документ ООН CAT/C/GC/4. 4 сентября 2018 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/GC/4> (дата обращения: 29.06.2021).

ветствующему лицу будет угрожать опасность подвергнуться пыткам в государстве, в которое его собираются депортировать. Комитет указывает, что его практика заключается в установлении существования таких «серьезных оснований» всякий раз, когда опасность пыток является «предсказуемой, личной, существующей и реальной».

В параграфах 27–29 приведён весьма объёмный список примеров, которые могут свидетельствовать об опасности применения пыток. В частности, Комитет призвал государства учитывать следующее: был ли или будет ли заявитель произвольно арестован, будет ли ему отказано в основных гарантиях, предоставляемых лицам, содержащимся под стражей, включая отказ в объяснении причин ареста, в доступе к правовой помощи, медицинской помощи или компетентному и независимому судебному учреждению; приверженность государства чрезмерному применению силы государственными должностными лицами на основании любой формы дискриминации; является ли заявитель жертвой гендерного или сексуального насилия, включая калечащие операции на женских половых органах; гарантирует ли судебная система государства, в которое планируется депортация, право на справедливое судебное разбирательство; сталкивался ли и столкнётся ли в будущем заявитель с нарушениями международного гуманитарного права; имеется ли риск внесудебных казней или насильственных исчезновений, принудительного труда или торговли людьми и т. п.

Задержание лица, которому угрожают пытки в случае депортации, не может осуществляться без надлежащего правового обоснования. Задержание таких лиц может быть произведено только в качестве исключения из общего правила. При этом вопрос о содержании под стражей должен регулярно пересматриваться, а государства без неоправданных задержек обязаны обеспечить задержанным рассмотрение заявлений о предоставлении убежища.

Замечание общего порядка № 4 содержит конкретные указания в отношении подачи индивидуальных сообщений в КПП. Во-первых, в Замечании общего порядка № 4 повторяются требования из Замечания общего порядка № 1 об обязанности доказывания заявителем опасности применения к нему/к ней пыток. Во-вторых, заявитель должен исчерпать национальные средства правовой защиты до обращения в КПП. В контексте статьи 3 Конвенции Комитет считает, что исчерпание внутренних средств правовой защиты означает, что заявитель обращался за предоставлением средств правовой защиты, непосредственно связанных с угрозой подвергнуться пыткам в той стране, в которую данное лицо может быть депортировано, а не за предоставлением средств правовой защиты, которые могли бы позволить заявителю остаться в высылающем государстве-участнике по другим причинам (параграф 34). В рамках реализации принципа «не-

выдворения», по мнению Комитета, эффективные средства правовой защиты должны означать меру, позволяющую на практике предотвратить депортацию заявителя, если существуют серьёзные основания полагать, что ему будет лично угрожать применение пыток в случае его депортации в другую страну (параграф 35).

При оценке наличия и степени серьёзности таких оснований Комитет рассматривает показатели риска, включающие: этническое происхождение заявителя, политическую принадлежность, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность, а также риск высылки в третью страну, в которой могут быть применены пытки, положение в области прав человека в принимающем государстве, наличие в принимающем государстве мер по предотвращению и запрещению пыток.

3.2.2. Рассмотрение периодических докладов государств — участников Конвенции

Так же как и Комитет по правам человека, КПП применяет две системы принятия и рассмотрения докладов государств: стандартную и упрощённую¹²⁸. Цикл отчётов составляет принятые и для других комитетов четыре года.

Помимо докладов государств КПП публикует также и параллельные доклады правозащитных организаций, которые предоставляют Комитету альтернативный взгляд на состояние исполнения Конвенции в разных странах.

Российская Федерация, являясь участником Конвенции с даты её вступления в силу, представила в КПП уже шесть периодических докладов¹²⁹. Следующий, седьмой, доклад Россия представит к 10 августа 2022 года по упрощённой процедуре. В этой связи 21 апреля 2021 года КПП опубликовал предварительный перечень вопросов, подлежащих направлению Российской Федерации в рамках следующего обзора. Этот восьмистраничный список содержит вопросы о применении Россией статей Конвенции с 1-й по 16-ю, а также информацию о ненадлежащем исполнении рекомендаций, изложенных КПП в Заключительных замечаниях по шестому периодическому докладу Российской Федерации¹³⁰.

¹²⁸ Описание этих процедур см. в главе 3.

¹²⁹ Доклады государств — участников Конвенции см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=1&DocTypeID=45&DocTypeID=29&DocTypeCategoryID=1 (дата обращения: 29.06.2021).

¹³⁰ КПП. Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации. Документ ООН CAT/C/RUS/CO/6. 28 августа 2018 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/RUS/CO/6> (дата обращения: 29.06.2021).

В частности, Комитет в очередной раз обратил внимание России на дело Евгения Макарова, подвергнутого пыткам в исправительной колонии № 1 города Ярославля в 2017 году, а также на ограничения прав журналистов и правозащитников. В Заключительных замечаниях в рамках шестого обзора (параграф 29) КПП указал, что России следует в срочном порядке:

— обеспечить правозащитным организациям возможность свободно вести свою работу и деятельность в государстве-участнике;

— принять меры для защиты правозащитников, адвокатов и журналистов от притеснений и нападений на них, расследовать все сообщения о подобных действиях, привлекать к ответственности и наказывать виновных, а также гарантировать возмещение ущерба жертвам, включая предоставление эффективных средств правовой защиты и адекватной компенсации пострадавшим и членам их семей;

— обеспечить, чтобы правозащитники, журналисты и адвокаты не подвергались репрессиям, в том числе административному преследованию, за их взаимодействие с договорными органами Организации Объединённых Наций, включая настоящий Комитет, или за предоставление им информации, как уже было рекомендовано ранее¹³¹.

В новом списке вопросов Комитет отметил, что информация, представленная в КПП государством, недостаточна для вывода об исполнении рекомендаций.

Вопросы, заданные Комитетом, во многом повторяют его же замечания, сделанные в предыдущих обзорах, и призваны стимулировать исполнение ранее сделанных замечаний при подготовке ответов в рамках седьмого обзора. Важно отметить требование Комитета о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части определения понятия «пытка» и установления ответственности, соразмерной тяжкому характеру данного преступления. КПП неоднократно делал России замечания о несоответствии её уголовного законодательства положениям Конвенции, что, по мнению Комитета, способствует злоупотреблениям со стороны должностных лиц.

Кроме того, Комитет сформулировал большой перечень вопросов: от соблюдения прав заключённых, их доступа к медицинским услугам и бесплатной юридической помощи до мер борьбы с гендерным насилием и торговлей людьми. Ряд новых вопросов посвящён нарушениям, совер-

¹³¹ КПП. Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии (29 октября — 23 ноября 2012 года). Документ ООН CAT/C/RUS/CO/5. 11 декабря 2012 года. § 12. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/RUS/CO/5> (дата обращения: 29.06.2021).

шённым в Республике Крым и городе Севастополе; доступу правозащитных организаций, общественных наблюдателей и независимых наблюдателей к пенитенциарной системе; правилам, инструкциям, методам и практике допроса, в том числе внедрению аудио- и видеозаписи допросов; статистическим данным о смертях в заключении; количеству лиц, лишённых свободы, в психиатрических больницах и других учреждениях для лиц с психосоциальными расстройствами, включая дома престарелых и т.д.

В заключительных замечаниях, направленных России по завершении шестого периодического обзора, КПП выразил недовольство по поводу несоблюдения процессуальных гарантий для задержанных, арестованных и содержащихся под стражей, в том числе по поводу частого отсутствия доступа к защитнику, практики несообщения и отсутствия регистрации задержаний, уклонения от ведения видеозаписи допросов и видеонаблюдения и т.п.

КПП выразил беспокойство в связи с «многочисленными достоверными сообщениями о практике применения пыток и жестокого обращения» на территории России, отсутствием эффективного расследования таких фактов и их фактической безнаказанностью. Кроме того, Комитет обеспокоен постоянно поступающими сообщениями о чрезмерном применении силы сотрудниками правоохранительных органов во время демонстраций; отсутствием механизма борьбы с домашним насилием, преследованием представителей ЛГБТ-сообщества; «дедовщиной», пытками и жестоким обращением в структурах вооружённых сил; ненадлежащими условиями содержания под стражей; использованием психиатрии в качестве формы преследования и наказания; массовыми нарушениями прав человека в Крыму и на Северном Кавказе. Это лишь немногие замечания Комитета, сделанные в отношении России в рамках шестого обзора. С их полным перечнем можно ознакомиться в Базе данных договорных органов ООН¹³².

3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Конвенции

Любая успешная жалоба должна соответствовать критериям приемлемости.

Критерии приемлемости Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции против пыток идентичны. Подавляющее

¹³² Замечания КПП в отношении России см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=1&DocTypeID=5 (дата обращения: 29.06.2021).

большинство решений КПП по вопросам приемлемости основано на прецедентной практике КПЧ.

Прежде всего, любое индивидуальное сообщение должно касаться нарушения прав, предусмотренных Конвенцией. Так, нарушение Конвенции может существовать в действительности, но при этом не нарушать права заявителя. Например, жалоба на ненадлежащие условия содержания в исправительном учреждении будет объявлена неприемлемой, если заявитель никогда не содержался в этой тюрьме, а был, например, посетителем или работником этого учреждения.

Стоит отметить, что Международный пакт о гражданских и политических правах защищает гораздо более широкий спектр прав, поэтому в случаях, когда утверждения заявителя выходят за рамки вопроса о пытках и жестоком обращении и распространяются, например, на вопросы произвольного задержания или дискриминации, следует подавать жалобу в Комитет по правам человека, а не в Комитет против пыток.

Кроме того, критерии приемлемости КПП в части его эксклюзивности гораздо строже, чем в КПЧ. В соответствии с пунктом 5(а) статьи 22 Конвенции КПП не рассматривает сообщения от какого-либо лица, если этот же вопрос рассматривался или рассматривается по какой-либо другой процедуре международного расследования или урегулирования. Таким образом, в отличие от КПЧ, Комитету против пыток также запрещается рассматривать жалобы, которые были рассмотрены в соответствии с аналогичной процедурой, даже если рассмотрение этого вопроса было завершено¹³³. КПЧ в этом отношении предусматривает возможность рассмотрения индивидуального сообщения после процедур в других международных учреждениях.

В остальном критерии приемлемости индивидуальных сообщений, а также процедура их рассмотрения тождественны таковым в Комитете по правам человека.

Практика КПП по рассмотрению индивидуальных сообщений против России ограничена. В отношении Российской Федерации КПП рассмотрел всего семь индивидуальных сообщений, из которых только три — по существу. Оставшиеся четыре сообщения были признаны неприемлемыми в силу утраты связи с заявителем¹³⁴, в связи с исчерпанием внутренних средств правовой защиты (заявитель не подал гражданский иск о

¹³³ Стоит отметить, что под рассмотрением вопроса имеется в виду рассмотрение по существу. Как будет указано ниже, отказ в принятии жалобы ЕСПЧ, вынесенный единоличным судьёй, не является препятствием для обращения в КПП.

¹³⁴ КПП. Решение, принятое Комитетом в соответствии со статьёй 22 Конвенции относительно сообщения № 660/2015. Документ ООН CAT/C/70/D/660/2015. 20 января 2021 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/70/D/660/2015> (дата обращения: 29.06.2021).

компенсации в связи с условиями его содержания под стражей и полученной медицинской помощью)¹³⁵, уклонением заявителя от предоставления Комитету доказательств в подтверждение своих доводов¹³⁶, установленным фактом рассмотрения тех же доводов Европейским Судом по правам человека¹³⁷.

Рассмотренные по существу сообщения касались запрета высылки в Узбекистан в связи с угрозой применения пыток. По жалобе заявителя КПЧ принял обеспечительные меры и запретил его экстрадировать. Россия эту рекомендацию Комитета проигнорировала и спустя три месяца подвергла заявителя экстрадиции. КПЧ установил нарушение статей 3 и 22 Конвенции (в связи с неисполнением обеспечительных мер)¹³⁸.

В другом деле было установлено нарушение Россией пункта 1 статьи 2 Конвенции, рассматриваемого в совокупности со статьёй 1, а также статей 12, 13 и 15 Конвенции в связи с использованием в качестве законных доказательств признательных показаний подсудимого, добытых под пытками. Это дело интересно не столько содержательной частью, сколько интерпретацией положений пункта 5(а) статьи 22 Конвенции о неприемлемости жалобы. Комитет отметил, что обе жалобы заявителя в ЕСПЧ были признаны неприемлемыми единоличным решением судьи и не были рассмотрены по существу и что не было указано никаких конкретных оснований для неприемлемости, помимо объяснения того, что жалобы не соответствуют требованиям статей 34 и 35 Европейской Конвенции по правам человека. Вследствие этого Комитет посчитал, что при данных обстоятельствах ничто не препятствует ему рассмотреть сообщение заявителя¹³⁹.

¹³⁵ КПП. Решение, принятое Комитетом в соответствии со статьёй 22 Конвенции относительно сообщения № 780/2016. Документ ООН CAT/C/67/D/780/2016. 4 сентября 2019 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/67/D/780/2016> (дата обращения: 29.06.2021).

¹³⁶ КПП. Решение, принятое Комитетом в соответствии со статьёй 22 Конвенции относительно сообщения № 712/2015. Документ ООН CAT/C/62/D/712/2015. 9 января 2018 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/62/D/712/2015> (дата обращения: 29.06.2021).

