

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

ЗАЩИТА ПРАВ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН НА НАДНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: В ПОИСКЕ АЛЬТЕРНАТИВ

В последнее время резко ухудшились международные отношения, спровоцировав эрозию наднациональных правозащитных институтов. На этом фоне Россия вышла из Совета Европы и, соответственно, из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека. В федеральное законодательство внесены нормы о защите граждан России от международных органов, чьи решения противоречат национальному законодательству. Однако это не решает в целом задачу защиты прав и свобод граждан России на наднациональном уровне. В статье делается вывод о необходимости более активного использования сохраняющихся возможностей защиты прав российских граждан на наднациональном уровне, а также создания новых альтернативных институтов защиты прав человека в рамках дружественных России международных объединений, таких как СНГ, ШОС и ЕАЭС.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, Совет Европы, Европейский суд по правам человека, Международный уголовный суд, Всеобщая декларация прав человека, Организация Объединенных Наций, Минская конвенция о правах и основных свободах человека.

JEL: K14, K30, K33, K38, K39

О состоянии международной системы прав человека

Отношения России с наднациональными судебными инстанциями, призванными стоять на страже прав человека, начали деградировать задолго до 2022 г. Например, в 2018 г. в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) поступило рекордное количество жалоб из России — 12,15 тыс.¹ Однако если рассматривать соотношение количества поступивших жалоб и численности населения европейских государств, то в России в 2018 г. на 10 тыс. чел. приходилось 0,85 жалоб. Таким образом, по этому по-

¹ Согласно Отчету о деятельности ЕСПЧ за 2018 г., в суд поступило всего 43,1 тыс. жалоб (см.: Analysis of statistics 2018. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2018_ENG.pdf).

казателю она занимала 16-е место из 47 (лидером по числу жалоб относительно численности населения была Черногория²). Данный факт свидетельствует о том, что *приоритетом ЕСПЧ являлось рассмотрение именно российских дел.*

По итогам 2021 г. ЕСПЧ получил 9 432 заявления от России, что немного больше, чем 8 923 жалобы в 2020 г., но существенно меньше, чем 12 782 в 2019 г. и 12 148 — в 2018 г. По абсолютным показателям за 2021 г. Россия оказывается на втором месте. Обогнала ее по количеству жалоб в ЕСПЧ только Турция (9 548). При сопоставлении же количества жалоб с численностью населения, в России на 10 тыс. жителей приходится 0,66 заявления. Это лишь несколько выше среднего показателя по странам (0,53)³.

В подавляющем большинстве постановлений, вынесенных в 2021 г. (986 из 1 105) ЕСПЧ констатировал хотя бы одно нарушение конвенции. Больше всего таких постановлений ЕСПЧ вынес в отношении России — 219 (на втором месте — Украина (194 дела), на третьем — Румыния и Турция (по 76 дел).

Всего, по данным статистики ЕСПЧ, с 1959 по 2021 г. суд принял 24 511 решений. Из них России посвящено 2 943 решения, по их количеству Россия занимает второе место после Турции (3 385 решений)⁴.

Несмотря на то, что Российская Федерация перестала быть членом Совета Европы с 16 марта 2022 г., ей посвящена значительная часть ежегодного доклада Комитета министров Совета Европы (КМСЕ). Авторы доклада исходят из того, что Россия обязана исполнять решения ЕСПЧ, причем их количество продолжает расти: в 2022 г. в КМСЕ поступило из ЕСПЧ для надзора за исполнением 413 дел против России. Это *абсолютный рекорд* за последние 10 лет и в 1,5 раза больше, чем было в 2021 г. (267 дел). Всего на контроле КМСЕ по состоянию на конец 2022 г. находилось 2 352 российских дела, что составляет почти 40% от общего количества неисполненных решений⁵.

