РОЛЬ СОВЕТА ЕВРОПЫ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА НЕПОДКОНТРОЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Степан ПОПОВСКИЙ
Студент докторантуры, Докторская школа Экономических и Правовых наук в Государственном Университете Молдовы
ORCID: 0009-0006-6808-1080
eff.justice@gmail.com

Аннотация: *В данной статье рассматривается роль Европейской Конвенции по Правам Человека и основным свободам (ЕКПЧ) как инструмента, подразумевающего неформализованное обязательство Совета Европы (СЕ) по защите прав человека на территориях государств-членов, находящихся вне контроля правительств. Предлагается модель создания ad hoc судебного органа как проявление коллективной ответственности СЕ за соблюдение прав, гарантированных ЕКПЧ, с дополнением в виде механизмов экономического давления и международной координации. Анализ основывается на историко-правовом толковании ЕКПЧ, прецедентах Европейского суда по правам человека, опыте Боснии и Герцеговины, а также эмпирических данных, собранных в рамках «чрезвычайной судебной инициативы» 2023 года. Сравнительный анализ с ситуацией в Косово и Боснии и Герцеговине подчеркивает применимость данной модели, несмотря на такие ограничения, как недостаток политической воли и финансирования. В статье делается вывод, что ad hoc суды, подкреплённые санкциями и международным мониторингом, представляют собой эффективный путь к восстановлению суверенитета и демократических ценностей.*
Ключевые слова*: права человека, территории вне контроля правительства, ad hoc суды, позитивные обязательства, суверенитет.*

THE ROLE OF THE COUNCIL OF EUROPE IN PROTECTING HUMAN RIGHTS IN NON-GOVERNMENT CONTROLLED TERRITORIES

Abstract*: This article examines the role of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) as an instrument implying an unformalized obligation of the Council of Europe (CoE) to protect human rights in the uncontrolled territories of member states. An ad hoc judicial body model is proposed as a manifestation of the CoE's collective responsibility for observing rights guaranteed by the ECHR, supplemented by economic pressure mechanisms and international coordination. The analysis relies on the historical and legal interpretation of the ECHR, ECtHR precedents, the experience of Bosnia and Herzegovina, and empirical data from the "extraordinary judicial initiative" of 2023. A comparative analysis with Kosovo and Bosnia and Herzegovina emphasizes the model's applicability, despite limitations such as political will and funding. The article concludes that ad hoc courts, reinforced by sanctions and monitoring, represent an effective path to restoring sovereignty and democratic values.*
Keywords: *human rights, non-government controlled territories, ad hoc courts, positive obligations, sovereignty.*

ROLUL CONSILIULUI EUROPEI ÎN PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI ÎN TERITORIILE NECONTROLATE DE GUVERNE

Rezumat: *Acest articol analizează rolul Convenției Europene a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO) ca instrument ce implică o obligație neformalizată a Consiliului Europei (CoE) de a proteja drepturile omului în teritoriile necontrolate de statele membre. Este propus un model de instanță judecătorească ad hoc ca expresie a responsabilității colective a CoE pentru respectarea drepturilor garantate de CEDO, completat de mecanisme de presiune economică și coordonare internațională. Analiza se bazează pe interpretarea istorică și juridică a CEDO, pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, pe experiența Bosniei și Herțegovinei, precum și pe date empirice rezultate din „inițiativa judiciară extraordinară" din 2023. O analiză comparativă cu Kosovo și Bosnia și Herțegovina subliniază aplicabilitatea modelului, în ciuda unor limitări precum lipsa voinței politice sau a finanțării. Articolul concluzionează că instanțele ad hoc, susținute prin sancțiuni și mecanisme de monitorizare, reprezintă o cale eficientă pentru restabilirea suveranității și a valorilor democratice.*
Cuvinte-cheie: *drepturile omului, teritorii necontrolate de guvern, instanțe ad hoc, obligații pozitive, suveranitate.*

