

**ЗАЩИТА ДЛЯ**

**ПРАВозащитников?**

**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС В ОТНОШЕНИИ  
ПРАВозащитников**

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# РЕЗЮМЕ

По всему миру люди выражают поддержку правам человека и ведут правозащитную деятельность, нередко рискуя своей безопасностью, свободой и жизнью. Сплошь и рядом на правозащитников навешивают клеймо «преступников», «иностранных агентов», «террористов», их объявляют угрозой «развитию» или «традиционным ценностям». Многие из них страдают от нарушения тех самых прав, которые они отстаивают. Их притесняют и запугивают, подвергают несправедливым судебным преследованиям, бросают за решётку. Некоторые из них столкнулись с пытками, были убиты или стали жертвами насильственных исчезновений.

Чтобы заставить правозащитников замолчать, остановить их деятельность и нанести удар по гражданскому обществу, во многих государствах принимается ограничительное законодательство. Некоторые страны отошли от своих прежних международных обязательств в области прав человека, вплоть до того, что стали ставить под сомнение само определение правозащитника.

Одновременно с этим обострилась ситуация вокруг определённых проблем в области прав человека и положение правозащитников, которые ими занимаются. Угрозы в социальных сетях, клеветнические кампании и слежка становятся частью повседневной жизни правозащитников в самых разных странах. С повышенными и интерсекциональными рисками сталкиваются правозащитницы, а также защитники прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов (ЛГБТИ), коренных народов, беженцев и мигрантов.

На фоне таких изменений, всё чаще раздаются призывы к Европейскому союзу (ЕС) и его государствам-членам проявить лидерство в вопросах, касающихся прав человека и правозащитников. Глобальный статус ЕС, а также имеющийся в его распоряжении широкий спектр комплексов мер и документов в области прав человека позволяют ЕС оказывать значительное влияние, используя для этого отношения с третьими странами и свою роль на многосторонних форумах.

## 1.1. ИССЛЕДОВАНИЕ AMNESTY INTERNATIONAL

Этот доклад посвящён действиям в поддержку правозащитников, которые предпринимаются ЕС и его государствами-членами в соответствии с их правозащитными обязательствами, прежде всего согласно Руководству ЕС по правозащитникам. В основу доклада легло проведённое Amnesty International исследование того, как Руководство ЕС по правозащитникам применялось с января 2014 года по апрель 2019 года в Бурунди, Гондурасе, Китае, России и Саудовской Аравии, а также свидетельства правозащитников из этих стран.

В докладе изучены практические и политические шаги, которые предпринимались ЕС и его государствами-членами, чтобы:

- защищать правозащитников и продвигать их работу;
- взаимодействовать с правительствами и другими ключевыми заинтересованными сторонами по вопросам, касающимся обстановки, в которой работают правозащитники и гражданского общества;
- придавать вес проблемам в области прав человека, поднимаемым правозащитниками, путём оказания им полной политической поддержки и содействия их усилиям в решении таких проблем.

В докладе содержится справочная информация о ЕС и правозащитниках, в частности об основных обязательствах и о сложностях с реализацией Руководства ЕС по правозащитникам.

Доклад посвящён действиям ЕС и его государств-членов в отношении правозащитников из Бурунди, Гондураса, Китая, России и Саудовской Аравии. Выбор этих стран обусловлен их географическим разнообразием, разнообразием их отношений с ЕС и, самое главное, серьёзностью тех проблем, с которыми сталкиваются работающие там правозащитники. В докладе изучается деятельность ЕС, в частности дипломатия за закрытыми дверями, публичные действия, наблюдение за судебными процессами, взаимодействие с правозащитниками, выделение финансирования, обучение и развитие потенциала, переселение и визовая поддержка, а также взаимодействие с региональными и международными форумами. Каждая из глав доклада завершается рекомендациями для ЕС и его государств-членов по данной стране.

## 1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ

Организация Amnesty International пришла к выводу, что усилиям ЕС, направленным на поддержку правозащитников, явно не хватает общей стратегии и последовательности, что осведомлённость о деятельности ЕС и каналах оказания помощи недостаточна, а также что у ЕС отсутствует целенаправленный, ориентированный на результат подход к публичным действиям. Результаты проведённого исследования указывают не столько на прямое неисполнение ЕС своих обязательств в области прав человека, сколько на непоследовательность в реализации политики ЕС в отношении правозащитников.

Действительно, прослеживается явная диспропорция в действиях ЕС применительно к разным проанализированным странам и внутри них: например, жёсткие публичные высказывания в поддержку правозащитников в Китае контрастируют с малой или слабой поддержкой саудовских правозащитников. По всей видимости, на то, каким образом будут осуществляться действия, предусматриваемые Руководством ЕС по правозащитникам, влияют такие факторы, как отношения между ЕС и третьей страной, уровень, на котором делаются публичные заявления, личность правозащитника и персональная вовлечённость официальных представителей ЕС или государств-членов. Такие необоснованные диспропорции говорят об отсутствии общей стратегии и предсказуемости в усилиях ЕС, направленных на поддержку правозащитников, и создают опасность, что действия ЕС в лучшем случае будут выглядеть как произвольные, а в худшем — как политически мотивированные. Подобная непоследовательность способна подорвать доверие к политике ЕС в отношении правозащитников и ослабить её на глобальном уровне.

В докладе также установлено, что действия ЕС носят в основном реактивный характер: чаще всего ЕС реагирует на обострения нарушений прав человека, которые затрагивают правозащитников, вместо того чтобы предвосхищать их. При этом, как правило, за такими ключевыми действиями, как наблюдение за судебными процессами, оказание помощи в переселении и даже публичные заявления, не следует каких-либо заметных дальнейших шагов.

Кроме того, ЕС мог бы приложить больше усилий к тому, чтобы доносить до целевой аудитория информацию о публичных действиях и обязательствах ЕС в отношении правозащитников более стратегически и ориентируясь на результат. Аналогично следует критически и стратегически подходить к принятию решений о том, когда и как ЕС следует предавать гласности свою непубличную дипломатию и насколько подобный шаг способен дополнительно помочь правозащитникам. Недостаточная осведомлённость об определённых действиях ЕС может снизить их положительный эффект для правозащитников и делает неясным, на какие виды помощи от ЕС могут рассчитывать правозащитники.

В ситуации, когда тем, кто защищает права женщин, ЛГБТИ, коренных народов и занимается земельными, территориальными и экологическими вопросами, грозит особая опасность, крайне необходимо, чтобы Руководство ЕС по правозащитникам было увязано с прочими комплексами мер и документами ЕС.

В докладе также описаны несколько неугасающих споров и субъективных сложностей, мешающих действиям ЕС в отношении правозащитников. Сюда относятся споры о преимуществах конфиденциальной дипломатии перед публичными заявлениями в поддержку правозащитников, о влиянии разногласий среди государств — членов ЕС по вопросам политики ЕС в отношении правозащитников и о шагах, которые может предпринимать ЕС при отсутствии официального диалога и натянутых отношениях с определенными третьими странами. Вместе с тем, в докладе отмечаются содержательные и инновационные подходы, которые были выработаны в ответ на такие вызовы. Чтобы преодолеть внутренние разногласия и системные проблемы в тех областях, где ЕС пока не реализует полностью свой

потенциал, требуется систематизировать и распространить такие подходы на разные страны и культивировать положительный опыт. Необходимо продолжать работать над внедрением различных мер, инструментов и документов из арсенала ЕС, исходя из более широкого, стратегического представления о том, как лучше всего предоставлять практическую помощь и защиту правозащитникам.

### 1.3 РЕКОМЕНДАЦИИ

Единственный способ для ЕС и его государств-членов противостоять стремительно меняющимся вызовам, с которыми сталкиваются сейчас правозащитники, — это действовать стратегически, более заметно, инновационно и ориентироваться на результат в своих шагах по защите правозащитников и продвижению их важнейшей работы.

В свете результатов, полученных при подготовке этого доклада, Amnesty International полагает, что ЕС требуется выработать стратегию реагирования на разрастающиеся проблемы, которые встают перед правозащитниками по всему миру. Такая стратегия может быть принята в форме Заключений Совета ЕС в отношении правозащитников, должна быть ориентирована на результат, вести к повышению осведомлённости о действиях ЕС и его государств-членов в поддержку правозащитников, а также поощрять инновационные подходы в ответ на постоянно изменяющиеся ограничения и угрозы. ЕС и его государства-члены должны продвигать эту общую стратегию наряду с местными стратегиями в отношении правозащитников, учитывающими специфику каждой конкретной третьей страны. При политической поддержке на высочайшем уровне такой двухфакторный подход позволит более эффективно согласовать отдельные действия ЕС с глобальной работой по поддержке и защите правозащитников и многое сделать для устранения основных недостатков в комплексах мер ЕС.

Доклад завершается двумя блоками подробных рекомендаций по созданию проактивного комплекса мер в отношении правозащитников в духе Руководства ЕС по правозащитникам.

Основные рекомендации включают в себя:

- **НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ:**
  - принимать ежегодные Заключения Совета ЕС по иностранным делам касательно деятельности ЕС, направленной на поддержку и защиту правозащитников при осуществлении внешней политики ЕС;
  - принимать меры к тому, чтобы Совет ЕС по иностранным делам систематически изучал положение правозащитников, и предупреждать возможные разногласия по вопросам прав человека между государствами — членами ЕС.
- **НА УРОВНЕ ТРЕТЬИХ СТРАН:**
  - разработать ориентированные на результат стратегии действий ЕС в отношении правозащитников по странам;
  - регулярно оценивать влияние действий ЕС в поддержку правозащитников по чётко определённым критериям;
  - согласовать все внешнеполитические действия ЕС в третьих странах с деятельностью ЕС по защите правозащитников и продвижению их деятельности.
- **В КЛЮЧЕВЫХ ОБЛАСТЯХ, ВЫЗЫВАЮЩИХ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ:**
  - нарастить усилия ЕС и его государств-членов по наблюдению за судебными процессами;
  - систематизировать реакцию ЕС и его государств-членов на принятие законов, которые неправомерно ограничивают деятельность правозащитников;
  - выработать конкретные процедуры и стратегию реагирования на ситуации, когда правозащитников преследуют за взаимодействие с ЕС.
- **ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КОММУНИКАЦИЯМ И ПОВЫШЕНИЮ ОСВЕДОМЛЁННОСТИ:**
  - разработать глобальную стратегию коммуникаций с общественностью по вопросам, касающимся правозащитников;
  - повысить осведомлённость и доступность информации об обязательствах ЕС перед правозащитниками и о каналах их поддержки;
  - с помощью целенаправленного применения соцсетей увеличить осведомлённость о правозащитниках и действиях ЕС в их поддержку.

Что касается других областей, помимо сложившейся практики и комплексов мер, ключевые рекомендации Amnesty International состоят в следующем:

- **НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ:**
  - противостоять продолжающемуся наступлению на международные нормы в области прав человека с целью их ослабления;
  - публично подтверждать поддержку правозащитников в комплексах мер ЕС и в совместных заявлениях ЕС с третьими странами.
- **НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ И УРОВНЕ ТРЕТЬИХ СТРАН:**
  - расширять консультации с правозащитниками в третьих странах и на высоком политическом уровне в Европе и на многосторонних форумах;
  - искать каналы для содержательных действий ЕС даже тогда, когда официальные каналы для диалога закрыты.
- **НА УРОВНЕ ТРЕТЬИХ СТРАН:**
  - распространять положительный опыт непосредственного взаимодействия с правозащитниками в регионах через консульства или посещение проектов по развитию;
  - искать альтернативные варианты для продвижения прав человека и правозащитной деятельности в третьих странах, в том числе через культурные мероприятия, движения, марши, соцсети и вручение премий.
- **В КЛЮЧЕВЫХ ОБЛАСТЯХ, ВЫЗЫВАЮЩИХ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ :**
  - разработать конкретную стратегию для изменения положения правозащитников с интерсекциональными проблемами и, как следствие, специфическими вызовами и рисками;
  - усилить меры реагирования ЕС в отношении правозащитников в кризисных ситуациях и зонах конфликтов;
  - разработать конкретные стратегии по защите и поддержке правозащитников, вынужденных эмигрировать;
  - улучшить возможности ЕС по борьбе с кампаниями клеветы в отношении правозащитников и целенаправленной цифровой слежкой.

Задача этого доклада Amnesty International — провести конструктивный анализ и предложить практические пути дальнейшего развития в этот решающий и сложный для правозащиты момент. Самая главная цель доклада состоит в том, чтобы высветив положительный опыт и инновации, внести свой вклад в стимулирование дискуссий и выработку более амбициозного, согласованного и стратегического подхода ЕС и его государств-членов к вопросам, касающимся правозащитников.

# 2. КРАТКАЯ СПРАВКА

## 2.1 ЕС И ПРАВОЗАЩИТНИКИ

У ЕС и его государств-членов имеется широкий спектр обязательств и документов, касающихся правозащитников, которые регулируют внешнюю политику и действия по продвижению и защите правозащитников в третьих странах (т. е. странах, которые не входят в ЕС).

Более того, в Лиссабонском договоре 2009 года<sup>1</sup> ЕС и его государства-члены обязуются ставить права человека во главу угла в своей внешней политике, путём осуществления «деятельности Союза на международной арене... исходя из принципов, которые руководили его созданием, развитием и расширением, и которые Союз стремится продвигать в остальном мире: [...] всеобщности и неделимости прав человека».

Обязательство ЕС обеспечивать защиту правозащитникам и продвигать их работу является краеугольным камнем его политики в области прав человека. Руководство ЕС по правозащитникам<sup>2</sup> представляет собой основной документ в этой сфере, призванный:

*[...] предоставить практические предложения по улучшению деятельности Евросоюза [по поддержке правозащитников] при работе с третьими странами на всех уровнях, а также в рамках многосторонних форумов по правам человека для того, чтобы поддержать и укрепить текущие усилия Евросоюза по продвижению и поощрению соблюдения права на защиту прав человека.*

*Руководство также предусматривает вмешательство со стороны Евросоюза для защиты правозащитников, оказавшихся в положении риска, и предлагает практические способы поддержки и оказания содействия правозащитникам.*

Обязательства, принятые на себя в Руководстве, также подтверждаются и в Стратегических рамках ЕС в области прав человека и демократии 2012 года<sup>3</sup>, где ЕС обязуется «активизировать свою политическую и финансовую поддержку правозащитников и увеличить усилия, предпринимаемые против любых форм репрессий», а также «поддерживать правозащитников в рамках Европейского Инструмента в области демократии и прав человека и [сделать] финансирование более гибким и доступным».

Аналогично в Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности 2016 года говорится о стремлении ЕС стать глобальным игроком в стремительно меняющемся мире. В ней утверждается, что ЕС будет

<sup>1</sup> *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* [«Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества»], 13 декабря 2007 г., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>.

<sup>2</sup> «Обеспечение защиты. Руководство Европейского союза по правозащитникам», [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)

<sup>3</sup> Европейский совет, «Стратегические рамки ЕС в области прав человека и демократии», 25 июня 2012 г., [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/un\\_strategic\\_framework\\_ru.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/un_strategic_framework_ru.pdf)

«больше взаимодействовать с [...] правозащитниками и [выступить] против сокращения пространства для действий гражданского общества, в том числе против нарушения прав на свободу слова и объединений»<sup>4</sup>.

Такое многообразие обязательств, документов и комплексов мер, имеющих в распоряжении ЕС и его государств-членов, даёт им отличную базу для деятельности в защиту правозащитников. Несмотря на это, практическая реализация заявленных обязательств по-прежнему наталкивается на сложности.

## 2.2 СЛОЖНОСТИ

В последние годы существующие нормы в области прав человека (включая само определение правозащитника<sup>5</sup>) повсеместно ставятся под сомнение в таких странах, как Китай и Россия<sup>6</sup>, а также внутри самого ЕС. Наряду с давним спором о том, являются ли права человека чисто «западной» конструкцией, возникают новые инициативы в области «взаимовыгодного сотрудничества» и «прав человека с китайской спецификой». Таким образом бросается вызов всеобщности и неделимости прав человека, а также позиционированию ЕС в области прав человека как «западного» актора.

Одновременно с этим обострилась ситуация вокруг определённых проблем в области прав человека и правозащитников, которые ими занимают. С повышенными и интерсекциональными рисками сталкиваются правозащитницы и защитники прав женщин<sup>7</sup>, защитники прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов (ЛГБТИ), коренных народностей, те, кто занимается земельными, территориальными и экологическими вопросами<sup>8</sup>, правами мигрантов и беженцев<sup>9</sup>, а также проблемами бизнеса и прав человека<sup>10</sup>. На практике за них оказывается труднее вступаться, особенно в тех случаях, когда их ситуация подпадает под действие одновременно различных документов ЕС (например, Руководства по правам ЛГБТИ и Руководства по правозащитникам), либо из-за конфликта интересов внутри ЕС.

И наконец, появилось ещё несколько аспектов, которые осложняют предоставление Евросоюзом помощи и защиты правозащитникам, в том числе:

<sup>4</sup> Европейская служба внешних связей, «Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности», июнь 2016 г., [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_ru.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_ru.pdf). Подробный анализ Глобальной стратегии с точки зрения прав человека, в том числе её важности для правозащитников, см. в материалах Amnesty International "Securing universal human rights through the new EU Global Strategy" [«Обеспечение всеобщих прав человека с помощью новой Глобальной стратегии ЕС»] (новость от 27 июля 2016 г.), <https://www.amnesty.eu/news/securing-universal-human-rights-through-the-new-eu-global-strategy/> и "EU Global Strategy must keep human rights at its centre" [«Права человека должны по-прежнему занимать центральное место в Глобальной стратегии ЕС»] (новость от 15 февраля 2016 г.), <https://www.amnesty.eu/news/eu-global-strategy-must-keep-human-rights-at-its-centre/>.

<sup>5</sup> Международная служба по правам человека, "UNGA 72: Third Committee adopts resolution on human rights defenders by consensus" [«72-я сессия Генассамблеи ООН: Третий комитет на основе консенсуса принял резолюцию о правозащитниках»], 21 ноября 2017 г., <https://www.ishr.ch/news/unqa-72-third-committee-adopts-resolution-human-rights-defenders-consensus>.

<sup>6</sup> Inkstone News, Уильям Ни, "With the US gone, the world must keep an eye on China's human rights" [«После самоустранения США мир должен следить за соблюдением прав человека в Китае»], 22 июня 2018 г., <https://www.inkstonenews.com/politics/william-nee-us-pulls-out-unhrc-other-nations-must-be-guard-against-china/article/2152008>; Международная служба по правам человека, "General Assembly adopts important resolution on human rights defenders in face of opposition from China and Russia" [«Генеральная Ассамблея приняла важную резолюцию о правозащитниках вопреки сопротивлению Китая и России»], 25 ноября 2015 г., <https://www.ishr.ch/news/general-assembly-adopts-important-resolution-human-rights-defenders-face-opposition-china-and>.

<sup>7</sup> Используемый в английской версии настоящего доклада термин WHRDs (women human rights defenders) относится и к правозащитницам (которые могут заниматься защитой любых прав человека), и к правозащитникам любого пола, которые занимаются правами женщин и иными гендерными вопросами. См.: Генеральная Ассамблея ООН, «Положение женщин-правозащитников. Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников», 10 января 2019 г., <https://undocs.org/ru/A/HRC/40/60>.

<sup>8</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Совет по правам человека, проект резолюции «Признание вклада защитников экологических прав человека в осуществление прав человека, охрану окружающей среды и устойчивое развитие», 20 марта 2019 г., <https://undocs.org/ru/A/HRC/40/L.22/Rev.1>; Генеральная Ассамблея ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников» (посвящён положению защитников экологических прав человека), 3 августа 2016 г., <https://undocs.org/ru/A/71/281>. По Северной и Южной Америке см. материалы Amnesty International *We are defending the land with our blood: Defenders of the land, territory and environment in Honduras and Guatemala* [«Мы ценой собственной крови защищаем свою землю: защитники земельных, территориальных прав и окружающей среды в Гондурасе и Гватемале»] (индекс: AMR 01/4562/2016), 1 сентября 2016 г., <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0145622016ENGLISH.PDF>; *A recipe for criminalization: Defenders of the Environment, Territory and Land in Peru and Paraguay* [«Рецепт криминализации: защитники окружающей среды, земельных и территориальных прав в Перу и Парагвае»] (индекс: AMR 01/8158/2018), 26 апреля 2018 г., <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0181582018ENGLISH.PDF>.