¹³⁷ КПП. Решение, принятое Комитетом на его пятьдесят шестой сессии (9 ноября — 9 декабря 2015 года). Сообщение № 577/2013. Документ ООН CAT/C/56/D/577/2013. 9 февраля 2016 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/56/D/577/2013> (дата обращения: 29.06.2021); Решение, принятое Комитетом на его пятидесятой сессии, состоявшейся 6—13 мая 2013 года. Сообщение № 479/2011. Документ ООН CAT/C/50/D/479/2011. 16 июля 2013 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/50/D/479/2011> (дата обращения: 29.06.2021).

¹³⁸ КПП. Решение, принятое Комитетом на его пятьдесят четвертой сессии (20 апреля — 15 мая 2015 года). Сообщение № 542/2013. Документ ООН CAT/C/54/D/542/2013. 30 июня 2015 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/54/D/542/2013> (дата обращения: 29.06.2021).

¹³⁹ КПП. Решение, принятое Комитетом в соответствии со статьёй 22 Конвенции относительно сообщения № 637/2014. Документ ООН CAT/C/63/D/637/2014. 26 июня 2018 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/63/D/637/2014> (дата обращения: 29.06.2021).

Третье дело касалось чрезмерно долгого (четыре месяца) содержания в изоляторе временного содержания в неприемлемых условиях. Комитет установил нарушение статьи 16 Конвенции¹⁴⁰.

3.3. Процедура проведения расследований

В соответствии со статьёй 20 Конвенции Комитет уполномочен проводить расследования, если он получит достоверную информацию, указывающую на систематическое применение пыток в государстве-участнике. Комитет может, если он считает это целесообразным, назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования и срочного представления Комитету соответствующего доклада (пункт 2 статьи 20).

Механизм мониторинга, предусмотренный статьёй 20 Конвенции, проводится в действие Комитетом по собственной инициативе на основании представленной информации или сообщения от Генерального секретаря ООН. Для проведения этой процедуры необходимо признание государством права Комитета на проведение расследований¹⁴¹. Информация, являющаяся основанием для проведения расследования, должна быть надёжной, достаточно обоснованной и должна отражать существование систематической практики пыток в соответствующем государстве.

Расследования по статье 20 Конвенции должны проводиться с полного согласия и в сотрудничестве с контролируемым государством. Как только Комитет установит, что информация о нарушении Конвенции соответствует необходимым критериям, он направит соответствующие сведения государству и предложит ему представить свои замечания. Помимо этого, подобная информация может содержаться в сообщениях неправительственных организаций, других государств, международных организаций и других заинтересованных сторон. Как только Комитет соберёт необходимую информацию, он начнёт принимать решение по вопросу о том, требуется ли независимое расследование на территории государства.

Расследование проводится одним или несколькими членами КПП, о чём предварительно сообщается государству с одновременным предложением оказать содействие в получении Комитетом дополнительной информации. Члены Комитета могут проводить встречи с заключёнными, медицинскими работниками, должностными лицами, экспертами и т. п. При

¹⁴⁰ КПП. Решение, принятое Комитетом на его пятьдесят второй сессии, 28 апреля — 23 мая 2014 года. Сообщение № 478/2011. Документ ООН CAT/C/52/D/478/2011. 19 июня 2014 года. URL: <https://undocs.org/ru/CAT/C/52/D/478/2011> (дата обращения: 29.06.2021).

¹⁴¹ Россия признала это полномочие КПЧ.

этом стоит отметить, что как посещение территории государства, так и проведение любых процедур расследования может происходить только с согласия соответствующего государства. Комитет не обладает какими-либо установленными полномочиями вызывать свидетелей или запрашивать документы, которые могут помочь в его расследовании. По завершении расследования Комитет рассматривает доказательства и излагает свои предложения и комментарии относительно того, как государство может улучшить ситуацию. Затем государству предлагается отреагировать на выводы и проинформировать Комитет о том, как оно намеревается решать поднятые в заключении вопросы. Само расследование и любые выводы, сделанные по его результатам, являются конфиденциальными. Это правило конфиденциальности распространяется на любые соответствующие документы, встречи или заседания¹⁴². Тем не менее Комитет публикует резюме результатов расследования и включает необходимую информацию в свои отчёты.

За период своего существования КПП провёл десять расследований в отношении девяти стран: Египта (2017, 1996); Ливана (2014); Непала (2012); Бразилии (2008); Союзной Республики Югославии (2004); Мексики (2003); Шри-Ланки (2002); Перу (2001); Турции (1994). С кратким резюме и результатами расследований можно ознакомиться в докладах КПП за соответствующие годы¹⁴³.

¹⁴² *Joseph S. L., Mitchell K. E., Gyorki L. S., Benninger-Budel C.* Seeking Remedies for Torture Victims: A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies. Geneva : World Organisation Against Torture, 2006. P. 131.

¹⁴³ См.: Confidential Inquiries Under Article 20 of the Convention Against Torture. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Inquiries.aspx (дата обращения: 29.06.2021).

Глава 5

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

1. Краткая историческая справка о принятии Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Гендерное равенство является базовым принципом ООН. Уже в преамбуле Устава ООН (1945) подчёркивается решимость народов Объединённых Наций «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин»¹⁴⁴. Статья 1 Устава провозглашает, что одной из целей ООН является международное сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия, в частности и без различия по признаку пола.

Международный билль о правах человека усилил и расширил акцент на правах женщин. Всеобщая декларация прав человека (1948) указывает, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашёнными Декларацией, без какого бы то ни было различия, в том числе по признаку пола (статья 2)¹⁴⁵. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966)¹⁴⁶ и Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)¹⁴⁷, которые переводят принципы Декларации в юридически обязательную форму, прямо устанавливают, что изложенные в этих пактах права применимы ко всем людям без различия по признаку пола (см. статью 2 каждого из указанных международных пактов). Кроме того, каждый пакт прямо обязывает государства-участников обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами, которые предусмотрены данными пактами (статья 3).

¹⁴⁴ Устав Организации Объединённых Наций от 26 июня 1945 года. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁴⁵ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁴⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁴⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

Важную роль в деле поощрения прав женщин, в документировании положения женщин во всех странах мира и формировании глобальных стандартов по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин сыграла Комиссия по правам женщины, учреждённая резолюцией Экономического и Социального Совета от 21 июня 1946 года¹⁴⁸.

Результатом работы Комиссии стал ряд важных деклараций и конвенций, которые защищают и продвигают права женщин, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (*далее* — Конвенция КЛДЖ, Конвенция). Однако Конвенция КЛДЖ была принята далеко не сразу. Принятию данной конвенции предшествовало принятие таких документов, как, например, Конвенция о политических правах женщины (1952)¹⁴⁹, Конвенция о гражданстве замужней женщины (1957)¹⁵⁰, Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (1962)¹⁵¹, а также принятие ряда других документов.

Однако, несмотря на то что эти документы отражали совершенствованные системы ООН в отношении защиты и продвижения прав женщин, их подход был фрагментарным, так как они не рассматривали проблему дискриминации в отношении женщин комплексным образом. Кроме того, стало понятно, что общий режим защиты прав человека на самом деле не работает для защиты и продвижения прав женщин так хорошо, как мог бы. Наличие в Международном билле о правах человека формального указания на равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола оказалось недостаточным для того, чтобы обеспечить полноценное осуществление женщинами и девочками всех прав человека.

Поэтому в 1963 году Генеральная Ассамблея ООН попросила Экономический и Социальный Совет предложить Комиссии по правам женщины подготовить проект декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин¹⁵². Подготовка проекта началась в 1965 году, и в 1967 году

¹⁴⁸ См.: Commission on the Status of Women. Resolution adopted 21 June 1946 (document E/90 and document E/84, paragraph 6). URL: [https://undocs.org/en/E/RES/11\(II\)](https://undocs.org/en/E/RES/11(II)) (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁴⁹ Конвенция о политических правах женщины от 20 декабря 1952 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/women_politights.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵⁰ Конвенция о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/married_women_nationality.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵¹ Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков от 7 ноября 1962 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/conmarr.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1963 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/1921%28XVIII%29> (дата обращения: 11.06.2021).

резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН была принята Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин¹⁵³. Несмотря на то что Декларация не являлась документом, имеющим обязательную юридическую силу, она имела важное символическое, политическое и моральное значение.

Понадобилось ещё более десяти лет напряжённой работы и дискуссий, чтобы подготовить единый, всеобъемлющий и обязательный для исполнения на международном уровне документ по ликвидации дискриминации в отношении женщин: в 1979 году резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН была принята Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹⁵⁴. Конвенция КЛДЖ вступила в силу 3 сентября 1981 года, когда её ратифицировало двадцать государств. По состоянию на 18 мая 2021 года 189 государств являются участниками Конвенции КЛДЖ¹⁵⁵. Для сравнения — в ООН в настоящее время входят 193 государства¹⁵⁶.

Вместе с тем необходимо отметить, что статья 28 Конвенции КЛДЖ допускает внесение государством оговорок в момент ратификации или присоединения к Конвенции КЛДЖ. В качестве оговорки выступает официальное заявление со стороны государства о том, что оно не принимает в качестве обязательных одну или несколько частей Конвенции. Государства внесли немало оговорок к Конвенции КЛДЖ¹⁵⁷, и некоторые из оговорок, как представляется, ставят под сомнение основополагающие принципы Конвенции. Например, оговорки общего характера, которые обуславливают осуществление Конвенции КЛДЖ соблюдением национального законодательства, традиций или культурных обычаев; оговорки к статье 2 о запрете дискриминации, которая является основным положением Конвенции КЛДЖ; оговорки, касающиеся областей, имеющих решающее значение для ликвидации дискриминации в отношении женщин, таких как семейное право, правоспособность и гражданство.

¹⁵³ Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 1967 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/women_discrimination.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵⁴ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵⁵ См.: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-8.en.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵⁶ См.: Члены Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/member-states> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵⁷ См.: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-8.en.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

У Конвенции КЛДЖ есть Факультативный протокол¹⁵⁸, который был принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1999 году и вступил в силу 22 декабря 2000 года¹⁵⁹. «Факультативный» означает, что государства не обязаны становиться участниками данного протокола, даже если они ратифицировали саму Конвенцию КЛДЖ. Факультативным протоколом вводятся две новые процедуры: 1) процедура представления сообщений, с помощью которой отдельные лица или группы лиц могут направлять в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (*далее* — КЛДЖ, Комитет) жалобы в связи с нарушениями прав, изложенных в Конвенции КЛДЖ; 2) процедура проведения расследования, в соответствии с которой Комитет может инициировать расследование ситуаций серьёзного или систематического нарушения прав, изложенных в Конвенции КЛДЖ. Таким образом, участие в Факультативном протоколе имеет важное значение, так как позволяет отдельным лицам подавать индивидуальные жалобы на нарушение их прав, гарантированных Конвенцией КЛДЖ. Это может быть особенно актуально для тех государств, которые не являются участниками региональных систем защиты прав человека, например для Казахстана.

По состоянию на 18 мая 2021 года 114 стран являются участниками Факультативного протокола к Конвенции КЛДЖ¹⁶⁰. СССР ратифицировал Конвенцию 23 января 1981 года¹⁶¹, в последующем Российская Федерация 28 июля 2004 года присоединилась и к Факультативному протоколу к Конвенции¹⁶².

¹⁵⁸ Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 6 октября 1999 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/womendiscrim_prot.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁵⁹ См.: Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ См.: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁶² См.: Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en (дата обращения: 11.06.2021).

2. Обзор Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Конвенция КЛДЖ является одним из десяти основных международных договоров в области прав человека¹⁶³. Конвенция КЛДЖ (1979) была принята раньше Конвенции против пыток (1984), Конвенции о правах ребёнка (1989), Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990), Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (2006) и Конвенции о правах инвалидов (2006).

Конвенцию КЛДЖ часто называют международным биллем о правах женщин. Конвенция состоит из преамбулы и 30 статей, которые разделены на 6 частей. В данной конвенции определено, что именно образует дискриминацию в отношении женщин, и определена повестка для действий на национальном уровне по прекращению подобной дискриминации.

В статьях 1–6 части I Конвенции КЛДЖ даётся определение понятия «дискриминация в отношении женщин», а также содержится указание на договорённость государств-участников принимать все соответствующие меры для обеспечения недискриминации, всестороннего развития и прогресса женщин.

Конвенция определяет дискриминацию в отношении женщин как «...любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области» (статья 1).

Вместе с тем не является дискриминацией принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, а также принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами (статья 4).

¹⁶³ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенция о правах ребёнка, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Конвенция о правах инвалидов.

Государства — участники Конвенции КЛДЖ обязуются принять ряд мер по ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех формах, включая следующие:

- осудить дискриминацию в отношении женщин во всех её формах;
- включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство и обеспечить практическое осуществление этого принципа;
- принимать законодательные меры, включая санкции, и другие меры, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;
- установить эффективную юридическую защиту против любого акта дискриминации с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений;
- воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;
- принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;
- принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;
- отменить все положения национального уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин (статья 2).

Важно отметить, что Конвенция КЛДЖ стала первым международным договором по правам человека, который накладывает на государства обязательства избавляться от гендерных стереотипов, лежащих в основе дискриминации. В статье 5 данной конвенции содержится требование к государствам-участникам изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью искоренения практики, которая основана на идее неполноценности или превосходства одного из полов над другим или на стереотипности роли мужчин и женщин.