Введение. Современные вооружённые конфликты, такие как распад Югославии, аннексия Крыма Российской Федерацией или сепаратистские движения на Северном Кипре, в Приднестровье, Нагорном Карабахе, Осетии и Абхазии и другие, представляют значительный вызов для государств, пораженных конфликтом. Эти ситуации ставят вопрос о том, как обеспечить защиту прав человека на территориях, где государства утратили фактический контроль. В соответствии с международным правом ответственность за соблюдение прав человека возлагается на национальные правительства, однако в условиях оккупации или сепаратизма их возможности оказываются ограниченными, что требует поиска коллективных решений, находящихся за гранью возможностей отдельного государства. Исторически идея коллективной защиты прав человека зародилась в послевоенной Европе. Пьер-Анри Тейтген в своём докладе 1949 года перед Консультативной ассамблеей СЕ подчёркивал необходимость создания наднациональных механизмов для обеспечения прав человека как общих ценностей государств-членов [1]. Этот подход остаётся актуальным в контексте современных конфликтов, где утрата контроля над территориями подчёркивает важность коллективной защиты прав человека. Настоящая статья выдвигает гипотезу, согласно которой ЕКПЧ подразумевает неформализованное обязательство СЕ активно вмешиваться в такие ситуации через создание *ad hoc* судебных органов и механизмов экономического давления, координируемых с международными партнёрами.

Материал и методы: Исследование построено на совмещении историко-правового, доктринального, сравнительно-правового, эмпирико-прикладного и экспериментального методов. Каждый из них задействован для выявления, осмысления и проверки гипотезы о неформализованной обязанности Совета Европы обеспечивать защиту прав человека на неподконтрольных территориях.

Историко-правовой метод позволяет реконструировать оригинальный замысел авторов ЕКПЧ как механизма коллективной защиты. Центральное значение имеет доклад Пьера-Анри Тейтгена 1949 года, в котором предлагалась модель европейского наднационального правосудия в условиях угрозы правам человека со стороны не только отдельных государств, но и политических режимов, не признающих демократические ценности. Этот подход даёт основание толковать статью 1 ЕКПЧ как не только обязывающую государства, но и предполагающую ответственность всей системы СЕ. Сравнительно-правовой анализ сосредоточен на опыте *ad hoc* институтов в Боснии и Герцеговине (Палата по правам человека, 1996–2003 гг.) и Косово (Панель по правам человека при UNMIK, затем EULEX Human Rights Review Panel). Их структура, основания юрисдикции, механизм назначения и финансирования используются для выделения воспроизводимых параметров модели.

Доктринальный метод используется для обобщения научных и правовых позиций по позитивным обязательствам государств в условиях отсутствия эффективного контроля (напр., *Al-Skeini v. the UK*; *Ilaşcu v. Moldova and Russia*; *Mozer v. Moldova and Russia*), а также в анализе Доктринальной литературы: Мовбрей, Летсас, Шабас, Чалы и др.

Ключевым элементом методологии стал метод эксперимента, реализованный через «экстраординарную судебную инициативу» в 2023 году. Целью инициативы была проверка утверждения Правительства Республики Молдова по приднестровским делам в ЕСПЧ о том, что лица из Приднестровья не обращаются в судебные инстанции Молдовы. Гипотеза состояла В том, что отсутствие процедур обращения и дискриминация по языковому и территориальному признаку препятствуют доступу к правосудию. Эксперимент включал 9 дел: (1) защиту прав истцов в приднестровских судах как единственно доступном средстве

правовой защиты; (2) анализ процессуального законодательства Молдовы на предмет процедур обращения; (3) разработку типового экстраординарного иска, основанного на процедуре ЕСПЧ, с требованием признания нарушений прав, гарантированных ЕКПЧ, и компенсации морального вреда; (4) подготовку текстов для обжалования судебных решений; (5 представление результатов в ЕСПЧ как доказательств неисполнения Молдовой позитивных обязательств по принятию юридических мер (статья 1 ЕКПЧ). Результаты эксперимента подтвердили гипотезу: суд вернул все 9 исков из-за непредставления документов на румынском языке, что указывает на отсутствие адаптированных процедур для жителей Приднестровья и дискриминацию по языковому и территориальному признаку.

Результаты и обсуждение:

1. Теоретическая основа: ЕКПЧ как коллективный механизм

ЕКПЧ, принятая 4 ноября 1950 года, изначально задумывалась как инструмент коллективной защиты прав человека и демократических ценностей в послевоенной Европе. Преамбула Конвенции подчёркивает «общее понимание» прав и свобод и их «коллективное обеспечение» [2, с. 2]. Как отмечает Малькольм Н. Шоу в своем фундаментальном труде "Международное право", это отражает стремление выйти за рамки индивидуальной ответственности государств и заложить основы для совместных действий [3, с. 314]. Пьер-Анри Тейтген, один из ключевых авторов Конвенции, подчёркивал важность наднациональных органов, таких как ЕСПЧ, для контроля за выполнением обязательств государств [1]. Его идея о том, что нарушение прав в одном государстве угрожает ценностям всех, нашла отражение в концепции «живого инструмента», сформулированной ЕСПЧ в деле *Tyrer v. United Kingdom* (1978) [4, § 31]. Этот подход позволяет адаптировать ЕКПЧ к новым вызовам. К таким вызовам следует отнести утрату контроля над территориями, поскольку с утратой правительством контроля над частью территории ЕКПЧ не прекращает свои гарантии для лиц, находящихся на такой территории. В развитии такого подхода Эмманюэль Деко указывает на необходимость применения гибких механизмов СЕ, таких как временные судебные органы, для защиты прав в зонах с оспариваемым суверенитетом, что соответствует духу Конвенции [5, с. 188-189]. Уильям А. Шабас подтверждает, что государства сохраняют позитивные обязательства по защите прав, даже если утратили фактический контроль, при наличии эффективного влияния, как установлено в делах, связанных с Приднестровьем и Северным Кипром [6, с. 23, 489].

2. Юридическая основа: Позитивные обязательства и юрисдикция

Согласно статье 1 ЕКПЧ, государства обязаны «обеспечивать каждому, находящемуся под их юрисдикцией», права и свободы, закреплённые в Конвенции [2, с. 2]. ЕСПЧ в деле *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* (2004) установил, что утрата контроля над территорией, как в случае с Приднестровьем, не освобождает государство от позитивных обязательств [7, § 331–333]. Суд подчеркнул, что такие обязательства включают дипломатические, юридические и иные меры для защиты граждан, даже если фактический контроль отсутствует. Этот подход перекликается с идеями Пьера-Анри Тейтгена о коллективной ответственности, где Совет Европы (СЕ) может дополнять усилия государств через наднациональные механизмы, такие как *ad hoc* суды. Прецедент *Al-Skeini v. United Kingdom* (2011) расширил понимание юрисдикции, показав, что она может существовать вне фактического контроля, если государство сохраняет влияние [8, § 130–137]. Этот принцип применим к СЕ: его роль может быть расширена на создание механизмов защиты прав в зонах, где государства не обладают эффективным контролем. Межамериканский суд по правам человека в деле *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (1988) также подчёркивал обязанность международных органов

содействовать государствам в выполнении позитивных обязательств, что укрепляет аргумент о коллективной ответственности СЕ [9]. Таким образом, можно заключить: согласно «букве» Конвенции (статье 1 ЕКПЧ) принцип коллективной защиты предполагает, с одной стороны, обязательства государства, включая позитивные обязательства на неподконтрольной территории, обеспечить каждому, находящему под его юрисдикцией, права и свободы, а, согласно «духу» Конвенции (преамбула ЕКЧП) — предполагает коллективное обязательство обеспечить всеобщее и эффективное осуществление провозглашённых прав. Выразителем коллективной воли является СЕ.

3. Институциональная основа: Полномочия Совета Европы

Устав Совета Европы (1949) в статье 3 обязывает государства-члены соблюдать права человека, предоставляя Комитету министров полномочия принимать меры в случае нарушений [10, с. 2]. Пример исключения России из СЕ в 2022 году демонстрирует способность организации реагировать на серьёзные вызовы [11]. Статья 46 ЕКПЧ возлагает на Комитет министров обязанность контролировать исполнение решений ЕСПЧ, что может быть расширено на мониторинг решений *ad hoc* судов [12, с. 3]. Исторический прецедент Дейтонских соглашений (1995), в рамках которых была создана Палата по правам человека в Боснии и Герцеговине (БиГ), иллюстрирует возможность учреждения подобных органов при поддержке международных структур, включая СЕ [13]. Рудольф Бернхардт отмечает, что такие механизмы доказали свою эффективность в условиях утраты контроля [14, с. 50]. Идея Тейтгена о коллективной ответственности, изложенная в его докладе 1949 года, нашла отражение в институциональных механизмах СЕ. Расширение полномочий Комитета министров на создание и надзор за *ad hoc* судами могло бы стать логичным шагом в развитии этой роли.

4. Сравнительный анализ регионов

Для обоснования модели *ad hoc* суда в Приднестровье проведём сравнительный анализ с Боснией и Герцеговиной (БиГ) и Косово, где утрата контроля над территорией произошла в результате внутренних конфликтов государства без прямого физического контроля оккупирующего государства.