<sup>9</sup> Генеральная Ассамблея ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников» (посвящён положению защитников прав всех перемещающихся лиц), 16 января 2018 г., <https://undocs.org/ru/A/HRC/37/51>.

<sup>10</sup> Global Witness, *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017* [«Какой ценой? Безответственное предпринимательство и уничтожение земли и защитников окружающей среды в 2017 году»], 24 июля 2018 г., <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>.

- распространение ограничительных законов, направленных против НКО и гражданского общества<sup>11</sup>, в том числе в четырёх из пяти стран, рассматриваемых в этом докладе;
- пребывание правозащитников в ситуации острого и затяжного конфликта или кризиса;
- наличие сообществ правозащитников в изгнании при малом количестве либо отсутствии правозащитников, оставшихся внутри родной страны (как в случаях Бурунди и Саудовской Аравии);
- угрозы в социальных сетях, клеветнические кампании, цифровая слежка за правозащитниками, что влечёт за собой необходимость для ЕС по-новому реагировать на постоянно меняющиеся угрозы;
- обрыв связей ЕС с третьими странами либо частичное или полное отсутствие регулярных, официальных каналов для обмена мнениями по вопросам прав человека;
- правозащитники или иные лица, которым угрожает опасность, со вторым гражданством ЕС и (или) под угрозой высылки их из одной третьей страны в другую третью страну (например, в Китай)<sup>12</sup>;
- слежка, угрозы и опасности, которым подвергаются на территории ЕС правозащитники из самого ЕС или из третьих стран<sup>13</sup>.

Наряду с этими сложностями, среди самих государств — членов ЕС множатся разногласия по вопросам соблюдения прав человека в третьих странах. Подобное отсутствие единства внутри ЕС по вопросам прав человека наиболее ярко проявилось в неспособности договориться об общей позиции ЕС по Китаю в Совете ООН по правам человека (СПЧ) в июне 2017 года<sup>14</sup>. Проблема единства ЕС возникает на фоне давней тенденции к перекладыванию ответственности в дискуссиях о правах человека в ЕС: ЕС винит государства-члены за блокирование мер, а государства-члены «прячутся» за мерами ЕС.

Когда в изменяющемся мире ведётся наступление на права человека, а государства отходят от международных норм в области прав человека, всё чаще раздаются призывы к ЕС и его государствам-членам проявить лидерство в вопросах, касающихся прав человека и правозащитников.

Признавая критичность положения, в котором находятся правозащитники во всём мире, и усугубляющуюся ситуацию с правами человека, в этот решающий и сложный для правозащиты момент авторы доклада предлагают свои аналитические выкладки и практические пути дальнейшего развития.

В докладе в конструктивном духе рассказывается о сложностях, пробелах и открытых вопросах, а также отмечается положительный опыт и инновации, чтобы таким образом внести свой вклад в развитие дискуссий и выработку более амбициозного, согласованного и стратегического внешнеполитического подхода ЕС к вопросам, касающимся правозащитников.

<sup>11</sup> Amnesty International, «Закон как инструмент подавления», <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3096472019RUSSIAN.PDF>.

<sup>12</sup> Amnesty International, «China: Government claims on Gui Minhai 'ludicrous'» [«Китай: утверждения властей о Гуй Миньхае „смехотворны“»] (новость от 6 февраля 2018 г.), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/china-government-claims-on-gui-minhai-ludicrous/>; Thailand: Chinese refugees at risk of refoulement [«Таиланд: китайским беженцам грозит высылка»] (индекс: ASA 39/9180/2018), 28 сентября 2018 г., <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA3991802018ENGLISH.pdf>.

<sup>13</sup> См., например, «Amnesty International condemns constant death threats against employee of Palestinian human rights organization in the Netherlands» [«Amnesty International осуждает непрерывные угрозы убийством в адрес сотрудницы палестинской правозащитной организации в Нидерландах»] (новость от 10 августа 2016 г.), <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-condemns-constant-death-threats-against-employee-of-palestinian-human-rights-organisation-in-the-netherlands>

<sup>14</sup> Рейтер, «Greece blocks EU statement on China human rights at UN» [«Греция заблокировала заявление ЕС в ООН о правах человека в Китае»], 18 июня 2017 г., <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>.



# 3. РЕАЛИЗАЦИЯ РУКОВОДСТВА ЕС ПО ПРАВОЗАЩИТНИКАМ В РОССИИ

Трудности с согласованием политики ЕС по вопросу о соблюдении прав человека в России возникают уже давно из-за различий в позициях государств — членов ЕС и политических соображений о предполагаемой стратегической и экономической важности России для Европы. Дополнительные препятствия к реализации политики ЕС в отношении правозащитников появились после того, как вслед за аннексией Крыма в 2014 году прекратилась работа политических механизмов, обеспечивавших диалог между ЕС и Россией, и повысилась напряжённость в их взаимоотношениях с периодическими обострениями на дипломатическом уровне и в сфере безопасности.

Несмотря на эти сложности, в последние годы ЕС предпринял несколько важных шагов для увеличения поддержки и защиты российских правозащитников. Благодаря более громко озвучиваемой позиции, более гибкому и порой лучше скоординированному подходу был наработан заметный положительный опыт. Для разработки инновационных, нестандартных инициатив особенно важными оказались консультации с правозащитниками.

Тем не менее необходимо ещё многое сделать для того, чтобы этот положительный опыт стал частью общих, долгосрочных изменений в политике ЕС. На фоне ужесточающихся ограничений в работе российских правозащитников более последовательная политика ЕС, предусматривающая систематические консультации с правозащитниками и повышение эффективности действий ЕС и осведомлённости о них, позволила бы оказывать дополнительную помощь правозащитникам. Это может сыграть решающую роль в преодолении некоторых из сложностей, с которыми они сталкиваются.

## 3.1 ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ И ОСНОВНЫЕ СЛОЖНОСТИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД ПРАВОЗАЩИТНИКАМИ

После распада СССР в России возникло многообразное гражданское общество. К середине 1990-х годов правозащитные организации прочно вошли в российскую жизнь, а Россия приняла на себя обязательства соблюдать права человека<sup>15</sup>. Российская конституция 1993 года гарантирует широкий спектр прав человека, включая право на свободу объединений, и для обеспечения их защиты в 1997 и 2004 годах соответственно были созданы такие институты, как Уполномоченный по правам человека в РФ и Совет при Президенте РФ по развитию гражданского

---

<sup>15</sup> Civil Rights Defenders, *Never Give Up: Russian Human Rights Defenders keep on swimming under the ice* [«Никогда не сдавайся: российские правозащитники продолжают плавать подо льдом»], март 2018 г., <https://crd.org/wp-content/uploads/2018/03/never-give-up-human-rights-defenders-keep-swimming-under-the-ice-1.pdf>.

общества и правам человека. Россия также является участником нескольких региональных и международных договоров в области прав человека, в том числе, будучи членом Совета Европы, и Европейской конвенции по правам человека.

Однако в течение второго президентского срока Владимира Путина (2004 — 2008 годы) ситуация для российских правозащитников стала ухудшаться по мере того, как власти начали ужесточать нормативно-правовое регулирование гражданского общества. В 2006 году поправки к закону об НКО<sup>16</sup> расширили полномочия властей в части контроля над финансированием и деятельностью российских и иностранных НКО<sup>17</sup>. Эта тенденция набрала обороты с возвращением Путина на президентский пост в 2012 году после нескольких месяцев антиправительственных выступлений против предполагаемых фальсификаций на выборах. С тех пор не прекращаются гонения на НКО, правозащитников, оппозиционные движения, СМИ и журналистов и ограничение их прав.

Россия стала лидером глобального наступления на правозащитников, совмещая законодательные ограничения, направленные против гражданского общества, с индивидуальными судебными преследованиями, массированными кампаниями по делегитимизации и усилиями по продвижению проправительственных организаций<sup>18</sup>. Во многом действия России по ограничению гражданского общества оказали воздействие на запуск аналогичных процессов в других странах Европы и прочих регионах, где стали принимать похожие законы против НКО<sup>19</sup>.

Под предлогом угрозы национальной безопасности со стороны иностранных государств закон РФ 2012 года «об иностранных агентах» (ЗИА) обязал российские НКО, получающие иностранное финансирование и занимающиеся распылчато сформулированной в законе «политической деятельностью», регистрироваться в качестве «организаций, выполняющих функции иностранного агента»<sup>20</sup>. Этот закон и сопровождавшие его кампании по делегитимизации бросили тень на имидж правозащитников и негативно сказались на организациях гражданского общества в России<sup>21</sup>. С тех пор множеству организаций пришлось закрыться или отказаться от иностранного финансирования, сократив свою деятельность.

За принятием ЗИА, в 2012 — 2018 годах последовала череда новых законодательных ограничений, которые ещё сильнее разрушили пространство для гражданского общества. В 2013 году под предлогом защиты детей и «традиционных ценностей» российские власти приняли закон, запрещающий «пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних» и направленный против защитников прав ЛГБТИ<sup>22</sup>. Закон негативно отразился на работе НКО, занимающихся ЛГБТИ-проблематикой, ограничив возможности для их конструктивного диалога с властями и со специалистами из сферы образования и здравоохранения. Он также привёл к цензуре и самоцензуре в СМИ и социальных сетях из-за опасений, посеянных судебным преследованием активистки, которая была оштрафована на крупную сумму за публикацию ссылок на статьи об ЛГБТИ в соцсети<sup>23</sup>.

В 2015 году законом «о нежелательных организациях» Генеральный прокурор получил полномочия в обход всяких судебных процедур запрещать деятельность любой иностранной или международной организации, сочтённой «нежелательной». Этот закон особенно негативно сказался на донорских организациях, многие из которых свернули деятельность в России, что привело к дальнейшему сокращению возможностей российских НКО изыскивать финансирование<sup>24</sup>. Он также препятствует деятельности организаций, зарегистрированных за рубежом, и всё чаще применяется для привлечения к ответственности российских НКО и гражданских активистов. В январе 2019 года российские власти впервые расширили сферу применения закона, возбудив уголовное дело против Анастасии Шевченко — координатора движения «Открытая Россия»<sup>25</sup>. Ей предъявлено обвинение по статье 284.1 Уголовного

<sup>16</sup> Текст закона на русском и английском языках можно найти на сайте Международного центра некоммерческого права: "Russian President Vladimir Putin signs new NGO law" [«Президент РФ Владимир Путин подписал новый закон об НКО»], 19 января 2006 г., <http://www.icnl.org/news/2006/19-Jan.html>.

<sup>17</sup> Amnesty International — Соединённое Королевство, "Russia: Putin must amend NGOs law" [«Россия: Путин должен изменить законодательство об НКО»] (пресс-релиз от 6 июля 2006 г.), <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/russia-putin-must-amend-ngos-law>.

<sup>18</sup> Фонд Карнеги за международный мир, *Delegitimization and Division in Russia* [«Делегитимизация и разделение в России»], 18 мая 2017 г., <https://carnegieendowment.org/2017/05/18/delegitimization-and-division-in-russia-pub-69958>.

<sup>19</sup> Amnesty International, «Закон как инструмент подавления», с. 26; фонд «Свободная Россия», организация Human Rights First, *Russia's Bad Example* [«Плохой пример России»], февраль 2016 г., [http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Russias\\_Bad\\_Example.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Russias_Bad_Example.pdf).

<sup>20</sup> Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>.

<sup>21</sup> Amnesty International, «Агенты народа. Четыре года действия закона „об иностранных агентах“ в России: последствия для общества» (индекс: EUR 46/5147/2016), 18 ноября 2016 г., <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4651472016RUSSIAN.PDF>

<sup>22</sup> Amnesty International, «Российский закон о запрете пропаганды гомосексуализма ущемляет свободу выражения мнения» (новость от 25 января 2013 г.), <https://amnesty.org.ru/node/2431/>

<sup>23</sup> Amnesty International, «Россия: Активистка оштрафована за репост статей об ЛГБТИ в Facebook» (новость от 19 октября 2017 г.), <https://amnesty.org.ru/ru/2017-10-19-russia/>.

<sup>24</sup> The Guardian, "American NGO to withdraw from Russia after being put on 'patriotic stop list'" [«Попавшая в „патриотический стоп-лист“ американская НКО ушла из России»], 22 июля 2015 г., <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/22/american-ngo-macarthur-foundation-withdraw-russia-patriotic-stop-list>.

<sup>25</sup> Amnesty International, "Russia: First criminal case under 'undesirable organizations' law marks a new level of repression" [«Россия: первое уголовное дело по закону „о нежелательных организациях“ — выход репрессий на новый уровень»] (новость от 21 января 2019 г.), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/01/russia-the-first-criminal-case-under-the-undesirable-organizations-law-marks-a-new-level-of->

кодекса в «осуществлении деятельности нежелательной организации». До этого момента за сотрудничество с «нежелательными организациями» людей привлекали лишь к административной ответственности.

В конце 2017 года были внесены поправки к закону о СМИ, позволяющие признавать зарубежные СМИ «иностранными агентами».

Эти репрессивные меры сопровождаются целенаправленными гонениями и запугиванием правозащитников, в том числе такими средствами, как возбуждение безосновательных уголовных дел<sup>26</sup>, произвольные задержания и беспрецедентные клеветнические кампании против НКО и гражданских активистов. Не прекращается демонизация правозащитников в федеральных и региональных СМИ и через скоординированные кампании в соцсетях. Пока ни одна из попыток НКО противостоять таким кампаниям и очистить своё имя через суд не увенчалась успехом<sup>27</sup>.

Кроме того, в России правозащитники регулярно сталкиваются с нападениями<sup>28</sup> и травлей, расследование которых редко бывает эффективным, если вообще проводится<sup>29</sup>. Наглядным примером отсутствия эффективного расследования служит дело о похищении и убийстве в 2009 году известной правозащитницы Натальи Эстемировой<sup>30</sup>. Из-за враждебной обстановки некоторым российским правозащитникам приходилось — как минимум на время — покидать своё место жительства или уезжать из страны: например, Надежде Кутеповой в 2015 году<sup>31</sup>, Елене Милашиной в 2017 году<sup>32</sup> и Ирине Бирюковой в 2018 году<sup>33</sup>. Тем не менее подавляющее большинство правозащитников остаётся на родине и продолжает работать, несмотря на риски.

По словам самих правозащитников, правозащитницы ощущают себя в большей опасности, потому что из-за их работы начинают преследовать их родственников и детей. Они отмечают, что поскольку значительная часть российского правозащитного сообщества представлена женщинами, любые репрессии в отношении гражданского общества в целом с большой вероятностью несоразмерно затрагивают именно правозащитниц. Повышенную опасность ощущают также организации, работающие с любыми меньшинствами, будь то сексуальные или этнические. ЛГБТИ-организации сталкиваются с ограничениями со стороны сразу двух законов: ЗИА и «о запрете пропаганды гомосексуализма», — и угроза нападений, травли, запугиваний и дискриминации для них особенно велика. Один правозащитник отметил:

*«Неважно, какой тематикой занимается независимая НКО: как только интересы этой НКО пересекаются с интересами государства, эта тема становится проблематичной и может привести к карательным мерам».*

Россия не только подала пример другим репрессивным правительствам, но и вместе с Китаем возглавила усилия, направленные на ослабление деятельности ООН по поощрению и защите правозащитников, которые, по мнению России, угрожают её национальному суверенитету и подрывают «традиционные ценности». В рамках этого

repression»: «Amnesty International признала Анастасию Шевченко узницей совести» (новость от 25 января 2019 г.), <https://amnesty.org.ru/r/2019-01-25-russia/>

<sup>26</sup> См., например, Amnesty International, "Russia: Chechen human rights defender must be released as unfair trial looms" [«Россия: чеченский правозащитник, которому грозит несправедливый суд, должен быть освобождён»] (новость от 6 июля 2018 г.), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/russia-chechen-human-rights-defender-must-be-released-as-unfair-trial-looms/>; «В Шали начинается суд над узником совести Оюбом Титиевым» (новость от 9 июля 2019 г.), <https://amnesty.org.ru/ru/2018-07-09-russia/>  
<sup>27</sup> См. случай «Планеты надежд»: The Moscow Times, "Suck it up, Foreign Agent" [«Утрись, иностранный агент»], 10 марта 2017 г., <https://themoscowtimes.com/articles/suck-it-up-foreign-agent-57397>, и случай Международного Мемориала: «Получено решение суда по иску Международного Мемориала к ПЕН ТВ», <https://www.memo.ru/en-us/memorial/departments/international/news/92>.

<sup>28</sup> См., например, материалы Amnesty International, "Russia: Human rights defender badly beaten in another brutal attack" [«Россия: ещё одно жестокое нападение — сильно избит правозащитник»], <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/russia-human-rights-defender-badly-beaten-in-another-brutal-attack/> и «Нападение на Сиражутина Дациева было бы невозможно без попустительства властей», <https://amnesty.org.ru/ru/2018-03-28-russia/> (новости от 28 марта 2018 г.).

<sup>29</sup> См., например, случаи Рудомакхи (Amnesty International, "Andrey Rudomakha, Sochi" [«Андрей Рудомакха (Сочи)»], 8 июня 2018 г., <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/06/andrey-rudomakha-human-rights-defender-in-russia/>); Беньяша (Кавказский узел, «Защита Беньяша заявила о бездействии следствия, 23 октября 2018 г., <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/327014/>); Дациева (Хьюман Райтс Вотч, «Россия. События 2018 года», <https://www.hrw.org/ru/world-report/2019/country-chapters/326168>).

<sup>30</sup> Amnesty International, «Смертельные нападения, которые можно было предотвратить. Убийства и насильственные исчезновения людей, защищающих права человека», с. 14–15.

<sup>31</sup> The Guardian, "Human rights activist forced to flee Russia following TV 'witch-hunt'" [«Правозащитнице пришлось уехать из России из-за развёрнутой на ТВ „охоты на ведьм“»], 20 октября 2015 г., <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/20/russia-activist-flee-nuclear-tv-witch-hunt>.

<sup>32</sup> The Washington Post, "She broke the story of Chechnya's anti-gay purge. Now, she says she has to flee Russia" [«Она вскрыла историю о зачистке геев в Чечне. А теперь она говорит, что ей придётся уехать из России»], 15 апреля 2017 г., [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/04/15/she-broke-the-story-of-chechnyas-anti-gay-purge-now-she-says-she-has-to-flee-russia/?noredirect=on&utm\\_term=.661f2c7ea121](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/04/15/she-broke-the-story-of-chechnyas-anti-gay-purge-now-she-says-she-has-to-flee-russia/?noredirect=on&utm_term=.661f2c7ea121).

<sup>33</sup> Amnesty International, "Russia: Lawyer covering torture case flees country after threats" [«Россия: адвокатессе, рассказавшей о пытках, пришлось уехать из страны из-за угрозы»], <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/russia-lawyer-covering-torture-case-flees-country-after-threats/> и «Пытки в ярославской колонии: власти должны сделать всё для защиты пострадавшего и его адвоката», <https://amnesty.org.ru/ru/2018-07-23-russia/> (новости от 23 июля 2018 г.).

предпринимались попытки сократить финансирование программ ООН по правам человека, заблокировать обсуждение в ООН вопросов прав человека<sup>34</sup> и оспорить устоявшееся определение правозащитников, данное в резолюциях ООН<sup>35</sup>.

Некоторые из этих сложностей признаются дипломатами из ЕС, которые выражали обеспокоенность по поводу сжимающегося пространства для российского гражданского общества, ситуации с ЛГБТИ-организациями, способности журналистов свободно освещать события, сокращения религиозных свобод и кампаний по дезинформации, которые обращены против правозащитников, правозащитных НКО и вообще любых людей, позволяющих себе усомниться в действиях государства.

