

Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах

Александр Солнцев, Александра Конева*

В статье рассматриваются акты, принимаемые международными органами, осуществляющими контроль над выполнением государствами обязательств по защите прав человека, закреплённых в основных международных договорах по правам человека, и их юридический статус в национальном праве. С этой целью в статье проводится анализ законодательства государств и практики обращения национальных судов к актам договорных органов по правам человека. Исследование вопроса о юридическом статусе актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах представляет особую ценность в свете предложения по укреплению системы договорных органов по правам человека.

→ *Права человека, Организация Объединённых Наций, основные международные договоры по правам человека, договорные органы по правам человека, рекомендации договорных органов, укрепление системы договорных органов по правам человека.*

Введение

В настоящее время международное право все больше вторгается в сферу внутренней компетенции государств. Увеличение числа международных договоров, расширение объёма и усложнение регулируемых ими правоотношений «всерьёз поставили вопрос о поиске новых методов обеспечения выполнения государствами их обязательств»¹.

Международный контроль получил широкое применение после Второй мировой войны и создания ООН и стал одним из ведущих ин-

струментов обеспечения исполнения международных договоров. Одной из характерных черт этого метода является включение положений о контрольных органах в тексты международных договоров (преимущественно многосторонних)². Такие органы созданы в различных отраслях международного права, включая, прежде всего, право международной безопасности и разоружения, международное экологическое право³ и международное право прав человека. В рамках контрольных механизмов в области прав человека достаточно эффективной зарекомендовала себя

* Солнцев Александр Михайлович — заместитель заведующего кафедрой международного права РУДН, кандидат юридических наук, доцент (e-mail: a.solntsew@gmail.com). Конева Александра Евгеньевна — аспирант кафедры международного права РУДН (e-mail: aleksandra.koneva@gmail.com).

¹ Гольтвяев А. О. Международный контроль в области прав человека и универсальный периодический обзор. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. РУДН, 2012. Москва. С. 18.

² См: Валеев Р. М. Контроль в международном праве. Казань, 2003. С. 9.

³ Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Вопросы контроля выполнения положений международных экологических соглашений // Актуальные проблемы международного права: LIBER AMICORUM в честь профессора Револя Миргалимовича Валеева. Казань: Центр инновационных технологий, 2013. С. 6—18.

система договорных органов по правам человека, которая развивается уже более 40 лет⁴.

Договорные органы по правам человека создаются в соответствии с положениями тех основных международных договоров по правам человека, принятых в рамках ООН, над выполнением которых они осуществляют контроль⁵, состоят из независимых экспертов и наблюдают за выполнением государствами обязательств по поощрению и защите прав человека, закрепленных в этих договорах⁶. Действуют десять договорных органов по правам человека — девять комитетов и один подкомитет: Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по правам человека (КПЧ), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет против пыток (КПП), Комитет по правам ребенка (КПР), Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ), Комитет по правам инвалидов (КПИ), Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ) и Подкомитет по предупреждению пыток (ППП). В данном исследовании договорные органы будут также обозначаться термином «комитеты».

Можно выделить следующие основные направления деятельности договорных органов по правам человека: 1) анализ выполнения государством его обязательств по соответствующему международному договору путём рассмотрения периодических докладов государств о мерах, принятых ими в целях осуществления прав человека, закреплённых в основных договорах по правам человека; 2) рассмотрение индивидуальных жалоб, поданных против государств, признавших соответствующую юрисдикцию комитетов; 3) принятие замечаний общего порядка,

представляющих собой акты толкования положений указанных международных договоров; 4) проведение расследований и посещений⁷. При этом одни договорные органы компетентны осуществлять деятельность по всем вышеуказанным направлениям, другие же только по одному или нескольким.

Применительно к рассмотрению индивидуальных жалоб договорные органы могут устанавливать нарушения определённых прав человека со стороны государств, а также рекомендовать государствам предоставить компенсацию жертвам установленных нарушений прав человека; внести поправки или пересмотреть действующее национальное законодательство; возобновить национальные судебные или административные процедуры; освободить заключённых; смягчить судебные приговоры; провести расследования в целях установления фактов; привлечь нарушителей к ответственности; провести реституцию; выдать документы, удостоверяющие личность; восстановить в должности⁸.

В ходе осуществления своей деятельности договорные органы, в зависимости от закреплённых за ними полномочий, принимают различные акты, к которым можно отнести: 1) рекомендации, принимаемые по итогам рассмотрения докладов государств о выполнении обязательств в рамках соответствующих международных договоров; 2) акты, принимаемые по итогам рассмотрения индивидуальных сообщений; 3) акты, принимаемые в случаях, когда государство-участник предприняло или грозит предпринять действия, которые могут причинить жертве существенный ущерб (временные меры); 4) акты, толкующие положения соответствующих международных договоров (замечания общего порядка); 5) акты, принимаемые по окончании проведения процедуры расследования, посещений.

⁴ См.: *Абашидзе А. Х.* Договорные органы по правам человека: учебное пособие. М.: РУДН, 2012.

⁵ Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в соответствии с Резолюцией ЭКОСОС 1985/17 от 28 мая 1985 года, которая учредила данный комитет и передала ему контрольные полномочия, возложенные Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах на ЭКОСОС.

⁶ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года, Конвенция о правах ребенка 1989 года, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года, Конвенция по правам инвалидов 2006 года, Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 года.

⁷ См.: *Абашидзе А. Х.* Договорные органы по правам человека: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 193–196.