Позже в общих рекомендациях Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин неоднократно укажет, что гендерные стереотипы и восприятие женщин как подчинённых мужчинам являются основными причинами гендерного насилия, а также отметит, что обязательство бороться с гендерными стереотипами, которые влияют на женщин как в частной, так и в общественной сферах, является одним из центральных обязательств государств-участников по ликвидации дискриминации в от-

ношении женщин¹⁶⁴. Более того, в Общей рекомендации № 33 о доступе к правосудию КЛДЖ указал, что гендерные стереотипы находятся на первом месте среди препятствий, которые мешают женщинам реализовать своё право на доступ к правосудию¹⁶⁵.

Статьями 7–9 части II Конвенции КЛДЖ государствам-участникам предписывается принимать все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в общественной и политической жизни. При этом в статье 9 содержится требование к государствам-участникам предоставить женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства.

В статьях 10–14 части III Конвенции КЛДЖ указывается на обязательства государств-участников ликвидировать дискриминацию в отношении женщин в области образования, занятости, здравоохранения, в экономической, общественной и культурной жизни.

Статьи 15 и 16 части IV Конвенции КЛДЖ содержат положения, в соответствии с которыми государства-участники признают равенство женщин и мужчин перед законом и в осуществлении юридических прав, а также в брачном и семейном праве.

В части V Конвенции КЛДЖ содержатся положения об учреждении Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в целях рассмотрения хода осуществления положений данной конвенции и определяется порядок его работы. В этой части излагаются обязательства государств-участников по подготовке и представлению докладов.

Часть VI содержит заключительные положения (об участии в Конвенции КЛДЖ, об оговорках, о механизмах разрешения споров и т. д.).

¹⁶⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (*далее* — CEDAW). General Recommendation no. 19. 1992. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021). § 11; General Recommendation no. 25. 2004. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3733&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021). § 7; General Recommendation no. 35. UN Document CEDAW/C/GC/35. 2017. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021). § 19, 30(b).

¹⁶⁵ CEDAW. General Recommendation no. 33. UN Document CEDAW/C/GC/33. 2015. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021). § 3.

3. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

3.1. Введение

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин является органом независимых экспертов. Его задача — наблюдать за выполнением положений Конвенции КЛДЖ. Положения об учреждении данного комитета содержатся в статье 17 Конвенции КЛДЖ.

Комитет состоит из 23 экспертов со всего мира, «обладающих высокими моральными качествами и компетентностью в области, охватываемой Конвенцией». Его члены избираются на четырёхлетний срок тайным голосованием из числа внесённых в список лиц, выдвинутых государствами-участниками. При этом учитываются «справедливое географическое распределение и представительство различных форм цивилизации, а также основных правовых систем». Каждое государство-участник может выдвинуть одно лицо из числа своих граждан.

Выборы членов КЛДЖ проводятся на заседании государств-участников, созываемом Генеральным секретарём, в Центральных учреждениях ООН. На этом заседании, на котором две трети государств-участников составляют кворум, лицами, выбранными в Комитет, считаются те кандидаты, которые получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов представителей государств-участников, присутствующих и принимающих участие в голосовании.

В своей деятельности КЛДЖ руководствуется собственными правилами процедуры¹⁶⁶. Из числа своих членов Комитет избирает Председателя, трёх заместителей Председателя и докладчика, должным образом учитывая при этом справедливое географическое распределение. Эти должностные лица избираются на двухлетний срок и могут быть переизбраны «при условии соблюдения принципа ротации». Согласно правилам Председатель руководит работой КЛДЖ, в том числе направляет процесс обсуждения и принятия решений. В процедурном плане Председатель тесно сотрудничает с Секретариатом ООН при подготовке сессии, обеспечивая своевременное проведение заседаний, включая подготовку документов, присутствие государств-участников при рассмотрении докладов и общее обеспечение Комитета. К Председателю обращаются с просьбой пред-

¹⁶⁶ Правила процедуры Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. URL: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/rules/Russian.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

ставлять КЛДЖ на различных международных мероприятиях и событиях, включая международные конференции и другие межправительственные совещания Организации Объединённых Наций.

С 1982 года в состав КЛДЖ входил 151 эксперт¹⁶⁷. От Советского Союза в КЛДЖ входили три эксперта: Александра Бирюкова (1982—1986), Татьяна Николаева (1991—1994) и Эльвира Новикова (1987—1990)¹⁶⁸.

3.2. Полномочия Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин

К полномочиям КЛДЖ относятся:

- подготовка годовых докладов о деятельности Комитета, в которых содержится информация о проведённой работе (список ежегодных докладов можно найти, перейдя в раздел «Годовые доклады» с главной страницы сайта КЛДЖ¹⁶⁹);

- подготовка общих рекомендаций;

- рассмотрение докладов государств — участников Конвенции КЛДЖ;

- рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Конвенции КЛДЖ, получаемых в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции КЛДЖ;

- проведение расследований в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции КЛДЖ;

- участие в общих дискуссиях и мероприятиях, в том числе подготовка последующих документов и заявлений.

На сайте КЛДЖ можно найти информацию о его работе, включая информацию о предстоящих событиях¹⁷⁰.

Поскольку официальными языками КЛДЖ являются английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский, то большинство официальных документов Комитета переведены на русский язык.

¹⁶⁷ Members of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Membership_1982_Present.docx (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁶⁸ Список действующих экспертов КЛДЖ с указанием Председателя, заместителей Председателя и докладчика см.: CEDAW. Membership. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Membership.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁶⁹ См.: База данных договорных органов. Органы по правам человека. КЛДЖ. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=27 (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁷⁰ Органы ООН по правам человека. КЛДЖ. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

Далее в пособии будут более подробно рассмотрены следующие направления работы КЛДЖ: подготовка общих рекомендаций; рассмотрение докладов государств — участников Конвенции КЛДЖ; рассмотрение индивидуальных сообщений; проведение расследований.

3.2.1. Подготовка рекомендаций общего характера

Статья 21 Конвенции КЛДЖ наделяет Комитет правом подготовки рекомендаций общего характера, основанных на изучении докладов и информации, которые были получены от государств-участников. Поскольку Конвенция КЛДЖ является продуктом своего времени (Конвенция была принята в 1979 году), некоторые ключевые вопросы, имеющие решающее значение для полного осуществления женщинами своих прав, в тексте Конвенции КЛДЖ или не проработаны детально, или вообще не рассматриваются. Однако Конвенция КЛДЖ — это «динамичный инструмент»¹⁷¹, который развивается благодаря работе КЛДЖ. Комитет даёт рекомендации по вопросам, затрагивающим права женщин, которым, по его мнению, государства-участники должны уделять больше внимания.

За время своей работы КЛДЖ принял 38 общих рекомендаций. Часть из них касается процедурных и процессуальных вопросов, а часть затрагивает вопросы прав женщин по существу¹⁷².

Представляется, что наиболее информативными являются рекомендации по следующим вопросам:

- № 19 (1992) — по поводу насилия в отношении женщин;
- № 21 (1994) — по поводу равноправия в браке и в семейных отношениях;
- № 23 (1997) — по поводу политической и общественной жизни;
- № 24 (1999) — по поводу статьи 12 Конвенции (женщины и здоровье);
- № 25 (2004) — по поводу пункта 1 статьи 4 Конвенции (временные специальные меры);
- № 26 (2008) — по вопросу о трудящихся женщинах-мигрантах;
- № 27 (2010) — по поводу пожилых женщин и защиты их прав человека;

¹⁷¹ CEDAW. General Recommendation no.25. §3; General Recommendation no.28. UN Document CEDAW/C/GC/28. 2010. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/28&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021). § 7.

¹⁷² Полный список общих рекомендаций и их текст на русском языке см.: CEDAW. General Recommendations. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

— № 28 (2010) — по поводу основных обязательств государств-участников по статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;

— № 29 (2013) — по поводу статьи 16 Конвенции (экономические последствия вступления в брак, семейных отношений и их расторжения);

— № 30 (2013) — по поводу положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях;

— № 31 (2014) — Совместная общая рекомендация № 31 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин / замечание общего порядка № 18 Комитета по правам ребёнка по вредной практике;

— № 32 (2014) — по поводу гендерных аспектов статуса беженца, убежища, гражданства и безгражданства женщин;

— № 33 (2015) — по поводу доступа женщин к правосудию;

— № 35 (2017) — по поводу гендерного насилия в отношении женщин, предназначенная для обновления Общей рекомендации № 19;

— № 36 (2017) — по поводу права девочек и женщин на образование;

— № 37 (2018) — по поводу гендерных аспектов снижения риска бедствий в условиях изменения климата;

— № 38 (2020) — по поводу торговли женщинами и девочками в контексте глобальной миграции.

Важно подчеркнуть, что КЛДЖ указывает на интерсекциональный характер дискриминации в отношении женщин. Следовательно, КЛДЖ признаёт тот факт, что женщины сталкиваются с различными и перекрёстными формами дискриминации, в результате чего негативные последствия лишь усугубляются. Дискриминация в отношении женщин неразрывно связана с другими факторами, которые влияют на жизнь женщин, например, их:

«...этническое/расовое происхождение, принадлежность к коренным народам или меньшинствам, цвет кожи, социально-экономическое положение и/или кастовая принадлежность, язык, вероисповедание или убеждения, политические взгляды, национальное происхождение, семейное положение, материнство, родительский статус, возраст, проживание в городской/сельской местности, состояние здоровья, инвалидность, имущественное положение, принадлежность к сообществу лесбиянок, бисексуалов, женщин-транссексуалов или интерсексуалов, неграмотность, поиск убежища, беженство, статус внутренне перемещённого лица или лица без гражданства, вдовство, миграционный статус, выполнение женщиной роли главы домохозяйства, инфицирование ВИЧ/СПИДом, лишение свободы и вовлечение в проституцию, а также торговля женщинами, нахождение в ситуациях вооружённых конфликтов,

проживание в географически удалённых районах и стигматизация женщин, которые борются за свои права, в том числе женщин-правозащитников»¹⁷³.

Одними из ключевых рекомендаций являются Общая рекомендация № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию, и Общая рекомендация № 35 о гендерном насилии в отношении женщин. На эти рекомендации Комитет активно ссылается при рассмотрении дел о насилии в отношении женщин.

В Общей рекомендации № 33 (2015) КЛДЖ обращает внимание на то, что право женщин на доступ к правосудию является важнейшим элементом в реализации всех прав, подпадающих под защиту Конвенции КЛДЖ¹⁷⁴. Вместе с тем КЛДЖ указывает, что на практике существует ряд барьеров и ограничений (например, стереотипы, дискриминационные законы, перекрёстные или смешанные формы дискриминации), препятствующих осуществлению женщинами их права на доступ к правосудию¹⁷⁵. Поэтому КЛДЖ даёт подробные рекомендации о том, как преодолеть сложившуюся ситуацию.

Общая рекомендация № 35 (2017) посвящена вопросам гендерного насилия в отношении женщин. Эта рекомендация призвана дополнить и обновить Общую рекомендацию № 19 о насилии в отношении женщин, принятую в 1992 году. Общая рекомендация № 35 подробно описывает уже известные стандарты, а также включает в себя новые проблемы и сферы дискриминации, например новые формы насилия в сети Интернет и в других видах цифровой среды.

В подготовке Общей рекомендации № 35 приняла участие Дубравка Шимонович, специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях. Кроме того, более ста представителей гражданского общества и женских организаций, государств — участников Конвенции КЛДЖ, представителей научных кругов, учреждений ООН и других заинтересованных сторон представили свои мнения и замечания в ходе разработки Общей рекомендации № 35. Это демонстрирует растущую готовность международных комитетов советоваться с конечными бенефициарами их документов.

В Общей рекомендации № 35 используется формулировка «гендерное насилие в отношении женщин» вместо термина «насилие против женщин», используемого в Общей рекомендации № 19, чтобы подчеркнуть гендерные причины (идеология привилегированного положения и гла-

¹⁷³ CEDAW. General Recommendation no. 35. § 12; General Recommendation no. 33. § 8, 9.

¹⁷⁴ CEDAW. General Recommendation no. 33. § 1.

¹⁷⁵ Ibid. § 3, 8.

венства мужчин над женщинами, социальные нормы, касающиеся демонстрации мужественности, а также потребность мужчин в осуществлении контроля или власти, обеспечении соблюдения гендерных ролей или предотвращении, сдерживании или наказании такого поведения женщин, которое считается неприемлемым) и последствия такого насилия¹⁷⁶. При этом термин «гендерное насилие в отношении женщин» укрепляет понимание того, что насилие — это проблема общественная, а не личная, и что её решение требует принятия комплексных мер, а не только мер, связанных с конкретными событиями, отдельными правонарушителями и жертвами насилия или лицами, пережившими насилие¹⁷⁷.

Важно отметить, что Общая рекомендация № 35 указывает на то, что запрет гендерного насилия в отношении женщин приобретает статус одного из принципов международного обычного права¹⁷⁸, а при определённых обстоятельствах гендерное насилие в отношении женщин может приравниваться к пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, в том числе в случаях изнасилования, бытового насилия или практики вредных обычаев и традиций¹⁷⁹.

Кроме того, Общая рекомендация № 35 усиливает положения в области сексуальных и репродуктивных прав по сравнению с Общей рекомендацией № 19. КЛДЖ указывает, что криминализация абортов, отказ в услугах по безопасному прерыванию беременности и/или по уходу после аборта или задержка с предоставлением таких услуг, понуждение к продолжению беременности, а также оскорбление женщин и девочек и ненадлежащее обращение с ними, когда они интересуются информацией, товарами и услугами, связанными с сексуальным и репродуктивным здоровьем, представляют собой формы гендерного насилия наравне с принудительной стерилизацией, принудительными абортами и принудительной беременностью, что, в зависимости от обстоятельств, может приравниваться к пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению¹⁸⁰.