Далее, 17 января 2023 г. ЕСПЧ осудил Россию за отказ гомосексуальным парам регистрировать брак. Согласно постановлению ЕСПЧ, отказ в какой-либо форме юридического признания однополых браков — это «нарушение права на уважение частной и семейной жизни», гарантированного европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. По мнению заместителя Председателя Совета

² По данным Отчета на разных этапах производства в ЕСПЧ, помимо 11,75 тыс. дел против России, находилось 8,50 тыс. дел по жалобам граждан Румынии, 7,28 тыс. дел — Украины, 7,10 тыс. дел — Турции, 4,50 тыс. дел — Италии, а также дела из других стран.

³ Лидеры антирейтинга меняются: вперед выходят Черногория, Сербия, а также Босния и Герцеговина. На каждые 10 тыс. жителей этих стран приходится по 6,14, 2,9 и 2,39 жалобы соответственно (см.: Страсбургское правосудие: главные цифры за 2021 год. URL: <https://pravo.ru/story/238497/>).

⁴ Страсбургское правосудие: главные цифры за 2021 год. URL: <https://pravo.ru/story/238497/>

⁵ Страсбург не забывает о Москве // Коммерсантъ. 2023. 6 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/amp/5915083>

Федерации К.И. Косачева, этим решением ЕСПЧ не только грубо проигнорировал Конституцию Российской Федерации, которая определяет институт брака как союз мужчины и женщины (ст. 72), но и мнение большинства россиян, не одобряющих однополые союзы⁶.

В феврале 2023 г. в рамках 10-го санкционного пакета Евросоюзом были введены санкции в отношении института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации. Также было инициировано исключение института российского омбудсмана из состава Европейской сети Глобального Альянса национальных правозащитных учреждений (ЕНРИ)⁷. 11 апреля 2023 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова объявила о выходе из ЕНРИ, поскольку требования организации снять с сайта Уполномоченного заявление о 8-летнем геноциде на территории Донбасса были расценены как откровенная попытка заставить федерального омбудсмана предать 14 тыс. жертв донбасской трагедии, в т.ч. сотен убитых киевским режимом детей.

По оценке Т.Н. Москальковой, «система прав человека на международном пространстве... рухнула. Мы наблюдаем полный демонтаж защиты прав человека... Сегодня нет ни одной нормы Всеобщей декларации прав человека, которая, так или иначе, не была бы нарушена»⁸.

Последним «аккордом» стало принятие 13 октября 2023 г. Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) резолюции, признавшей власть Президента Российской Федерации В.В. Путина после 2024 г. нелегитимной, а Российскую Федерацию — «де-факто диктатурой»⁹. И хотя Россия уже не является членом ПАСЕ, а резолюции Ассамблеи носят исключительно рекомендательный характер, очевидно, что в таких условиях теряется смысл использования европейских (шире — ряда международных) инструментов защиты прав человека. Встает вопрос об их замене на иные механизмы национального и наднационального уровней.

Россия и Совет Европы: уйти нельзя остаться

На этом фоне в 2023 г. началась *системная работа* по выходу России из недружественных международных организаций.

Россия была членом Совета Европы с 28 февраля 1996 г. по 16 марта 2022 г. Совет Европы приостановил членство России в организации

⁶ Косачев: ЕСПЧ не только грубо проигнорировал Конституцию России, но и мнение большинства россиян, не одобряющих однополые союзы // Российская газета. 2023. 19 января. URL: <https://rg.ru/2023/01/19/kosachev-espch-ne-tolko-grubo-proignoriroval-konstituciiu-rossii-no-i-mnenie-bolshinstva-rossiian-ne-odobriaiushchih-odnopolye-soiuzy.html>

⁷ Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/>

⁸ Интервью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации агентству // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20230330/moskalkova-1861629541.html>

⁹ Сайт ПАСЕ. URL: <https://pace.coe.int/en>

25 февраля 2022 г. Кроме того, депутаты ПАСЕ приняли заключение, призывающее КМСЕ потребовать от России немедленного выхода из его состава. Решение Российской Федерации о выходе из состава Совета Европы было принято 15 марта 2022 г.¹⁰ В результате Россия также вышла из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), в связи с чем ЕСПЧ приостановил рассмотрение всех жалоб против Российской Федерации.

Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» предусмотрел, что в связи с прекращением членства России в Совете Европы с 16 марта 2022 г. считается прекратившим действие 21 международный договор. Это следующие акты: Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г.; 6 протоколов к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и 15 протоколов к ней; Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.; Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г.

В октябре 2023 г. состоялась денонсация Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств¹¹ (далее — Рамочная конвенция), подписанной от имени Российской Федерации в Страсбурге 28 февраля 1996 г. Рамочная конвенция была ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ. Согласно пояснительной записке к соответствующему законопроекту, резолюцией Комитета министров Совета Европы от 27 сентября 2022 г. *были существенно ограничены полномочия российского эксперта* в Консультативном комитете, созданном для осуществления мониторинга выполнения государствами-участниками Рамочной конвенции своих обязательств в области защиты национальных меньшинств. Кроме того, Россия *лишилась* в рамках указанного мониторингового механизма *возможности участвовать в выработке решений* по интересующим вопросам и отслеживать на международном уровне случаи нарушения прав национальных меньшинств, в первую очередь русскоязычного населения за рубежом. Прекращение участия в Рамочной конвенции позволит избежать дискриминационного отношения к России в рамках данного мониторингового механизма Совета Европы и не нанесет ущерба соблюдению прав национальных меньшинств.

В связи с прекращением членства России в Совете Европы был принят ряд законов, уточняющих положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В частности, Федеральным законом от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратив-

¹⁰ Сайт МИД России. URL: <https://www.mid.ru/>

¹¹ Федеральный закон от 19 октября 2023 г. № 500-ФЗ «О денонсации Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств». Законопроект внесен Президентом Российской Федерации.

шими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» предусмотрено, что постановления ЕСПЧ, вынесенные после 16 марта 2022 г., не подлежат исполнению в Российской Федерации. Однако вплоть до 1 января 2023 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации могла осуществлять выплату денежной компенсации заявителю по постановлениям ЕСПЧ, вынесенным до 16 марта 2022 г.¹² Кроме того, постановления ЕСПЧ перестали быть основанием для пересмотра решений, принимаемых российскими судами.

Вместе с тем Россия продолжает участвовать также в других международных конвенциях в данной сфере, таких, как Всеобщая декларация прав человека (принята ГА ООН 10 декабря 1948 г.); Конвенция о правах ребенка (одобрена ГА ООН 20 ноября 1989 г.); Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 ГА ООН); Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20 декабря 1988 г.); Конвенция ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 ГА ООН); Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 г.) и др.

Защита прав российских граждан на государственном уровне

В утвержденной весной 2023 г. Президентом Российской Федерации обновленной Концепции внешней политики Российской Федерации¹³ (далее — Концепция) важное место отведено вопросам суверенитета и прав человека *в новых международных реалиях*. В Концепции подчеркивается, что Россия признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, считает отказ от лицемерия и добросовестное выполнение государствами своих обязательств в этой сфере одним из условий прогрессивного и гармоничного развития человечества¹⁴.

У Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации появились четыре новых правозащитных направления:

1. работа с эвакуированными, прибывавшими на территорию России из Донбасса и Украины;

¹² Выплата денежной компенсации по решениям ЕСПЧ, вступившим в силу до 15 марта 2022 г., производилась только в российских рублях на счета в российских кредитных организациях и не могла быть произведена на счета в иностранных кредитных организациях, расположенных в иностранных государствах, совершающих недружественные действия в отношении России.

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

¹⁴ В число национальных интересов России во внешнеполитической сфере включены: защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации от деструктивного иностранного воздействия; укрепление правовых основ международных отношений; защита прав, свобод и законных интересов российских граждан и защита российских организаций от иностранных противоправных посягательств.