⁸ *Nollkaemper A., Van Alebeek R.* The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law in: *Keller H. & Ulfstein G.* Human Rights Treaty Bodies. Cambridge University Press eds., 2011. P.9. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1817532 (дата обращения: 16.11.2013).

Ввиду разнообразия документов, принимаемых договорными органами, в данном исследовании они в обобщённом виде будут обозначаться термином «акты» или «рекомендации». В отношении актов, принимаемых по итогам рассмотрения индивидуальных жалоб, необходимо отметить, что в разных комитетах они называются по-разному (мнения, соображения, определения, выводы). При этом в научной литературе они чаще всего называются решениями. В данной статье рекомендации, принимаемые по итогам рассмотрения жалоб, в обобщённом виде будут обозначаться термином «решения».

Суть механизма контроля над соблюдением международных договоров по правам человека состоит в оказании содействия государствам в сфере защиты прав человека, по этому успех его деятельности во многом зависит от влияния актов соответствующих комитетов на национальные правовые системы. Именно в актах, принимаемых договорными органами, детализируется содержание договоров по правам человека, отражается применимость их отдельных положений к ситуациям в конкретных государствах и содержится информация о том, как государства-участники выполняют свои обязательства по договору. За прошедшие годы количество актов, принимаемых договорными органами, значительно возросло, увеличивается и частота обращений национальных судов к указанным актам. Однако, что касается решений, на данный момент преобладает мнение о невысоком уровне их выполнения государствами-участниками договоров по правам человека⁹. Данная позиция подтверждается практикой договорных органов. Так, Комитет по правам человека указывает, что только 30 % получаемых им ответов от государств отражают желание выполнять его решения или предлагают выплатить жертве компенсацию¹⁰.

Исследование вопроса о юридическом статусе актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах представляет особую ценность для получения представления об уровне выполнения государствами рекомендаций договорных органов и позволяет выявить факторы, затрудняющие их эффективное выполнение.

В целях определения юридического статуса актов договорных органов в данной статье, во первых, будет проанализирован юридический статус решений договорных органов, а также временных мер в контексте процедуры индивидуальных жалоб. Кроме того, в статье будет рассмотрена роль актов, принимаемых договорными органами, в толковании обязательств государств по договорам, даваемом национальными судами.

Международно-правовой статус договорных органов по правам человека

Немаловажную роль в вопросе о юридическом статусе актов договорных органов в национальных правовых системах играет международно-правовой статус договорных органов и место их актов в иерархии источников международного права. Процесс контроля выполнения международных договоров является «правовым по природе»¹¹. Когда государство становится участником соответствующего договора, оно добровольно принимает установленные им международные обязательства, а договорный орган наделяется полномочиями по наблюдению за выполнением данным государством указанных обязательств.

Согласно принципу *pacta sunt servanda* (ст. 26 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года¹²), государства должны уважать и следовать рекомендациям

⁹ См.: *McGoldrick D.* The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1994. P.202; *Steiner H.J.* Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee / The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring XXXV / Alston P. & Crawford J. (eds.). Cambridge University Press, 2000. P.15–53; Remarks by Bayefsky A. Proceedings of the 91st Annual Meeting Held in Anaheim, American Society of International Law 91. P.466–472; *Müller J. Th. & de Zayas A.* United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008 / A Handbook. Kehl am Rhein: Engel Verlag, 2009.

¹⁰ UN GA 57th Session. Report of the Human Rights Committee, 11 July 2002. UN Doc. A/57/19. Vol. I. Supp (No. 40). § 225; UN GA 64th session. Report of the Human Rights Committee. UN Doc. A/64/40 (Vol. I) Supp. No. 40. § 230–236.

¹¹ Seoul Statement on Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System. Civil Society Consultation on Treaty Body Strengthening, organized by the National Human Rights Commission of Korea and the Korea Foundation, 19 and 20 April 2011. Para. 1(c). URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrtd/docs/SeoulStatement.pdf> (дата обращения: 05.09.2013).

¹² Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года // UNTS (1980) Vol. 1155, 1-18232. P.417.

договорных органов, устанавливающих нарушения прав человека, закреплённых в международных договорах по правам человека¹³.

Договорные органы осуществляют функции, которые могут соответствовать функциям судов, такие, как рассмотрение индивидуальных сообщений и принятие временных мер¹⁴. Деятельность договорных органов зачастую обозначается термином «судебная практика»¹⁵. Несмотря на это, деятельность договорных органов необходимо отличать от деятельности национальных и международных судов, в первую очередь ввиду юридически необязательного характера их актов. В этом контексте следует отметить, что решения комитетов вполне обоснованно именуется иначе, чем акты судебных органов (англ. «decisions»). Хотя указанный английский термин переводится на русский язык как «решение», использование данного термина в настоящем исследовании не обусловлено стремлением подчеркнуть сходство деятельности договорных органов с судами. Более того, в отличие от судей, члены комитетов далеко не всегда являются представителями юридических кругов¹⁶, что обусловлено разнообразием осуществляемых ими функций и широким кругом рассматриваемых ими вопросов¹⁷.

Все вышеуказанные отличия договорных органов от судебных учреждений, тем не менее, не подразумевают, что акты комитетов лишены юридической значимости. В этом отношении следует обратить внимание на позицию, занятую Международным Судом ООН

в решении по делу, касающемуся *Амаду Садио Диалло* (Гвинейская Республика против Демократической Республики Конго). Суд заявил, что он «придаёт большое значение толкованию, даваемому Комитетом по правам человека, который является независимым органом, созданным специально в целях наблюдения за применением Международного пакта о гражданских и политических правах»¹⁸.