## 3.2 ОЦЕНКА ДЕЙСТВИЙ ЕС И ЕГО ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве Россия — ЕС в 1997 году и институционализация взаимоотношений между ЕС и Россией в начале 2000-х годов привели к возникновению многообещающих политических механизмов сотрудничества и регулярных каналов для обсуждения вопросов, связанных с правами человека. Соглашение 1997 года базировалось на принципе уважения к демократии и правам человека и позднее было дополнено рядом секторальных диалогов, в том числе консультациями по правам человека и диалогами о правосудии, свободе и безопасности.

В 2003 году ЕС и Россия договорились укрепить свои отношения путём создания четырёх общих пространств для сотрудничества в сферах экономики и охраны окружающей среды; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; исследований и образования, включая вопросы культуры<sup>36</sup>. Были подготовлены «дорожные карты» с конкретными целями сторон в области расширения сотрудничества, а для отслеживания прогресса стали проводиться регулярные диалоги. В 2008 году ЕС и Россия начали переговоры по новому соглашению, предусматривавшему возможное создание зоны свободной торговли между ЕС и Россией и отмену виз. Для ЕС укрепление сотрудничества в области свободы, безопасности и правосудия было ключевым компонентом развития стратегического партнёрства с Россией<sup>37</sup>. Благодаря таким каналам, как диалог о либерализации визового режима, у ЕС появилось дополнительное политическое пространство, чтобы обсуждать волнующие его вопросы в области прав человека.

Однако после аннексии Крыма Россией в 2014 году эти механизмы сотрудничества приостановили свою работу, что теперь не позволяет ЕС использовать эти каналы для поддержки и защиты правозащитников. После 2014 года отношения между ЕС и Россией значительно охладели: ЕС ввёл санкции, включая заморозку активов, запреты на въезд для отдельных физических и юридических лиц и ограничения на экономический обмен с Крымом и Севастополем<sup>38</sup>. Несмотря на то что взаимодействие между ЕС и Россией регулярно продолжается на разных уровнях, контакты на высшем политическом уровне стали реже. Постоянно действовавшие политические диалоги, в том числе консультации ЕС и России по правам человека, приостановлены на неопределённый срок, как и консультации, которые ЕС проводил с правозащитниками в преддверии таких встреч.

Несмотря на это, начиная с 2014 года ЕС в своей политике всё активнее высказывается в поддержку правозащитников и всё сильнее акцентирует внимание на положении правозащитников в своих отношениях с Россией<sup>39</sup>. В 2010 году НКО критиковали политический диалог между ЕС и Россией и консультации по правам человека (которые проводились дважды в год с 2005 по 2013 год) за то, что они представляли собой «чистой воды дипломатию», не использовавшуюся эффективно для поднятия вопросов о правозащитниках<sup>40</sup>. Это показывает, что структурированный диалог, будучи важным каналом для выражения беспокойства по поводу соблюдения прав человека, является не единственным

<sup>34</sup> Радио Свободная Европа, "Russia Blocks UN Meeting On Human Rights In Syria, Prompting Outcry" [«Решение России заблокировать заседание Совбеза ООН по правам человека в Сирии вызвало всеобщее возмущение»], 20 марта 2018 г., <https://www.rferl.org/a/russia-blocks-un-meeting-human-rights-syria-prompting-outcry-zeid-/29110593.html>.

<sup>35</sup> Foreign Policy, "At the U.N., China and Russia Score Win in War on Human Rights" [«Китай и Россия побеждают в ООН в борьбе с правами человека»], 26 марта 2018 г., <https://foreignpolicy.com/2018/03/26/at-the-u-n-china-and-russia-score-win-in-war-on-human-rights/>.

<sup>36</sup> Европейская служба внешних связей, «Европейский Союз и Российская Федерация», 30 мая 2019 г.,

[https://eeas.europa.eu/delegations/russia\\_ru/35940/Европейский%20Союз%20и%20Российская%20Федерация](https://eeas.europa.eu/delegations/russia_ru/35940/Европейский%20Союз%20и%20Российская%20Федерация)

<sup>37</sup> Комиссия Европейских сообществ, *A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice* [«Стратегия по внешнему измерению в области свободы, безопасности и правосудия»], 12 декабря 2005 г.,

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2005\)0491/com\\_com\(2005\)0491\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0491/com_com(2005)0491_en.pdf).

<sup>38</sup> Европейская служба внешних связей, «Политика непризнания ЕС в отношении Крыма и Севастополя: справочная информация»,

12 декабря 2017 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_ru/37471/%20Политика%20непризнания%20ЕС%20в%20отношении%20Крыма%20и%20Севастополя:%20справочная%20информация](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/37471/%20Политика%20непризнания%20ЕС%20в%20отношении%20Крыма%20и%20Севастополя:%20справочная%20информация)

<sup>39</sup> Подробнее о тенденциях в публичной позиции ЕС по правозащитникам в России см. подраздел «Публичные действия» раздела 3.3.

<sup>40</sup> Международная федерация за права человека (FIDH), *Assessment of the EU-Russia Human Rights Consultations: "A good and constructive atmosphere" and 8 human rights defenders assassinated* [«Оценка консультаций между ЕС и Россией по правам человека: «добрая, конструктивная атмосфера» и 8 убитых правозащитников»], октябрь 2010 г., <https://www.fidh.org/IMG/pdf/assessment.pdf>.

Хьюман Райтс Вотч, *EU-Russia Human Rights Consultations. Human Rights Watch Recommendations - March 2008* [«Консультации между ЕС и Россией по правам человека. Рекомендации Хьюман Райтс Вотч. Март 2008 г.»], 7 мая 2008 г.,

<https://www.hrw.org/news/2008/05/07/eu-russia-human-rights-consultations>.

инструментом в арсенале ЕС, а сам факт диалога не гарантирует его эффективности для оказания помощи правозащитникам.

Представляется, что сейчас Руководство ЕС по правозащитникам пользуется значительной политической поддержкой, и институты ЕС берут на себя ответственность за его применение, а в 2017 — 2018 годах в дополнение к нему были даны чёткие обещания и дальше содействовать развитию потенциала российского гражданского общества и правозащитников. Нарастание поддержки гражданского общества и правозащитников считается ключевым компонентом не только политики ЕС в области прав человека<sup>41</sup>, но его политики в отношении России. Это отражено в пяти принятых в марте 2016 года руководящих принципах ЕС, касающихся отношений ЕС с Россией<sup>42</sup>. Один из этих пяти принципов заключается в том, чтобы поддерживать контакты между людьми и оказывать большую поддержку гражданскому обществу России. Это непосредственно касается правозащитников, что подчёркивалось после заседания Совета ЕС по иностранным делам в апреле 2018 года<sup>43</sup>.

В последние годы ЕС в своей политике в отношении российских правозащитников сочетал меры финансовой помощи с более публичным выражением им своей политической поддержки. Это нашло отражение в следующих шагах ЕС и его государств-членов, направленных на привлечение внимания к ситуации отдельных правозащитников: обмен мнениями на высоком уровне (иногда сопровождавшийся публичными высказываниями); сильные и более регулярные публичные заявления в поддержку правозащитников; более частое и комплексное наблюдение за судебными процессами; эпизодические встречи официальных лиц с правозащитниками во время визитов на высоком уровне. В тех случаях, когда усилия ЕС были последовательными, прилагались на высоком уровне и координировались между ЕС и ключевыми государствами-членами ЕС, они оказали прямое влияние на судьбу индивидуальных правозащитников.

Одним из таких примеров стало участие ЕС в деле Валентины Череватенко — первого руководителя НКО, против которой было возбуждено уголовное дело за предполагаемое нарушение ЗИА. Когда в 2017 году дело против неё было прекращено, большинство наблюдателей связали это с привлечённым к нему международным вниманием. Особенно существенную роль сыграло то, что заявления ЕС<sup>44</sup> и обсуждение послом ЕС её дела с российским министром иностранных дел сопровождалось действиями государств — членов ЕС: заявлениями<sup>45</sup>, посещением судебных заседаний, обсуждением её дела высокопоставленными официальными лицами Франции и Германии, письмом посла Швеции Валентине Череватенко с предложением помощи.

Давние разногласия между государствами-членами по России тем не менее не помешали ЕС мобилизовать различные имеющиеся у него инструменты, чтобы проводить эффективную политику в отношении правозащитников. Действительно, сложность структур ЕС оставляет пространство для манёвра. Например, отсутствие заявления со стороны представительства ЕС в Москве компенсируется заявлением пресс-секретаря Верховного представителя / Заместителя председателя Еврокомиссии в поддержку правозащитников, которое затем в некоторых случаях повторяют ключевые государства — члены ЕС.

Как бы то ни было, разногласия по-прежнему мешают ЕС мобилизовать для поддержки правозащитников все имеющиеся у него внешнеполитические инструменты, включая локальные заявления и заключения Совета по иностранным делам. Подобное отсутствие единства ослабляет усилия ЕС в поддержку правозащитников и делает непоследовательными его высказывания при формировании политики на разных уровнях.

По словам официальных представителей ЕС, предпринято несколько шагов, чтобы адаптировать поддержку ЕС к специфическим реалиям и сложностям, с которыми сталкиваются российские правозащитники. Как и в случае с другими

<sup>41</sup> Европейская служба внешних связей, *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017* [«Права человека и демократия в мире: ежегодный отчёт ЕС за 2017 год»], [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/human\\_rights\\_report.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/human_rights_report.pdf).

<sup>42</sup> «Отношения с Россией: Руководящие принципы ЕС», 15 марта 2016 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_fr/3557/Отношения%20с%20Россией%20Руководящие%20принципы%20ЕС](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_fr/3557/Отношения%20с%20Россией%20Руководящие%20принципы%20ЕС).

<sup>43</sup> «Выступление Верховного Представителя ЕС Могерини на пресс-конференции по завершении заседания Совета ЕС по иностранным делам: выдержки, касающиеся отношений с Россией», 16 апреля 2018 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_ru/59527/Выступление%20Верховного%20Представителя%20ЕС%20Могерини%20на%20пресс-конференции%20по%20завершении%20заседания%20Совета%20ЕС%20по%20иностранным%20делам:%20выдержки,%20касающиеся%20отношений%20с%20Россией](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/59527/Выступление%20Верховного%20Представителя%20ЕС%20Могерини%20на%20пресс-конференции%20по%20завершении%20заседания%20Совета%20ЕС%20по%20иностранным%20делам:%20выдержки,%20касающиеся%20отношений%20с%20Россией)

<sup>44</sup> От имени ЕС с заявлениями выступали пресс-секретарь Верховного Представителя ЕС: «Заявление в связи с предъявлением обвинения российской правозащитнице Валентине Череватенко», 2 июня 2017 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/27426/node/27426\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/27426/node/27426_ru), и делегация ЕС в ОБСЕ: «EU Statement on Recent Human Rights Developments in the Russian Federation» [«Заявление ЕС по поводу недавних событий в области прав человека в Российской Федерации»], 3 июня 2016 г., <https://www.osce.org/pc/252396?download=true>.

<sup>45</sup> МИД Германии: «Russland-Koordinator Erler zur Anklageerhebung gegen Valentina Tscherevatenko» [«Координатор германо-российских отношений Эрлер об обвинениях, предъявленных Валентине Череватенко»], 3 июня 2017 г., <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170603-erler-tscherevatenko/290386> и «Human Rights Commissioner concerned at prosecution of Valentina Cherevatenko» [«Уполномоченная по правам человека обеспокоена уголовным преследованием Валентины Череватенко»], 30 июня 2016 г., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/160630-mrh-b-tscherevatenko/281830>; заявление МИДа Франции: «Russia – Human rights - Situation of Ms. Cherevatenko» [«Права человека в России: ситуация г-жи Череватенко»], 6 июня 2017 г., <https://www.diplomatied.gouv.fr/en/country-files/russia/events/article/russia-human-rights-situation-of-ms-cherevatenko-06-06-17>; делегация Франции в ОБСЕ постаралась дополнительно распространить заявление ЕС и опубликовала его на своём сайте 8 июня 2017 г., <https://osce.delegfrance.org/Declaration-de-l-UE-au-CP-du-8-juin-2017>.

государствами, ЕС разработал страновое руководство по правозащитникам, призванное направлять деятельность ЕС и его государств-членов в отношении российских правозащитников. Этот документ был одобрен на локальном уровне и на уровне рабочей группы Совета ЕС<sup>46</sup>. Диалог же ЕС с представителями гражданского общества, хотя и непубличный, помогает выявлять те сложности, на преодоление которых рассчитано это руководство.

Консультации с заинтересованными сторонами также помогли в разработке нескольких других инновационных инициатив и подходов к поддержке правозащитников. Сюда входит разработка негласных инструкций ЕС, которые, по словам дипломатов, призваны упростить и облегчить процедуру выдачи виз российским правозащитникам.

Решение ЕС создать сайт на русском языке является ещё одной потенциально инновационной инициативой, которая, по словам дипломатов, может помочь в борьбе с дезинформацией и клеветой в адрес российских правозащитников. При эффективном использовании он может стать проводником положительного нарратива о деятельности правозащитников и ответом на их усугубляющуюся демонизацию в российских СМИ.

Хотя недавние усовершенствования политики ЕС в отношении российских правозащитников заложили хорошую базу для дальнейшего развития, предстоит ещё многое сделать, чтобы положительный опыт стал частью долгосрочных и систематических изменений в политике. Действительно, несмотря на участвовавшие публичные высказывания по поводу правозащитников, сохраняется непоследовательность в их силе и уровне, на котором они принимаются, и в индивидуальных делах, к которым они относятся. Заявления ЕС бывают главным образом реактивными, а не превентивными, что зачастую ведёт к неспособности защитить правозащитников, над которыми нависла прямая угроза, а государства — члены ЕС лишь изредка воспроизводят такие заявления на национальном уровне.

Помимо этого, остаётся широкое поле деятельности по повышению осведомлённости о действиях ЕС и их эффективности, будь то более активное распространение заявлений или доведение до СМИ и общественности информации о наблюдении за судебными процессами и встречах с правозащитниками. Несмотря на важность взаимодействия с правозащитниками, консультации ЕС с ними не носят систематического характера, особенно за пределами крупных городов, и ЕС редко обращается к их экспертным знаниям при подготовке своих встреч с российскими официальными лицами. Диалог ЕС с российскими официальными представителями остаётся непрозрачным и лишь изредка дополняется чёткими публичными высказываниями о правозащитниках.

Наконец, на фоне нарастающих усилий, прилагаемых с недавнего времени Россией в ООН и на других международных площадках по сокращению объёма международных стандартов в области прав человека, ЕС и его единомышленники должны выступить в защиту международно-правовой базы по правам человека. Укрепление поддержки правозащитников и гражданского общества станет важным компонентом таких усилий. Однако подобные шаги следует предпринимать в рамках широкой, последовательной и долгосрочной стратегии, которая не зависит от геополитических предпочтений. Поэтому безоговорочная поддержка ЕС, оказываемая российским правозащитникам независимо от будущих политических и экономических изменений, сыграет решающую роль в поддержании доверия к политике ЕС в области прав человека.

## 3.3 УСИЛИЯ ЕС ПО РЕАЛИЗАЦИИ РУКОВОДСТВА ЕС ПО ПРАВозащитникам

### ДИПЛОМАТИЯ ЗА ЗАКРЫТЫМИ ДВЕРЯМИ

После приостановления постоянно действовавшего политического диалога ЕС с Россией двустороннее взаимодействие в основном ведётся на уровне глав государств, причём чаще с государствами — членами ЕС. Тем не менее Верховный представитель / Заместитель председателя Еврокомиссии несколько раз в год встречается с российским министром иностранных дел<sup>47</sup>, а представители ЕС ведут диалоги с другими российскими министрами и часто общаются с Уполномоченным по правам человека в РФ и Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека<sup>48</sup>. Послы ЕС тоже как минимум раз в год встречаются с российским министром иностранных дел<sup>49</sup>, а также с

<sup>46</sup> Официальное название — *Guidelines on Practical Actions by the EU and the member states to support Russian HRDs and civil society* [«Руководство по практическим действиям ЕС и его государств-членов в поддержку российских правозащитников и гражданского общества»].

<sup>47</sup> В частности, в 2017 году состоялось как минимум четыре встречи (18 февраля, 24 апреля, 11 июля и 19 сентября), а в 2018 году — не менее трёх (6 июля, 25 сентября и 6 декабря).

<sup>48</sup> Информация получена в беседах с дипломатами ЕС и из публичных заявлений. См., например, «Выступление Верховного Представителя ЕС Могерини в ходе совместной пресс-конференции с Министром иностранных дел России Лавровым», 24 апреля 2017 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/25090/node/25090\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/25090/node/25090_ru); Представительство ЕС в РФ, «Парламентские слушания о ситуации с соблюдением прав человека в ЕС, 14 мая 2012: Глава Представительства ЕС в России принял участие в слушаниях (14/05/2012)», 14 мая 2012 г., [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/russia/press\\_corner/all\\_news/news/2012/20120514\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20120514_ru.htm)

<sup>49</sup> См. пресс-релиз «О встрече Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова с главой Представительства Евросоюза в Москве М. Эдерером», 29 июня 2018 г., <https://russiaeu.ru/ru/news/o-vstrece-ministra-inostrannyh-del-rossiiskoi-federacii-svlavrova-s-glavoi-predstavitelstva>

губернаторами при посещении регионов<sup>50</sup>. Хотя после 2014 года контакты стали реже, такие встречи дают широкие возможности для того, чтобы обсуждать вопросы, касающиеся правозащитников.

ЕС утверждает, что на подобных встречах он систематически поднимает тему сжатия пространства для гражданского общества и задаёт вопросы об отдельных правозащитниках. Опрошенные при подготовке этого доклада дипломаты из ЕС и его государств-членов подтвердили готовность и дальше придерживаться такой политики. При этом сама суть дипломатии за закрытыми дверями не позволяет определить точный уровень и частоту данных взаимодействий. Судя по некоторым публичным заявлениям и прочим публичным высказываниям о встречах с российскими официальными лицами, они все же происходят,<sup>51</sup> но относительно редко.

Положительным примером подобных усилий служат заявления финского министра иностранных дел, который подтвердил на совместной пресс-конференции, что обсуждал дело Юрия Дмитриева с главой МИД РФ Сергеем Лавровым в феврале 2019 года<sup>52</sup>.

С другой стороны, во время встреч с российскими партнёрами ЕС и особенно его государства-члены чаще публично высказываются по вопросам сотрудничества в области безопасности, экономических возможностей и социального и культурного обмена<sup>53</sup>. Относительно большее внимание к этим проблемам в публичных высказываниях позволяет предположить, что они же больше обсуждаются и на частных встречах.

Поскольку с правозащитниками редко консультируются перед встречами с российскими официальными лицами и редко обсуждают их результаты, важным шагом к повышению прозрачности деятельности ЕС стала бы публикация сопутствующих встречам заявлений с выражением озабоченности по поводу правозащитников. Это может повысить отдачу от действий ЕС, так как в наиболее успешных случаях дипломатия за закрытыми дверями чаще всего сочеталась с целым набором шагов, частных и публичных.

В России дипломатия за закрытыми дверями наиболее эффективна, если она осуществляется регулярно, на высоком уровне и сопровождается скоординированными взаимодополняющими действиями ЕС и его государств-членов. Особенно важно в этом контексте участие государств-членов ЕС, если принять во внимание, что российские власти придают большее значение двусторонним отношениям с государствами-членами ЕС.

Как бы то ни было, для повышения эффективности и отдачи от дипломатии ЕС за закрытыми дверями можно предпринять ещё ряд шагов, в частности уделять больше внимания превентивным мерам (например, стараться предотвращать нападения на правозащитников, которым поступают угрозы) и расширять охват этих дипломатических усилий, общаясь с представителями властей на всех уровнях. Помимо МИДа, сюда можно включить региональные власти и (или) правоохранительные органы, которые способны предотвращать нападения на правозащитников и у которых можно получать информацию о ходе расследования дел, касающихся правозащитников.

## ПУБЛИЧНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

С января 2014 года по апрель 2019 года Верховный представитель / Заместитель председателя, её пресс-секретарь и делегация ЕС в СПЧ ООН в Женеве выпустили не менее 40 официальных заявлений ЕС<sup>54</sup> о ситуации с правозащитниками и (или) наступлении на НКО в России. По этим каналам ЕС делает от пяти до 10 заявлений в год.

<sup>50</sup> Представительство ЕС в РФ, «Встреча с губернатором Томской области», 16 мая 2018 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/44941/node/44941\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/44941/node/44941_ru).

<sup>51</sup> См., например, «Высказывания Федерики Могерини по завершении встречи с Сергеем Лавровым, Министром иностранных дел Российской Федерации», 11 июля 2017 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/29731/node/29731\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/29731/node/29731_ru); встречу президента Франции Макрона и президента РФ Путина в Версале 29 мая 2017 г., где президент Макрон подтвердил, что поднимал тему репрессий в отношении российских НКО в разговоре с президентом Путиным, <https://www.facebook.com/groups/150412991995455/permalink/521270241576393/>; полная запись пресс-конференции: YouTube, France24 English, 'Putin in France: President Macron and Russian Leader hold press conference' [«Путин во Франции: пресс-конференция президента Макрона и российского лидера»], 29 мая 2017 г., [https://www.youtube.com/watch?v=VgTE4B\\_mg7w&fbclid=IwAR2akw8WUaGP0T2QyFAqK6WYzwZ-72xtBjHfCsXabGS4YFvFp1gqz04hlw](https://www.youtube.com/watch?v=VgTE4B_mg7w&fbclid=IwAR2akw8WUaGP0T2QyFAqK6WYzwZ-72xtBjHfCsXabGS4YFvFp1gqz04hlw).

<sup>52</sup> Центр оперативного реагирования, «Министры иностранных дел России и Финляндии обсудили дело Юрия Дмитриева», <https://www.facebook.com/urgent.response.center/photos/a.314633071988339/2037870899664539/?type=3&theater>; YouTube, Ruptly, 'Lavrov and Finnish counterpart Soini hold joint press statement in Moscow' [«Совместная пресс-конференция Лаврова и его финского коллеги Сойни в Москве»], 12 февраля 2019 г., <https://www.youtube.com/watch?v=VwFgek0oaxM>.

<sup>53</sup> См., например, сообщения посольства Германии о визите посла в Краснодар в апреле 2019 г. ([https://twitter.com/germania\\_online/status/1116624424881364992](https://twitter.com/germania_online/status/1116624424881364992)), или твит французского посла о развитии туризма на Северном Кавказе в феврале 2019 г. (<https://twitter.com/SylvieBermann/status/1097465330685882368>), или сообщение ЕС о встрече Верховного представителя с министром иностранных дел Лавровым в феврале 2019 г. ('High Representative/Vice-President Federica Mogherini met with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov' [«Верховный представитель ЕС Федерика Могерини встретила с министром иностранных дел России Сергеем Лавровым»]), 15 февраля 2019 г., <https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/58229/high-representative-vice-president-federica-mogherini-met-russian-foreign-minister-sergey-en>.

<sup>54</sup> Эти цифры включают в себя только официальные заявления ЕС и не учитывают прочие публичные высказывания ЕС, например выступления Верховного представителя в Европарламенте (как минимум в двух из них поднималась тема российских правозащитников и гражданского общества — см., например, выступления 17 апреля 2018 года и 12 марта 2019 года), заключения Совета по иностранным делам (несмотря на то что за рассматриваемый в докладе период заключений по России не выпускалось,

Кроме того, по России (в отличие от других стран, проанализированных в этом докладе) ЕС также опубликовал множество заявлений на региональных форумах, таких как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы. С января 2014 года по апрель 2019 года делегации ЕС в ОБСЕ в Вене и в Совете Европы в Страсбурге выпустили в общей сложности не менее 54 заявлений о ситуации с правозащитниками и (или) наступлении на НКО в России. Таким образом, общее количество заявлений ЕС, сделанных с января 2014 года по апрель 2019 года, составило не менее 94 (от 12 до 27 заявлений в год).

В целом количество заявлений ЕС о ситуации с правозащитниками и (или) наступлении на НКО в России в 2014–2018 годах увеличилось<sup>55</sup>, несмотря на прекращение в 2014 году структурированных диалогов и рост напряжённости в отношениях между ЕС и Россией в этот период<sup>56</sup>. С 2016 года по апрель 2019 года также выросла доля заявлений с жёсткими высказываниями в поддержку правозащитников<sup>57</sup>.

Заявления ЕС в основном используются для выражения озабоченности по поводу новых ограничительных правовых актов и наступления на российские НКО в целом. Однако как минимум 37 из 94 заявлений, выпущенных с 2014 года, были посвящены положению отдельных правозащитников или содержали упоминание о них. Начиная с 2016 года такая практика — называть имена конкретных правозащитников в заявлениях — стала более распространённой<sup>58</sup>.

В случаях, когда против правозащитников возбуждены дела, такие заявления чаще всего делаются до вынесения приговора судом<sup>59</sup> и иногда указывают на изъяны судебного процесса над правозащитником. Из 25 заявлений, сделанных с 2014 года Верховным представителем / Заместителем председателя, её пресс-секретарём и делегациями ЕС в СПЧ ООН, ОБСЕ и Совете Европы, о правозащитниках, против которых было возбуждено дело и (или) которые находились под стражей:

- в 14 заявлениях содержался призыв к властям освободить правозащитников и (или) прекратить возбуждённое против них дело;
- в 11 заявлениях ставилась под сомнение правомерность предъявленных правозащитникам обвинений и (или) выражалась озабоченность по поводу соблюдения процессуальных гарантий.

В целом ЕС использовал заявления, чтобы выражать озабоченность по поводу обстановки, в которой работают правозащитники, поддерживать их деятельность и продвигать создание благоприятной среды для гражданского общества в России. Из 94 заявлений ЕС, выпущенных с 2014 года Верховным представителем / Заместителем председателя, её пресс-секретарём и делегациями ЕС в СПЧ ООН, ОБСЕ и Совете Европы:

- В 51 заявлении выражалось беспокойство касательно законодательных ограничений, направленных против НКО. Сюда входит 34 заявления с конкретными призывами, в частности 23 заявления с призывом к властям соблюдать международные обязательства России или привести в соответствие с ними национальное законодательство; три — с призывом не применять законодательные нормы; семь — с призывом отказаться от

ЕС включает тему правозащитников и права на свободу объединений в России в заключения Совета о приоритетах ЕС на форумах ООН по правам человека — см. заключения от 18 февраля 2019 года и 26 февраля 2018 года), а также публикации ЕС в соцсетях. Кроме того, в эти цифры не входят прочие заявления ЕС об общем положении с правами человека в России (например, о разгоне митингов и преследовании ЛГБТИ), которые не касаются непосредственно правозащитников или наступления на НКО. Помимо этого, ЕС сделал несколько заявлений о лишении свободы украинских граждан в России, включая критиков и правозащитников из оккупированного Россией и незаконно аннексированного Крыма. Сюда входят как минимум восемь заявлений и деклараций Верховного представителя и её пресс-секретаря, касавшихся правозащитников и выпущенных с января 2014 года по апрель 2019 года, в том числе заявления в Комитете министров Совета Европы. Однако учитывая политическую специфику этих дел и то, что по нормам международного права Крым остаётся частью Украины, такие заявления не учитывались в этом докладе при подсчёте заявлений ЕС о российских правозащитниках.

В данном докладе подсчитаны только те заявления ЕС, которые опубликованы и доступны на сайтах Европейской службы внешних связей и (или) делегаций и представительств ЕС на момент подготовки документа. И хотя могли быть ещё устные заявления на каких-либо площадках, например в Совете Европы, с неопубликованными заявлениями не могут ознакомиться ни правозащитники, ни государства, и поэтому в целях настоящего доклада они не учитывались.

<sup>55</sup> Общее количество заявлений Верховного представителя, её пресс-секретаря и делегаций ЕС в СПЧ ООН, ОБСЕ и Совете Европы о правозащитниках и (или) наступлении на НКО в России менялось по годам следующим образом: 12 в 2014 году, 15 в 2015 году, 15 в 2016 году, 20 в 2017 году, 27 в 2018 году и 5 к концу апреля 2019 года.

<sup>56</sup> Эти диалоги, особенно консультации ЕС и России по правам человека, давали ЕС ещё одну площадку, позволявшую выражать озабоченность по поводу правозащитников в сопровождавших такие диалоги заявлениях. Однако их прекращение в 2014 году не привело к снижению общего числа заявлений ЕС о правозащитниках.

<sup>57</sup> Жёсткость высказываний определялась по следующим критериям: касается ли заявление конкретных правозащитников; содержится ли в нём призыв к освобождению правозащитников (если это применимо), прекращению дел либо выражается ли в нём обеспокоенность касательно соблюдения процессуальных гарантий; подчёркивается ли в нём важность гражданского общества и работы правозащитников; содержится ли в нём прямой призыв к российским властям, например отказаться от определённой практики или отменить закон. Доля заявлений о гражданском обществе и правозащитниках, отвечающих таким критериям, последовательно увеличивается от года к году: 27% в 2016 году, 35% в 2017 году и 54% в 2018 году.

<sup>58</sup> Количество заявлений Верховного представителя, её пресс-секретаря и делегаций ЕС в СПЧ ООН, ОБСЕ и Совете Европы об индивидуальных правозащитниках менялось от года к году следующим образом: три в 2014 году, два в 2015 году, четыре в 2016 году, шесть в 2017 году, 17 в 2018 году и пять до конца апреля 2019 года. Скачок 2018–2019 года частично объясняется постоянным вниманием и активными высказываниями ЕС в связи с делом Оюба Титиева и его коллег из «Мемориала».

<sup>59</sup> См., например, «Заседание Постоянного совета ОБСЕ: Заявления ЕС по поводу верховенства права и правозащитников в Российской Федерации», 10 июля 2018 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/48195/node/48195\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/48195/node/48195_ru)



практики стигматизации НКО и именовании их иностранными агентами, приостановить её действие или пересмотреть её; два — с призывом снять с гражданского общества ограничения; одно — с призывом исключить определённую НКО из списка нежелательных организаций.

- В 28 заявлениях отмечалась роль гражданского общества и работы правозащитников. Сюда относятся объявления правозащитных премий; заявления по случаю годовщин определённых событий; заявления, в которых работа правозащитников и гражданского общества характеризовалась как «мужественная», «законная», «мирная», «пользующаяся уважением», «бесценная» и «полезная для российского общества».
- В 33 заявлениях упоминались случаи нападения на правозащитников и угроз в их адрес. В частности, было сделано 16 заявлений с призывом привлечь виновных к ответственности, четыре — с призывом к властям осудить угрозы в адрес правозащитников и (или) нападения на них, шесть — с напоминанием властям об их ответственности за защиту правозащитников.

Помимо официальных заявлений, представительство ЕС в РФ ведёт официальные аккаунты в Твиттере (@EUinRussia) и Фейсбуке, которые тоже используются для информирования о деятельности ЕС и публикации заявлений в поддержку правозащитников. Сюда относятся твиты с сообщениями о наблюдении ЕС за судебными процессами<sup>60</sup>, с призывами освободить правозащитников из-под стражи<sup>61</sup>, с информацией о встречах с правозащитниками или о посещении правозащитных организаций<sup>62</sup>.

В отсутствие локальных заявлений ЕС твиттер-аккаунт представительства ЕС становится важным способом донести обеспокоенность ЕС ситуацией с правами человека. Это, вкупе с заявлениями пресс-секретаря, позволяет ЕС принимать меры к тому, чтобы возможные расхождения между государствами-членами и необходимость в единогласии не парализовывали политику в отношении российских правозащитников.

Такие шаги подкрепляются государствами-членами ЕС, которые повторяли высказывания ЕС, в том числе на уровне высокопоставленных представителей государств-членов ЕС<sup>63</sup>. Наиболее яркими примерами тут служат Уполномоченная по правам человека в Германии, которая в январе 2019 года, в годовщину взятия под стражу Оюба Титиева, повторила заявление ЕС<sup>64</sup>; министр иностранных дел Швеции, которая в январе 2018 года потребовала соблюдать права Оюба Титиева<sup>65</sup>; министр Соединённого Королевства по делам Европы, который в январе 2018 года вслед за ЕС выразил озабоченность по поводу ареста Оюба Титиева<sup>66</sup>.

Публичная реакция ЕС на арест и осуждение Оюба Титиева заслуживают особого внимания. В марте 2019 года, вскоре после вынесения приговора Оюбу Титиеву, пресс-секретарь Верховного представителя / Заместителя председателя Еврокомиссии распространил резкое заявление с призывом немедленно и безоговорочно освободить правозащитника. В заявлении также указывалось на то, что улики против него, очевидно, были сфабрикованы, и подчёркивалось, что ЕС считает суд над ним несправедливым<sup>67</sup>. Это заявление было воспроизведено на разных политических уровнях, в частности Уполномоченной по правам человека в Германии<sup>68</sup>, в русскоязычном Твиттере<sup>69</sup> и Фейсбуке<sup>70</sup>

<sup>60</sup> См., например, твиттер-аккаунт @EUinRussia, твит о наблюдении за судом по делу НКО «Человек и закон», 13 августа 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1029041475752022017>; твиты о наблюдении за процессами по делам «Мемориала», 9 августа 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1027572814612717568>, и 13 сентября 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1040255500171071489>.

<sup>61</sup> См., например, твиттер-аккаунт @EUinRussia, твит с призывом освободить Льва Пономарёва, 10 декабря 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1072049565065510913>.

<sup>62</sup> См. твиттер-аккаунт @EUinRussia, 2 апреля 2019 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1113107157195636736>.

<sup>63</sup> См. совместное франко-германское заявление после вручения франко-германской премии Оюбу Титиеву, "Statement by Foreign Ministers Maas and Le Drian on the award of the Franco-German prize in 2018" [«Заявление министров иностранных дел Мааса и Ле Дриана в связи с вручением франко-германской премии за 2018 год»], 21 ноября 2018 г., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/franco-german-prize-for-human-rights/2162932>.

<sup>64</sup> МИД Германии, "Human Rights Commissioner Kofler on the detention of Oyub Titiev" [«Уполномоченная по правам человека Кофлер об аресте Оюба Титиева»], 10 января 2019 г., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/kofler-titiev/2176662>.

<sup>65</sup> Твиттер-аккаунт @margotwallstrom, 11 января 2018 г., <https://twitter.com/margotwallstrom/status/951442913069805568>.

<sup>66</sup> Министерство иностранных дел и по делам Содружества Соединённого Королевства, "Minister for Europe's statement on human rights in Russia following the arrest of Oyub Titiev" [«После ареста Оюба Титиева министр по делам Европы выступил с заявлением о ситуации с правами человека в России»], 18 января 2018 г., <https://www.gov.uk/government/news/minister-for-europe-statement-on-human-rights-in-russia>.

<sup>67</sup> Европейская служба внешних связей, "Statement by the Spokesperson on the sentencing of Oyub Titiev, Director of the Memorial Human Rights Centre, Russian Federation" [«Заявление пресс-секретаря в связи с вынесением приговора руководителю представительства Правозащитного центра „Мемориал“ в Чеченской Республике (РФ) Оюбу Титиеву»], 18 марта 2019 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/59819/statement-spokesperson-sentencing-oyub-titiev-director-memorial-human-rights-centre-russian\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/59819/statement-spokesperson-sentencing-oyub-titiev-director-memorial-human-rights-centre-russian_en).

<sup>68</sup> МИД Германии, "Human Rights Commissioner Kofler on the conviction of Oyub Titiev" [«Уполномоченная по правам человека Кофлер об осуждении Оюба Титиева»], 18 марта 2019 г., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/kofler-oyub-titiev/2200452>.

<sup>69</sup> Твиттер-аккаунт @EUinRussia, 18 марта 2019 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1107914677957394432>.

<sup>70</sup> Аккаунт представительства Европейского союза в России в Фейсбуке, 19 марта 2019 г., <https://www.facebook.com/EUinRussia/photos/a.10150323106535652/10161590689480652/?type=3&theater>.

представительства ЕС в РФ, в Твиттерах министерств иностранных дел Германии<sup>71</sup>, Франции<sup>72</sup>, Литвы<sup>73</sup> и Соединённого Королевства<sup>74</sup> и голландского представителя по правам человека<sup>75</sup>. Все эти факторы способствовали широкому освещению заявления в англо- и русскоязычных СМИ<sup>76</sup>.

Случаи Оюба Титиева и Валентины Череватенко показывают, что когда публичные действия ЕС последовательны, предпринимаются на высоком уровне и хорошо скоординированы между разными политическими уровнями, они способны напрямую влиять на судьбу индивидуальных правозащитников. Ценность публичных действий отмечали и правозащитники, и дипломаты. Так, один правозащитник сказал:

*Из-за публичной реакции российским властям становится дороже продолжать делать то, что они делают, потому что [...] это влечёт за собой репутационный ущерб, необходимость объясняться и как-то обосновывать, почему такое происходит.*

Хотя вышеупомянутые цифры показывают, что ЕС громко выражал поддержку российским правозащитникам, они также демонстрируют, что этот положительный опыт пока не применяется систематически во всех заявлениях и высказываниях. Так, заявления ЕС используются реже, чем могли бы, для того, чтобы отмечать роль правозащитной работы (28 из 94 заявлений). Учитывая кампании по стигматизации правозащитников в России, очень важно, чтобы заявления ЕС создавали противоположный, положительный нарратив и подчёркивали особую значимость такой деятельности. Для этого можно ссылаться на доклады и информацию национальных НКО, поднимая тем самым уровень доверия к ним<sup>77</sup>, или давать интервью либо писать колонки для русскоязычных СМИ, чтобы привлечь внимание к вкладу правозащитников через призму личных историй. Несмотря на то что представительство ЕС в РФ регулярно общается с российскими СМИ, эти интервью редко используются для освещения положения правозащитников<sup>78</sup>.

В качестве положительного примера следует упомянуть интервью, которое дала шведский министр иностранных дел Маргот Вальстрём после сессии Совета Баренцева/Евроарктического региона в октябре 2017 года. Она раскритиковала ЗИА как препятствие к сотрудничеству между ЕС и Россией и подчёркнула ценность работы местных НКО, с которыми она общалась в кулуарах сессии<sup>79</sup>.

Кроме того, есть непоследовательность и в уровне, на котором делаются заявления ЕС. Из 94 заявлений ЕС, зафиксированных с января 2014 года:

- 51 было выпущено делегацией ЕС в ОБСЕ;
- 22 — пресс-секретарём Верховного представителя / Заместителя председателя, включая заявления в Комитете министров Совета Европы;
- 15 — делегацией ЕС в СПЧ ООН;
- 3 — делегацией ЕС в Совете Европы<sup>80</sup>;
- 3 — Верховным представителем / Заместителем председателя в форме выступлений и высказываний.

<sup>71</sup> Твиттер-аккаунт @germania\_online, 18 марта 2019 г., [https://twitter.com/germania\\_online/status/1107692139029377027](https://twitter.com/germania_online/status/1107692139029377027).

<sup>72</sup> Твиттер-аккаунт @FranceEnRussia, 18 марта 2019 г., <https://twitter.com/FranceEnRussia/status/1107879328455581697>.

<sup>73</sup> Твиттер-аккаунт @LithuaniaMFA, 18 марта 2019 г., <https://twitter.com/LithuaniaMFA/status/1107705340622188544>.

<sup>74</sup> Твиттер-аккаунт @Jeremy\_Hunt, 19 марта 2019 г., [https://twitter.com/Jeremy\\_Hunt/status/1108005809546543104](https://twitter.com/Jeremy_Hunt/status/1108005809546543104).

<sup>75</sup> Твиттер-аккаунт @MarrietS, 19 марта 2019 г., <https://twitter.com/MarrietS/status/1107972851909443584>.