2. работа с обращениями членов семей участников СВО;
3. работа с обращениями мобилизованных граждан и членов их семей;
4. оказание помощи соотечественникам, которые в связи с русофобской кампанией за рубежом попали в сложную ситуацию¹⁵.

В последнее время принят ряд федеральных законов, направленных на повышение эффективности защиты прав человека в Российской Федерации, в т.ч. *в наднациональном разрезе*.

Согласно поправкам в Федеральный закон «О безопасности», Президент Российской Федерации наделен полномочиями принимать меры по защите России и ее граждан «в случае принятия иностранными и (или) международными (межгосударственными) органами (организациями) решений или осуществления ими действий, противоречащих интересам Российской Федерации и (или) основам публичного правопорядка Российской Федерации»¹⁶.

Уголовный кодекс Российской Федерации *дополнен* новой ст. 284.3, в соответствии с которой за оказание содействия в исполнении решений международных организаций, членом которых Россия не является, или иностранных госорганов об уголовном преследовании должностных лиц органов публичной власти России в связи с осуществлением служебной деятельности, а также иных лиц в связи с прохождением военной службы или пребыванием в добровольческих формированиях, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации, будет грозить штраф в размере 300 тыс. до 1 млн руб. либо лишение свободы на срок до 5 лет¹⁷. Кроме того, на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, при-

¹⁵ Так, в 2022 г. поступило 10 817 обращений от семей участников СВО. Был принят пакет законодательных актов, предусматривающий специальные льготы и гарантии для участников СВО, мобилизованных и членов их семей. Из 18 тыс. обращений от эвакуированных, удалось помочь более чем 9 тыс. граждан. Большая работа велась с мобилизованными, при вмешательстве Уполномоченного аннулированы 245 ошибочных призывов в рамках частичной мобилизации. С февраля 2022 г. на территории Украины удерживались сотни российских гражданских лиц без каких-либо оснований. Работая в этом направлении во взаимодействии с Минобороны России, ФСБ России, МИД России, МКСК и украинским омбудсменом удалось освободить и вернуть на Родину 45 дальнбойщиков, 117 гражданских моряков, несколько сотрудников российских предприятий. Установлено взаимодействие Уполномоченного с украинской стороной в поиске без вести пропавших и решении ряда вопросов по возвращению на Родину попавших в плен российских военнослужащих (см.: Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/>).

¹⁶ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений в ст. 8 Федерального закона “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности” и ст. 8 Федерального закона “О безопасности”» (о совершенствовании порядка комплектования военного персонала, направляемого для участия в миротворческой деятельности).

¹⁷ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в части усиления ответственности за преступления террористической направленности и преступления против основ конституционного строя и безопасности государства).

званный повысить уровень *правовой помощи, оказываемой гражданам России за рубежом*¹⁸. Законопроект дает дополнительный инструмент консульским учреждениям Российской Федерации, расширяя полномочия дипломатов для выполнения отдельных процессуальных действий в сфере защиты прав граждан России на досудебной и судебной стадиях при соблюдении норм международного права.

Проводится системная работа по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в целях сокращения сроков судебных разбирательств, *что являлось одним из предметов рассмотрения ЕСПЧ*. В частности, Федеральный закон от 31 июля 2023 г. «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (об уточнении полномочий руководителя следственного органа, следователя и прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу, а также порядка задержания подозреваемого) направлен на сокращение сроков дополнительного расследования уголовных дел. Как отметил председатель комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции В.И. Пискарев, анализ существующей практики выявил множество фактов, когда следователи в течение длительного времени не принимают к производству возвращенные для дополнительного расследования уголовные дела¹⁹.