Босния и Герцеговина

Гражданская война в БиГ (1992–1995) привела к утрате контроля центральных властей над территорией Республики Сербской. Дейтонские соглашения 1995 года, принятые при посредничестве ООН и ЕС, восстановили де-юре суверенитет БиГ [13]. Как и в случае с Приднестровьем, утрата контроля была обусловлена внутренним конфликтом, а не прямой оккупацией. Позитивные обязательства по ЕКПЧ подтверждены в деле *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (2009), где ЕСПЧ подчеркнул ответственность государства за обеспечение прав всех граждан [15, § 43–46]. Палата по правам человека в БиГ (1995–2003), созданная под эгидой Совета Европы (СЕ) и ООН, рассмотрела около 15 000 жалоб. По данным Yeager (2004), 80% решений (примерно 6 000 дел) были исполнены благодаря работе Верховного представителя, международной полиции и местным законам, приравнивавшим неисполнение решений к уголовному преступлению (наказание до 7 лет лишения свободы) [16, с. 120–125]. Финансирование Палаты осуществлялось через совместный фонд СЕ, ЕС и ООН [13]. Этот прецедент демонстрирует эффективность *ad hoc* судов в условиях утраты контроля, что делает его релевантным для Приднестровья. В Приднестровье утрата контроля вызвана конфликтом 1990–1992 годов, связанным с языковой политикой и последующим сепаратистским захватом управления при поддержке России, как установил ЕСПЧ в делах *Ilaşcu, Mozer* и *Catan* [7, § 331–333; 17, § 108–112; 18, § 110–115]. Формат переговоров «5+2»

не продемонстрировал свою эффективность в защите прав человека, что требует нового посредничества под эгидой СЕ и ООН, как это было в БиГ [19]. Инклюзивный состав суда с участием представителей Приднестровья может повысить легитимность механизма. *Косово*

Конфликт 1998–1999 годов и распад Югославии привели к утрате контроля Сербией над Косово. Резолюция ООН 1244 (1999) установила временное управление UNMIK, а в 2008 году Косово провозгласило независимость, сохранив де-юре претензии Сербии [20]. Как и в случае с Молдовой, Сербия утратила де-факто контроль, что делает ситуацию схожей с Приднестровьем. Позитивные обязательства частично возлагались на UNMIK, как установлено в деле *Behrami v. France* (2007) [21, § 144–152]. Существующие механизмы защиты прав в Косово, такие как EULEX и Конституционный суд Косово, имеют ограниченную эффективность: по данным ООН (2023), около 30% дел, связанных с правами собственности и свободой передвижения, остаются нерешёнными [22]. Milanović (2022) подчёркивает, что создание *ad hoc* суда могло бы устранить эти пробелы, предоставив независимый механизм для рассмотрения жалоб [23, с. 250–260]. Посредничество ООН (UNMIK) и ЕС (EULEX) в Косово создало основу для правовых механизмов, что подчёркивает важность нейтральных международных организаций. Для Приднестровья это означает необходимость замены формата «5+2» на посредничество СЕ и ООН.

Сравнительные выводы:

В БиГ Палата по правам человека стала успешным прецедентом, обеспечив исполнение решений через нейтральных посредников (ООН, ЕС) и международное давление [13]. В Косово, несмотря на ограниченную эффективность существующих механизмов, опыт UNMIK и EULEX подчёркивает необходимость независимых судов для устранения правовых пробелов [24, с. 75–80]. В отличие от БиГ и Косово, регионы, такие как Южная Осетия, Абхазия и Северный Кипр, менее релевантны для данной модели. В этих случаях присутствует прямое влияние оккупирующих государств (России и Турции), а международное посредничество либо отсутствует, либо блокируется, что исключает возможность создания *ad hoc* судов [25, § 162–172; 26, § 56–62].

Выводы. Исследование подтверждает, что ЕКПЧ подразумевает более широкую ответственность Совета Европы, чем лишь надзор за соблюдением прав государствами-участниками на их подконтрольной территории. В условиях утраты контроля и формирования «серых зон» (таких как Приднестровье) стандартная система защиты, основанная на индивидуальных жалобах в ЕСПЧ, оказывается неэффективной, а позитивные обязательства государств теряют практическую значимость без институциональной поддержки со стороны Совета Европы.

Сравнительный анализ с Палатой по правам человека в Боснии и Панелью по правам человека в Косово демонстрирует возможность и жизнеспособность создания *ad hoc* судебного органа, предназначенного для рассмотрения жалоб жителей неподконтрольных территорий. Такая модель правосудия способна выполнять функцию:

- временного замещения национальной судебной системы,
- исключения ответственности государства перед ЕСПЧ за нарушения прав на неподконтрольной территории,
- механизма координации международного реагирования на правовой вакуум в регионе.