Можно заключить, что придание актам комитетов юридически-обязательного характера вряд ли может привести к увеличению уровня выполнения государствами их обязательств по основным международным договорам по правам человека. В этом смысле важно подчеркнуть, что ценность деятельности договорных органов по правам человека заключается в том, что процесс мониторинга занимает нишу, которая расположена между юридически-обязательной и чисто политической областями¹⁹. В данном контексте целесообразно отметить, что некоторые ученые вполне обоснованно обозначают договорные органы по правам человека термином «квази-судебные органы»²⁰. Международно-правовой статус договорных органов и рекомендательный характер их актов соответствует главной цели договорных органов — предоставление четкого и авторитетного руководства государствам в вопросе выбора наиболее эффективных способов обеспечения соответствия их внутренней политики и мер нормам международных договоров по правам человека.

¹³ International Law Association. Committee on International Human Rights Law and Practice. Interim Report on the National Compliance with Decisions of International Tribunals in Matters Involving Human Rights, 2012. P. 4. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ila-hq.org%2Fdownload.cfm%2Fdocid%2F830D885F-87CD-43F3-BCABC877815A2FB8&ei=hhZbUc2bCaeo0QWu64CIAQ&usq=AFQjCNG6hhFmUODF4HhxifaxRaoAOwLlyCA&sig2=rp82YE8X_wPn6wzYuetofg&bvm=bv.44442042,bs.1,d.d2k (дата обращения: 15.09.2013).

¹⁴ См.: Keller H., Ulfstein G. UN human rights treaty bodies: law and legitimacy. Cambridge University Press, 2012. P. 4.

¹⁵ Report by the Secretariat. OHCHR. Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 22 March 2006. UN Doc. HRI/MC/2006/2. § 21.

¹⁶ В некоторых случаях указывается на «полезность» участия в деятельности соответствующего договорного органа лиц, обладающих юридическим опытом. На данный момент в состав членов договорных органов по правам человека входят трое российских ученых-юристов: А. Х. Абашидзе, д.ю.н., профессор (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам), А. С. Автономов, д.ю.н., профессор (Комитет по ликвидации расовой дискриминации), О. А. Хазова, к.ю.н., доцент (Комитет по правам ребенка).

¹⁷ Ando N. The Future of Monitoring Bodies — Limitations and Possibilities of the Human Rights Committee // Canadian Human Rights Yearbook. 1992. P. 172; Scott C. Bodies of Knowledge: A Diversity Promotion Role for the UN High Commissioner for Human Rights Committee // The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring XXXV / Alston P. & Crawford J. (eds.). Cambridge University Press, 2000. P. 418; Byrnes A. The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women // Yale Journal of International Law. 1989. Vol. 14. P. 1, 9.

¹⁸ International Court of Justice. *Ahmadou Sadio Diallo* (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo). Judgement of 30 November 2010 // I.C.J. Reports. 2010. P. 664.

¹⁹ Morijn John. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform // Netherlands International Law Review. LVIII: 295–333. 2011. P. 312.

²⁰ См. Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: Монография. М.: РУДН, 2012. С. 133; Абашидзе А. Х., Гольтман А. О. Универсальные механизмы защиты прав человека. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 135.

Юридический статус решений договорных органов и временных мер, принимаемых в рамках процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб

В ряде основных договоров по правам человека и факультативных протоколах к ним содержится положение о процедуре рассмотрения индивидуальных жалоб комитетами. На настоящий момент компетенцией по рассмотрению индивидуальных жалоб обладают 7 из 10 комитетов (КПП не обладает таким правом в силу своего мандата, а КГП и КТМ получают данное право, когда необходимое количество государств признают указанную компетенцию комитетов).

Как показывает статистика, в 2009–2010 годах четыре из пяти договорных органов приняли 605 решений, в которых устанавливалось нарушение договоров по правам человека. Большинство решений было принято Комитетом по правам человека (543 решения)²¹, Комитет против пыток принял 48 рекомендаций²², Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин — 4²³, Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации — 10²⁴.

Комитет по правам человека рассматривает полученные в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах жалобы, принимает соображения и направляет их соответствующему государству-участнику. Комитет по правам человека считает, что «присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушений Пакта и, согласно статье 2 Пакта, государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам права,

признаваемые в Пакте, а в случае установления нарушения обеспечить эффективное и действенное средство правовой защиты»²⁵. Соответственно, выявление нарушения договорным органом по правам человека представляется неким указанием на то, что государство-участник несёт обязательство обеспечить жертву средствами правовой защиты²⁶. Комитет полагает, что его соображения «представляют собой авторитетное определение, выносимое учреждённым в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах органом, на который возложена задача толкования этого документа», причём «характер этих соображений и придаваемое им значение вытекают из ключевой роли Комитета согласно Пакту и Факультативному протоколу»²⁷.

Характер соображений Комитета определяется и обязательством государств-участников действовать добросовестно как в рамках участия в процедуре, так и в отношении самого Пакта. Обязанность сотрудничать с Комитетом вытекает из применения общепризнанного принципа международного права — принципа добросовестного выполнения договорных обязательств, закреплённого в пункте 2 статьи 2 Устава ООН. Комитет подчёркивает, что государства-участники обязаны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства для выполнения принимаемых Комитетом решений.