В сложившейся геополитической ситуации с беспрецедентными вызовами *столкнулся бизнес*. В частности, в связи с запретом на ввоз иностранных технологичных и базовых потребительских товаров на государственном уровне было принято решение разрешить ввоз в Россию востребованных оригинальных товаров иностранного производства без согласия правообладателей (параллельный импорт)²⁰. Соответствующие положения нашли свое отражение в Федеральном законе от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». На законодательном уровне исключена любая ответственность за нарушение исключительных прав в случае ввоза товаров из соответствующего

¹⁸ Законопроект № 280226-8 «О внесении изменений в ст. 453 и 456 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (по вопросу о консульской функции по выполнению отдельных процессуальных действий по уголовным делам по запросам компетентных органов представляемого государства), внесен группой депутатов Государственной Думы 19 января 2023 г., 23 октября 2023 г. его рассмотрение в первом чтении отложено.

¹⁹ В Думу внесли законопроект о сокращении сроков дополнительного расследования уголовных дел. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16846073>

²⁰ В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» правительство Российской Федерации в 2022 г. вправе принимать решения, предусматривающие определение перечня товаров (групп товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы.

Перечня²¹. Предполагается, что в отношении товаров из Перечня, ввозимых в страну в рамках параллельного импорта, должны осуществляться все необходимые таможенные и контрольные процедуры.

Принят закон, согласно которому не подлежат исполнению в Российской Федерации постановления ЕСПЧ, вынесенные после 15 марта 2022 г. — даты подачи заявления Российской Федерации о выходе из Совета Европы. Согласно положениям закона, выплаты по решениям, вступившим в силу до 15 марта, производятся только на счета в российских банках в рублях, также закреплено верховенство решений российских судов над постановлениями ЕСПЧ²².

Внесены изменения в законодательство, в соответствии с которыми меры воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан России, *будут применяться ко всем гражданам иностранных государств и лицам без гражданства* (изначально данные меры распространялись только на граждан США). К такому отнесены запрет на въезд в Российскую Федерацию и включение в соответствующий список иностранных граждан, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, совершивших преступления в отношении граждан России, находящихся за рубежом, или причастных к их совершению²³. В качестве меры воздействия также определен арест на территории Российской Федерации финансовых или иных активов названных лиц, запрет на любые сделки с их собственностью и инвестициями, на распоряжение имуществом, находящимся на территории России. Предусматривается приостановление деятельности на территории России находящихся под их контролем юридических лиц, приостановление их полномочий (членства) в советах директоров или иных органах управления организаций, зарегистрированных в России²⁴.

²¹ Предусмотрено, что использование результатов интеллектуальной деятельности, выраженных в товарах (группах товаров), перечень которых установлен правительством Российской Федерации, а также средств индивидуализации, которыми такие товары маркированы, не является нарушением исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации (Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 213-ФЗ «О внесении изменения в ст. 18 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»).

²² Федеральные законы от 11 июня 2022 г.: № 180-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (о постановлениях ЕСПЧ); № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о постановлениях ЕСПЧ).

²³ В этот список также могут быть включены лица, наделенные государственными (должностными) полномочиями, действия либо решения которых способствовали освобождению от ответственности лиц, совершивших такие преступления или причастных к ним, причастных к похищению и незаконному лишению свободы граждан России, вынесших несправедливые приговоры либо осуществляющих необоснованное юридическое преследование граждан России, принявших решения, нарушившие права и законные интересы граждан России.

²⁴ Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации” и ст. 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”».

Альтернативные механизмы защиты прав российских граждан

В соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, 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. На момент принятия Федерального закона от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ²⁵ (июнь 2022 г.) на рассмотрении ЕСПЧ находилось порядка 18 000 дел российских граждан²⁶. Для того чтобы они не лишились возможности использования международных инструментов по защите своих прав и свобод в условиях выхода России из-под юрисдикции ЕСПЧ, *актуализируются иные правозащитные международные механизмы.*

Среди них, в частности, *Комитет по правам человека ООН*. Он осуществляет надзор за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — Пакт) в странах — участниках Пакта и рассматривает жалобы на его нарушение. Пакт был подписан СССР 18 марта 1968 г., ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 23 марта 1976 г. Российская Федерация как правопреемник СССР признает компетенцию Комитета ООН рассматривать сообщения лиц, которые утверждают, что являются жертвами нарушения положений Пакта. Практика Комитета ООН — предмет внимания Верховного Суда Российской Федерации, который регулярно отражает ее в своих обзорах. Решение Комитета ООН является основанием для пересмотра решений национальных судов по вновь открывшимся обстоятельствам — такова позиция Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