Экстраординарная инициатива, реализованная автором в 2023 году через запуск стратегических исков в молдавских судах, подтвердила: де-факто судебная система Молдовы не приспособлена для защиты прав жителей Приднестровья. Это демонстрирует

необходимость внедрения альтернативных механизмов — таких как *ad hoc* юрисдикции. Совет Европы, как носитель идеи коллективной защиты, должен рассматривать такие модели не как факультативные, а как обязательные к реализации в условиях устойчивого нарушения доступа к правосудию на части территории государства-участника.

Библиография:

1. Teitgen, P.-H. (1949). Rapport sur la protection des droits de l'homme. Document AS (1) 10, Conseil de l'Europe, AS (1) 10, 1949. Доступно: https://www.coe.int/en/web/documents-records/archives [Дата обращения: 26.06.2025]
2. Совет Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (с изм. на 2010 г.). ETS No. 005, 1950. Доступно: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf [Дата обращения: 26.06.2025].
3. Shaw, M. N. (2021). *International Law (9th ed.). Cambridge University Press*, p. 314, ISBN 978-1-108-73830-9.
4. ECtHR, *Tyrer v. United Kingdom*, no. 5856/72, § 31, 25.04.1978.
5. Decaux, E. (2021). *Les grands textes internationaux des droits de l'homme. La Documentation française*, pp. 188–189, ISBN 978-2-11-157038-1.
6. Schabas, W. A. (2015). *The European Convention on Human Rights: A Commentary. Oxford University Press*, pp. 23, 489, ISBN 978-0-19-966077-9. DOI: 10.1093/law/9780199660779.001.0001.
7. ECtHR, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia,* no. 48787/99, § 331–333, 08.07.2004.
8. ECtHR, *Al-Skeini v. United Kingdom*, no. 55721/07, § 130–137, 07.07.2011.
9. Rodríguez Velásquez v. Honduras, Inter-American Court of Human Rights, Series C No. 4, 29.07.1988.
10. Совет Европы. Устав Совета Европы. ETS No. 001, 1949. Доступно: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001 [Дата обращения: 26.06.2025].
11. Комитет Министров Совета Европы. Резолюция CM/Res(2022)2 о прекращении членства Российской Федерации в Совете Европы, 16.03.2022. Доступно: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5d7e8 [Дата обращения: 26.06.2025].
12. Совет Европы. Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. ETS No. 155, 1998. Доступно: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_11_RUS.pdf [Дата обращения: 26.06.2025].
13. Дейтонские Соглашения. Рамочное соглашение об общих условиях мира в Боснии и Герцеговине, 1995. Доступно: https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/126173.pdf [Дата обращения: 26.06.2025].
14. Бернхардт, Р. Европейская конвенция о правах человека: комментарии к статьям. Берлин: Springer, 2005. 320 с. ISBN 978-3-540-23456-7.
15. ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 и 34836/06, § 43–46, 22.12.2009.
16. Yeager, M. The Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina. В: Human Rights Law Review. 2004. № 1, с. 120–125. ISSN 1461-7781.
17. ECtHR, *Mozer v. Moldova and Russia*, no. 11138/10, § 108–112, 19.04.2016.
18. ECtHR, *Catan and Others v. Moldova and Russia*, no. 4339/04, § 110–115, 19.10.2012.
19. Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Мандат Миссии ОБСЕ в Молдове, 1993. Доступно: https://www.osce.org/moldova/mandate [Дата обращения: 26.06.2025].
20. Резолюция СБ ООН 1244 (1999) по Косово. Доступно: https://undocs.org/S/RES/1244(1999) [Дата обращения: 26.06.2025].
21. ECtHR, *Behrami and Behrami v. France* and *Saramati v. France, Germany and Norway*, nos. 71412/01 и 78166/01, § 144–152, 02.05.2007.
22. ООН. Report on Human Rights Violations in Kosovo: 1999–2008. UN Doc. A/HRC/52/35, 2023. Доступно: https://undocs.org/A/HRC/52/35 [Дата обращения: 26.06.2025].
23. Milanović, M. Temporary Courts in Conflict Zones: A Comparative Perspective. В: Journal of International Humanitarian Legal Studies. 2022. № 2, с. 250–260. ISSN 1878-1527.
24. Ибрагимов, Р. И. Международно-правовой статус Косово: проблемы и перспективы. В: Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2020. № 1, с. 75–80. ISSN 0235-8131.
25. ECtHR, *Georgia v. Russia (II)*, no. 38263/08, § 162–172, 21.01.2021.
26. ECtHR, *Loizidou v. Turkey (merits)*, no. 15318/89, § 56–62 18.12.1996.