Если обратиться к позициям государств в этом вопросе, то можно констатировать, что некоторые государства признают обязательство следовать решениям комитетов. Так, Исландия в своем ответе Комитету по правам человека на его решение указала, что в силу ратификации Факультативного протокола Исландия обязана реагировать на решения Комитета²⁸. Представляется, что при-

²¹ См.: UN GA 64th Session. Report of the Human Rights Committee, 1 January 2009. UN Doc A/64/40. Vol. I. Supp. (No. 40). Учитывая тот факт, что Комитет по правам человека принимает наибольшее количество актов, представляется целесообразным в данном исследовании обратиться преимущественно к практике именно этого договорного органа.

²² См. UN GA 64th Session. Report of the Committee against Torture, 28 September 2009. UN Doc. A/64/44. Supp. (No. 44).

²³ См. UN GA 65th Session. Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 1 January 2010. UN Doc. A/65/38. Supp. (No. 38).

²⁴ Ibid.

²⁵ Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах» от 25 июня 2009 года. Док. ООН CCPR/C/GC/33. П. 14.

²⁶ Scheinin M. International Mechanisms and Procedures for Implementation // An Introduction to the International Protection of Human Rights / A Textbook. 2nd ed. Turku: Åbo Akademi University, 1999. P. 32.

²⁷ Там же. П. 13.

²⁸ См. Nollkaemper A., Van Alebeek R. Op. cit. P. 44.

знание государствами решений договорных органов юридически обязательными предполагает, что они обязаны наделять государственные органы, включая судебные органы, компетенцией по выполнению принимаемые договорными органами решения.

В Российской Федерации ситуация в отношении исполнения рекомендаций и решений Комитета по правам человека обстоит следующим образом. Конституционный Суд РФ в определении от 28 июня 2012 года № 1248-О²⁹ указал, что Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему не содержат «положений, непосредственно определяющих значение для государств-участников сообщений Комитета по правам человека, принятых по индивидуальным сообщениям. Однако это не освобождает Российскую Федерацию от добросовестного и ответственного выполнения сообщений Комитета в рамках добровольно принятых на себя международно-правовых обязательств». Между тем в ответе, представленном Комитету по правам человека, по делу «Гридин против Российской Федерации»³⁰ Россия указала, что Комитет не является судом и его сообщения носят рекомендательный характер. Эти сообщения тем не менее являются «авторитетными» для властей Российской Федерации, которые уделяют им серьезное внимание. Соответственно, дело Гридина было повторно направлено дело на пересмотр. Однако, позиция Российской Федерации по этому делу не изменилась³¹.

Некоторые государства приняли национальные законы, наделяющие решения договорных органов юридической силой и позволяющие определить их место в национальном праве.

В некоторых государствах разработаны механизмы и порядок выполнения решений

договорных органов. В Таджикистане Правительственная Комиссия рассматривает вопрос о правовых последствиях и необходимости выполнения решений Комитета по правам человека³². Республика Корея проинформировала Комитет по правам человека в 2009 году о создании рабочей группы по выполнению решений по индивидуальным жалобам³³.

Примечательно, что законодательство ряда государств наделяет суды определённой ролью в данном процессе. Так, в Колумбии был создан комитет, в состав которого входят министры внутренних дел, иностранных дел, юстиции, обороны и который выносит решение относительно выполнения документов, принимаемых договорными органами по правам человека. В случае принятия комитетом положительного решения закон предусматривает процедуру урегулирования в целях определения размера подлежащей выплате компенсации. Такое урегулирование должно быть одобрено в упрощённом порядке Административным судом Колумбии при условии непротиворечия интересам государства³⁴. Если урегулирование судом отклонено, составляется новое соглашение или заинтересованные стороны могут обратиться в административный трибунал, обладающий юрисдикцией в отношении дела, с ходатайством об определении суммы возмещения.

Безусловно, наличие законодательства и внутренних механизмов способствует эффективной реализации решений. Однако закрепленная законом процедура не всегда является основанием для фактического надления решений договорных органов юридической силой. Законодательство Чешской Республики, к примеру, устанавливает, что министр юстиции координирует выполнение решений Комитета по правам человека. При этом оно не наделяет суды какими-либо полномочиями по применению решений³⁵.

²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 года № 1248-О «По жалобе гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 403, частью четвертой статьи 413 и частями первой и пятой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». П. 4.

³⁰ HRC. *Gridin v. Russian Federation*. Communication No. 770/1997, 20 July 2000. UN Doc. CCPR/C/69/D/770/1997.

³¹ UN GA 60th Session. Report of the Human Rights Committee, 3 October 2005. UN Doc. A/60/40 Vol. II. Supp. (No. 40). P. 521–522.

³² См.: HRC. *Kurbanov v. Tajikistan*. Communication No. 1208/2003. 16 March 2003. UN Doc. CCPR/C/79/D/1096/2002.

³³ UN GA. Human Rights Council. 13th Session. Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, 22 December 2009. UN Doc. A/HRC/13/29. § 42.

³⁴ El Congreso de Colombia. La Ley 288, de 1996. Julio 5. Diario Oficial No. 42.826, de 9 de Julio de 1996. URL: http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0288_1996.html (дата обращения: 15.09.2013).