Поэтому КЛДЖ даёт подробные рекомендации, касающиеся необходимости принимать меры в таких областях, как предупреждение насилия, защита от насилия, судебное преследование и наказание виновных, возмещение ущерба, сбор данных, проведение мониторинга и международное сотрудничество.

¹⁷⁶ CEDAW. General recommendation no. 35. § 9, 19.

¹⁷⁷ Ibid. § 9, 19.

¹⁷⁸ Ibid. § 2.

¹⁷⁹ Ibid. § 16.

¹⁸⁰ Ibid. § 18.

3.2.2. Рассмотрение докладов государств — участников Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Поскольку цель деятельности Комитета — контролировать соблюдение государствами-участниками принятых ими в рамках Конвенции КЛДЖ обязательств, статья 18 Конвенции предусматривает процедуру рассмотрения Комитетом докладов о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых государствами для выполнения положений Конвенции КЛДЖ, и о прогрессе, который ими был достигнут. Государства обязуются представлять доклады для рассмотрения КЛДЖ раз в четыре года¹⁸¹.

Представляется важным, что различные национальные и международные эксперты могут подавать альтернативные доклады о положении с правами человека в стране, которые КЛДЖ также принимает во внимание, если на главной странице КЛДЖ в правом верхнем углу выбрать раздел «Информация по стране» и выбрать страну, затем соответствующий договор и цикл доклада, альтернативные доклады будут находиться в разделе «информация от общественных организаций»/«информация от организаций гражданского общества»¹⁸². Например, в ходе рассмотрения КЛДЖ девятого периодического доклада Российской Федерации информацию по России представляли: Eurasian Coalition on Health, Rights, Gender and Sexual Diversity (ECOM) and «Coming Out» LGBT group, Russian Civil Society Mechanism for Monitoring of Drug Policy Reforms, АДЦ «Мемориал», Equality Now, «Стимул», The Advocates for Human Rights, The Advocates for Human Rights and Moscow Community Center for LGBT+ Initiatives, Уполномоченный по правам человека в РФ¹⁸³.

По результатам рассмотрения вышеуказанных докладов КЛДЖ публикует свои замечания и рекомендации, которые называются Заключительными замечаниями. Например, в Заключительных замечаниях по восьмому периодическому докладу Российской Федерации (2015)¹⁸⁴ КЛДЖ указывал на следующие проблемные области: недостаточную осведомлен-

¹⁸¹ Доклады государств могут быть найдены, перейдя в раздел «Доклады государств-участников» с главной страницы Комитета: База данных договорных органов. Органы по правам человека. КЛДЖ. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁸² См.: Там же.

¹⁸³ См.: База данных договорных органов. Органы по правам человека. КЛДЖ. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=RUS&Lang=RU (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁸⁴ CEDAW. Concluding observations on the eighth periodic report of the Russian Federation. UN Document CEDAW/C/RUS/CO/8. 2015. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/

ность представителей всех ветвей государственной власти о правах женщин; отсутствие всеобъемлющего антидискриминационного законодательства; препятствия, с которыми сталкиваются женщины при попытках добиться правосудия; поправки об «иностранных агентах», которые привели к ограничению деятельности неправительственных организаций и приостановке или закрытию некоторых из них, которые работали в области защиты прав женщин; сохранение глубоко укоренившихся патриархальных представлений и стереотипов о роли и обязанностях женщин и мужчин в семье и обществе; широко распространённое насилие в отношении женщин, в том числе на Северном Кавказе и в других областях.

В следующем периодическом докладе государство должно отчитаться о том, каким образом эти заключительные замечания были учтены. Таким образом, процедура рассмотрения докладов позволяет КЛДЖ отслеживать динамику в отношении ситуации с правами женщин в конкретных странах (см. раздел 2.2.3 главы 1).

3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Как было отмечено выше, Конвенция КЛДЖ, принятая в 1979 году, сама по себе не предусматривает возможность подачи индивидуальных жалоб. Во время разработки Конвенции КЛДЖ процедура рассмотрения жалоб была предложена, но не была принята, поскольку, по мнению некоторых лиц, процедура рассмотрения жалоб была необходима для выявления «серьёзных международных преступлений», таких как апартеид и расовая дискриминация, а не фактов дискриминации в отношении женщин.

В 1993 году состоялась Всемирная конференция по правам человека в Вене, в рамках которой была признана необходимость в создании новой процедуры подачи индивидуальных жалоб, для того чтобы повысить эффективность реализации прав женщин. Далее последовало несколько лет подготовительной работы с привлечением различных акторов¹⁸⁵, что в итоге завершилось принятием в 1999 году Факультативного протокола к Конвенции КЛДЖ, который вступил в силу 22 декабря 2000 года. Факультативность данного протокола означает, что государства не обязаны становиться его участниками, даже если они ратифицировали саму Конвенцию

15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2fCO%2f8&Lang=ru (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁸⁵ History of the Optional Protocol. URL: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/history.htm> (дата обращения: 11.06.2021).

КЛДЖ. Из 189 стран, которые являются участниками Конвенции КЛДЖ, только 114 стран являются участниками Факультативного протокола.

Таким образом, Комитет может рассматривать индивидуальные жалобы о предполагаемых нарушениях Конвенции КЛДЖ только в отношении государств — участников Факультативного протокола к Конвенции КЛДЖ.

Подача отдельными лицами жалоб на нарушения их прав в рамках Конвенции КЛДЖ может представлять собой как инструмент защиты прав конкретного человека, так и инструмент стратегического судопроизводства — возможность добиваться решения системных проблем и системных изменений, с которыми лица сталкиваются на национальном уровне. Примером такого успешного стратегического дела может служить дело Светланы Медведевой¹⁸⁶, о котором речь будет идти ниже.

Преимуществами обращения в КЛДЖ по сравнению с Европейским Судом по правам человека (*далее* — ЕСПЧ) могут среди прочего стать следующие факторы: 1) в отличие от ЕСПЧ, в который надо обратиться в течение 6 месяцев с момента вынесения национальными органами окончательного решения по делу (недавно этот срок подачи жалобы в ЕСПЧ был сокращён с 6 до 4 месяцев), для представления сообщения в КЛДЖ нет конкретных временных ограничений (но лучше всего подавать жалобы своевременно); 2) в отличие от ЕСПЧ в КЛДЖ дела рассматриваются международными экспертами, специализирующимися в области прав женщин и гендерных вопросов; 3) КЛДЖ, как правило, даёт более подробные рекомендации — как индивидуальные, так и общего характера.

Как и в ситуации с ЕСПЧ, лицо, подающее жалобу, должно соблюсти ряд формальных требований, иначе жалоба может быть признана неприемлемой (например, исчерпание внутренних средств правовой защиты, подача жалобы в течение установленного срока)¹⁸⁷.

Ещё одним отличием КЛДЖ от ЕСПЧ является отсутствие обязательных формуляров. Однако в КЛДЖ есть специальная форма жалоб, которой рекомендуется придерживаться¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Орган ООН по правам женщин вынес постановление о списке запрещенных профессий в России // Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. 2016. 22 апреля. URL: <https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/MedvedevaVRussia.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁸⁷ Подробнее о процедуре подачи жалобы в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции КЛДЖ, а также критериях её приемлемости см. раздел «Руководство по подаче жалоб»: Органы ООН по правам человека. Жалобы в договорные органы. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/tbpetitions/pages/individualcommunications.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁸⁸ См. раздел «Форма жалоб» на официальном сайте КЛДЖ.

Схему порядка рассмотрения дел см. на С. 12 по ссылке: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2.pdf>; перевод. см. на с. 35 по ссылке: https://ilga.org/downloads/Treaty_Bodies_Strategic_Litigation_toolkit_policy_paper_ru.pdf.

Дела, рассмотренные КЛДЖ в рамках процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб, включали такие вопросы, как отсутствие надлежащей защиты со стороны государства прав женщин — жертв домашнего насилия; принудительная стерилизация; стереотипы, влияющие на право женщин на доступ к правосудию; отсутствие законов и правил, регулирующих доступ к аборту по медицинским показаниям; условия содержания под стражей, не приспособленные для особых потребностей женщин; ненадлежащее оказание медицинских услуг беременной женщине, что привело к её смерти и т. д.

Практика КЛДЖ может быть найдена по ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx, «Filter by Committee» — «CEDAW», «Filter by Document Type» — «Jurisprudence». Можно также использовать фильтр запроса по конкретной стране — «Filter by State».

Статистический обзор индивидуальных жалоб может быть найден по ссылке: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/StatisticalSurvey.xls>. По состоянию на 28 января 2020 года КЛДЖ всего было зарегистрировано 155 жалоб, из которых 46 находились на рассмотрении КЛДЖ, 59 жалоб были признаны неприемлемыми, по 13 сообщениям КЛДЖ прекратил рассмотрение, в 37 делах КЛДЖ нашёл нарушение и в 5 делах не нашёл.

Что касается России, то на данный момент КЛДЖ вынес семь решений по сообщениям против России. Два из них — о неприемлемости¹⁸⁹, пять — по существу:

— Мнения от 24 февраля 2020 года по делу *О.Н. и Д.П. против России*, сообщение № 119/2017 (отсутствие эффективного расследования преступлений в отношении лесбиянок)¹⁹⁰;

¹⁸⁹ CEDAW. Decision adopted by the Committee under article 4(2)(c) of the Optional Protocol, concerning communication No. 98/2016. UN Document CEDAW/C/72/D/98/2016. 2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f72%2fD%2f98%2f2016&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021); Communication No. 69/2014. UN Document CEDAW/C/66/D/69/2014. 2017. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f66%2fD%2f69%2f2014&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁹⁰ CEDAW. Views adopted by the Committee under article 7(3) of the Optional Protocol, concerning Communication No. 119/2017. UN Document C/75/D/119/2017. 2020. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f75%2fD%2f119%2f2017&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

— Мнения от 16 июля 2019 года по делу *X. и Y. против России*, сообщение № 100/2016 (дело об отсутствии защиты от домашнего насилия)¹⁹¹;

— Мнения от 25 февраля 2019 года по делу *Ш.Т. против России*, сообщение № 65/2014 (дело об отсутствии защиты от домашнего насилия на Северном Кавказе)¹⁹²;

— Мнения от 6 ноября 2017 года по делу *О.Г. против России*, сообщение № 91/2015 (дело об отсутствии защиты от домашнего насилия)¹⁹³;

— Мнения от 25 февраля 2016 году по делу *Светлана Медведева против России*, сообщение № 60/2013 (дело об отказе в назначении на должность по признаку пола)¹⁹⁴.

Ещё два дела находятся на рассмотрении — сообщения № 129/2018 (невозможность предоставить заявителю учитывающее гендерные особенности лечение наркомании) и № 137/2018 (дискриминация, отказ в оказании медицинской помощи).

Ключевые решения КЛДЖ с кратким описанием дела могут быть найдены по ссылке: <https://blogs.lse.ac.uk/vaw/int/cedaw/cedaws-key-cases/>.

3.2.4. Последующая деятельность Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в связи с мнениями

Если КЛДЖ принимает решение о том, что государство-участник нарушило положения Конвенции КЛДЖ, то Комитет высказывает своё мнение о том, какие меры государство должно предпринять. Они делятся на меры индивидуального и меры общего характера. Меры индивидуального характера направлены на восстановление нарушенных прав заявителя (например, пересмотр судебных дел в отношении заявителей, предоставление компенсации и обеспечение всестороннего возмещения ущерба,

¹⁹¹ CEDAW. Views adopted by the Committee under article 7(3) of the Optional Protocol, concerning communication No. 100/2016. UN Document CEDAW/C/73/D/100/2016. 2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f73%2fD%2f100%2f2016&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁹² CEDAW. Views adopted by the Committee under article 7(3) of the Optional Protocol, concerning communication No. 65/2014. UN Document CEDAW/C/72/D/65/2014. 2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f72%2fD%2f65%2f2014&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁹³ CEDAW. Views adopted by the Committee under article 7(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 91/2015. UN Document CEDAW/C/68/D/91/2015. 2017. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f68%2fD%2f91%2f2015&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁹⁴ CEDAW. Communication No. 60/2013. UN Document CEDAW/C/63/D/60/2013. 2016. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f63%2fD%2f60%2f2013&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

проведение тщательного и беспристрастного расследования и т. д.). Меры общего характера касаются системных изменений. При этом, если сравнивать ЕСПЧ и КЛДЖ, то последний даёт государству подробные общие рекомендации. Например, в мнениях от 16 июля 2019 года по делу *X. и Y. против России* КЛДЖ рекомендовал России следующее: ратифицировать Стамбульскую конвенцию; принять всеобъемлющее законодательство для предотвращения и пресечения гендерного насилия; на систематической основе провести уголовное преследование в публичном порядке по факту домашнего насилия; разработать протокол рассмотрения жалоб о домашнем насилии с учётом гендерных аспектов и другое.

Однако в системе ООН отсутствует специальный орган, аналогичный Комитету министров Совета Европы, который бы контролировал исполнение решений договорных органов, включая решения КЛДЖ. Эта задача лежит на самом Комитете.

Более того, в отличие от Европейской Конвенции по правам человека ни один из универсальных договоров по правам человека, устанавливающих статус договорных органов, прямо не закрепляет обязанность государств-участников исполнять решения, вынесенные на основании положений указанных договоров. Но ожидается, что государства, которые добровольно приняли на себя компетенцию КЛДЖ по рассмотрению индивидуальных сообщений, будут исполнять решения Комитета. Неисполнение государствами решений и рекомендаций КЛДЖ по индивидуальным жалобам подрывает международную систему защиты прав человека и противоречит принципу добросовестного соблюдения государством международных обязательств.

