

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический институт
Кафедра международного права

КОНСОРЦИУМ УНИВЕРСИТЕТОВ РОССИИ
СОВМЕСТНАЯ МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Учебник

*Под редакцией
А.Х. Абашидзе*

Москва
Российский университет дружбы народов
2017

УДК 341.231.14(075.8)
ББК 67.412.1
М43

*Материалы подготовлены и изданы при поддержке
Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН)
в рамках проекта по реализации совместной Магистерской программы
Консорциума университетов России, при этом мнение авторов
может не совпадать и не должно отождествляться с позицией УВКПЧ ООН*

Рецензенты:

заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *С.В. Черниченко*;
кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
МГИМО МИД России *Д.В. Иванов*

Авторы:

*А.Х. Абашидзе, А.И. Абдуллин, Е.С. Алисиевич, О.Н. Богатырева, А.Л. Бурков,
А.Г. Волеводз, А.О. Гольяев, Р.Ш. Давлетгильдеев, Т.Д. Зражевская,
В.А. Карташкин, М.В. Кешнер, А.Е. Конева, М.А. Лихачёв, Л.Х. Мингазов,
А.М. Николаев, А.М. Солнцев, И.А. Стародубцева, Н.А. Чернядьева,
Л.М. Чуркина, Г.Р. Шайхутдинова, И.Д. Ягофарова*

М43 **Международная защита прав человека** : учебник /
отв. ред. А. Х. Абашидзе. – Москва : РУДН, 2017. – 466 с.

Учебник посвящен рассмотрению общих аспектов международного сотрудничества государств в сфере поощрения и защиты прав и основных свобод человека и отражает последние достижения в этой сфере как нормативного, так и институционального характера. Издание представляет собой продукт деятельности коллектива авторов, являющихся ведущими специалистами университетов – партнеров Консорциума России, реализующих совместную магистерскую программу «Международная защита прав человека».

Предназначен для студентов, обучающихся по направлению «Юриспруденция», аспирантов, преподавателей, а также всех интересующихся современными проблемами международного права.

ISBN 978-5-209-07509-7

© Коллектив авторов.

Отв. ред. А.Х. Абашидзе, 2017

© Российский университет дружбы народов, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	6
--------------------------	---

РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	9
--	---

Глава 1. Теория естественного права и другие учения, повлиявшие на становление и развитие института защиты прав и основных свобод человека (<i>А.Х. Абашидзе</i>)	9
Глава 2. Международное гуманитарное право (<i>Н.А. Чернядьева</i>)	15
Глава 3. Система защиты меньшинств Лиги Наций (<i>А.Х. Абашидзе</i>)..	25
Глава 4. Принципы Устава Нюрнбергского Военного Трибунала и их реализация в системе международной защиты прав человека (<i>А.Г. Волеводз</i>)	41
4.1. <i>К истории вопроса</i>	42
4.2. <i>От Нюрнбергского трибунала к Нюрнбергским принципам</i>	45
4.3. <i>Нюрнбергские принципы и их современная реализация</i>	61
<i>Заключение</i>	87
Глава 5. Принцип всеобщего уважения и соблюдения прав и основных свобод человека. Международный билль о правах человека (<i>В.А. Карташкин</i>)	89

РАЗДЕЛ 2. УНИВЕРСАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	114
---	-----

Глава 1. Правозащитная система ООН (<i>А.Х. Абашидзе, А.О. Гольтяев</i>)	114
1.1. <i>Концептуальная и нормативная основы системы поощрения и защиты прав и свобод человека ООН. Устав ООН о правах человека</i>	114
1.2. <i>Полномочия главных органов ООН в области поощрения и защиты прав человека</i>	120
1.3. <i>Вспомогательные органы и механизмы СПЧ</i>	141