<sup>76</sup> См., например: Znak, 19 марта 2019 г., [https://www.znak.com/2019-03-](https://www.znak.com/2019-03-19/evrosoyuz_potreboval_nemedlenno_i_bezogovorochno_osvobodit_oyuba_titieva)

[19/evrosoyuz\\_potreboval\\_nemedlenno\\_i\\_bezogovorochno\\_osvobodit\\_oyuba\\_titieva](https://www.znak.com/2019-03-19/evrosoyuz_potreboval_nemedlenno_i_bezogovorochno_osvobodit_oyuba_titieva); Медуза, 18 марта 2019 г.,

<https://meduza.io/news/2019/03/18/evrosoyuz-potreboval-nezameditelno-i-bezogovorochno-osvobodit-oyuba-titieva>; Радио Свобода,

19 марта 2019 г., <https://www.svoboda.org/a/29829389.html>; Интерфакс, 18 марта 2019 г., <https://www.interfax.ru/world/654729>.

<sup>77</sup> Как поступает ЕС, когда ссылается на доклады международных НКО. См., например: Европейская служба внешних связей, «Заявление пресс-секретаря в связи с преследованием, пытками и убийством представителей ЛГБТИ-сообщества в Чеченской Республике», 18 января 2019 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/56759/node/56759\\_ru](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/56759/node/56759_ru).

<sup>78</sup> См., например, интервью посла ЕС в РФ: «Говорит Москва», 5 апреля 2017 г., <https://govoritmoskva.ru/interviews/1691/>; Caspian Energy Newspaper, «ЕС заинтересован в разблокировании морского пути между Закавказьем и Центральной Азией», — Посол ЕС в РФ Вигаудас Ушакас», 29 апреля 2016 г., <http://caspianenergy.net/ru/ambassador/33585-2016-04-29-12-50-38>; представительство Европейского союза в России, «Речи и интервью», [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/russia/press\\_corner/speeches\\_and\\_interviews/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/russia/press_corner/speeches_and_interviews/index_ru.htm).

<sup>79</sup> Интернет-журнал «7x7», «Глава МИД Швеции Маргот Вальстрём: Сотрудничество с Россией продуктивно, особенно на фоне проблем в наших отношениях», 20 октября 2017 г., <https://7x7-journal.ru/item/99785>.

<sup>80</sup> Эта цифра включает в себя заявления, которые опубликованы и доступны на сайте Европейской службы внешних связей и (или) делегации ЕС в Совете Европы на момент подготовки документа. См.: Delegation of the EU to the Council of Europe («Делегация ЕС в Совете Европы»), пресс-материалы Совета Европы, [https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/search/site\\_en?%5B0%5D=sm\\_specific\\_content\\_type%3Aaall&%5B1%5D=im\\_field\\_eeas\\_organisation%3A51](https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/search/site_en?%5B0%5D=sm_specific_content_type%3Aaall&%5B1%5D=im_field_eeas_organisation%3A51), и Европейская служба внешних связей, архив материалов делегации ЕС в Совете Европы, [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/council\\_europe/press\\_corner/all\\_news/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/council_europe/press_corner/all_news/index_en.htm). Хотя, возможно, заявлений было больше, неопубликованные заявления не рассматриваются в целях настоящего доклада.

Отдавая должное специфике разных уровней, на которых ЕС выпускает свои заявления, и особой ценности каждого из них<sup>81</sup>, нельзя не отметить, что Верховным представителем / Заместителем председателя было сделано лишь три заявления в форме выступлений и высказываний<sup>82</sup>, а представительство ЕС в РФ не выпустило ни одного официального заявления. Подобная непоследовательность, вероятнее всего, проистекает из отсутствия консенсуса среди государств — членов ЕС, и хотя она частично компенсируется заявлениями пресс-секретаря и постами представительства ЕС в РФ в соцсетях, такие пробелы негативно сказываются на силе и последовательности высказываний ЕС. Вкупе с тем, что Совет по иностранным делам не выпускал заключений по России, это означает, что официальные заявления в поддержку правозащитников и гражданского общества не делаются на локальном уровне и лишь изредка делаются на высшем уровне принятия решений. А между тем, чаще всего это именно те заявления, которые способны повлиять на ситуацию и попасть в национальную прессу. Более того, сообщения представительства ЕС в РФ в его аккаунте в Твиттере хоть и важны, но часто носят описательный характер и не сопровождаются конкретными призывами к властям<sup>83</sup>.

В зависимости от уровня, на котором принимаются заявления ЕС, имеются также и различия в силе формулировок. Так, заявления делегаций ЕС в ОБСЕ и Совете Европы часто содержат более конкретные требования к властям, нежели заявления пресс-секретаря Верховного представителя / Заместителя председателя<sup>84</sup>. Несмотря на зависимость характера заявлений ЕС от площадки, где они делаются<sup>85</sup>, желательно добиваться, чтобы сильные формулировки, к которым прибегают делегации ЕС в ОБСЕ и Совете Европы, последовательно воспроизводились на всех политических уровнях.

Кроме того, необходимо отметить, что высказывания ЕС о положении индивидуальных правозащитников главным образом касаются резонансных дел. Хотя такие показательные дела, несомненно, важны, желательно расширять круг правозащитников, которые упоминаются в заявлениях ЕС, и прилагать усилия к тому, чтобы заявления носили не только чисто реактивный, но и превентивный характер — в случаях, когда над правозащитниками нависает прямая опасность или им поступают угрозы. Это имеет особое значение, учитывая защиту, которую способно обеспечить внимание общественности индивидуальным правозащитникам.

И наконец, ЕС необходимо повышать осведомлённость о своих публичных действиях, их охват и эффект, для чего, среди прочего, нужно постоянно переводить свои сообщения на русский язык. После 2014 года ЕС перевёл как минимум 14 из 94 официальных заявлений по ситуации с правозащитниками и гражданским обществом. Несмотря на то что с 2016 года переводы стали выполняться чаще, могло быть предпринято больше усилий для систематизации этой практики. Это же относится и к глобальным докладам ЕС и его государств-членов о правах человека, в которых периодически рассматривается ситуация с правами человека в России, однако эти страновые обзоры не выходят на русском языке.

Дальнейшее распространение заявлений ЕС или их воспроизведение в собственных заявлениях государств-членов тоже остаётся, скорее, исключением, хотя это могло бы очень сильно повысить эффект от заявлений ЕС и осведомлённость о них. Аналогично, сообщения ЕС в социальных сетях не всегда заметны и не так широко распространяются в популярных соцсетях, как могли бы.

## НАБЛЮДЕНИЕ ЗА СУДЕБНЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Представительство ЕС в РФ координирует наблюдение за судебными процессами, которым занимается и само представительство, и посольства государств — членов ЕС.

С 2016 года ЕС ежегодно наблюдает как минимум за пятью–семью судебными процессами по делам правозащитников и (или) НКО<sup>86</sup> и старается более комплексно подходить к этой деятельности. ЕС прикладывает усилия к более

<sup>81</sup> Например, заявления делегаций ЕС в ОБСЕ, СПЧ и Совете Европы согласовываются всеми 28 государствами-членами и поэтому представляют собой коллективную позицию всех государств — членов ЕС.

<sup>82</sup> «Выступление Верховного Представителя ЕС Могерини на пресс-конференции по завершении заседания Совета ЕС по иностранным делам: выдержки, касающиеся отношений с Россией», 16 апреля 2018 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/59527/node/59527\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/59527/node/59527_ru); «Высказывания Федерики Могерини по завершении встречи с Сергеем Лавровым, Министром иностранных дел Российской Федерации», 11 июля 2017 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/29731/node/29731\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/29731/node/29731_ru); "Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council" [«Выступление Верховного Представителя ЕС Федерики Могерини на пресс-конференции по завершении заседания Совета ЕС по иностранным делам»], 14 марта 2016 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490_en).

<sup>83</sup> См., например, твиттер-аккаунт @EUinRussia, 13 августа 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1029041475752022017>.

<sup>84</sup> Сравните, например, заявление об уголовном деле в отношении Валентины Череватенко делегации ЕС в Совете Европы от 14 июня 2017 года и заявление на ту же тему пресс-секретаря от 2 июня 2017 года. В заявлении пресс-секретаря не содержится призыва прекратить возбуждённое против неё дело.

<sup>85</sup> Например, на одних площадках ЕС может излагать волнующие его вопросы подробнее, чем на других.

<sup>86</sup> Amnesty International известно о следующих случаях наблюдения за судами, предпринятого ЕС и (или) его государствами членами: в 2019 году — 1 правозащитник (Оюб Титиев); в 2018 году — 6 правозащитников и НКО (Оюб Титиев, Али Феруз, Светлана Ганнушкина, Олег Орлов, НКО «Человек и закон», Лев Пономарёв); в 2017 году — 5 правозащитников и НКО (Али Феруз, центр «СОВА»), «Мемориал», Татьяна Котляр, Ильдар Дадин); в 2016 году — 7 правозащитников и НКО (Сергей Алексеенко, «Левада-Центр», «Мемориал», Екатерина Вологженинова, Сахаровский центр, «Планета надежд», Валентина Череватенко). Кроме того,

последовательному и постоянному мониторингу индивидуальных дел на разных стадиях производства<sup>87</sup>, в том числе путем создания системы по распределению ответственности между государствами-членами в некоторых делах правозащитников<sup>88</sup> и посещения судебных процессов за пределами крупных городов.

Некоторые государства — члены ЕС с консульствами в регионах направляли своих консульских работников на суды в этих регионах. В других случаях представители ЕС и сотрудники посольств государств-членов специально выезжали в регионы, включая Чечню, Мурманскую и Тамбовскую области, чтобы присутствовать на процессах по делам правозащитников.

Следует особо отметить усилия ЕС по наблюдению за процессом Оюба Титиева. Двадцать пятого июня 2018 года посольства Нидерландов и Германии направили дипломатов в Грозный (Чечня) на судебное заседание по его делу. Это был первый случай, когда дипломаты, при координации представительства ЕС в России, были направлены на Северный Кавказ. После этого состоялось ещё не менее пяти поездок дипломатов из государств — членов ЕС и представительства ЕС в РФ. Помимо этого, представители ЕС, Франции, Германии и стран, не входящих в ЕС, присутствовали в марте 2019 года на вынесении приговора Оюбу Титиеву.

Этот пример показывает, насколько важно эффективно распределять ответственность между ЕС и его государствами-членами, поскольку такой подход позволяет дипломатическим службам успешно преодолевать кадровые и ресурсные ограничения.

Для усиления положительного воздействия от мониторинга судебных процессов можно, среди прочего, более последовательно предпринимать дальнейшие шаги по делу и освещать такую деятельность в публичных заявлениях и социальных сетях. Несмотря на то что иногда по итогам присутствия в суде ЕС выпускает заявления, выражая обеспокоенность несоблюдением процессуальных гарантий<sup>89</sup>, в них редко в явном виде упоминаются предпринятые ЕС усилия по наблюдению за слушаниями и отмеченные нарушения. Это же касается публикаций ЕС в социальных сетях: хотя их применение для повышения осведомлённости о наблюдении за судами заслуживает всяческого одобрения<sup>90</sup>, ЕС делает это бессистемно и не акцентирует внимание на увиденных на заседаниях нарушениях.

Положительным примером может послужить заявление делегации ЕС в ОБСЕ после оглашения приговора Оюбу Титиеву в марте 2019 года<sup>91</sup>. В нём ЕС говорит, что, в частности, на основании наблюдений дипломатов за этим процессом ЕС делает вывод, что суд над Оюбом Титиевым был несправедливым. Рассказывая о своих наблюдениях, ЕС может тем самым предотвращать использование своего присутствия для повышения доверия к процедурам, проходившим с нарушениями, и подчеркивать обоснованность своего беспокойства в связи с нарушением права на справедливый суд<sup>92</sup>. Это особенно важно, если принять во внимание, что российские официальные должностные лица ссылаются на присутствие иностранных дипломатов, чтобы легитимизировать судебные процессы, как пытался делать пресс-секретарь Рамзана Кадырова во время разбирательства по делу Оюба Титиева<sup>93</sup>.

В первые четыре месяца 2019 года усилия ЕС по наблюдению за судебными процессами концентрировались преимущественно на деле Оюба Титиева. Это, безусловно, важное дело, но необходимо, чтобы наблюдение ЕС распространялось не только на громкие дела. Так, есть ещё несколько знаковых дел правозащитников, за которыми, по информации Amnesty International, в 2019 году не наблюдали ни ЕС, ни его государства-члены<sup>94</sup>. Чтобы наиболее

---

Amnesty International известно о наблюдении ЕС за судами над украинскими гражданами и правозащитниками, находящимися под стражей в России, включая дело Эмира Куку в 2018 году.

<sup>87</sup> В частности, к тому, чтобы посещать судебные заседания на протяжении всего разбирательства, а не разово появляться в суде. См., например, дело Оюба Титиева.

<sup>88</sup> В основном в деле Оюба Титиева.

<sup>89</sup> См., например: Европейская служба внешних связей, «Заявление в связи с делами в отношении российских правозащитников Оюба Титиева и Юрия Дмитриева», 27 июня 2018 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/47480/node/47480\\_ru](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/47480/node/47480_ru).

<sup>90</sup> См., например, твит о наблюдении за судом по делу НКО «Человек и закон», 13 августа 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1029041475752022017>; твиты о наблюдении за процессами по делам «Мемориала», 9 августа 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1027572814612717568>, и 13 сентября 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1040255500171071489>.

<sup>91</sup> Делегация ЕС в ОБСЕ, «OSCE Permanent Council No. 1221, EU statement on the sentencing of Mr Oyub Titiiev of Memorial Human Rights Centre in the Russian Federation» [«1221-е пленарное заседание Постоянного совета ОБСЕ. Заявление ЕС по поводу вынесения приговора руководителю представительства Правозащитного центра „Мемориал“ в Чеченской Республике Российской Федерации Оюбу Титиеву»], 28 марта 2019 г., [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pc\\_no\\_1221\\_eu\\_statement\\_on\\_the\\_sentencing\\_of\\_mr\\_oyub\\_titiiev\\_of\\_memorial\\_human\\_rights\\_centre.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pc_no_1221_eu_statement_on_the_sentencing_of_mr_oyub_titiiev_of_memorial_human_rights_centre.pdf).

<sup>92</sup> Например, после вынесения приговора Оюбу Титиеву в марте 2019 года пресс-секретарь Рамзана Кадырова утверждал, что обеспокоенность ЕС по поводу суда над Оюбом Титиевым основана «на эмоциях и не имеет под собой реальной почвы». В таком контексте ссылка на наблюдение ЕС за судебным разбирательством подтверждает, что обеспокоенность небезосновательна. Рамблер, «Власти Чечни отреагировали на призыв ЕС „немедленно освободить“ Титиева», 19 марта 2019 г., <https://news.rambler.ru/other/41891836-vlasti-chechni-otreaqirovali-na-prizyv-es-nemedlenno-osvobodit-titiieva/>.

<sup>93</sup> В феврале 2019 года пресс-секретарь Рамзана Кадырова заявил: «На каждом судебном заседании по „делу Титиева“ присутствует российская и иностранная пресса, дипломаты, а специалисты с большой судебной практикой и известные юристы отмечают объективный характер рассмотрения дела». По его мнению, всё это указывает на объективность разбирательства. ТАСС, «Пресс-секретарь Кадырова прокомментировал резолюцию Европарламента», 14 февраля 2019 г., <https://tass.ru/obschestvo/6118331>.

<sup>94</sup> Это дела Михаила Беньяша, Игоря Кочеткова, Анастасии Шевченко и Татьяны Котляр.

эффективно распределять свои кадровые и материальные ресурсы, ЕС и его государства-члены должны составить список приоритетных для наблюдения дел, как было сделано в других странах, проанализированных в этом докладе.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРАВОЗАЩИТНИКАМИ

В своём руководстве по правозащитникам ЕС обязуется консультироваться с правозащитниками, и такая практика имеет огромное значение для выработки и повышения эффективности его действий в поддержку правозащитников. Иногда ЕС действительно использует свои связи с гражданским обществом, чтобы адаптировать свою поддержку к конкретным потребностям российских правозащитников. Так происходило, например, при разработке и пересмотре странового руководства ЕС по правозащитникам, призванного направлять действия ЕС и его государств-членов в отношении правозащитников в России.

Кроме того, прежде чем предпринимать шаги по поводу отдельных правозащитников и НКО, очень важно советоваться с ними, чтобы удостовериться, что они согласны с действиями ЕС, что эти действия подходят к их ситуации и что учтены возможные положительные и отрицательные последствия. Хорошим примером тут может послужить решение ЕС проконсультироваться с Amnesty International перед публикацией заявления о временном закрытии офиса организации в 2016 году<sup>95</sup>.

В отсутствие структурированного диалога ЕС необходимо также консультироваться с правозащитниками накануне встреч с российскими официальными лицами и соответствующим образом информировать их об итогах таких встреч. Это особенно важно в канун встреч с главой российского МИДа, председателем Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченным по правам человека в РФ и главами регионов. Содержание таких встреч часто остаётся неизвестным, и ЕС, по-видимому, не пользуется этой возможностью для рассмотрения вопросов, волнующих правозащитников.

Взаимодействие ЕС с правозащитниками, особенно когда оно публично, придаёт им дополнительную легитимность и помогает противостоять стигматизации. Хорошим примером тут служит совместная пресс-конференция в апреле 2017 года, на которой Верховный представитель / Заместитель председателя подчеркнула, что перед встречей с российским министром иностранных дел Сергеем Лавровым встречалась с правозащитниками<sup>96</sup>. Точно так же вручение Франко-германской премии в области прав человека и верховенства закона журналистке Елене Милашиной, а затем Ююбу Титиеву<sup>97</sup> и прочие шаги, например приглашение правозащитников на мероприятия представительства ЕС в РФ и посольств стран ЕС, могут способствовать дополнительной легитимизации работы правозащитников и повышать их безопасность. Так, 11 декабря 2018 года представительство ЕС в Москве организовало совместное мероприятие с Международным Мемориалом, чтобы отметить 70-летнюю годовщину Всеобщей декларации прав человека<sup>98</sup>.

В ходе визита в Россию в мае 2018 года французский президент Эммануэль Макрон встречался с главой «Мемориала» Александром Черкасовым, о чём много говорилось в прессе<sup>99</sup>. ЕС мог бы больше делать для публичного признания правозащитников, освещая такие встречи в соцсетях, как это уже было в случае с посещением фонда «Общественный вердикт» послом ЕС в РФ в октябре 2018 года<sup>100</sup> и визитом сотрудников представительства ЕС в Йошкар-Олинскую НКО «Человек и закон» в августе 2018 года<sup>101</sup>.

Вместе с тем ЕС довольно мало взаимодействует с НКО и правозащитниками из отдалённых районов. У Финляндии есть отдельная политика по взаимодействию через консульства с правозащитниками вне столиц и крупных городских центров<sup>102</sup>. Иногда миссии ЕС и его государств-членов встречаются с правозащитниками во время дипломатических визитов в регионы. Amnesty International известно как минимум о трёх случаях в 2017 году и пяти в 2018 году, когда миссии ЕС и (или) его государств-членов встречались с правозащитниками за пределами Москвы. Это происходило во

<sup>95</sup> Европейская служба внешних связей, "Statement by the Spokesperson on the closure of the Moscow Office of Amnesty International" ["Заявление пресс-секретаря о закрытии московского офиса Amnesty International"], 3 ноября 2016 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/uganda/13916/statement-by-the-spokesperson-on-the-closure-of-the-moscow-office-of-amnesty-international\\_ko](https://eeas.europa.eu/delegations/uganda/13916/statement-by-the-spokesperson-on-the-closure-of-the-moscow-office-of-amnesty-international_ko).

<sup>96</sup> «Выступление Верховного Представителя ЕС Могерини в ходе совместной пресс-конференции с Министром иностранных дел России Лавровым».

<sup>97</sup> France Diplomatie, "Prix franco-allemand des droits de l'Homme et de l'État de droit" ["Франко-германская премия в области прав человека и верховенства закона"], 4 декабря 2017 г., <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/Allemagne/relations-bilaterales/prix-franco-allemand-des-droits-de-l-homme-et-de-l-etat-de-droit/article/les-15-laureats-du-prix-franco-allemand-des-droits-de-l-homme-2017>.