Факультативный протокол к Конвенции КЛДЖ специально предусматривает последующую деятельность в связи с принятыми КЛДЖ решениями, в которых Комитет пришёл к выводу о нарушении прав заявителей. В соответствии с пунктом 3 статьи 7 Факультативного протокола к Конвенции КЛДЖ мнение Комитета направляется вместе с рекомендациями, если таковые имеются, соответствующим сторонам. Согласно пункту 4 статьи 7 Факультативного протокола государство надлежащим образом рассматривает мнения Комитета вместе с его рекомендациями и представляет Комитету в течение шести месяцев письменный ответ, в том числе информацию о любых мерах, принятых с учётом мнений и рекомендаций Комитета. В соответствии с пунктом 5 статьи 7 указанного протокола Комитет может предложить государству-участнику предоставить дополнительную информацию о любых мерах, принятых государством-участником в ответ на мнения или рекомендации Комитета, в том числе если Комитет сочтёт это уместным, в последующих докладах государства-участника, представляемых в соответствии со статьёй 18 Конвенции.

Последующей деятельностью занимается Рабочая группа по индивидуальным сообщениям. Данная рабочая группа периодически проводит встречи с представителями государств — участников Конвенции КЛДЖ, в которых имели место случаи нарушения прав заявителей. Представителям государств-участников предлагается предоставить обновлённую информацию о мерах, принятых ими для реализации мнений Комитета, а Рабочая группа оказывает им содействие в данном вопросе. Ответы государства-участника систематически направляются заявителям для получения от них комментариев.

Что касается России, то ситуация с исполнением решений договорных органов ООН неоднозначная. С одной стороны, есть примеры исполнения таких решений. С другой стороны, такие примеры являются скорее исключительными случаями при в целом равнодушном отношении России к рекомендациям договорных органов.

Примером относительно успешного исполнения является дело Светланы Медведевой против России¹⁹⁵. КЛДЖ пришёл к выводу о том, что «принятие перечня из 456 специальностей и 38 отраслей противоречит обязательствам государства-участника согласно Конвенции, поскольку устанавливает разное обращение применительно к мужчинам и женщинам, никоим образом не способствует трудоустройству женщин и основано на дискриминационных стереотипах»¹⁹⁶. Более чем через полтора года после принятия КЛДЖ решения российский районный суд признал, что работодатель, не приняв Светлану Медведеву на должность моториста-рулевого, допустил дискриминацию по признаку пола. А 1 января 2021 года вступил в силу приказ Минтруда России, в соответствии с которым перечень недоступных для женщин профессий сократили в четыре раза: вместо 456 позиций новым приказом Минтруда России было утверждено всего 100¹⁹⁷.

Рабочая группа КЛДЖ по сообщениям в рамках Факультативного протокола может завершить последующий диалог с вынесением заключения об удовлетворительном выполнении рекомендаций Комитета, если она убеждена, что меры, принятые на данный момент властями государства-участника, в достаточной степени способствовали выполнению ре-

¹⁹⁵ Подробнее об этом см.: Тимофеев М. Т. Как устроены международные суды : практическое руководство для журналистов. М. : Институт права и публичной политики, 2019. С. 77.

¹⁹⁶ КЛДЖ. Мнения Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (63-я сессия) в отношении Сообщения № 60/2013. § 11.7.

¹⁹⁷ Ограничения на труд женщин пересмотрены // Минтруд России. 2019. 16 августа. URL: <https://mintrud.gov.ru/labour/relationship/365> (дата обращения: 11.06.2021).

комендаций Комитета по данному делу. В качестве примера можно привести дело *X и Y против Грузии*, сообщение № 24/2009, мнения от 13 июля 2015 года (первое дело о домашнем насилии в Грузии, решённое международным органом)¹⁹⁸.

В случае если Рабочая группа, напротив, считает, что государство-участник не выполняет её рекомендации, и полагает, что дальнейшие усилия в отношении последующих действий представляются тщетными, она может принять решение завершить диалог о последующих действиях, констатируя неудовлетворительное выполнение рекомендаций Комитета. Так было, например, на 74-й сессии КЛДЖ (октябрь 2019 года), когда Комитет закрыл диалог о последующих мерах в отношении вышеупомянутого дела *О.Г. против России*. КЛДЖ пришёл к выводу о неудовлетворительном выполнении Россией рекомендаций Комитета. Несмотря на получение от России ответа о последующих действиях, КЛДЖ посчитал, что власти не приняли никаких мер для выполнения рекомендаций, содержащихся в его мнениях¹⁹⁹.

3.2.5. Процедура проведения расследований

При получении достоверной информации о серьёзных, грубых или систематических нарушениях Конвенции КЛДЖ государством-участником Комитет в соответствии со статьёй 8 Факультативного протокола к Конвенции КЛДЖ может самостоятельно инициировать расследование. Таким образом, проведение расследования относится к дискреционным полномочиям КЛДЖ.

Расследование может проводиться только в отношении государств-участников, признавших компетенцию КЛДЖ в этом отношении. Государство может отказаться от этой процедуры во время подписания, ратификации или присоединения (статья 10 Факультативного протокола к Конвенции КЛДЖ), сделав заявление о том, что оно не признаёт компетенцию КЛДЖ по проведению расследования.

¹⁹⁸ CEDAW. Communication No. 24/2009. UN Document CEDAW/C/61/D/24/2009. 2015. URL: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2051> (дата обращения: 11.06.2021); Подробнее об исполнении см.: UN Women’s Rights Body Concludes “Satisfactory Implementation” of First Ever International Decision on Domestic Violence in Georgia // European Human Rights Advocacy Centre. 2020. 14 April. URL: <https://ehrac.org.uk/news/un-womens-rights-body-concludes-satisfactory-implementation-of-first-ever-international-decision-on-domestic-violence-in-georgia/> (дата обращения: 11.06.2021).

¹⁹⁹ CEDAW. Follow-up report on individual communications. UN Document CEDAW/C/. 2019. URL: https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CEDAW/CEDAW_Followup_Report15October2019.docx&action=default&DefaultItemOpen=1 (дата обращения: 11.06.2021).

Процедура расследования:

1. Процедура может быть инициирована в случае получения Комитетом достоверной информации о том, что права, содержащиеся в Конвенции КЛДЖ, в отношении которых он осуществляет мониторинг, систематически нарушаются государством-участником;

2. Комитет предлагает государству-участнику сотрудничество с целью изучения информации путём представления его замечаний;

3. На основе замечаний государства-участника и другой доступной информации Комитет решает назначить одного или нескольких своих членов для срочного проведения расследования и предоставления Комитету отчёта. В том случае, когда это оправдано и когда на это есть согласие государства-участника, расследование может включать в себя посещение территории соответствующего государства;

4. Результаты расследования затем изучаются Комитетом и направляются государству-участнику вместе с комментариями и рекомендациями;

5. Государство-участник должно представить свои замечания относительно результатов расследования, комментариев и рекомендаций Комитета в течение определённого периода времени (обычно шесть месяцев) и в случае, если этого требует Комитет, проинформировать о мерах, принятых в ответ на расследование;

6. Процедура расследования носит конфиденциальный характер, и на всех её стадиях требуется сотрудничество с государством-участником.

Из-за чувствительности, сложности и длительности данной процедуры её проводили лишь несколько раз. Например, 12 мая 2021 года КЛДЖ опубликовал результаты расследования в отношении Южной Африки (высокий уровень бытового насилия в государстве-участнике и невыполнение им обязательства проявлять должную заботу о защите женщин от такого насилия, что равнозначно грубым или систематическим нарушениям Конвенции)²⁰⁰. До этого расследование проводилось в отношении Мали (по поводу калечащих операций на женских половых органах)²⁰¹, в отношении Киргизии (по поводу похищения женщин с целью вступления

²⁰⁰ CEDAW. Inquiry concerning South Africa under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. UN Document CEDAW/C/ZAF/IR/1. 2021. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FZAF%2FIR%2F1&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

²⁰¹ CEDAW. Inquiry concerning Mali under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. UN Document CEDAW/C/IR/MLI/1. 2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2F%20C%2FIR%2FMLI%2F1&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

в брак)²⁰², в отношении Великобритании (по поводу ограничения доступа к абортam для женщин и девочек в Северной Ирландии)²⁰³, в отношении Филиппин (по поводу соблюдения прав на сексуальное и репродуктивное здоровье на Филиппинах),²⁰⁴ в отношении Канады (по поводу того, что женщины и девочки из числа коренного населения подвергаются в стране чрезвычайно высокому уровню насилия)²⁰⁵, в отношении Мексики (по поводу по большей части безнаказанных похищений, изнасилований и убийств женщин в районе Сьюдад-Хуарес, штат Чиауа)²⁰⁶.

3.2.6. Рассмотрение заявлений о репрессиях и актах запугивания в отношении лиц и организаций, сотрудничающих с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин

В июне 2015 года председатели договорных органов по правам человека одобрили Руководящие принципы по борьбе с запугиванием и репрессиями (Руководящие принципы Сан-Хосе)²⁰⁷, поскольку получали сообщения о фактах запугивания и репрессий в отношении отдельных лиц или групп, стремящихся сотрудничать, сотрудничающих или сотрудничавших с договорными органами. Договорные органы решительно осуждают такие акты запугивания и репрессий. Руководящие принципы направлены

²⁰² CEDAW. Inquiry concerning Kyrgyzstan under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. UN Document CEDAW/C/OP8/KGZ/1. 2018. URL: <https://undocs.org/en/CEDAW/C/OP8/KGZ/1> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁰³ CEDAW. Inquiry concerning the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. UN Document CEDAW/C/OP8/GBR/1. 2018. URL: <https://undocs.org/en/CEDAW/C/OP8/GBR/1> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁰⁴ CEDAW. Summary of the inquiry concerning the Philippines under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. UN Document CEDAW/C/OP8/PHL/1. 2015. URL: <https://undocs.org/en/CEDAW/C/OP8/PHL/1> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁰⁵ CEDAW. Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/OP8/CAN/1. 2015. URL: <https://undocs.org/CEDAW/C/OP8/CAN/1> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁰⁶ CEDAW. Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico. UN Document CEDAW/C/2005/OP8/MEXICO. 2005. URL: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP8-MEXICO-E.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁰⁷ Guidelines against Intimidation or Reprisals (San José Guidelines). UN Document HRI/MC/2015/6. 2015. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/820400> (дата обращения: 11.06.2021).

на оказание практической помощи. Докладчикам или координаторам по вопросам запугивания и репрессий от договорного органа надлежит поддерживать контакты с самими лицами или группами, в отношении которых были предположительно применены запугивание и репрессии, или с их представителями и определять в каждом конкретном случае надлежащую процедуру дальнейших действий.

КЛДЖ поддержал Руководящие принципы Сан-Хосе, и на данный момент докладчиками по вопросам запугивания и репрессий от КЛДЖ являются госпожа Далия Лейнарте и госпожа Летиция Бонифас Альфонсо (заместитель докладчика). В случае применения запугиваний и репрессий в связи с сотрудничеством с КЛДЖ можно написать на электронный адрес КЛДЖ (e-mail: cedaw@ohchr.org)²⁰⁸.

²⁰⁸ Более подробную информацию, включая информацию о том, что должно содержать такое обращение, см.: Human Rights Bodies. Reprisal. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Reprisal.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

Глава 6

Комитет по ликвидации расовой дискриминации

1. Краткая историческая справка о принятии Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Когда в 1945 году международное сообщество приняло Устав ООН (1945)²¹¹, оно взяло на себя обязательство добиваться реализации прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии²¹². В декабре 1948 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека²¹³, ставшую ориентиром для всех государств — членов ООН после ужасов Второй мировой войны. В статье 1 Всеобщей декларации провозглашается, что все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах. Статья 2 закрепляет, что «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения».

Вместе с тем в то время ощущалось, что запрет расовой дискриминации должен получить должное закрепление в отдельном юридическом документе, который будет подробнее раскрывать содержание данного запрета. Разработка такого документа осуществлялась в ходе масштабных гражданских волнений в различных регионах мира, включая движение за гражданские права в США, борьбу против апартеида в ЮАР, борьбу африканских стран за независимость.

В декабре 1960 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, решительно осуждающую все проявления и практику расовой, религиозной и национальной ненависти во всех сферах жизни общества как

²¹¹ Устав Организации Объединённых Наций от 26 июня 1945 года. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 11.06.2021).

²¹² Статья 1 Устава ООН указывает, что ООН преследует цели «осуществлять международное сотрудничество... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

²¹³ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

нарушающие Устав ООН и Всеобщую декларацию прав человека²¹⁴. В результате различных обсуждений²¹⁵ 7 декабря 1962 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в которой попросила Экономический и Социальный Совет предложить Комиссии по правам человека подготовить проект декларации и проект конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации²¹⁶.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 года была провозглашена Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации²¹⁷. Декларация стала важным предшественником юридически обязательной Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (*далее* — МКЛРД, Конвенция), принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года²¹⁸. МКЛРД была принята 106 голосами при одном воздержавшемся, причём никто не голосовал против. Данная конвенция была открыта для подписания в тот же день и вступила в силу 4 января 1969 года, на тридцатый день после сдачи на хранение двадцать седьмой ратификационной грамоты, как это было предусмотрено статьёй 19 МКЛРД.