В 2021 г. Комитет ООН внес изменения в порядок своей работы. Была упрощена и структурирована процедура обращения. После изменения формуляра жалобы в апреле 2021 г. Комитет полностью перешел на электронную форму обращения. При обращении в Комитет возможно применение неотложных мер. Кроме того, там отсутствует «входной фильтр», что повышает шансы заявителя на итоговое рассмотрение его жалобы (если в ЕСПЧ отклонялось до 90% жалоб, то в Комитете этот процент гораздо меньше). Срок обращения в Комитет ООН формально не ограничен, на практике же подача жалобы спустя 5 лет после вынесения последнего судебного акта по делу считается злоупотреблением. Комитет ООН принимает жалобы на русском языке²⁷.

²⁵ Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о постановлениях ЕСПЧ). Соответствующий законопроект внесен сенаторами А.А. Клишасом и В.В. Полетаевым, а также депутатами Государственной Думы.

²⁶ Замена ЕСПЧ: альтернативные средства защиты прав россиян // Адвокатская газета. 2022. 14 июня. URL: <https://www.advgazeta.ru/ag-expert/advices/zamena-espch-alternativnye-sredstva-zashchity-prav-rossiyan/>

²⁷ Там же.

Еще одно направление — развитие *Евразийского альянса омбудсменов* (далее — Альянс), включающего государственных правозащитников из 9 государств²⁸. Цель создания Альянса — налаживание и продвижение эффективного сотрудничества в области обеспечения и защиты гражданских и индивидуальных прав против любого нарушения. Основными задачами Альянса являются следующие: распространение знаний о способах защиты гражданских и индивидуальных прав; сотрудничество в сфере обеспечения защиты прав; осуществление международного сотрудничества Альянса с соответствующими международными и региональными организациями, зарубежными омбудсменами и ассоциациями омбудсменов в пределах полномочий, установленных для них сторонами.

Позитивным примером международного сотрудничества может служить диалог с *Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев* (далее — УВКБ ООН). В рамках заключенного в октябре 2022 г. Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и УВКБ ООН проводится совместный мониторинг соблюдения прав граждан, находящихся в пунктах временного размещения (ПВР) в российских регионах. Сотрудники Аппарата Уполномоченного и представители УВКБ ООН посетили ПВР в Чувашской Республике, Рязанской, Орловской, Московской Самарской, Свердловской областях и Нижнем Новгороде, ознакомились с проводимой в регионах работой по устройству граждан, вынужденно покинувших территорию ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей и Украины²⁹.

В октябре 2022 г. начала работу *Комиссия СНГ по правам человека*³⁰ (далее — Комиссия) — консультативный орган для наблюдения за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя государствами — участниками СНГ. Комиссия была образована 24 сентября 1993 г. (Решение Совета глав государств СНГ об утверждении положения о Комиссии). 14 октября 2022 г. была утверждена новая редакция Положения о Комиссии³¹.

²⁸ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики; Председатель Генеральной инспекции Исламской Республики Иран; Защитник прав человека Республики Армения; Председатель Национальной Комиссии по правам человека Монголии; Защитник граждан Республики Сербия; Уполномоченный по правам человека в Республике Таджикистан; Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан; Омбудсмен Узбекистана.

²⁹ Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/>

³⁰ По словам помощника Президента Российской Федерации Ю.В. Ушакова, «создание такой структуры обусловлено необходимостью противодействовать попыткам Запада использовать правочеловеческую тематику в качестве инструмента политического давления и вмешательства во внутренние дела государств» (см.: На саммите глав СНГ создадут комиссию по правам человека в Содружестве // РИА Новости. 2022. 12 октября. URL: <https://ria.ru/20221012/komissiya-1823453521.html>).