<sup>98</sup> Представительство ЕС в РФ, «Представительство ЕС в России и Международный Мемориал отмечают 70-ю годовщину принятия Всеобщей декларации прав человека», 4 декабря 2018 г., [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/54806/node/54806\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/54806/node/54806_ru)

<sup>99</sup> Рейтер, "Macron meets in Russia with head of rights group, Solzhenitsyn's widow" ["Макрон встретился в России с главой правозащитной организации и вдовой Солженицына"], 25 мая 2018 г., <https://uk.reuters.com/article/uk-russia-france-rights/macron-meets-in-russia-with-head-of-rights-group-solzhenitsyns-widow-idUKKCN11Q054>.

<sup>100</sup> Аккаунт представительства ЕС в РФ в Фейсбуке, 2 октября 2018 г., [https://www.facebook.com/EUinRussia/posts/10160964399890652?\\_xts\\_\\_\[0\]=68.ARDSX0s61AQuGFM1DgZ6AE97AsMkUoCriOnubmEr0HwoyCd8mvgHZHc29dTzDd8d1ELT-6UF8DOZLSTRn37A92kSEZ9ZGpXdf9h5pjtsWuPMVKUb1kQnLFZCkMte9WpEUS0GacdGg6OXZBixa65JlwYg79Qi-tQxVZ27REHNBctx5HkuY1SAs9KqkcwbJnZ3O7azwsr2Hj0ioCX2cPaZ-4NhXA&\\_tn\\_=-H-R](https://www.facebook.com/EUinRussia/posts/10160964399890652?_xts__[0]=68.ARDSX0s61AQuGFM1DgZ6AE97AsMkUoCriOnubmEr0HwoyCd8mvgHZHc29dTzDd8d1ELT-6UF8DOZLSTRn37A92kSEZ9ZGpXdf9h5pjtsWuPMVKUb1kQnLFZCkMte9WpEUS0GacdGg6OXZBixa65JlwYg79Qi-tQxVZ27REHNBctx5HkuY1SAs9KqkcwbJnZ3O7azwsr2Hj0ioCX2cPaZ-4NhXA&_tn_=-H-R).

<sup>101</sup> Твиттер-аккаунт @EUinRussia, 13 августа 2018 г., <https://twitter.com/EUinRussia/status/1029041475752022017>.

<sup>102</sup> Финляндия использует для этого своё консульство в Мурманске.

время отдельных визитов, организованных нидерландской, немецкой, шведской делегациями и представительством ЕС, а также в ходе визита, скоординированного между представительством ЕС и 18 главами миссий его государств-членов. В частности, в августе 2018 года шведское посольство сообщило о встречах с организациями гражданского общества во время посещения регионов в связи с Чемпионатом мира по футболу-2018. По словам правозащитников, в ходе этих встреч сотрудники НКО, которые обычно реже контактируют с европейскими дипломатами, чем их московские коллеги, получили моральную поддержку и ободрение.

Тем не менее можно ещё многое сделать для того, чтобы более системно использовать визиты ЕС и его государств-членов в регионы для поддержания отношений с правозащитниками. Ежегодно миссии ЕС и его государств-членов организуют по несколько отдельных визитов в регионы и как минимум один визит глав миссий ЕС для встречи с губернаторами. Учитывая сложности в поддержании связей с региональными правозащитниками, о которых упоминали дипломаты, следует систематически включать встречи с местными правозащитниками в официальную программу таких визитов и предавать их гласности с согласия участников. ЕС необходимо также изучить возможность чаще привлекать правозащитников из отдалённых районов к участию в мероприятиях и консультациях ЕС в Москве и Европе.

## СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНОЙ ОБСТАНОВКИ

Отсутствие структурированного диалога по правам человека и правосудию накладывает ограничения на действия ЕС по поощрению благоприятной обстановки.

Некоторые дипломаты утверждают, что для таких целей подходит платформа, созданная Оперативной рабочей группой по стратегическим коммуникациям (East StratCom Task Force). Поскольку у этого сайта есть русскоязычная версия<sup>103</sup>, по словам дипломатов, платформу можно использовать для борьбы с дезинформацией и клеветой в адрес представителей российского гражданского общества.

При эффективном использовании сайт, призванный противостоять клеветническим кампаниям против правозащитников и в положительном ключе рассказывать об их работе, может стать важным механизмом поддержки и защиты правозащитников. Однако неясно, насколько активно эта платформа используется с такой целью. Amnesty International установила, что с января 2017 года по апрель 2019 года на ней было опубликовано лишь шесть статей, касающихся положения правозащитников и наступления на гражданское общество в России<sup>104</sup>. Непонятно также, обладает ли эта платформа необходимой легитимностью и охватом, чтобы действительно противостоять масштабным клеветническим кампаниям, которые ведутся в России и через традиционные СМИ, и через соцсети. В связи с этим возникает вопрос, есть ли у ЕС необходимые инструменты, чтобы бороться с вызовами, стоящими перед правозащитниками в XXI веке. По мнению опрошенных правозащитников, действия ЕС в связи с системными вызовами, стоящими перед российским гражданским обществом, являются довольно ограниченными.

## ВЫДЕЛЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ, ОБУЧЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Начиная с 1990-х годов, ЕС постоянно и последовательно финансирует российское гражданское общество, а после ухода из России ведущих американских донорских организаций в 2015 году роль ЕС стала особенно велика. Уход американских доноров стал реакцией на закон 2015 года о нежелательных организациях и обернулся потерей как минимум 20 млн долларов США (около 18 млн евро)<sup>105</sup>.

Сейчас ЕС выделяет чрезвычайную финансовую помощь правозащитникам в основном через Европейский инструмент содействия демократии и правам человека и через механизм ЕС по защите правозащитников Protect Defenders. Из-за действующих в России ограничений финансирование ЕС всё чаще приходится приспосабливать к специфическим сложностям, с которыми сталкиваются российские правозащитники. Сюда входит выделение средств на повышение безопасности рабочих мест правозащитников и на развитие организационного потенциала.

ЕС и его государства-члены стараются более гибко подходить к предоставлению финансирования российским правозащитникам, что демонстрирует решение 2014 года включить Россию в программы Европейского фонда за демократию. Этот механизм позволяет быстрее и гибче выделять средства, в том числе незарегистрированным объединениям, стремясь свести бюрократию к минимуму<sup>106</sup>. Некоторые государства — члены ЕС, в частности Нидерланды и Швеция, также оказывают краткосрочную финансовую помощь правозащитникам.

Однако финансирование преимущественно выделяется правозащитникам под проекты или конкретные виды деятельности, что не снимает потребности в базовом финансировании. Кроме того, по мнению правозащитников, правила финансирования ЕС делают его недоступным небольшим организациям, которые нуждаются в малых грантах

<sup>103</sup> EU vs Disinfo — «ЕС против дезинформации», <https://euvsdisinfo.eu/ru/>

<sup>104</sup> EU vs Disinfo — «ЕС против дезинформации», статьи от 26 января 2017 г., 18 декабря 2017 г., 30 января 2018 г., 4 июня 2018 г., 17 сентября 2018 г. и 1 октября 2018 г.

<sup>105</sup> Барбара фон Ов-Фрейтар, 'Filling the Void. Why the EU Must Step Up Support for Russian Civil Society' [«Заполняя пустоту. Почему ЕС должен нарастить поддержку российского гражданского общества»], Центр европейских исследований имени Вильфрида Мартенса, апрель 2018 г., с. 8, [https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/eu-support-russian-civil-society\\_0.pdf](https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/eu-support-russian-civil-society_0.pdf).

<sup>106</sup> 'Filling the Void. Why the EU Must Step Up Support for Russian Civil Society', с. 8.

и гибком выделении средств<sup>107</sup>. В целом правозащитники также отметили, что финансирование ЕС и его государств-членов для гражданского общества не учитывает потребностей российского гражданского общества.

Помимо финансовой помощи, многие упоминали о ценности налаживания связей между дипломатами ЕС и правозащитниками, а также внутри правозащитного сообщества. Такие меры позволяют организациям развивать свой потенциал и приобретать новые навыки, поощряют развитие сетевых связей между организациями гражданского общества в России и за рубежом.

Правозащитники также отметили необходимость дополнительной поддержки в развитии связей (в том числе с журналистами) и потенциала для взаимодействия с механизмами ООН.

## ПЕРЕСЕЛЕНИЕ И ВИЗОВАЯ ПОДДЕРЖКА

Правозащитники и дипломаты признают, что возможность упрощённого получения многократной шенгенской визы — едва ли не самое главное, что можно сделать для правозащитников в ситуации, когда им грозит опасность. Правозащитники особо подчеркнули, насколько важно для них иметь возможность в короткие сроки временно покинуть страну как для обеспечения своей безопасности, так и для налаживания связей (например, для посещения международных конференций).

Признавая ценность визовой поддержки российских правозащитников, ЕС старается лучше их информировать о процедурах подачи заявления на многократную шенгенскую визу. Насколько известно, в ЕС были предприняты шаги, призванные упростить и облегчить процедуру выдачи шенгенских виз российским правозащитникам, для чего были разработаны соответствующие инструкции для европейских посольств и консульств. По имеющейся информации, эти непубличные документы содержат рекомендации для консульских работников посольств, как в рамках существующих визовых правил обеспечивать выдачу многократных долгосрочных виз российским правозащитникам.

Тем не менее практика получения правозащитниками шенгенских виз остаётся неоднозначной, и процедуры варьируются в зависимости от посольства и консульства. Проблема, на которую чаще всего указывают правозащитники, — явное отсутствие взаимодействия между политическими и консульскими отделами посольств. Это приводит к тому, что дипломаты, отвечающие за выдачу виз, не имеют представления ни о работе правозащитников, ни о сопряжённых с нею рисках. Более того, некоторые посольства передали выдачу виз внешним подрядчикам, коммерческим фирмам, что скорее всего, лишь увеличит пропасть, отделяющую европейские посольства от правозащитников, и к тому же приведёт к увеличению стоимости виз.

Один правозащитник сказал в разговоре с Amnesty International:

*В моей повседневной жизни и в повседневной жизни большинства моих коллег единственная помощь, которая была бы для нас актуальна, это [долгосрочная] визовая поддержка... Мы пытались обращаться за такой визовой поддержкой, но тщетно... визовыми и политическими вопросами занимаются разные люди. Поэтому когда мы обращаемся за визой и не информируем соответствующего сотрудника политического отдела, или не получаем его или её «санкции», или получаем её слишком поздно, или как-то не так, ничего не происходит.*

Защитники прав ЛГБТИ, которым угрожает опасность, также сообщали о трудностях с признанием их однополых партнёров членами семьи при подаче заявления на визы.

О получении срочного финансирования на временное переселение, отдых или перерыв в работе правозащитники отзывались по-разному. Один человек сообщил, что получил срочный грант от Protect Defenders лишь спустя девять месяцев после подачи заявки, когда помощь была уже не нужна. Несколько человек отмечали, что им так и не выдали визы для переселения по программе. По словам одного человека, программа предоставления убежища на три месяца показалась ему слишком длительной, чтобы обращаться в неё.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ

Посольства ЕС сообщали, что встречались с НКО накануне процедур по правам человека в ООН, в частности универсального периодического обзора. На таких встречах европейские дипломаты старались собрать рекомендации НКО, стремясь к тому, чтобы точка зрения организаций гражданского общества была должным образом представлена в их заявлениях. Однако российские правозащитники называют слишком мягкой реакцию ЕС на последовавшие ответы России на универсальный периодический обзор.

Официальные представители ЕС также сообщали, что контактировали с Советом Европы и по итогам организовывали совещания для обмена информацией по важным вопросам. ЕС отмечает, что в отсутствие структурированного политического диалога многие темы, связанные с правами человека, обговариваются с Россией на уровне ОБСЕ,

<sup>107</sup> 'Filling the Void. Why the EU Must Step Up Support for Russian Civil Society', с. 18–19.

поскольку еженедельные встречи в Вене позволяют обсуждать дела правозащитников напрямую, в присутствии российской делегации.

### 3.4 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Несмотря на многочисленные сложности, связанные со взаимодействием с Россией по вопросам прав человека, за последние годы ЕС удалось добиться некоторого прогресса в оказании поддержки российским правозащитникам. Благодаря более громко озвучиваемой позиции, более гибкому и скоординированному подходу политика ЕС в отношении правозащитников в России явила несколько важных примеров того, как взаимодействовать с правозащитниками тогда, когда возможности для двустороннего диалога ограничены, а различия в позициях государств-членов способны поставить под угрозу действия ЕС.

И всё же сложности остаются. ЕС необходимо приложить все усилия к тому, чтобы положительный опыт послужил основой для более широкого изменения политики. При таком изменении, среди прочего, должны быть систематизированы консультации с правозащитниками, обеспечена последовательность в публичных высказываниях по разным индивидуальным делам и на разных уровнях принятия решений в ЕС, приложены усилия к повышению осведомлённости о действиях ЕС в поддержку правозащитников и их эффекта.

Кроме того, происходящее в России — повод задуматься над следующими вопросами:

- Какие методы ЕС и его государства-члены могут ещё взять на вооружение, чтобы лучше противостоять скоординированным кампаниям по стигматизации правозащитников в интернете и за его пределами?
- Как, испытывая ограничения в механизмах сотрудничества, системно изменить враждебную обстановку, вместо того чтобы добиваться изменений в каждом отдельном случае?
- Как отвечать на вызов, который Россия бросает устоявшимся нормам в области прав человека на международном уровне и многосторонних площадках?

Чтобы усовершенствовать реализацию Руководства ЕС по правозащитникам в России, ЕС и его государства-члены должны:

- **Быть последовательными и сильными в своих публичных высказываниях в поддержку правозащитников на всех уровнях принятия решений**, в том числе добиваться того, чтобы жёсткие заявления в Совете Европы и в ОБСЕ поддерживались и воспроизводились в прочих сообщениях ЕС и его государств-членов, чтобы выпускались заключения Совета по иностранным делам и локальные заявления и чтобы больше заявлений делалось на высшем уровне. Это может означать больше заявлений Верховного представителя / Заместителя председателя, глав государств и министров иностранных дел. ЕС также должен продолжать искать альтернативные способы выражения такой поддержки, в том числе через твиттер и колонки глав представительств и делегаций ЕС в прессе, а также приглашение правозащитников на заседания Совета по иностранным делам.
- **Повышать осведомлённость и распространять информацию о публичных высказываниях ЕС о российских правозащитниках**, в частности добиваться того, чтобы заявления делались на высоком уровне, распространялись далее государствами — членами ЕС и транслировались в популярных в России социальных медиа, таких как Фейсбук и Телеграм.
- **Своевременно и заметно реагировать на нападения на правозащитников**. Реакция ЕС и его государств-членов должна быть комплексной и включать в себя публичные меры, использование дипломатии за закрытыми дверями, а также практическую помощь правозащитникам, их организациям и родственникам. Для эффективности действий ЕС первоочередное значение имеет их скорость (так, заявления должны выпускаться вскоре после инцидента или суда, когда дело освещается прессой) и скоординированность между разными органами и государствами — членами ЕС.
- **Выражать обеспокоенность по поводу правозащитников и индивидуальных дел** на встречах официальных представителей ЕС и его государств-членов с главой российского МИДа, председателем Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченным по правам человека в РФ, а также на встречах послов ЕС с главами регионов. ЕС должен также сделать более прозрачными встречи за закрытыми дверями: консультироваться с правозащитниками, рассказывать им об итогах, сопровождать такие встречи заявлениями, где подтверждались бы поддержка правозащитников Евросоюзом и упоминались бы ключевые проблемы и дела, обсуждавшиеся в ходе встречи.
- **Усиливать положительное воздействие, оказываемое наблюдением за судебными процессами, путём систематизации дальнейших шагов и повышения осведомлённости о такой деятельности**. Нужно использовать публичные заявления, интервью СМИ, публикации в социальных сетях, участие известных лиц, чтобы привлекать внимание к наблюдению ЕС за судебными процессами, выражать обеспокоенность в связи с несоблюдением процессуальных гарантий и призывать к освобождению правозащитников из-под стражи.



- **Увеличивать размеры и гибкость финансирования и делать его более доступным организациям гражданского общества и правозащитникам.** Финансирование, доступное через Европейский инструмент содействия демократии и правам человека, фонд для организаций гражданского общества и Европейский фонд за демократию, в нынешнем виде не достаточно для удовлетворения потребностей российского гражданского общества, которое дополнительно ослаблено уходом основных американских доноров из страны. Упрощение получения финансирования ЕС, особенно базового, а не проектного, будет важным шагом к укреплению устойчивости гражданского общества.

# ВЫВОДЫ

Хотя с момента принятия Декларации ООН о правозащитниках прошло более 20 лет, по всему миру эти люди продолжают сталкиваться с гонениями, запугиваниями, жестоким обращением, неправомерными ограничениями, несправедливым судебным преследованием и произвольным лишением свободы. Тысячи правозащитников были убиты или стали жертвами насильственных исчезновений, осуществлённых государственными и негосударственными субъектами. Правозащитников называют преступниками, нежелательными элементами, «иностранными агентами», «противниками народа», «террористами», угрозой «развитию» и «традиционным ценностям».

Одновременно происходят значительные изменения в мировой политике: распадаются старые альянсы и формируются новые, и даже те игроки, которые когда-то неуклонно следовали международно-правовым стандартам в области прав человека, отступают от них. На национальном уровне в ограничительных законах, сокращающих пространство для гражданского общества, отражаются более широкие политические и культурные тенденции и сопровождающий их токсичный нарратив с демонизацией «иных», поиском виноватых, насаждением страха и ненависти.

В таком контексте как нельзя более своевременно и важно, чтобы ЕС и его государства-члены поддерживали права человека и высказывались в защиту правозащитников. Несмотря на сильно усложнившуюся международную обстановку, ЕС по-прежнему подходит на роль лидера в этой области. У него есть широкий спектр комплексов мер и документов, которые можно относительно гибко применять и тем самым значительно влиять на ситуацию через двусторонние отношения с третьими странами и многосторонние форумы.

## 4.1 ПРОБЛЕМЫ, МЕШАЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯМ ЕС

В настоящем докладе отмечается разнообразный положительный опыт, наработанный ЕС и его государствами-членами в деле поддержки и защиты правозащитников. В нём также указывается на системные недостатки, которые постоянно ставят под угрозу реализацию политики ЕС. Результаты проведённого исследования указывают не столько на прямое неисполнение ЕС своих обязательств в области прав человека, сколько на **непоследовательность в реализации политики ЕС в отношении правозащитников**. Действительно, прослеживается явная диспропорция в действиях ЕС применительно к разным проанализированным странам и внутри них. В докладе признаётся, что в каждой стране деятельность ЕС наталкивается на специфические сложности. Тем не менее, во всех проанализированных странах права правозащитников грубейшим образом нарушаются, поэтому они нуждаются в постоянной поддержке в каждой отдельной стране и во всех странах вместе, даже при всех возможных различиях в ситуации и в политических интересах ЕС и его государств-членов.

Самым наглядным примером диспропорции в действиях ЕС в разных странах является разница в количестве и силе заявлений ЕС о правозащитниках. Так, совокупное количество заявлений ЕС по Гондурасу и Саудовской Аравии за весь изученный четырёхлетний период равно среднегодовому количеству его заявлений по Китаю или России. В заявлениях по Китаю ЕС регулярно требует освобождения правозащитников из-под стражи, чего не делает в заявлениях по Саудовской Аравии. Уровень политической ответственности за политику ЕС в отношении правозащитников также варьируется от страны к стране.



## КОЛИЧЕСТВО ЗАЯВЛЕНИЙ ЕС О ПРАВОЗАЩИТНИКАХ И ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ С ЯНВАРЯ 2014 ГОДА ПО АПРЕЛЬ 2019 ГОДА<sup>108</sup>

Китай	Россия	Бурунди	Гондурас	Саудовская Аравия
46	40*	21	12	8

\* Для сравнения стран между собой приведённая для России цифра не учитывает заявления делегаций ЕС в ОБСЕ и Совете Европы, поскольку они представляют собой региональные форумы, не имеющие аналогов для остальных проанализированных стран. С учётом же таких заявлений ЕС сделал по России в общей сложности не менее 94 заявлений.