³⁵ International Law Association. Committee on International Human Rights Law and Practice. Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies, 2004. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd>

В ряде государств, в которых не принято законодательство в области выполнения решений договорных органов, национальные суды имеют право непосредственно исполнять их решения. Так, судебные органы Финляндии могут наделять решения договорных органов юридической силой, поскольку, согласно финляндскому законодательству, вынесение Комитетом по правам человека решения о нарушении Пакта влечёт за собой обязательство государства выплатить компенсацию. Например, после вынесения решения по делу «*Анти Вуоланне против Финляндии*»³⁶ истец обратился в суд Финляндии с иском о компенсации. Суд первой инстанции отказался рассматривать иск, но Хельсинкский апелляционный суд принял его к рассмотрению.

Позиция государств в вопросе исполнения решений договорных органов во многом обусловлена подходом к определению места норм международного права в национальной правовой системе. В государствах монистического подхода международные нормы, нарушение которых устанавливается договорным органом, являются частью национального права, соответственно, акты договорных органов подлежат исполнению. В государствах с дуалистическим подходом, согласно которому нормы международного права наделяются юридической силой только после их инкорпорирования в национальное право, акты комитетов выполняются менее «охотно».

Помимо решений, выносимых по результатам рассмотрения индивидуальных жалоб, договорные органы по собственной инициативе могут определить временные меры. Данные меры принимаются комитетом, если государство-участник предприняло или грозит предпринять действия, которые составляют

серьёзное нарушение прав, предусмотренных в договоре. Вопрос о юридической природе таких мер представляет особый интерес в рамках проводимого исследования.

Согласно правилу 92 Правил процедуры Комитета по правам человека³⁷, «Комитет может, до представления своих соображений по поводу сообщения соответствующему государству-участнику, сообщить этому государству свои соображения относительно того, желательны ли предварительные меры во избежание непоправимого ущерба жертве предполагаемого нарушения». Хотя государства более активно следуют предварительным мерам, нежели чем решениям договорных органов³⁸, такая терминология не предполагает обязательства государств следовать этим мерам. Более того, нельзя говорить о том, что государства признали компетенцию договорных органов принимать данные меры, поскольку данное полномочие закреплено в правилах процедуры самих комитетов, а не в соответствующих международных договорах. Некоторые государства-участники прямо заявляют о том, что они не признают обязательства выполнять временные меры. Например, в деле «*Вайсс против Австрии*»³⁹, Австрия указала, что не несет обязательства по приданию юридической силы данным мерам в национальной правовой системе.

В лучшем случае государства-участники признают, что процедура рассмотрения индивидуальных жалоб налагает на них обязательство по пересмотру собственной позиции⁴⁰.

Однако, по мнению Комитета по правам человека, непринятие предварительных или временных мер несовместимо с обязательством добросовестно соблюдать процедуру рассмотрения индивидуального сообщения, согласно Факультативному протоколу⁴¹. Комитет

= 1&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2Fwww.ila-hq.org%2Fdownload.cfm%2Fdocid%2F3B0BF58A-C096-4113-830E8E1B5BC6DEC5&ei=UkpbUzYjNqvb4QSVyoCYDA&usg=AFQjCNEJ6yUEI6E7k9VQaW7UFpKb2yd1Ag&sig2=vtSwwDmzhKcnDFompPq_w&bvm=bv.44697112,d.ZWU (дата обращения: 02.09.2013).

³⁶ HRC. *Anti Vuolanne v. Finland*. Communication No. 265/1987. UN Doc. CCPR/C/35/D/265/1987.

³⁷ Правила процедуры Комитета по правам человека от 11 января 2012 года. Док. ООН CCPR/C/3/Rev.10.

³⁸ Müller J. Th. & A. de Zayas. United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008 / A Handbook. Kehl am Rhein: Engel Verlag, 2009. P.24: «Государства приветствовали принятие временных мер согласно правилу 92 в подавляющем большинстве рассматриваемых дел».

³⁹ HRC. *Weiss v. Austria*. Communication No. 1086/2002, 24 May 2002. UN Doc. CCPR/C/77/D/1086/2002; См. также: Последующие меры, принятые во исполнение решения HRC. *Ahani v. Canada*. Communication No. 1051/2002, 15 June 2004. UN Doc. CCPR/C/80/D/1051/2002.

⁴⁰ См. Nollkaemper A., Van Alebeek R. Op. cit. P.25.

⁴¹ Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах» от 25 июня 2009 г. Док. ООН CCPR/C/GC/33. П. 19.

против попыток также настаивает на юридическом обязательстве государств соблюдать временные меры⁴².

Интересно, что государства более активно следуют предварительным мерам, чем решениям договорных органов⁴³.

Представляется, что признание государствами решений договорных органов юридически обязательными предполагает, что они обязаны наделять государственные органы, включая судебные органы, компетенцией по выполнению принимаемых договорными органами решений.

Решения договорных органов о предоставлении жертве нарушения средств правовой защиты чаще всего подлежат оспариванию в национальных судах высшей инстанции. В соответствии с наиболее распространенной позицией обязательное решение национального суда будет иметь приоритет над противоречащим ему необязательным решением международного органа, является наиболее распространённой⁴⁴. Даже если национальные суды готовы применять решения договорных органов, такие решения не могут противоречить национальному праву и обязательным постановлениям национальных судов⁴⁵. К примеру, когда Комитет по правам человека направил запрос приостановить экстрадицию автора жалобы в вышеуказанном деле «Вайсс против Австрии», министр юстиции Австрии обратился в Прокуратуру города Вены с требованием выдать разрешение на приостановление экстрадиции Региональным уголовным судом города Вены. Уголовный суд ответил отказом, поскольку принимаемые Комитетом по правам человека предварительные меры не могут отменять судебные постановления и ограничивать юрисдикцию национальных судов⁴⁶.