³¹ Для обеспечения преемственности подходов к основным задачам Комиссии в Положение также включены нормы, содержащиеся в Положении 1993 г., о том, что Комиссия в рамках своей компетенции может рассматривать обращения государств и/или физических лиц по вопросам возможного нарушения прав человека (см.: Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств. URL: <https://cis.minsk.by/page/9878>).

Однако указанные органы не обеспечат в полной мере защите прав граждан после выхода России из юрисдикции ЕСПЧ. В связи с этим актуальным становится проект *создания аналогичного ЕСПЧ суда по правам человека*.

В 2022 г. обнаружено три инициативы по созданию аналога ЕСПЧ с участием России:

1. Ассоциация юристов России (АЮР) предложила учредить Евразийский суд с «упором на расследование военных преступлений».
2. Уполномоченный по правам человека Т. Москалькова предложила начать работу над конвенцией по правам человека на площадке ШОС.
3. Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко высказала идею о необходимости создания суда СНГ.

В июне 2022 г. АЮР создала рабочую группу по разработке аналога ЕСПЧ либо на площадке БРИКС, либо Евразийского экономического союза. По словам главы ассоциации С. Степашина, он заручился одобрением Администрации Президента и поддержкой руководства Минюста России, Следственного комитета, Генпрокуратуры и Аппарата Уполномоченного по правам человека³².

22 марта 2022 г. Уполномоченный по правам человека Т. Москалькова предложила инициировать принятие Конвенции Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по правам человека. Наднациональный суд на базе ШОС, по ее мнению, «будет содействовать обеспечению прав и свобод человека в государствах — членах данного интеграционного сообщества». Вместе с тем реализовать данную инициативу будет непросто³³.

Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко предложила создать суд по правам человека в рамках СНГ, который мог бы стать для россиян заменой ЕСПЧ. «Мне кажется, что это было бы более правильно. Мы могли бы именно в рамках этого своего суда по правам человека рассматривать жалобы граждан, которые считают, что их притесняют в той или иной стране, отстаивают свои права. Сейчас идет согласование положения о таком суде»³⁴.

Ряд экспертов поддержал идею создания указанного суда на базе СНГ.

³² Самый альтернативный суд в мире // Коммерсантъ. 2022. 2 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5382424>

³³ «Когда мы стали детально прорабатывать, увидели, что законодательство и правоприменительная практика стран ШОС очень разнятся, нужно сначала выработать договоренности на двустороннем уровне, понять заинтересованность других стран и уже потом идти дальше». В то же время омбудсмен согласна, что «наднациональный судебный орган, который дисциплинирует суды национальные», необходим. «Я и мои эксперты пока остановились на том, что созданная в рамках СНГ Комиссия по правам человека, замороженная за невостребованностью, сейчас сможет заняться поиском новой интеграции — пояснила Т. Москалькова. — Возобновление работы Комиссии уже реализуется МИДом и Советом Федерации». Комиссия, по словам Т. Москальковой, может стать рабочим прототипом суда СНГ по правам человека, однако и здесь многое «будет зависеть от заинтересованности других стран» (см.: Самый альтернативный суд в мире).

³⁴ Матвиенко предложила создать аналог ЕСПЧ на просторах СНГ // Ведомости. 2022. 30 марта. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/03/29/915776-matvienko-analog-espch>

Так, глава президентского Совета по правам человека В. Фадеев назвал инициативу правильной, но отметил, что она требует проработки. Адвокат О. Гнездилова предположила, что суд по правам человека в странах СНГ будет действовать, опираясь на Минскую конвенцию о правах и основных свободах человека 1995 г.³⁵

Однако приводятся и аргументы против такой инициативы. Специализирующаяся на подаче обращений в ЕСПЧ адвокат М. Агальцова предположила, что эта инициатива не будет претворена в жизнь и аналог ЕСПЧ в странах Содружества создать вряд ли удастся. Но инициативы по созданию таких судов говорят о том, что в России «прочно отказываются от того, чтобы когда-либо вернуться в ЕСПЧ». По сути, предпринимаются «попытки создать с нуля то, что уже проработало с 1950-х годов», — считает адвокат М. Давтян.