Таким образом, МКЛРД является одной из старейших конвенций по правам человека и центральным элементом международного режима защиты и обеспечения соблюдения запрета расовой дискриминации. В настоящее время запрет расовой дискриминации является фундаментальным и глубоко укоренившимся в международном праве. Запрет расовой дискриминации рассматривается как императивная норма общего международного права (*лат.*: *jus cogens*)²¹⁹. То есть отступить от соблюдения данного запрета не может ни одно государство — ни посредством заключения какого-либо договора, ни каким бы то ни было иным способом.

²¹⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1960 года. URL: <https://digital.library.un.org/record/205894> (дата обращения: 11.06.2021).

²¹⁵ Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. URL: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cerd/cerd_ph_r.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

²¹⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 7 декабря 1962 года. URL: <https://digital.library.un.org/record/204343> (дата обращения: 11.06.2021).

²¹⁷ Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 20 ноября 1963 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/r18_1904.shtml (дата обращения: 11.06.2021).

²¹⁸ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года. URL: <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

²¹⁹ Комиссия международного права. Четвертый доклад об императивных нормах общего международного права (*jus cogens*), подготовленный Специальным докладчиком Дире Глади. Документ ООН A/CN.4/727. 31 января 2019 года. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/CN.4/727> (дата обращения: 11.06.2021).

По состоянию на 18 мая 2021 года 182 государства являются участниками МКЛРД²²⁰. Для сравнения — в ООН в настоящее время входят 193 государства²²¹. СССР подписал данную конвенцию 7 марта 1966 года и ратифицировал 4 февраля 1969 года. Государства, ставшие её участниками, заявили, что расовая дискриминация должна быть запрещена законом, и обязались соблюдать положения МКЛРД.

2. Обзор Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Существует девять основных международных договоров в области прав человека²²². МКЛРД считается старейшим из них. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации была принята в 1965 году, даже раньше принятых в 1966 году Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

МКЛРД считается главным международным документом по правам человека, дающим определение расовой дискриминации и запрещающим её во всех сферах частной и общественной жизни. МКЛРД состоит из двух частей: первая, начинающаяся с преамбулы, устанавливает правовые обязательства государств-участников; вторая описывает состав Комитета по ликвидации расовой дискриминации (*далее* — КЛРД, Комитет), который следит за выполнением Конвенции государствами-участниками, и его методы работы.

МКЛРД определяет расовую дискриминацию как:

«...любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или

²²⁰ См.: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en (дата обращения: 11.06.2021).

²²¹ Члены Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/member-states> (дата обращения: 11.06.2021).

²²² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенция о правах ребёнка, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Конвенция о правах инвалидов.

осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (статья 1).

Одним из важных аспектов МКЛРД является то, что она охватывает права не только отдельных лиц, но и групп, что может быть особенно важным для групп меньшинств и коренных народов. Так, в соответствии со статьёй 2(а) МКЛРД:

«...каждое государство-участник обязуется не *совершать в отношении лиц, групп или учреждений* каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией...» (здесь и далее в цитатах курсив мой. — Д. Г.).

Формулировка «имеющие целью или следствием» в определении расовой дискриминации в статье 1 МКЛРД важна, поскольку означает, что признание нарушения не зависит от того, было ли различие, исключение, ограничение или предпочтение предпринято непосредственно с дискриминационной целью или непреднамеренно создало дискриминационное воздействие или эффект. Эта формулировка позволяет бороться также с теми действиями, которые являются нейтральными с виду, но дискриминационными по своей сути, оказывающими несоразмерно негативное влияние. То есть государство — участник МКЛРД обязано исправить неравенство, даже если оно не создавало те обстоятельства, которые привели к дискриминационной ситуации.

Важно также обратить внимание на исключение из определения понятия расовой дискриминации, содержащееся в статье 1(4) МКЛРД, — если различия между защищаемыми и другими группами в обществе проводятся с единственной целью исправить ранее существовавшее неравенство, то такие действия не должны считаться дискриминационными в соответствии с Конвенцией, до тех пор пока эти корректирующие меры направлены лишь на временное перераспределение, а не на создание новых постоянных прав. Более того, статья 2(2) МКЛРД указывает на то, что в случае необходимости должны приниматься особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное пользование правами человека и основными свободами.

Государства — участники МКЛРД обязуются ликвидировать расовую дискриминацию всеми возможными способами, включая законодательство, политику, образовательные инициативы и судебную защиту. Каждое государство-участник должно действовать, чтобы положить конец расовой дискриминации во всех её формах, в том числе не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, свя-

занных с расовой дискриминацией, и не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями.

Обеспокоенность распространением и влиянием расистских высказываний и пропаганды нашла отдельное отражение в МКЛРД. Хотя статья 5(d)(viii) МКЛРД прямо признаёт право на свободу убеждений и на свободное выражение их, это право не безгранично. Статья 4 МКЛРД призывает государства осуждать пропаганду, основанную на теориях превосходства одной расовой группы над другой, во всех формах и призывает национальных лидеров выступать против неё. Государства должны законодательно признать преступлением распространение таких идей, подстрекательство к расовой ненависти и актам насилия, а также оказание помощи или финансирование такой деятельности.

Как и в случае с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, МКЛРД уделяет большое внимание мерам по борьбе с предрассудками. Так, согласно статье 7 Конвенции государства-участники обязуются принимать меры по борьбе с предрассудками. Критическая роль, которую играют предрассудки и дезинформация, полностью признана КЛРД, который считает их первопричиной «языка ненависти» (КЛРД, Общая рекомендация № 35, пункты 30–44)²²³.

Важное положение содержится в статье 22 МКЛРД:

«Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, который не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции, передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования».

На основании этой статьи в Международном Суде ООН (далее — Суд) находятся два дела против России: *Грузия против России*²²⁴ и *Украина против России*²²⁵. Далее расскажем кратко об этих делах.

²²³ The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (далее — CERD). General Recommendation no. 35. UN Document CERD/C/GC/35. 2013. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f35&Lang=ru (дата обращения: 11.06.2021).

²²⁴ International Court of Justice (далее — ICJ). Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Judgment of 1 April 2011. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/140> (дата обращения: 11.06.2021).

²²⁵ ICJ. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimi-

Грузия против России:

12 августа 2008 года Грузия инициировала производство в Международном Суде ООН против России, утверждая, что Россия нарушила положения МКЛРД своими действиями «на территории Грузии и около этой территории»²²⁶. Грузия утверждала, что Россия непосредственно, а также через южноосетинские и абхазские сепаратистские силы грубо нарушила ряд своих обязательств по МКЛРД, включая статьи 2, 3, 4, 5 и 6 Конвенции²²⁷. Среди прочего Грузия указывала на «широко распространенную и систематическую дискриминацию этнического грузинского населения Южной Осетии и Абхазии и других групп во время конфликтов 1991–1994, 1998, 2004 и 2008 годов, выразившуюся в таких действиях, как убийства, незаконные нападения на гражданское население и гражданские объекты, пытки, изнасилования, депортация и насильственное перемещение, тюремное заключение и захват заложников, насильственные исчезновения, бессмысленное уничтожение и незаконное присвоение имущества, не оправданное военной необходимостью, и грабежи»²²⁸.

15 октября 2008 года Международный Суд ООН вынес постановление о применении временных мер. Суд указал, что обе стороны должны воздерживаться от любых актов расовой дискриминации и от поощрения, защиты или поддержки таких актов; что они должны способствовать оказанию гуманитарной помощи; и что они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы нанести ущерб соответствующим правам сторон или усугубить или продлить спор между ними²²⁹.

1 апреля 2011 года Международный Суд ООН пришёл к выводу о том, что Грузия не использовала путь переговоров и процедур, специально предусмотренных в МКЛРД (статья 22 МКЛРД), и поэтому Суд не обладает юрисдикцией по рассмотрению данного спора²³⁰. Такое решение

nation (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 8 November 2019. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/166> (дата обращения: 11.06.2021).

²²⁶ ICJ. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Application Instituting Proceedings, filed in the Registry of the Court on 12 August 2008. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/140/14657.pdf> (дата обращения: 11.06.2021). P. 4. § 1.

²²⁷ Ibid. P. 42. § 81.

²²⁸ Ibid. § 81(a).

²²⁹ ICJ. Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Request for the indication of provisional measures. Order of 15 October 2008 URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/140/140-20081015-ORD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 11.06.2021). § 149.

²³⁰ ICJ. Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Preliminary objections. Judgment of 1 April 2011. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/140/140-20110401-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

Суда не означает, что Суд пришёл к выводу о том, что Россия не нарушила свои международно-правовые обязательства: просто по юрисдикционным причинам Суд не смог перейти к рассмотрению спора по существу. Переводы ключевых документов на русский язык могут быть найдены в практическом руководстве для журналистов²³¹. Документы по делу, прес-релизы и т.д. можно найти на сайте Международного Суда ООН²³².

Украина против России:

16 января 2017 года Украина инициировала дело против России, касающееся предполагаемых нарушений Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года и МКЛРД²³³. Разбирательство было инициировано Украиной после событий, произошедших на востоке Украины и в Крыму с весны 2014 года. Что касается событий на востоке Украины, то Украина инициировала дело в рамках Конвенции о борьбе с финансированием терроризма. В отношении ситуации в Крыму претензии Украины были основаны на положениях МКЛРД. «В своём заявлении Украина утверждает, что в Автономной республике Крым и городе Севастополе Российская Федерация “беззастенчиво попала Устав Организации Объединенных Наций, захватив часть суверенной территории Украины с помощью военной силы”. Она утверждает, что “в попытке узаконить свой акт агрессии Российская Федерация подготовила незаконный «референдум», который поспешила провести в атмосфере насилия и запугивания в отношении представителей национальностей, отличных от русской”. По мнению Украины, “эта целенаправленная кампания культурной зачистки, начавшаяся с вторжения и референдума и продолжающаяся по сей день, нарушает Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации...”»²³⁴.

Что касается нарушений МКЛРД, то Украина просит Международный Суд ООН вынести решение и объявить, что Российская Федерация через свои государственные органы, государственных служащих, иных лиц и организаций, которые осуществляют полномочия государства, а также

²³¹ См.: Тимофеев М. Т. Как устроены международные суды : практическое руководство для журналистов. М. : Институт права и публичной политики, 2019. С. 124.

²³² International Court of Justice. Cases. URL: <https://www.icj-cij.org/en/cases> (дата обращения: 11.06.2021).

²³³ ICJ. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Application Instituting Proceedings, filed in the Registry of the Court on 16 January 2017. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/140/140-20110401-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

²³⁴ Доклад Международного Суда, 1 августа 2016 года — 31 июля 2017 года. Документ ООН A/72/4. 2017. С. 51. § 248. URL: <https://undocs.org/pdf/symbol/ru/A/72/4> (дата обращения: 11.06.2021).

через других агентов, действующих по её указанию либо под её руководством или контролем, нарушила свои обязательства по МКЛРД следующим образом:

— систематически подвергая дискриминации, унижению и преследованию крымских татар и этнические украинские общины в Крыму в рамках государственной политики культурной зачистки тех слоёв населения, которые воспринимаются как противники оккупационного режима;

— проведя незаконный референдум в атмосфере насилия и запугивания в отношении национальных групп, отличных от русских, не предприняв каких-либо усилий по поиску согласованного и инклюзивного решения для защиты этих групп, что стало первым шагом к лишению этих общин защиты со стороны украинского законодательства и созданию для них режима российского доминирования;

— осуществляя и допуская кампанию по похищению и убийству крымских татар;

— подавляя украиноязычное образование, необходимое этническим украинцам;

— запретив этническим украинцам собираться для проведения важных культурных мероприятий; и ряд других нарушений²³⁵.

Украина просит Международный Суд ООН постановить, что Россия должна выполнить свои обязательства по МКЛРД, в том числе:

— незамедлительно отказаться и в дальнейшем воздерживаться от политики культурной зачистки, а также принять все необходимые и надлежащие меры, с тем чтобы гарантировать полную и равную защиту закона для всех групп в оккупированном Россией Крыму, включая крымских татар и этнических украинцев;

— незамедлительно восстановить права крымских татар в оккупированном Россией Крыму;

— незамедлительно принять все необходимые и надлежащие меры для прекращения исчезновений и убийств крымских татар в оккупированном Россией Крыму и в полной мере и надлежащим образом расследовать исчезновение жертв;

— немедленно прекратить вмешательство в образование этнических украинцев и принять все необходимые и надлежащие меры для восстановления обучения на украинском языке в оккупированном Россией Крыму;

²³⁵ Доклад Международного Суда, 1 августа 2016 года — 31 июля 2017 года. Документ ООН А/72/4. 2017. С. 53. § 250.

— осуществить полное возмещение всем жертвам политики Российской Федерации в отношении культурной зачистки и дискриминации в оккупированном Россией Крыму и выполнить ряд других обязательств²³⁶.

Международный Суд ООН 8 ноября 2019 года пришёл к выводу, что обладает юрисдикцией для рассмотрения иска Украины к России о нарушении двух международных конвенций: о пресечении финансирования терроризма и МКЛРД²³⁷. Это означает, что дело будет рассмотрено по существу. На данный момент Международный Суд ООН продлил до 9 августа 2021 года срок подачи контрмеморандума Российской Федерации по делу²³⁸.

Документы по данному делу, пресс-релизы и т. д. можно найти на сайте Международного Суда ООН²³⁹.