В то время как для Китая<sup>109</sup>, России<sup>110</sup> и Гондураса<sup>111</sup> поддержка правозащитников публично признана приоритетом в стратегических документах, регулирующих отношения ЕС с этими странами или их регионами, для Бурунди<sup>112</sup> и Саудовской Аравии<sup>113</sup> это не так. При этом Россия — единственная из проанализированных в докладе стран, для которой, насколько известно Amnesty International, ЕС выработал страновое руководство по правозащитникам. И хотя в каждой стране есть свои специфические сложности и позицию ЕС нужно адаптировать к страновым особенностям, необоснованные диспропорции в реализации обязательств ЕС в лучшем случае могут выглядеть как результат произвола, а в худшем — как политически мотивированные действия. Это может подорвать доверие к политике ЕС в отношении правозащитников и ослабить её на глобальном уровне.

В докладе также обращается внимание на существенную **непоследовательность в действиях ЕС применительно к одной и той же стране**. Высказывания ЕС о правозащитниках часто варьируются в зависимости от уровня, где делается заявление или предпринимаются шаги. Так, применительно к Саудовской Аравии публичная поддержка правозащитников чаще и чётче выражается в СПЧ ООН, чем в органах самого ЕС, а на локальном уровне не делается вообще никаких заявлений в поддержку правозащитников.

Точно так же есть значительная разница между заявлениями ЕС в рамках диалога по правам человека между ЕС и Китаем и совместными заявлениями, сделанными на саммите ЕС–Китай вскоре после того. Высказывания ЕС также отличаются в зависимости от того, делают они Европейской службой внешних связей, Европейской комиссией или государствами-членами, что свидетельствует о необходимости глубже интегрировать тему прав человека в разные политические сферы и на разных уровнях принятия решений. Применительно ко всем пяти странам сохраняется **необходимость в более эффективной координации усилий и разделении ответственности**, особенно между ЕС и его государствами членами.

<sup>108</sup> Как уже говорилось в разделе, посвящённом методике, в настоящем докладе публичным заявлением ЕС считается любое публичное заявление, в котором упоминаются правозащитники, гражданское общество, НКО и (или) ограничительное законодательство, применимое к таким группам, и которое сделано делегацией или представительством ЕС, пресс-секретарём Верховного представителя, самим Верховным представителем от имени ЕС и государств-членов либо делегацией ЕС в СПЧ ООН.

<sup>109</sup> См.: Европейская комиссия, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A strategic outlook* [«Совместное обращение к Европейскому парламенту, Европейскому совету и Совету. ЕС–Китай. Стратегические перспективы»], с. 2. Здесь говорится следующее: «Для оценки качества двусторонних отношений важна способность ЕС и Китая эффективно обсуждать вопросы прав человека. ЕС признаёт, что Китай добился прогресса в области экономических и социальных прав. В то же время в других сферах положение с правами человека в Китае ухудшается, особенно в Синьцзяне и особенно применительно к гражданским и политическим правам, что подтверждают непрекращающиеся репрессии в отношении адвокатов и правозащитников».

<sup>110</sup> «Выступление Верховного Представителя ЕС Могерини на пресс-конференции по завершении заседания Совета ЕС по иностранным делам: выдержки, касающиеся отношений с Россией», 16 апреля 2018 г.,

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_ru/59527/Выступление%20Верховного%20Представителя%20ЕС%20Могерини%20на%20пресс-конференции%20по%20завершении%20заседания%20Совета%20ЕС%20по%20иностранным%20делам:%20выдержки,%20касающиеся%20отношений%20с%20Россией](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/59527/Выступление%20Верховного%20Представителя%20ЕС%20Могерини%20на%20пресс-конференции%20по%20завершении%20заседания%20Совета%20ЕС%20по%20иностранным%20делам:%20выдержки,%20касающиеся%20отношений%20с%20Россией)

<sup>111</sup> См.: Европейская комиссия, *Joint Communication to the European Parliament and the Council: European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future* [«Совместное обращение к Европейскому парламенту и Совету. Европейский союз, Латинская Америка и страны Карибского бассейна: объединим силы для общего будущего»], 16 апреля 2019 г., <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint-communication-to-the-european-parliament-and-the-council-european-union-latin-america-and-the-caribbean-joining-forces-for-a-common-future.pdf>.

<sup>112</sup> Например: Европейская комиссия, *Joint Communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU Partnership* [«Совместное обращение к Европейскому парламенту и Совету по поводу придания нового импульса партнёрству Африка–ЕС»], 4 мая 2017 г., [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http\\_eur-lex.europa.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http_eur-lex.europa.pdf). Несмотря на то что правозащитники упоминаются в заключениях Совета от 16 ноября 2015 г. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16/council-conclusions-on-burundi/>), эта часть носит преимущественно описательный характер, и в ней не говорится в явном виде о приоритете поддержки Евросоюзом бурундийских правозащитников.

<sup>113</sup> Европейская комиссия, соглашение о сотрудничестве между ЕС и Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива.

Участие ЕС также сильно рознится в зависимости от конкретного правозащитника. Так, в России львиная доля внимания в заявлениях ЕС и его государств-членов достаётся резонансным делам, а с правозащитниками за пределами крупных городов ЕС по-прежнему мало взаимодействует. Несколько опрошенных правозащитников отмечали, что то, насколько плотно ЕС занимается правозащитниками, зависит от личного фактора и, по их мнению, меняется при кадровых перестановках внутри представительства ЕС, делегаций его государств-членов и в органах ЕС.

Такие различия указывают на **отсутствие общей стратегии и предсказуемости** в усилиях ЕС, направленных на поддержку правозащитников. Вместо того чтобы быть последовательными внутри каждой страны и между странами, действия ЕС, очевидно, зависят от множества разных, порой произвольных факторов начиная от изменений в отношениях со страной и заканчивая кадровыми перестановками в ЕС.



## ПРИМЕРЫ ФОРМУЛИРОВОК В ЗАЯВЛЕНИЯХ ЕС: КИТАЙ И САУДОВСКАЯ АРАВИЯ

### КИТАЙ, МАЙ 2018 ГОДА

**Заявление пресс-секретаря в связи с недавним вынесением приговора китайскому правозащитнику Таши Вангчуку**

*22 мая 2018 года народный суд средней ступени уезда Юйшу приговорил арестованного в январе 2016 года китайского правозащитника Таши Вангчука к пяти годам лишения свободы по обвинениям в разжигании сепаратизма. При этом не были полностью соблюдены его права на разбирательство без неправомерных задержек и на надлежащую защиту, предусмотренные уголовно-процессуальным кодексом Китая и международно-правовыми обязательствами Китая в области справедливого судопроизводства. Мы ожидаем, что китайские власти будут уважать право всех граждан на свободу выражения мнений, как это закреплено в китайской конституции и в международно-правовых обязательствах Китая, в частности во Всеобщей декларации прав человека. Китай также должен обеспечивать равноправие этнических меньшинств, в том числе в сфере свободы выражения мнений и убеждений, как того требует Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ратифицированная Китаем в 1981 году. Таши Вангчук и остальные арестованные и осуждённые правозащитники и адвокаты, включая Ильхама Тохти, Ван Цюаньчжана, Ли Юйхань, Хуан Ци и Юй Вэньшэна, должны быть немедленно отпущены на свободу.*

### САУДОВСКАЯ АРАВИЯ, ЯНВАРЬ 2018 ГОДА

**Заявление пресс-секретаря в связи с вынесением приговора саудовским правозащитникам**

*25 января специальный уголовный суд в Саудовской Аравии приговорил правозащитников Мохаммеда аль-Отауби и Абдуллу аль-Атави к 14 и 7 годам лишения свободы соответственно. Европейский союз напоминает о своей твёрдой приверженности защите правозащитников во всём мире. Уважая прерогативы саудовских судебных органов, Европейский союз, тем не менее, подчёркивает важность неизменного соблюдения прав человека, в том числе права на справедливый суд. Европейский союз будет внимательно следить за ходом апелляции.*

Другая проблема заключается в том, что действия ЕС носят в основном реактивный характер: чаще всего ЕС отвечает на обострившиеся нарушения прав правозащитников, вместо того чтобы предвосхищать их, и зачастую, **отреагировав, больше не предпринимает никаких дальнейших шагов**. Например, в странах, где ЕС может наблюдать за ходом судебных разбирательств, он редко затем публично высказывается, чтобы выразить обеспокоенность по поводу соблюдения права на справедливый суд или процессуальных гарантий либо привлечь внимание к делу соответствующих правозащитников. Публичные заявления ЕС, как правило, не применяются для того, чтобы попросить

о встрече с представителями властей или о посещении произвольно задержанного правозащитника. Точно так же за помощью в переселении не всегда следуют дальнейшие меры защиты, призванные гарантировать правозащитнику безопасный переезд. Без согласованных дальнейших шагов такие действия выглядят как одноразовые инициативы и недостаточны для достижения эффекта.

Аналогичным образом **недостаточная осведомлённость об определённых действиях ЕС** может снизить их эффект для правозащитников и делает неясным, на какие виды помощи от ЕС могут рассчитывать правозащитники. Например, когда ЕС обсуждает дела индивидуальных правозащитников на встречах за закрытыми дверями, следует оценивать по конкретным критериям, стоит ли предавать гласности этот факт и насколько это поспособствует поддержке правозащитников. На самом деле, когда содержание встреч за закрытыми дверями в Китае и России время от времени предаётся гласности, это повышает прозрачность действий ЕС и привлекает внимание к правозащитникам. Точно так же информирование о встречах ЕС с правозащитниками (с их согласия) способно придать правозащитникам дополнительную легитимность и помочь в борьбе с их стигматизацией.

Кроме того, следует **прилагать больше усилий к тому, чтобы информация о публичных действиях и обязательствах ЕС в отношении правозащитников доносилась до целевой аудитории более стратегически и с ориентиром на результат**. Так, заявления ЕС редко переводятся на национальные языки. Высказывания ЕС не всегда публикуются в популярных социальных сетях, а Руководство ЕС по правозащитникам и информацию о каналах поддержки часто трудно найти.

Одним из главных пробелов здесь является то, что на сайтах представительств ЕС нет контактов координаторов по работе с правозащитниками. Несмотря на то что ещё в 2012 году эта конкретная, легко достижимая мера была внесена в план действий ЕС в области прав человека и демократии<sup>114</sup>, для трёх из пяти проанализированных стран до сих пор нет адреса электронной почты координаторов по работе с правозащитниками или по вопросам прав человека. Это отражает более широкую проблему представительств ЕС. Согласно неформальной оценке, проведённой Международной федерацией за права человека (FIDH) в 2018 году, лишь на 37% из 129 сайтов представительств ЕС имелись контакты координаторов по вопросам прав человека.

	<b>ДОСТУПНОСТЬ ПРАВОЗАЩИТНИКАМ ИНФОРМАЦИИ НА САЙТАХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ЕС<sup>115</sup></b>				
	Бурунди	Китай	Гондурас	Россия	Саудовская Аравия
Выложено Руководство ЕС по правозащитникам	да	нет	нет	нет	нет
Руководство ЕС по правозащитникам переведено на национальный язык	нет	нет	нет	нет	нет
Опубликовано имя координатора по работе с правозащитниками	да	нет	нет	нет	нет
Опубликована контактная информация координатора по работе с правозащитниками	нет	нет	нет	да	да

**Рассогласованность политики** — ещё одно крупное препятствие к содержательному взаимодействию ЕС с правозащитниками в ситуации, когда особая опасность грозит тем, кто защищает права женщин, ЛГБТИ, коренных народов и занимается земельными, территориальными и экологическими вопросами. В силу интерсекционального характера их работы и рисков для максимально эффективного использования Руководства ЕС по правозащитникам необходимо срочно согласовать с ним прочие комплексы мер и документы ЕС (в частности, план действий в области

<sup>114</sup> EU Action Plan on Human Rights and Democracy [«План действий ЕС в области прав человека и демократии»], 2012 г., [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf), п. 18(c).

<sup>115</sup> По состоянию на 22 мая 2019 года.

гендера<sup>116</sup>, руководство по правам ЛГБТИ<sup>117</sup> и заключения Совета по иностранным делам, касающиеся коренных народов<sup>118</sup>).

И наконец, в докладе приведены примеры инновационных и гибких подходов, которые применялись ЕС и его государствами-членами для поддержки правозащитников. Сюда входят тренинги по цифровой безопасности и краудфандингу для правозащитников в России; попытки преодолеть препятствия к наблюдению за судебными процессами в Китае<sup>119</sup>; проактивное использование социальных сетей и прочих платформ для создания благоприятной среды в Гондурасе и России. Подобные шаги имеют огромное значение для исполнения обязательства ЕС «стремиться к принятию проактивной политики в отношении правозащитников»<sup>120</sup>, и они важны, как никогда, в свете растущих вызовов традиционным формам взаимодействия. Тем не менее **инновационные практики, очевидно, не приведены в систему**, чтобы применять их в разных странах. В дальнейшем такой подход, наряду с культивированием положительного опыта (см. врезку), позволит предупредить ригидность и использование лишь традиционных каналов поддержки правозащитников.

#### Положительный опыт ЕС и его государств-членов в области поддержки правозащитников

- Тренинги для правозащитников по цифровой безопасности и краудфандингу, чтобы преодолеть налагаемые ограничения (Россия)
- Поддержание контактов с эмигрировавшими правозащитниками и оказание им поддержки (Бурунди)
- Позитивные публикации о правозащитниках в социальных сетях (Гондурас)
- Использование русскоязычного сайта для противостояния клеветническим кампаниям, ведущимся против правозащитников (Россия)
- Приглашение парламентариев из государств — членов ЕС к наблюдению за судами для повышения осведомлённости о наблюдательной деятельности (Россия)
- Использование консульских и дипломатических визитов государств-членов для общения с правозащитниками в отдалённых районах (Россия, Гондурас)
- Разработка инструкций по выдаче виз для упрощения получения шенгенских виз правозащитниками (Россия)
- Использование многосторонних площадок в ситуациях, когда двусторонние каналы перекрыты — например, ЕС возглавил Комиссию по расследованию событий в Бурунди в СПЧ ООН
- Индивидуальные усилия по интеграции и встраиванию прав человека во все компоненты отношений — см., например, речь комиссара Мальмстром о важности свободы выражения мнений для бизнес-среды в Китае

## 4.2 ДИСКУССИИ ВНУТРИ ЕС

В докладе также обозначены несколько неугасающих споров, о которых упоминали в беседах дипломаты при перечислении сложностей, мешающих действиям ЕС в отношении правозащитников.

Одна из дискуссий касается **сравнения преимуществ конфиденциальной дипломатии и публичных высказываний в поддержку правозащитников**. В некоторых случаях дипломаты отдавали явное предпочтение конфиденциальной дипломатии, настаивая, что публичные высказывания менее эффективны и потенциально вредны для правозащитников. Разумеется, чрезвычайно важно, чтобы ЕС всегда получал согласие на публичные действия от правозащитников и учитывал возможные риски, предпринимая шаги в их поддержку. Тем не менее на основании информации, собранной при подготовке доклада, можно сделать вывод, что этот спор — ложная дихотомия. Идея о том, что конфиденциальная дипломатия сама по себе более эффективна, не находит подтверждения. Действительно, самого заметного эффекта ЕС удавалось добиваться в тех случаях, когда он в рамках целостной стратегии сочетал

<sup>116</sup> Совет ЕС, Gender Action Plan 2015–2020 [«План действий в области гендера на 2015–2020 гг.», 26 октября 2015 г., <https://www.consilium.europa.eu/media/24467/st13201-en15.pdf>].

<sup>117</sup> Совет ЕС, *Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by LGBTI persons* [«Руководство по поощрению и защите всех прав человека ЛГБТИ»], 24 июня 2013 г., <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/137584.pdf>

<sup>118</sup> Совет ЕС, *Council Conclusions on Indigenous Peoples* [«Заключения Совета по коренным народностям»], 15 мая 2017 г., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8814-2017-INIT/en/pdf>.

<sup>119</sup> См. твиттер-аккаунт @tomphillipsin, 14 декабря 2015 г., <https://twitter.com/tomphillipsin/status/676253519322726401>.

<sup>120</sup> См. п. 10 Руководства ЕС по правозащитникам.

разные инструменты как конфиденциального, так и публичного свойства. Все правозащитники подчёркивали огромную важность публичных заявлений ЕС и его государств-членов для поддержки и защиты правозащитной деятельности. К сожалению, остаётся неясным, как ЕС принимает решение, будет его вмешательство публичным или конфиденциальным, и насколько такие решения основываются на чётких критериях и комплексной оценке воздействия и рисков. На самом деле трудно объяснить несоответствия в публичных высказываниях ЕС о саудовских и китайских правозащитниках, поэтому возникает предположение, что ЕС здесь руководствуется не только своими обязательствами в области прав человека, но и иными соображениями.

Другая сложность, которую часто отмечали дипломаты, — **отсутствие единства среди государств — членов ЕС**, которое способно завести в тупик действия ЕС в поддержку правозащитников. В этом докладе приводятся примеры того, как отсутствие единства ограничивало ЕС в выборе инструментов в поддержку правозащитников и приводило к непоследовательности на разных уровнях принятия мер и решений. Вместе с тем, в докладе отмечаются и креативные подходы, которые были выработаны в ответ на такие вызовы. Хотя разногласия между государствами-членами составляют большую проблему для отношений ЕС с Россией и Китаем<sup>121</sup>, до сих пор это не парализовывало деятельность ЕС в поддержку правозащитников. Как показывают такие примеры, благодаря тому, что внутри ЕС можно применять разные инструменты и задействовать разные уровни, сложность его структур оставляет пространство для манёвра и возможность для ещё более содержательных и стратегических шагов в поддержку правозащитников.

Например, отсутствие локальных заявлений о правозащитниках со стороны представительства ЕС в Москве компенсировалось заявлениями пресс-секретаря Верховного представителя / Заместителя председателя Еврокомиссии, эпизодическими заявлениями отдельных государств — членов ЕС и публикациями представительства ЕС в его аккаунтах в социальных сетях. У ЕС и его государств-членов есть обширное поле для дальнейших размышлений над тем, как пользоваться этими гибкими возможностями для поддержки правозащитников. В зависимости от контекста ЕС может применять такие подходы по одному или в сочетании. Когда ЕС выражает свою позицию коллективно, ни одно государство-член не несёт всей полноты ответственности и роль каждой конкретной страны размыта, что снижает риск дипломатических последствий для отдельного государства-члена. При этом двусторонние взаимодействия и шаги, предпринимаемые отдельными государствами-членами, могут дополнять подобное коллективное выражение ЕС своей позиции. Кроме того, Верховный представитель / Заместитель председателя и её пресс-секретарь могут использовать свою (хотя и ограниченную) автономию, чтобы прилагать усилия к соблюдению Евросоюзом его обязательств по поддержке и защите правозащитников. И наконец, европейские официальные должностные лица могут стратегически использовать социальные сети, колонки и интервью для СМИ, чтобы выражать правозащитникам свою поддержку.

Таким образом, подобное сочетание разных позиций и шагов позволяет ЕС стратегически поддерживать правозащитников даже при отсутствии в ЕС единства по вопросам прав человека в некоторых ситуациях. Безусловно, действия ЕС более эффективны, когда они едины, последовательны и сопровождаются действиями отдельных его членов. Использование определённых каналов — не самоцель, но они полезны как стратегическая альтернатива, когда достижение единства внутри ЕС становится невозможным.

Некоторые дипломаты считают **отсутствие официального диалога и натянутые отношения** с третьей страной большим препятствием к осуществлению политики ЕС в отношении правозащитников. Так, приведение в действие статьи 96 Котонусского соглашения в Бурунди и, как следствие, прекращение диалога, по мнению дипломатов, сузило возможности для действий ЕС в поддержку правозащитников. Аналогично в случае с Саудовской Аравией дипломаты называют приоритетом налаживание структурированного диалога по правам человека для работы над ситуацией с правозащитниками.