Правовед И. Шаблинский отметил, что наднациональный суд по правам необходим, «пусть даже СНГ», хотя многие страны оттуда вышли или приостановили в нем участие³⁶.

Очевидно, что вопрос о создании нового наднационального органа (суда), обеспечивающего реализацию прав и свобод граждан, назрел. Но есть риск, что его деятельность не будет эффективной. Вместе с тем такие же претензии предъявляются и к работе ЕСПЧ, однако они не стали основанием для его демонтажа. При этом ясно, что, создавая этот новый наднациональный орган, необходимо будет учитывать указанные проблемы и принимать меры по обеспечению реализации государствами-участниками его решений, а также неполитического характера его деятельности.

* * *

Полагаем, что из изложенного выше вытекают четыре вывода.

Первый. Неудовлетворительное состояние международных отношений, деградация механизмов глобальной безопасности и международного права спровоцировали эрозию международных правозащитных институтов, превращающихся, по сути, в свою противоположность.

Второй. На фоне действий недружественных государств и международных организаций меры, предпринятые Россией по выходу из Совета Европы и, соответственно, из-под юрисдикции ЕСПЧ, можно считать правильными и своевременными. Аналогичная ситуация произошла ранее и с отказом России от участия в Римском статуте Международного уголовного суда. В федеральное законодательство оперативно внесены нормы о защите граждан России от международных органов, чьи решения противоречат национальному законодательству. Однако это не решает в целом задачу защиты прав и свобод человека на наднациональном уровне.

³⁵ Матвиенко предложила создать аналог ЕСПЧ на просторах СНГ // Ведомости. 2022. 30 марта. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/03/29/915776-matvienko-analog-espch>

³⁶ Там же.

Третий. Необходимо не только активнее использовать сохраняющиеся пока возможности защиты прав российских граждан на наднациональном уровне, но и создавать новые, альтернативные институты и механизмы совместно с государствами-партнерами в рамках дружественных России международных объединений, таких как СНГ, ШОС и ЕАЭС. Это позволит реально обеспечить защиту прав российских граждан, а также будет способствовать поднятию авторитета России как государства, соблюдающего права и свободы человека и гражданина.

Четвертый. Политика России в правочеловеческой сфере должна быть проактивной и не представлять собой реакцию на какие-либо антироссийские акции, нарушающие права российских граждан, со стороны зарубежных стран и международных организаций, а включать своевременные и четкие действия, направленные на предотвращение нарушений прав человека.

PROTECTION OF THE RIGHTS OF RUSSIAN CITIZENS AT THE SUPRANATIONAL LEVEL: IN SEARCH OF ALTERNATIVES

Recently, international relations have deteriorated sharply, provoking the erosion of supranational human rights institutions. Against this background, Russia withdrew from the Council of Europe and, accordingly, from the jurisdiction of the European Court of Human Rights. Federal legislation has introduced norms on the protection of Russian citizens from international bodies whose decisions contradict national legislation. However, this does not solve the overall task of protecting the rights and freedoms of Russian citizens at the supranational level. The article concludes that it is necessary to make more active use of the remaining opportunities to protect the rights of Russian citizens at the supranational level, as well as to create new alternative institutions for the protection of human rights within the framework of international associations friendly to Russia, such as the CIS, the SCO and the EAEU.

Keywords: human and civil rights and freedoms, Council of Europe, European Court of Human Rights, International Criminal Court, Universal Declaration of Human Rights, United Nations, Minsk Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

JEL: K14, K30, K33, K38, K39

Дата поступления – 09.11.2023 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department;
The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В. Защита прав российских граждан на наднациональном уровне: в поиске альтернатив // *Федерализм*. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 126–139. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-126-139>