Проблема противоречия между решениями договорных органов и национальным правом особенно очевидна в тех случаях, когда договорный орган рекомендует направить на пересмотр или отменить конкретное решение национального суда. Выполнение такой рекомендации может быть затруднительным ввиду принципа разделения властей. Акты договорных органов адресованы государству в целом, однако вопрос пересмотра дела, как правило, относится к компетенции судов. Следовательно, ввиду необязательной природы актов договорных органов, правительство вряд ли может предпринять конкретные меры в данном вопросе.

В свою очередь, суды не могут выполнить вынесенные комитетами рекомендации по причине того, что в национальном законодательстве нет положений, наделяющих решения комитетов юридической силой. В то время как для большинства государств основанием пересмотра дела является решение международного суда, решение договорного органа не является таковым⁴⁷. Только в некоторых государствах возможно направить дело на пересмотр на основании соответствующего решения договорного органа (Норвегия, Венгрия и Польша).

В Российской Федерации решение Европейского Суда по правам человека является основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, согласно подпункту 4 пункта 4 статьи 392 ГПК РФ и основанием для возобновления производства по уголовному делу, согласно подпункту «б» пункта 2 части 4 статьи 413 УПК РФ ввиду новых обстоятельств. При этом Конституционный Суд РФ определил, что «принятие Комитетом по правам человека сообщений, содержащих адресованное Российской

⁴² См. CAT. *Brada v. France*. Communication No. 195/02, 24 May 2005. UN Doc. CAT/C/34/D/195/2002. § 13.4; CAT. *Agiza v. Sweden*. Communication No. 233/03, 24 May 2005. UN Doc. CAT/C/34/D/233/2003. § 13.9; CAT. *T.P.S. v. Canada*. Communication No. 99/1997. UN Doc. CAT/C/24/D/99/1997. § 15.6.

⁴³ Müller J. Th. & de Zayas A. United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008 / A Handbook. Kehl am Rhein: Engel Verlag, 2009. P.24: «Государства приветствовали принятие временных мер согласно правилу 92 в подавляющем большинстве рассматриваемых дел».

⁴⁴ Ibid. P.30.

⁴⁵ См.: de Zayas A. *Petitioning the United Nations* // Proceedings of the 95th Annual Meeting of the ASIL. Washington: ASIL, 2001. P.82–87.

⁴⁶ Государство-участник указало, что необязательные временные меры не могут обладать приоритетом над обязательством по международному праву — обязательством по международному договору об экстрадиции.

⁴⁷ См.: HRC. *Haraldsson and Sveinsson v. Iceland*. Communication No. 1306/2004, 14 December 2007. UN Doc. CCPR/C/91/D/1306/2004; HRC. *Svetik v. Belarus*. Communication No. 927/2000, 25 August 2004. UN Doc. CCPR/C/81/D/927/2000; HRC. *Michael and Brian Hill v. Spain*. Communication No. 526/1993, 2 April 1997. UN Doc. CCPR/C/59/D/526/1993.

Федерации предложение о проведении повторного судебного разбирательства, является достаточным поводом для вынесения прокурором постановления о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств»⁴⁸. Это подтверждается тем, что «при осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного акта»⁴⁹. Примечательно, что Конституционный Суд РФ обращается к федеральному законодателю с предложением об урегулировании механизма правового реагирования на решения, принимаемые Комитетом по правам человека. Представляется, что данное предложение может стать толчком к созданию законодательной базы для определения юридической силы решений договорных органов и их места в иерархии источников в российской правовой системе.

Лица, которые в силу решения договорного органа имеют право на пересмотр судебного решения, не получают правовой защиты со стороны государства, если в государстве отсутствует национальное законодательство, наделяющее решения договорных органов юридической силой. В данной ситуации поведение государства не соответствует принципу добросовестного выполнения международных обязательств, поскольку государство не может выполнить обязательства по предоставлению защиты лицам, ставшим жертвами нарушения предусмотренных договором прав. В этой связи Комитет по правам человека периодически призывает государства обеспечить его решения юридической силой путём принятия законодательства в целях их имплементации⁵⁰.

Требование о наделении решений договорных органов юридической силой носит процедурный характер и предполагает, что государство должно придавать эти актам юридическое значение. Необходимо, однако, принимать во внимание, что, с одной стороны,

имплементация юридически необязательного решения договорного органа, которое не соответствует постановлению суда высшей инстанции, может противоречить принципу правовой определённости и верховенству права в целом. С другой стороны, невыполнение такого решения умаляет значение прав человека. Таким образом, представляется, что основным препятствием для соблюдения решений договорных органов является недостаток механизмов по имплементации решений международных органов в национальном праве.

Влияние актов договорных органов на процесс толкования национальными судами обязательств государств в области прав человека

Примечательно, что ни один из договоров по правам человека не уполномочивает комитеты давать официальное толкование договора. В то же самое время следует признать, что договорные органы вынуждены давать толкование положений договоров, поскольку это необходимо для осуществления их функций. Если обратиться к положениям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, где содержатся правила толкования, то в соответствии с пунктом 3b статьи 31 при толковании договора наряду с контекстом учитывается последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования. При этом допускается обращение к «дополнительным средствам толкования» (ст. 32 Венской конвенции).