3. Комитет по ликвидации расовой дискриминации

3.1. Введение

В настоящее время насчитывается десять договорных органов ООН²⁴⁰. Договорные органы представляют собой комитеты независимых экспертов, контролирурующие выполнение основных международных договоров в области прав человека. Деятельность некоторых сосредоточена на

²³⁶ Доклад Международного Суда, 1 августа 2016 года — 31 июля 2017 года. Документ ООН A/72/4. 2017. С. 53. § 250.

²³⁷ ICJ. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Preliminary objections. Judgment of 8 November 2019. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/166/166-20191108-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

²³⁸ ICJ. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Order of 28 June 2021. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/166/166-20210628-ORD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

²³⁹ ICJ. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 8 November 2019. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/166> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁴⁰ Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Комитет по правам человека (КПЧ), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет против пыток (КПП), Комитет по правам ребёнка (КПР), Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ), Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП), Комитет по правам инвалидов (КПИ), Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ).

определённых группах населения (например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин занимается вопросами прав женщин), другие же фокусируются на определённых темах. Так, Комитет по ликвидации расовой дискриминации занимается вопросами запрета расовой дискриминации.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации был создан в соответствии со статьёй 8 МКЛРД и представляет собой экспертный орган, состоящий из 18 независимых экспертов, «обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью». Комитет ответствен за мониторинг выполнения государствами положений Конвенции. При формировании КЛРД «уделяется внимание справедливому географическому распределению и представительству различных форм цивилизации, а также главных правовых систем».

Члены КЛРД избираются на четыре года тайным голосованием из числа внесённых в список лиц, выдвинутых государствами-участниками. Каждое государство-участник может выдвинуть одно лицо из числа своих граждан²⁴¹.

3.2. Полномочия Комитета по ликвидации расовой дискриминации

К основным функциям Комитета относятся:

- подготовка годовых докладов о своей деятельности, в которых содержится информация о проведённой работе²⁴²;
- рассмотрение докладов государств — участников МКЛРД;
- толкование содержания правозащитных положений, известных как общие рекомендации (или общие комментарии), по тематическим вопросам;
- процедура раннего реагирования;
- рассмотрение межгосударственных жалоб;
- рассмотрение индивидуальных жалоб;
- рассмотрение заявлений о репрессиях и актах запугивания в отношении лиц и организаций, сотрудничающих с КЛРД;
- участие в общих дискуссиях и мероприятиях, в том числе подготовка последующих документов и заявлений.

²⁴¹ Список действующих экспертов КЛРД с указанием Председателя, трёх заместителей Председателя и докладчика см.: CERD. Membership. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/Membership.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁴² Список ежегодных докладов см.: База данных договорных органов. Органы по правам человека. КЛРД. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=6&DocTypeID=27 (дата обращения: 11.06.2021).

На сайте КЛРД можно найти информацию о его работе, включая информацию о предстоящих событиях²⁴³.

Поскольку официальными языками КЛРД являются английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский, то большинство официальных документов Комитета переведены на русский язык.

Далее в пособии будут подробнее рассмотрены некоторые направления работы КЛРД.

3.2.1. Подготовка общих рекомендаций

МКЛРД — это живой инструмент, который должен быть истолкован и применён с учётом состояния и потребностей современного общества. Поэтому в тех случаях, когда это считается полезным и целесообразным, КЛРД на основании статьи 9(2) МКЛРД может издавать общие рекомендации, направленные на разъяснение или уточнение полного и надлежащего толкования положений МКЛРД. Общие рекомендации считаются авторитетным толкованием Конвенции.

Общие рекомендации обычно принимаются в тех случаях, когда КЛРД не может найти достаточную информацию по конкретным статьям Конвенции, которая была бы полезна Комитету для его работы. Они имеют существенный вес и предназначены направлять государства-участников в соответствии с их обязанностями по Конвенции. Общие рекомендации также могут помочь неправительственным организациям и журналистам понять значение и последствия различных положений МКЛРД.

За время своей работы Комитет принял 36 рекомендаций по различным вопросам. Часть из них касается процедурных и процессуальных вопросов, а часть — толкования МКЛРД по существу. Полный список общих рекомендаций и их текст на русском языке можно найти, перейдя в раздел «Общие рекомендации» на главной странице КЛРД²⁴⁴.

Представляется, что наиболее информативными являются следующие рекомендации:

— № 36 — о предупреждении расового профилирования со стороны сотрудников правоохранительных органов и о борьбе с ним;

— № 35 — о борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка;

²⁴³ См.: Органы ООН по правам человека. КЛРД. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/cerdc/pages/cerdcindex.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁴⁴ См.: Поиск договорных органов. Органы по правам человека. КЛРД. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=6&DocTypeID=11 (дата обращения: 11.06.2021).

— № 31 — о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия;

— № 30 — о дискриминации неграждан.

3.2.2. Рассмотрение докладов государств — участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Поскольку цель деятельности КЛРД — контролировать соблюдение государствами-участниками принятых в рамках МКЛРД обязательств, статья 9 Конвенции предусматривает процедуру рассмотрения КЛРД докладов о принятых государствами законодательных, судебных, административных или других мерах, с помощью которых приводятся в действие положения МКЛРД. Государства обязуются представлять доклады на рассмотрение КЛРД каждые два года. Доклады государств можно найти, перейдя в раздел «Доклады государств-участников» на главной странице КЛРД²⁴⁵.

Важно, что различные национальные и международные эксперты могут подавать альтернативные доклады о положении с правами человека в стране, которые КЛРД также принимает во внимание. Альтернативные доклады по стране могут быть найдены, если на главной странице КЛРД в правом верхнем углу выбрать «Информация по стране» и выбрать страну. Например, в ходе рассмотрения КЛРД двадцать третьего и двадцать четвертого периодического доклада Российской Федерации информацию по России представляли более 20 различных акторов, включая Омбудсмена Грузии, Антидискриминационный центр «Мемориал», Информационно-аналитический центр «СОВА», организации, работающие по Грузии, Крыму и Украине и другие²⁴⁶.

По результатам рассмотрения указанных докладов КЛРД выносит свои заключительные замечания. Например, в заключительных замечаниях к двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации (2017)²⁴⁷ КЛРД указывал на следующие проблемы в России, вызывающие его озабоченность: отсутствие всеобъемлющего

²⁴⁵ См.: Органы по правам человека. КЛРД. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁴⁶ База данных договорных органов. Органы по правам человека. КЛРД. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=RUS&Lang=RU (дата обращения: 11.06.2021).

²⁴⁷ CERD. Concluding observations on the twenty-third and twenty-fourth periodic reports of the Russian Federation. UN Document CERD/C/RUS/CO/23-24. 2017. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fRUS%2fCO%2f23-24&Lang=ru (дата обращения: 11.06.2021).

антидискриминационного законодательства; расплывчатые и широкие положения закона о борьбе с экстремизмом; законы об «иностранцах» и «нежелательных организациях», которые используются произвольно, чтобы заставить замолчать активистов; насильственные расистские нападения; фактическое расовое профилирование со стороны полиции и другие.

В следующем периодическом докладе государство должно отчитаться о том, каким образом эти заключительные замечания были учтены. Таким образом, процедура рассмотрения докладов позволяет КЛРД отслеживать динамику, касающуюся ситуации с расовой дискриминацией в разных странах.

3.2.3. Рассмотрение индивидуальных сообщений о предполагаемых нарушениях Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

КЛРД обладает компетенцией принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп, которые утверждают, что являются жертвами нарушения государством каких-либо прав, изложенных в МКЛРД. Однако эта компетенция в отношении конкретного государства зависит от предварительного и отдельного признания этим государством компетенции Комитета в соответствии со статьёй 14 МКЛРД. Что касается России, то она признала компетенцию КЛРД получать и рассматривать данные сообщения 1 октября 1991 года.

Процедура подачи индивидуальных жалоб выступает средством защиты прав человека на международном уровне. Благодаря индивидуальным жалобам данные права обретают конкретное значение. При вынесении Комитетом решений по отдельным делам положения МКЛРД, которые на первый взгляд могут представляться общими и абстрактными, переносятся в практическую плоскость.

Кроме того, механизм подачи индивидуальных жалоб может стать инструментом стратегического судопроизводства, то есть не только инструментом решения проблемы конкретного человека, но и инструментом достижения системных изменений. Например, ILGA World проводит следующие цели стратегического судопроизводства: проверка несовершенств имеющегося законодательства; применение имеющегося эффективного законодательства на практике; изменение имеющегося законодательства; подтверждение проблемы и документирование нарушений; получение правовой защиты для конкретного лица; привлечение нарушителей к ответственности; изменение моделей поведения; предотвращение правонарушений в будущем; изменение социальных установок; опровержение

негативных решений, вынесенных национальными органами; давление на государство со стороны международных органов для принятия им соответствующих мер; разработка универсальных стандартов по правам человека, которые бы улучшали положение групп или отдельных лиц в странах и регионах; проведение более подробного анализа проблемы и подготовка более конкретных и целенаправленных рекомендаций; получение доступа к более эффективным механизмам последующего контроля, чем те, которые доступны в рамках процедуры периодических обзоров²⁴⁸.

Как и в ситуации с Европейским Судом по правам человека и другими комитетами, лицо, подающее жалобу, должно соблюсти ряд формальных требований, иначе жалоба может быть признана неприемлемой²⁴⁹.

Существенное отличие КЛРД от других комитетов состоит в том, какой срок выделяется на подачу жалобы. Если, например, в Комитет по правам человека ООН жалоба может быть подана в течение пяти лет после исчерпания внутренних средств правовой защиты²⁵⁰, то в КЛРД жалоба должна быть представлена в течение шести месяцев с момента вступления в силу решения национальных властей по данному делу²⁵¹.

Схему порядка рассмотрения дел см. на с. 12 по ссылке: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2.pdf>; перевод. см. на с. 35 по ссылке: https://ilga.org/downloads/Treaty_Bodies_Strategic_Litigation_toolkit_policy_paper_ru.pdf.

Практика КЛРД может быть найдена по ссылке https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx, «Filter by Committee» — «CERD», «Filter by Document Type» — «Jurisprudence». Можно также использовать фильтр запроса по конкретной стране — «Filter by State».

²⁴⁸ Руководство по стратегическому судопроизводству в договорных органах ООН. Практика договорных органов ООН по конкретным делам в сфере сексуальной ориентации, гендерной идентичности, гендерного выражения и половых характеристик. С. 16. URL: https://ilga.org/downloads/Treaty_Bodies_Strategic_Litigation_toolkit_policy_paper_ru.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

²⁴⁹ Подробную информацию о процедуре подачи жалобы в КЛРД и критериях её приемлемости см.: Органы ООН по правам человека. Жалобы в договорные органы. Раздел «Руководство по подаче жалоб» и раздел «Форма жалоб» (в том числе на русском языке) на главной странице КЛРД. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/tbpetitions/pages/individualcommunications.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁵⁰ Комитет по правам человека. Правила процедуры Комитета по правам человека. Документ ООН ССРР/С/3/Rev.6. 2001. Правило 96(с). URL: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/3/Rev.6> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁵¹ Правила процедуры Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Документ ООН CERD/C/35/Rev.3. 1986. Правило 91(f). URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2F35%2FRev.3&Lang=ru (дата обращения: 11.06.2021).

Согласно информации с указанного сайта, КЛРД рассмотрел 60 сообщений. В соответствии со Статистическим обзором индивидуальных жалоб, размещённом на официальном сайте. По состоянию на май 2014 года КЛРД признал 18 индивидуальных сообщений неприемлемыми, пришёл к выводу о наличии нарушения в 15 делах и об отсутствии нарушения в 15 делах²⁵². Что касается России, то на данный момент КЛРД вынес два решения против России, и оба указывают на неприемлемость жалобы²⁵³.

3.2.4. Процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий

В 1993 году КЛРД принял рабочий документ, в котором указал, что для предотвращения серьёзных нарушений МКЛРД можно использовать процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий²⁵⁴. На своей 45-й сессии в 1994 году КЛРД постановил, что превентивные меры, включая раннее предупреждение и незамедлительные действия, должны стать частью регулярной повестки дня. На данный момент в состав КЛРД входит Рабочая группа по процедурам раннего предупреждения и незамедлительных действий, учреждённая в 2004 году. На своей 71-й сессии в августе 2007 года КЛРД принял пересмотренные руководящие принципы по процедурам раннего предупреждения и незамедлительных действий²⁵⁵, в которых содержится подробная информация об истории процедуры и о том, как она работает.

Эти меры направлены на предотвращение перерастания существующих проблем в конфликты и могут также включать меры по укреплению доверия, направленные на выявление и поддержку всего, что укрепляет и

²⁵² См.: URL: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/StatisticalSurvey.xls> (дата обращения: 11.06.2021); <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx> (дата обращения: 11.06.2021) — Statistical Survey on individual complaints (столбец справа)

²⁵³ CERD. Communication No. 55/2014. UN Document CERD/C/87/D/55/2014. 2015. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2f87%2fD%2f55%2f2014&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021); Communication No. 45/2009. UN Document CERD/C/79/D/45/2009. 2011. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2f79%2fD%2f45%2f2009&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

²⁵⁴ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. UN Document A/48/18. 1993. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/EarlyWarning/A_48_18_Annex_III_English.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

²⁵⁵ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. UN Document A/62/18. 2007. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/EarlyWarning/Revised_Guidelines_2007_en.doc (дата обращения: 11.06.2021).

усиливает расовую терпимость, особенно для предотвращения возобновления конфликта там, где он уже имел место.