Хотя благодаря диалогам по правам человека и регулярным дипломатическим обменам мнениями появляется важное, специально выделенное пространство для обсуждения положения правозащитников, как видно из доклада, подобные официальные каналы не обязательно являются главным направлением во взаимодействиях ЕС по правам человека и вопросам, касающимся правозащитников. Как показывает пример России, приостановка в 2014 году постоянных диалогов ЕС–Россия, в том числе консультаций по правам человека, проводившихся дважды в год, не помешала ЕС поддерживать правозащитников по другим своим официальным и неофициальным каналам: обсуждать дела правозащитников на встречах высокого уровня, выпускать заявления, наблюдать за судебными процессами, а также применять менее официальные каналы, например делать публикации в социальных сетях и прилагать прочие усилия, чтобы противостоять кампаниям клеветы в адрес правозащитников. Кроме того, если эффективность и польза диалога по правам человека между ЕС и Китаем вызывала у гражданского общества сомнения<sup>122</sup>, то вне диалога ЕС много раз резко выражал свою позицию по правозащитникам, что также заставляет задуматься, является ли формальный диалог необходимым условием взаимодействия по правам человека и вопросам, касающимся правозащитников.

<sup>121</sup> Рейтер, "Greece blocks EU statement on China human rights at UN".

<sup>122</sup> Amnesty International и др. НКО, "Re: The EU, China and Human Rights" [«О ЕС, Китае и правах человека»] (13 марта 2019 г.), "Re: 2018 EU-China Summit" [«О предстоящем саммите ЕС-Китай»], "Re: EU-China summit" [«О саммите ЕС-Китай»] (22 мая 2017 г.).

# РЕКОМЕНДАЦИИ

Исследование, проведённое при подготовке этого доклада<sup>123</sup>, показало, что у ЕС и его государств-членов накоплен положительный опыт, который можно применять для наращивания поддержки и защиты правозащитников по всему миру. Тем не менее системные сложности и внутренние разногласия мешают ЕС и его государствам-членам полностью реализовывать свой потенциал для осуществления согласованной политики в отношении правозащитников.

Остаются пробелы в исполнении Евросоюзом своих обязательств, а существующие политические механизмы не отвечают текущим вызовам. Доклад показывает, что необходимо продолжать работать над внедрением различных мер, инструментов и документов из арсенала ЕС, исходя из более широкого, стратегического представления о том, как предоставлять помощь и защиту правозащитникам.

**Единственный способ для ЕС и его государств-членов противостоять стремительно меняющимся вызовам, с которыми сталкиваются сейчас правозащитники, — это действовать стратегически, более заметно, инновационно и ориентироваться на результат в своих шагах по защите правозащитников и продвижению их важнейшей работы.**

Для этого ЕС требуется выработать глобальную стратегию реагирования на разрастающиеся проблемы, которые встают перед правозащитниками по всему миру. Кроме того, ЕС нужно продвигать эту стратегию наряду с индивидуальными страновыми стратегиями, учитывающими специфику каждой конкретной третьей страны<sup>124</sup>.

Такой двухфакторный подход позволит согласовать отдельные действия ЕС с общими целями в области поддержки и защиты правозащитников и многое сделать для устранения основных недостатков в политике ЕС. Для этого потребуются:

- стратегически подходить к интеграции вопросов, касающихся правозащитников, в разные политические сферы, более качественно прорабатывать разные возможные сценарии и развивать способность реагировать на кризисы в области прав человека;
- обеспечивать осведомлённость о действиях ЕС и его государств-членов в поддержку правозащитников и делать их более прозрачными, предсказуемыми и, самое главное, эффективными;

<sup>123</sup> В основу рекомендаций положено исследование, проведённое при подготовке доклада, а также большой корпус постоянных рекомендаций Amnesty International и других НКО касательно реализации Руководства ЕС по правозащитникам. См. рекомендации Amnesty International по правозащитникам для Эстонии, Болгарии и Австрии, председательствовавших в ЕС, 29 мая 2017 г., [https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Letter\\_trio\\_of\\_presidencies\\_on\\_HRD\\_recommendations\\_Estonia.pdf](https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Letter_trio_of_presidencies_on_HRD_recommendations_Estonia.pdf); Amnesty International и другие НКО, "Joint Public Statement, Intensifying the European Union's support to human rights defenders: Civil society proposals for the new EU Action Plan on Human Rights and Democracy" [«Совместное заявление. Усиление поддержки правозащитников Евросоюзом. Предложения гражданского общества к новому Плану действий ЕС в области прав человека и демократии»], 12 декабря 2014 г., [https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Intensifying\\_the\\_European\\_Union\\_support\\_to\\_human\\_rights\\_defenders.pdf](https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Intensifying_the_European_Union_support_to_human_rights_defenders.pdf); Amnesty International и другие НКО, "Joint statement on the EU Conclusions on the 10<sup>th</sup> anniversary of the Guidelines on human rights defenders" [«Совместное заявление о заключениях ЕС по случаю 10-й годовщины принятия руководства по правозащитникам»], 13 июля 2014 г., [https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/030714\\_JOINT\\_STATEMENT\\_ON\\_THE\\_EU\\_CONCLUSIONS\\_ON\\_THE\\_10TH\\_ANNIVERSARY\\_OF\\_GUIDELINES\\_ON\\_HRDs\\_joint\\_public\\_statement.pdf](https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/030714_JOINT_STATEMENT_ON_THE_EU_CONCLUSIONS_ON_THE_10TH_ANNIVERSARY_OF_GUIDELINES_ON_HRDs_joint_public_statement.pdf); Amnesty International, "Ten years on: the EU must reinforce its action on human rights defenders" [«10 лет спустя: ЕС должен предпринимать более активные шаги для помощи правозащитникам»], 13 июня 2014 г., [https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/B1587\\_HRD\\_Guidelines\\_anniversary.pdf](https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/B1587_HRD_Guidelines_anniversary.pdf).

<sup>124</sup> См., например, страновые стратегии ЕС в отношении правозащитников в Афганистане: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170115\\_final\\_eu\\_local\\_strategy\\_for\\_hrds\\_in\\_afghanistan.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170115_final_eu_local_strategy_for_hrds_in_afghanistan.pdf); Непале: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110110\\_053euguidelinesonhrdnepal\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110110_053euguidelinesonhrdnepal_en.pdf); Турции: [https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/EU\\_local\\_strategy\\_on\\_HRD\\_draft\\_07012011\\_L-EN.pdf](https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/EU_local_strategy_on_HRD_draft_07012011_L-EN.pdf).



- систематизировать положительный опыт и культивировать инновации и гибкость в работе с правозащитниками в ситуации стремительно меняющихся вызовов.

Ниже приведены рекомендации по выработке проактивной политики в отношении правозащитников в духе Руководства ЕС по правозащитникам. Они разделены на две группы:

- усовершенствование существующей деятельности ЕС в области поддержки и защиты правозащитников;
- применение новых, более гибких и инновационных методов для поддержки и защиты правозащитников.

## 5.1 УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС

### НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ ЕС И ЕГО ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ СЛЕДУЕТ:

- ежегодно публиковать заключения Совета ЕС по иностранным делам касательно деятельности ЕС, направленной на поощрение и защиту правозащитников во внешней политике. Такими заключениями Совет продемонстрирует политическую поддержку правозащитников на самом высоком уровне ЕС и представит стратегическое видение того, как ЕС и его государства-члены будут поддерживать правозащитников по всему миру в свете растущих сложностей в их работе;
- принимать меры к тому, чтобы Совет ЕС по иностранным делам систематически изучал положение правозащитников, обсуждая и публикуя заключения о ситуации в третьих странах и включая вопросы о положении правозащитников в страновые и региональные стратегии;
- предупреждать возможные разногласия между государствами — членами ЕС по вопросам прав человека и тем самым улучшать коллективные действия, касающиеся правозащитников:
  - продумать реакцию на попытки третьих стран внести раздор в усилия ЕС и его государств-членов, касающиеся соблюдения прав человека и правозащитников;
  - разработать стратегии того, как использовать расхождения между государствами-членами, чтобы добиваться эффекта за счёт комбинации двусторонних и коллективных действий и позиций;
  - прикладывать усилия к тому, чтобы действия и позиции ЕС и его государств-членов дополняли друг друга и чтобы государства-члены повторяли в своих действиях и позициях коллективно согласованные на уровне ЕС инициативы;
- создавать рабочие механизмы для практической интеграции темы прав человека и правозащитников. Наладить постоянные связи между европейскими институтами и между ЕС и государствами-членами вплоть до самого высокого политического уровня, чтобы интегрировать аспект прав человека и правозащитников в политику по всем третьим странам. Параллельно с этим рабочая группа по правам человека при Совете ЕС (СОНОМ) должна пересмотреть свою работу по интеграции этой темы во внешнюю политику ЕС в связи с меняющимися глобальными вызовами, делая акцент на поощрении и защите правозащитников;
- влиять на положение правозащитников через многосторонние каналы по правам человека: среди прочего, использовать для этого рекомендации универсального периодического обзора ООН, требовать ратификации основных соглашений в области прав человека и частично переносить взаимодействие по вопросам прав человека на региональный и многосторонний уровень, дополняя тем самым двустороннее взаимодействие, когда страновые каналы перекрыты.

### НА УРОВНЕ ТРЕТЬИХ СТРАН ЕС И ЕГО ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ СЛЕДУЕТ:

- разработать ориентированные на результат страновые стратегии по действиям ЕС в отношении правозащитников, адаптируя действия ЕС к ситуации в конкретных странах. Среди прочего, такие стратегии должны:
  - поощрять и защищать индивидуальных правозащитников;
  - обеспечивать безопасную и благоприятную обстановку в целом;
  - учитывать вопросы в области прав человека, поднимаемые правозащитниками;
- регулярно оценивать влияние действий ЕС в поддержку правозащитников по чётко определённым критериям, таким как осведомлённость о них, их эффект и мнение правозащитников;

- согласовать все внешнеполитические действия ЕС в третьих странах с деятельностью ЕС по защите правозащитников и продвижению их деятельности. Текущая деятельность ЕС, касающаяся правозащитников, должна пронизывать все сферы внешней политики ЕС в третьих странах, такие как помощь развитию, поддержка судебной системы и реформирование правоохранительных и судебных органов, миссии по наблюдению за выборами, диалоги по правовым вопросам. Помощь ЕС национальным правозащитным учреждениям и национальным механизмам по работе с правозащитниками должна сопровождаться постоянным критическим взаимодействием с властями третьих стран.

## **В КЛЮЧЕВЫХ ОБЛАСТЯХ, ВЫЗЫВАЮЩИХ БЕСПОКОЙСТВО:**

- нарастить усилия ЕС и его государств-членов по наблюдению за судебными процессами<sup>125</sup>:
  - после посещения судебных процессов систематически предпринимать стратегически обусловленные дальнейшие шаги — сообщать о недопущении в зал суда или о результатах наблюдения в публичных заявлениях, в политических диалогах и при принятии прочих мер;
  - повышать общую осведомлённость о наблюдении ЕС и его государств-членов за судебными процессами и о его результатах;
  - при невозможности наблюдения предпринимать альтернативные шаги в поддержку обвиняемых правозащитников.
- систематизировать реакцию ЕС и его государств-членов на принятие законов, которые неправомерно ограничивают деятельность правозащитников. Для этого необходимы чёткие инструкции для всех сотрудников ЕС и его государств-членов по выявлению ключевых проблем, касающихся прав человека, в законодательстве об НКО и гражданском обществе и по содержательному диалогу с третьими странами в ответ на принятие подобных норм. ЕС и его государства-члены должны выделять достаточные ресурсы на глубокий юридический анализ практических последствий принятия ограничительных законов в третьих странах;
- в соответствии со Стратегическими рамками ЕС в области прав человека и демократии 2012 года выработать конкретные процедуры и стратегию реагирования Евросоюза и его государств-членов на ситуации, когда правозащитников преследуют за взаимодействие с ЕС;
- включить обязательства ЕС и его государств-членов перед правозащитниками в должностные инструкции работников Европейской службы внешних связей, представительств и делегаций ЕС, представительств государств-членов, сопроводив это мониторингом и оценкой деятельности в поддержку правозащитников. Внедрять системный подход к работе, касающейся правозащитников, избегая зависимости от персонала и стремясь свести влияние ротации кадров к минимуму;
- разработать процедуру комплексного анализа деятельности ЕС в отношении правозащитников, который стимулировал бы её и позволял сбалансировать потенциальный эффект и риски для правозащитников. Такой анализ призван предупредить неправомерное блокирование мер и аргументы типа «не навреди» при обсуждении возможного негативного влияния шагов ЕС в отношении правозащитников и (или) отрицательных последствий для отношений ЕС с третьей страной.

## **ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КОММУНИКАЦИЯМ И ПОВЫШЕНИЮ ОСВЕДОМЛЁННОСТИ:**

### **ЕС и его государствам-членам следует:**

- выработать глобальную стратегию коммуникаций с общественностью по вопросам, касающимся правозащитников, с конкретными инструкциями и критериями, которые описывают:
  - основные элементы содержания, включая использование термина «правозащитник», конкретных имён, а также рекомендации ЕС по индивидуальным делам и положению с правами человека в третьей стране;
  - уровень, на котором выпускаются заявления: локальный уровень, пресс-секретарь, Верховный представитель / Заместитель председателя, участие стран-единомышленниц, региональных и международных организаций;
  - последовательность и согласованность в заявлениях по данной третьей стране и по всем третьим странам без попыток свести всё к наименьшему общему знаменателю;
  - координацию заявлений на локальном уровне; на уровне штаб-квартиры; на многостороннем уровне; между ЕС и государствами членами; между ЕС, государствами-

<sup>125</sup> Amnesty International, «Руководство по справедливому судопроизводству. Второе издание» (индекс: POL 30/002/2014), 9 апреля 2014 г., <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/pol300022014ru.pdf>

членами и региональными и международными организациями и странами-единомышленниками;

- шаги, направленные на повышение вероятности того, что заявление достигнет целевой аудитории и возымеет желаемый эффект, включая надлежащее распространение заявлений и перевод их на соответствующие языки;
- повысить осведомлённость и доступность информации об обязательствах ЕС перед правозащитниками и каналах их поддержки: выложить на сайтах представительств ЕС Руководство ЕС по правозащитникам с переводом на соответствующие языки, а также контактную информацию координаторов по работе с правозащитниками или по вопросам прав человека;
- продумать стратегически, как целенаправленными действиями в социальных медиа увеличить осведомлённость о правозащитниках и действиях ЕС в их поддержку, и обеспечить для этого надлежащие возможности.

## 5.2 ПРИМЕНЕНИЕ НОВЫХ МЕТОДОВ

Amnesty International также призывает ЕС и его государства-члены выработать амбициозный, инновационный подход к защите правозащитников и продвижению их деятельности на основе Руководства ЕС по правозащитникам и накопленного положительного опыта.

### НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ ЕС И ЕГО ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ СЛЕДУЕТ:

- на многосторонних площадках противостоять реакционному наступлению на международно-правовые стандарты в области прав человека и попыткам их ослабить (вплоть до оспаривания самого определения правозащитника): подчёркивать всеобщность, неделимость и взаимосвязанность прав человека, вступать в альянс со странами-единомышленниками;
- публично подтверждать поддержку правозащитников во внутренней и внешней политике ЕС и в совместных заявлениях ЕС с третьими странами<sup>126</sup>. ЕС следует в явном виде признавать легитимность правозащитников, поддерживать их деятельность и отмечать их вклад в продвижение прав человека.

### НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ И УРОВНЕ ТРЕТЬИХ СТРАН:

- расширять консультации с правозащитниками не только на локальном уровне в третьих странах, но и на высоком политическом уровне в географических рабочих группах Европейского совета, в Комитете по политике и безопасности и Совете по иностранным делам;
- искать каналы для содержательных действий ЕС даже тогда, когда официальные каналы для диалога закрыты;
- назначить в Европейской службе внешних связей ответственное лицо, которое будет собирать информацию о положительном опыте, распространять его, культивировать инновации в работе, касающейся правозащитников и прав человека в целом, внутри службы, среди представительств и делегаций ЕС и государств-членов.

### НА УРОВНЕ ТРЕТЬИХ СТРАН:

- распространять положительный опыт непосредственного взаимодействия с правозащитниками в регионах через консульства и посещение проектов развития. Изучать, как добиться от этих и других инициатив максимального эффекта, в том числе за счёт информирования о деятельности правозащитников в отдалённых районах или наблюдения за судами;
- искать альтернативные варианты для продвижения прав человека и правозащитной деятельности в третьих странах, в том числе через культурные мероприятия, движения, соцсети и вручение премий — те инициативы, которые повышают легитимность правозащитников и привлекают внимание к ним и действиям ЕС в их поддержку.

### В КЛЮЧЕВЫХ ОБЛАСТЯХ, ВЫЗЫВАЮЩИХ БЕСПОКОЙСТВО:

- разработать конкретную стратегию для изменения положения правозащитников, занимающихся интерсекциональными проблемами и сталкивающимися в результате этого со специфическими вызовами и рисками. Сюда входят правозащитницы, защитники прав женщин, ЛГБТИ, коренных народов, земельных,

<sup>126</sup> См., например: "Mexico and the European Union reaffirm their commitment to human rights" [«Мексика и Европейский союз подтвердили приверженность правам человека»], 26 октября 2018 г., [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52888/mexico-and-european-union-reaffirm-their-commitment-human-rights\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52888/mexico-and-european-union-reaffirm-their-commitment-human-rights_en). В совместном пресс-релизе, в частности, говорится: «ЕС и Мексика резко осуждают все акты агрессии в отношении правозащитников и журналистов. Обе стороны подчёркивают свою твёрдую приверженность борьбе с нависшими над ними угрозами и обеспечению им полной независимости в работе. В связи с этим ЕС и Мексика признают всю важность того, чтобы механизмы по защите правозащитников, журналистов и прочих уязвимых лиц, были полностью обеспечены необходимыми ресурсами, действовали эффективно и надёжно».

территориальных и экологических прав, а также правозащитники, занимающиеся вопросами бизнеса и прав человека. Для достижения значимого результата в случае таких правозащитников Руководство ЕС по правозащитникам должно быть связано с комплексами мер ЕС по правам женщин, ЛГБТИ, коренных народов, по проблемам бизнеса и прав человека, а также с прочими комплексами мер, касающимися особо преследуемых групп;

- усилить меры реагирования ЕС в отношении правозащитников, действующих в ситуациях кризиса в области прав человека и конфликтов:
  - разработать стратегии, позволяющие определить, являются ли нападения на правозащитников признаками надвигающегося широкого кризиса;
  - адаптировать поддержку правозащитников к их меняющимся потребностям в странах, находящихся в состоянии кризиса или конфликта;
  - нарастить возможности ЕС и его государств-членов обеспечивать защиту в таких ситуациях и своевременно принимать большое количество правозащитников, нуждающихся в переселении;
  - обеспечивать возможности для устойчивой политической, финансовой и иной поддержки правозащитников и гражданского общества в условиях затяжного кризиса;
- разработать конкретные стратегии по защите и поддержке правозащитников, живущих в эмиграции (диаспоре) из-за кризиса в области прав человека или конфликтов, в том числе принимать меры в связи с угрозами правозащитникам и их родственникам, принадлежащим к европейским диаспорам;
- приложить все усилия к тому, чтобы ЕС и его государства-члены были готовы устранять риски, грозящие правозащитникам с двойным гражданством и (или) правозащитникам, которые могут быть высланы;
- выделить ресурсы на борьбу с дезинформацией и кампаниями клеветы в отношении правозащитников в интернете и за его пределами. Сюда входит создание специальных онлайн-платформ, а также выработка стратегий в социальных сетях и прочих коммуникационных стратегий, призванных разоблачать дезинформацию и в положительном ключе рассказывать о важности правозащитников;
- нарастить способность ЕС противостоять целенаправленной цифровой слежке, как минимум обеспечив персонал ЕС современными и безопасными каналами связи с правозащитниками и организовывая регулярные тренинги по цифровой безопасности.