Безусловно, государства реагируют и выражают собственные мнения по поводу толкования, даваемого договорными органами. Некоторые государства-участники основных договоров по правам человека нередко, в явно выраженной или молчаливой форме, выражают согласие с замечаниями общего порядка и другими актами, принимаемыми комитетами. Что касается иных документов, то в определенных случаях имеет место молчаливое согласие со стороны государств-уча-

⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 года № 1248-О «По жалобе гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 403, частью четвертой статьи 413 и частями первой и пятой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». П. 5.

⁴⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». П. 9.

⁵⁰ См., например: HRC. Concluding Observations: Lithuania, 19 November 1997. UN Doc. CCPR/C/79/Add.87. Para. 8.

стников. Можно утверждать, что такое согласие, а также практика национальных судов, применяющих рекомендации договорных органов, представляют собой «последующую практику» в смысле указанных положений Венской конвенции о праве международных договоров.

Национальные суды применяют акты договорных органов (решения, заключительные замечания, замечания общего порядка), в которых содержится толкование договорных органов для подкрепления аргументации в своих решениях⁵¹. В частности, суды опираются на них в процессе толкования положений основных договоров по правам человека, национального законодательства об их имплементации, а также положений национальных законов, гарантирующих права человека.

В то время как суды чаще всего применяют соображения Комитета по правам человека, в судебной практике государств можно также встретить ссылки на решения других комитетов, а также иные акты договорных органов⁵². К примеру, в деле, касающемся обычаев землевладения в Белизе, Верховный суд Белиза придал большое значение толкованию некоторых положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, данному Комитетом по ликвидации расовой дискриминации⁵³. Федеральный районный суд США сослался на замечания общего порядка, вынесенные Комитетом по правам человека, как на основной источник толкования Международного пакта о гражданских и политических правах⁵⁴. Некоторые суды указывают на авторитетный статус актов договорных органов в международном праве⁵⁵. Федеральный суд Австралии указал,

что мнения Комитета по правам человека являются «убедительными»⁵⁶ и судам надлежит учитывать решения такого органа⁵⁷.

Конституционный Суд Южно-Африканской Республики в деле «Сэйт против Маквейн и других»⁵⁸ рассматривал вопрос о том, является ли вынесение смертного приговора жестоким, бесчеловечным и унижающим достоинство видом обращения, и сослался на обсуждение этого вопроса при рассмотрении ряда жалоб в Комитете по правам человека для обоснования своего вывода. В частности, руководствуясь делом «*Читат Нг. против Канады*»⁵⁹, Конституционный Суд установил, что из решений Комитета по правам человека следует, что смертный приговор может квалифицироваться как жестокое и бесчеловечное обращение по смыслу статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, однако Пакт содержит специальные положения, позволяющие государствам-участникам в определенных обстоятельствах выносить приговор, предусматривающий высшую меру наказания за наиболее тяжкие преступления.

Примечательно, что в своём докладе о влиянии рекомендаций договорных органов по правам человека на национальные правовые порядки Ассоциация международного права выделила несколько факторов, позволяющих судить о степени влияния данных актов на национальные правовые системы. К ним относятся включение норм международного права в национальное законодательство, в том числе в конституцию, уровень осведомленности о деятельности договорных органов и доступность соответствующих решений⁶⁰.

⁵¹ Nollkaemper A., Van Alebeek R. Op. cit. P.62.

⁵² См.: International Law Association. Op. cit. § 62.

⁵³ См.: Belize Supreme Court. *Cal and Others v. Attorney-General of Belize and Minister of Natural Resources and Environment & Coy and Others v. Attorney-General of Belize and Minister of Natural Resources and Environment*. Judgement of 18 October 2007. 135 ILR 77; The Netherlands District Court of The Hague. *Test Trial Fund Clara Wichmann and ors v. Netherlands*. Judgement of 7 September 2005. NJ 2005/473; AB 2005/398; NJCM 2005/30(8), ILDC 221 (NL 2005); Switzerland Federal Supreme Court (Bundesgerichtshof). *A and B v. Regierungsrat des Kantons Zürich*. Judgement 22 September 2000.

⁵⁴ United States District Court for the Eastern District of New York. *Maria v. McElroy*. Judgement of 27 August 1999. 68 F Supp. 2d 206, 232 (EDNY 1999).

⁵⁵ South Africa High Court Witwatersrand. *Residents of Bon Vista mansions v. Southern Metropolitan Local Council*. Judgement 2002 (6). BCLR 625 (W).

⁵⁶ Australia Federal Court. *Minister for Foreign Affairs and Trade v. Magno*. Judgement of 26 November 1992. (1992) 37 FCR 298, 112 ALR 528, 573.

⁵⁷ Australia Federal Court. *Minister for Immigration v. Al Masri*. Judgement of 15 April 2003, [2003] FCAFC 70. Para. 148.

⁵⁸ Constitutional Court of the Republic of South Africa. *Sate v. Makwayne and Mchunu*. Case No. CCT/3/94.

⁵⁹ HRC. *Chitat Ng v. Canada*. Communication No. 469/1991. UN Doc. CCPR/C/49/D/469/1991 (1994).

⁶⁰ International Law Association. Op. cit. § 180—182.

Заключение

Таким образом, международно-правовой статус договорных органов и рекомендательный характер их актов соответствует главной цели договорных органов — предоставление четкого и авторитетного руководства государствам в вопросе выбора наиболее эффективных способов обеспечения соответствия их внутренней политики и мер положениям международных договоров по правам человека.