Критерии для принятия мер раннего предупреждения и незамедлительных действий предполагают следующее:

- наличие значительного и устойчивого паттерна расовой дискриминации, о чём свидетельствуют социальные и экономические показатели;
- наличие паттерна эскалации расовой ненависти и насилия, расистской пропаганды или призывов к расовой нетерпимости со стороны отдельных лиц, групп или организаций, особенно со стороны выборных или других государственных должностных лиц;
- принятие нового дискриминационного законодательства;
- политика сегрегации или фактическое исключение членов какой-либо группы из политической, экономической, социальной и культурной жизни;
- отсутствие адекватной законодательной базы, определяющей и криминализирующей все формы расовой дискриминации, или отсутствие эффективных механизмов, включая отсутствие процедур обжалования;
- политика или практика безнаказанности в отношении:
 - насилия в отношении членов группы, идентифицированной по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, со стороны государственных должностных лиц или частных субъектов;
 - грубых заявлений политических лидеров/ведущих лиц, оправдывающих насилие в отношении группы, идентифицированной по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; развития и организации групп ополчения и/или крайних политических групп, основанных на расистской платформе;
- значительные потоки беженцев или перемещённых лиц, особенно когда эти лица принадлежат к конкретным этническим группам;
- посягательство на традиционные земли коренных народов или насильственное переселение этих народов с их земель, в частности с целью эксплуатации природных ресурсов²⁵⁶.

Поскольку эти показатели могут присутствовать в ситуациях, не требующих немедленного внимания для предотвращения и ограничения серьёзных нарушений МКЛРД, Комитет должен оценить их значение в свете серьёзности и масштаба ситуации, включая возможную эскалацию

²⁵⁶ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. UN Document A/62/18. 2007. § 12.

насилия или непоправимый вред, который может быть нанесён жертвам дискриминации по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.

С 1993 года КЛРД рассмотрел большое количество ситуаций. Решения, заявления и резолюции в рамках процедур раннего предупреждения и незамедлительных действий были приняты по более чем 40 государствам²⁵⁷.

КЛРД рассмотрел ситуации, связанные с серьёзными, массовыми и устойчивыми формами расовой дискриминации, в некоторых случаях имеющими масштабы геноцида. К ним относятся крайние формы насилия, такие как бомбардировки деревень, применение химического оружия и наземных мин, внесудебные казни, изнасилования и пытки, совершённые в отношении меньшинств и коренных народов. Кроме того, КЛРД принял решения, касающиеся, в частности, ситуаций широкомасштабного внутреннего перемещения и потоков беженцев, связанных с расовой дискриминацией, и рассмотрел случаи посягательства на земли коренных народов, в частности эксплуатацию природных ресурсов и инфраструктурные проекты, создающие угрозу нанесения непоправимого вреда коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни. В других решениях КЛРД рассматривались модели эскалации расовой ненависти и насилия, расовая дискриминация, проявляющаяся в социальных и экономических показателях, этническая напряжённость, расистская пропаганда или призывы к расовой нетерпимости, а также отсутствие адекватной законодательной базы для определения и криминализации всех форм расовой дискриминации²⁵⁸.

КЛРД в рамках этих процедур может сделать следующее:

- попросить соответствующее государство срочно представить информацию о ситуации, рассматриваемой в рамках процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий;
- попросить Секретариат собрать информацию о рассматриваемой ситуации у местных отделений Управления Верховного комиссара по правам человека и специализированных учреждений Организации Объединённых Наций, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций;
- принять решение, включающее выражение конкретной озабоченности, а также рекомендовать меры, адресованные:

²⁵⁷ Указанные документы можно найти на официальном сайте КЛРД. См.: CERD. Early-Warning Measures and Urgent Procedures. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx#about> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁵⁸ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. UN Document A/62/18. 2007. § 7.

- соответствующему государству;
- Специальному докладчику по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации и ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальному докладчику по вопросу о правах коренных народов или независимому эксперту по вопросам меньшинств;
- другим соответствующим органам по правам человека или лицам, осуществляющим специальные процедуры Совета по правам человека;
- региональным межправительственным организациям и правозащитным механизмам;
- Совету по правам человека;
- Специальному советнику Генерального секретаря по предупреждению геноцида;
- Генеральному секретарю через Верховного комиссара по правам человека вместе с рекомендацией о том, чтобы этот вопрос был доведён до сведения Совета Безопасности.

— предложить направить в соответствующее государство одного или нескольких членов КЛРД с целью содействия внедрению международных стандартов или технической помощи для создания институциональной инфраструктуры в области прав человека;

— рекомендовать соответствующему государству воспользоваться консультативными услугами и технической помощью Управления Верховного комиссара по правам человека²⁵⁹.

В отношении России КЛРД было направлено семь писем по следующим поводам:

— судебное преследование НКО, занимающейся продвижением и защитой прав коренных народов в России (ноябрь 2020 года)²⁶⁰;

— нарушения прав рома в поселке Чемодановка Пензенской области и в поселке Усть-Абакан (Республика Хакасия) (декабрь 2019 года и август 2020 года)²⁶¹;

²⁵⁹ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. UN Document A/62/18. 2007. § 14.

²⁶⁰ Текст письма см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CERD/ALE/RUS/9297&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

²⁶¹ Текст писем см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CERD/ALE/RUS/9241&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021); URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CERD/ALE/RUS/9025&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

— положение шорского народа в Кемеровской области (май 2015 года, январь 2016 года)²⁶²;

— положение коренных малочисленных народов Нанайского района Хабаровского края (май, сентябрь 2011 года)²⁶³.

3.2.5. Рассмотрение межгосударственных жалоб

Статьи 11–13 МКЛРД наделяют Комитет правом рассматривать сообщения одного государства-участника в отношении другого государства-участника. Это уникальная процедура, которая не требует отдельной ратификации государством-ответчиком.

За пятидесятилетнюю историю договорных органов только три межгосударственные жалобы были зарегистрированы (признаны приемлемыми по существу) договорными органами, все из них — Комитетом в 2018 году²⁶⁴:

— *Катар против Королевства Саудовская Аравия*;

— *Катар против Объединённых Арабских Эмиратов*;

— *Государство Палестина против Государства Израиль*.

Далее расскажем кратко об этих делах.

Катар против Королевства Саудовская Аравия и Объединённых Арабских Эмиратов:

Катар 8 марта 2018 года подал межгосударственные жалобы против Королевства Саудовская Аравия и Объединённых Арабских Эмиратов на нарушение статей 2, 4, 5 и 6 МКЛРД в контексте Катарского дипломатического кризиса 2017 года, когда Саудовская Аравия и Объединённые Арабские Эмираты ввели санкции против Катара, включая блокирование его границ и введение различных экономических и политических санкций. Попытки урегулировать этот вопрос в рамках статьи 11(2) МКЛРД не увенчались успехом, и вопрос был передан на рассмотрение КЛРД. В феврале 2020 года Председателем КЛРД были назначены специальные Со-

²⁶² Текст писем см.: URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CERD/ALE/RUS/7906&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021); URL: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/EarlyWarning/Letters/RussianFederation15May2015.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁶³ Текст писем см.: URL: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/EarlyWarning/RussianFederation02092011.pdf> (дата обращения: 11.06.2021); URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/EarlyWarning/RussianFederation_11March2011.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

²⁶⁴ Официальный сайт КЛРД, раздел «Межгосударственные сообщения»: URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

гласительные комиссии, которые создаются из пяти человек на основании статьи 12 МКЛРД.

Однако 5 января 2021 года лидеры шести стран, включая Катар, Саудовскую Аравию и Объединённые Арабские Эмираты, подписали Декларацию Аль-Ула, соглашение о «солидарности и стабильности», что завершило дипломатическое противостояние между государствами²⁶⁵. В связи с этим соглашением Катар запросил приостановление разбирательства в КЛРД, с чем Саудовская Аравия и Объединённые Арабские Эмираты согласились.

Две Согласительные комиссии 5 марта 2021 года провели совместное онлайн-заседание и постановили принять к сведению просьбу Катара о приостановлении разбирательства, принять также к сведению согласие ответчиков на приостановление разбирательства, приостановить разбирательство и предложить любому из заинтересованных государств-участников сообщить Специальной комиссии через Секретариат в течение одного года после принятия Декларации Аль-Ула, желает ли оно возобновить рассмотрение вопроса в Специальной комиссии или предоставить любую соответствующую информацию; и продолжать заниматься этим вопросом²⁶⁶.

Государство Палестина против Государства Израиль:

Палестина 23 апреля 2018 года подала межгосударственную жалобу в КЛРД в соответствии со статьёй 11 МКЛРД. В своей жалобе Палестина утверждала, что Израиль нарушил статьи 2, 3 и 5 МКЛРД в отношении палестинских граждан, проживающих на оккупированной палестинской территории (Западный берег, Восточный Иерусалим, сектор Газа). Попытки урегулировать этот вопрос в рамках статьи 11(2) МКЛРД не увенчались успехом, и 7 ноября 2018 году Палестина передала вопрос на рассмотрение КЛРД. Комитет 30 апреля 2021 года принял решение об отклонении возражений, выдвинутых Израилем в отношении приемлемости межгосударственной жалобы. КЛРД попросил Председателя назначить в соответствии со статьёй 12(1) МКЛРД членов специальной Согласительной комиссии, чтобы те предоставили «свои добрые услуги заинтере-

²⁶⁵ UN Chief Welcomes Declaration on Resolving the “Gulf Rift” // UN News. 2021. 6 January. URL: <https://news.un.org/en/story/2021/01/1081452> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁶⁶ Decision of the *ad hoc* Conciliation Commission on the request for suspension submitted by Qatar concerning the interstate communication Qatar v. the Kingdom of Saudi Arabia. 15 March 2021. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9382_E.pdf (дата обращения: 11.06.2021); Decision of the *ad hoc* Conciliation Commission on the request for suspension submitted by Qatar concerning the interstate communication Qatar v. the United Arab Emirates. 15 March 2021. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9381_E.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

сованным государствам в целях миролюбивого урегулирования данного вопроса на основе соблюдения положений Конвенции»²⁶⁷. Документы, касающиеся спора между Палестиной и Израилем, могут быть найдены на специальном ресурсе в сети Интернет²⁶⁸.

3.2.6. Рассмотрение заявлений о репрессиях и актах запугивания в отношении лиц и организаций, сотрудничающих с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации

В июне 2015 года председатели договорных органов по правам человека одобрили Руководящие принципы по борьбе с запугиванием и репрессиями (Руководящие принципы Сан-Хосе)²⁶⁹, поскольку регулярно получали сообщения о фактах запугивания и репрессий в отношении отдельных лиц или групп, стремящихся сотрудничать, сотрудничающих или сотрудничавших с договорными органами. Договорные органы решительно осуждают такие акты запугивания и репрессий. Руководящие принципы направлены на оказание практической помощи. Докладчикам или координаторам по вопросам запугивания и репрессий от договорного органа надлежит поддерживать контакты с самими лицами или группами, в отношении которых были предположительно применены запугивание и репрессии, или с их представителями и определять в каждом конкретном случае надлежащую процедуру дальнейших действий.

КЛРД поддержал Руководящие принципы Сан-Хосе, и на данный момент докладчиком по вопросам запугивания и репрессий от КЛРД является господин Сильвио Альбукерке. В случае запугиваний и репрессий в связи с сотрудничеством с КЛРД можно написать на электронный адрес КЛРД (e-mail: cerd@ohchr.org)²⁷⁰.

Более того, в январе 2020 года КЛРД принял внутренние руководящие принципы, в которых подробнее расписал порядок своей работы в случае

²⁶⁷ CERD. Decision on the admissibility of the inter-State communication submitted by the State of Palestine against Israel. UN Document CERD/C/103/R.6. 2021. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/CERD_C_103_R-6_9416_E.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

²⁶⁸ См.: UN Treaty Body Database. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treaty-bodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=187 (дата обращения: 11.06.2021).

²⁶⁹ Guidelines against Intimidation or Reprisals (“San José Guidelines”). UN Document HRI/MC/2015/6. 2015. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/820400> (дата обращения: 11.06.2021).

²⁷⁰ Более подробную информацию, включая информацию о том, что должно содержать такое обращение, см.: Human Rights Bodies. Reprisal. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Reprisal.aspx> (дата обращения: 11.06.2021).

получения заявлений о репрессиях и актах запугивания в отношении лиц и организаций, сотрудничающих с КЛРД²⁷¹.

Первое письмо, которое КЛРД направил в рамках данной процедуры, касалось России и было связано с преследованиями Яны и Владислава Таннагашевых, правозащитников, работающих над ситуацией с правами шорского народа в Кемеровской области²⁷².

²⁷¹ CERD. Guidelines to address allegations of reprisals and acts of intimidation against individuals and organizations cooperating with the Committee. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fRLE%2f9029&Lang=en (дата обращения: 11.06.2021).

²⁷² Текст письма см.: URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fRLE%2fRUS%2f8683&Lang=ru (дата обращения: 11.06.2021).

Грязнова Дарьяна Вячеславовна
Мальцев Александр Анатольевич
Подоплелова Ольга Германовна

ПРАВозАЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ООН
ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ

Редактор *Г. А. Глоба*
Корректор *С. Ф. Успенская*

ИД №02811 от 11.09.00
Подписано в печать 09.08.2021
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,75
Тираж 100 экз. Заказ № ____

Институт права и публичной политики
129010, г. Москва, пер. Ботанический, д. 7, эт. 3, пом. I, ком. 21, офис А4Н

Отпечатано: ООО «Буки Веди»
115093, г. Москва, Партийный пер., д. 1, корп. 58, стр. 3, пом. 11

ISBN: 978-5-94357-086-5



9 785943 570865