В этом смысле можно констатировать, что акты договорных органов по правам человека представляют собой авторитетные заключения о выполнении государствами взятых ими обязательств по защите прав человека, установленных основными договорами по правам человека. Соответственно, государствам следует придавать данным актам юридическое значение во внутреннем правовом порядке и выполнять их в рамках добровольно принятых международно-правовых обязательств.

Как показывает практика государств, национальные суды в своих решениях нередко опираются на акты, в которых договорные органы дают толкование положений основных правозащитных договоров, тем самым подтверждая авторитетность такого толкования. Основным же препятствием для выполнения решений договорных органов является недостаток механизмов по их имплементации в национальном праве. В очень немногих государствах принято законодательство, наделяющее решения договорных органов юридической силой, а суды обладают компетенцией исполнять данные решения. Эта практика обусловлена комбинацией следующих факторов: убежденность в юридически необязательном статусе таких актов, возможная коллизия между рекомендациями договорных органов и национальным правом (в том числе решениями национальных судов) как результат инкорпорации данных актов в национальную правовую систему, а также возможность превышения национальными судами своих полномочий (*ultra vires*).

В отношении временных мер можно сделать вывод, что государства обязаны им следовать в силу факта признания обязательства защищать интересы затронутых лиц в соответствии с международными договорами по правам человека.

Представляется, что результаты проведенного исследования приобретают особую значимость в свете выдвинутых в рамках ООН предложений по укреплению системы договорных органов по правам человека⁶¹. В настоящее время перед функционированием системы стоит ряд сложностей, которые негативно сказываются на результатах её деятельности, а именно на защите прав человека на национальном уровне. Поскольку рекомендации договорных органов являются руководством для государств по выполнению в полной мере взятых ими обязательств по защите прав человека, укрепление деятельности комитетов, то есть создание условий для эффективного выполнения данных рекомендаций, является необходимым для усиления возможностей государств обеспечивать всем находящимся в пределах их территории или под их юрисдикцией лицам права, признаваемые в договорах по правам человека.

Представляется, что необходимо повышать информированность и совершенствовать знания о деятельности данных органов среди общественности. В этой связи можно только приветствовать, что в Российском университете дружбы народов (РУДН) в рамках магистерской программы по правам человека уже 4 года преподается учебный курс «Договорные органы по правам человека» экспертом КЭСМП А. Х. Абашидзе и разработан единственный в России учебно-методический комплекс на русском⁶² и английском⁶³ языках. Более того, полезным может быть создание базы данных о правовой практике договорных органов по решённым делам, включая информацию о последующих мерах, а также размещение на веб-сайте Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)⁶⁴ самой последней, актуальной, имеющей практическую ценность и легко до-

⁶¹ Веб-страница, посвящённая процессу укрепления системы договорных органов по правам человека. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm> (дата обращения: 16.11.2013).

⁶² Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединённых Наций: учебно-методический комплекс. М: РУДН, 2012. С. 431.

⁶³ Abashidze A. Human Rights Treaty Bodies. М: РУДН, 2013. P. 112.

⁶⁴ Официальный сайт УВКПЧ. URL: <http://www.ohchr.org/RU/Pages/WelcomePage.aspx> (дата обращения: 05.11.2013).

ступной информации о системе договорных органов, включая календарь представления отчётов и базу данных, содержащую рекомендации, принятые по итогам рассмотрения периодических докладов государств. Заслуживает внимание предложение о создании единой для всех комитетов рабочей группы по рассмотрению индивидуальных сообщений, однако в настоящее время высказываются сомнения относительно практической реализации данной идеи⁶⁵, а также предложения о создании единой базы данных о правовой практике договорных органов.

Договорным органам следует стремиться к тому, чтобы ясно и доступно формулировать рекомендации, чётко аргументировать позицию по рассматриваемому вопросу и детализировать обязательства государств⁶⁶. Более того, им необходимо стремиться совершенствовать процедуры и усиливать незави-

симость и беспристрастность своих членов. В то время как члены комитетов в действительности должны обладать «высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью»⁶⁷, некоторые из них занимают должности в правительстве, что может вызывать сомнения в отношении выполнения их функций в личном качестве. В настоящее время широко обсуждается вопрос о независимости и беспристрастности экспертов, которые в прошлом занимали государственные должности⁶⁸.

Государства, в свою очередь, должны с большим пониманием относиться к необходимости приведения национального законодательства в соответствие с международными нормами, а также создавать и совершенствовать механизмы правового реагирования на рекомендации договорных органов по правам человека.

⁶⁵ Автономов А. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединённых Наций // Международное правосудие. № 3(7). 2013. С. 78–94.

⁶⁶ См.: *Abashidze A.* The Complementary Role of General Comments in Enhancing the Implementation of Treaty Bodies' Recommendations and Views (the Example of CESCR) // *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*. Монография / Edited by: M. Cherif Bassiouni, William A. Schabas. Antwerp: Intersentia Publishers, 2011. P. 137–148.

⁶⁷ Председатели договорных органов указали, что договорные органы представляют собой исключительно независимый правовой механизм. UN GA 62nd Session. Report of the Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies on Their Nineteenth Meeting – Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights, 13 August 2007. UN Doc. A/52/224. § 8.

⁶⁸ См.: The Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 14 March 2006. UN Doc. HRI/MC/2006/2. Para. 22; *Michael O'Flaherty.* Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // *Human Rights Law Review.* 2010. Vol. 10. P. 319–335; *The Poznan Statement on the Reforms of the UN Human Rights Treaty Body System,* September 2010. § 19. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrtd/docs/PoznanStatement.pdf> (дата обращения: 16.11.2013).