Глава 2. Специализированные учреждения ООН и права человека	158
2.1. <i>Специализированные учреждения ООН в системе защиты прав человека (А.И. Абдуллин)</i>	158
2.2. <i>Защита прав человека в рамках ЮНЕСКО (Л.Х. Мингазов)</i>	160
2.3. <i>Всемирная организация интеллектуальной собственности и права человека (А.И. Абдуллин)</i>	170
2.4. <i>Всемирная организация здравоохранения и права человека (Г.Р. Шайхутдинова)</i>	181
2.5. <i>Международная организация труда и права человека (Р.Ш. Давлетгильдеев)</i>	185
2.6. <i>Специализированные финансовые учреждения ООН и права человека (М.В. Кешнер)</i>	195
Глава 3. Система договорных органов по правам человека (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева, А.М. Солнцев)	202
РАЗДЕЛ 3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	247
Глава 1. Европейская система защиты прав человека (А.Л. Бурков, Л.М. Чуркина)	247
Глава 2. Европейский союз и защита прав человека (Е.С. Алисиевич)	283
Глава 3. Межамериканская система защиты прав человека (О.Н. Богатырева, И.Д. Ягофарова)	297
Глава 4. Африканская система защиты прав человека (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева, А.М. Солнцев)	321
РАЗДЕЛ 4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ	337
Глава 1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (Е.С. Алисиевич, М.А. Лихачёв, А.М. Николаев)	337
Глава 2. Содружество Независимых Государств (М.А. Лихачёв)	354
Глава 3. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (М.А. Лихачёв)	358
Глава 4. Организация исламского сотрудничества (М.А. Лихачёв)	361

РАЗДЕЛ 5. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

(Т.Д. Зражевская, И.А. Стародубцева)..... 366

Глава 1. Включение положений международных договоров по правам человека в национальные правовые системы 366

Глава 2. Внутригосударственные средства правовой защиты прав человека 379

2.1. *Основы конституционного регулирования прав человека в России* 379

2.2. *Защита прав и свобод человека в Конституционном Суде Российской Федерации* 395

2.3. *Защита прав и свобод человека в судах общей юрисдикции* 402

2.4. *Защита прав и свобод человека в арбитражных судах* 405

2.5. *Защита прав и свобод человека в уголовном процессе* 406

2.6. *Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и суда* 412

2.7. *Защита прав человека прокуратурой Российской Федерации* 416

2.8. *Защита прав человека уполномоченными по правам человека* 417

2.9. *Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления* 423

Глава 3. Парижские принципы о статусе и деятельности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека 426

РАЗДЕЛ 6. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ ООН И ВСЕМИРНЫЕ САММИТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(Н.А. Чернядьева) 437

Глава 1. Всемирные конференции по правам человека 437

1.1. *Тегеранская конференция по правам человека 1968 г.* 440

1.2. *Всемирная (Венская) конференция по правам человека 1993 г.* 442

Глава 2. Всемирные саммиты и права человека 453

ПРЕДИСЛОВИЕ

Принципиально новый подход в Конституции РФ 1993 г. относительно обеспечения прав и основных свобод человека и гражданина выражается прежде всего в закреплении в ней гарантий, многие из которых впервые в истории российского государства фиксируются на уровне Основного закона страны. К ним, в частности, относятся следующие:

- «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2).

- «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 2 статьи 17).

- «Права и свободы человека и гражданина... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления ...» (статья 18).

В Конституции РФ 1993 г. во многих её положениях и контекстах содержатся государственные гарантии по обеспечению прав и свобод человека:

- «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2).

- «Достоинство личности охраняется государством...» (ч. 1 статьи 21).

- «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» (ч. 1 статьи 45).

При этом в Конституции РФ 1993 г. выделяются судебные гарантии защиты:

▪ «Права и свободы человека и гражданина... обеспечиваются правосудием» (статья 18).

▪ «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (ч. 1 статьи 46).

Среди этих конституционных положений особо выделяется установка, закреплённая в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права...». Поскольку на практике у государств возникают международные обязательства прежде всего в связи с ратификацией государствами международных договоров по правам человека, в контексте установки ч. 1 ст. 17 Конституции РФ 1993 г. приобретает важность и другое положение Конституции, закреплённое в ч. 4 ст. 15:

«Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В свете изложенного чрезвычайно важное значение имеет получение фундаментальных знаний о принципах и нормах международного права, касающихся сферы поощрения и защиты прав и свобод человека на универсальном уровне, установки которых имеют преимущественную силу как в соответствии с Конституцией РФ, так и Уставом ООН, ст. 103 которого гласит: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу». К сказанному следует добавить установку ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, согласно которой «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в

межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Сказанное обуславливает необходимость выпуска учебника по общим аспектам международного сотрудничества государств в сфере поощрения и защиты прав и основных свобод человека, который бы содержал последние достижения в этой сфере как нормативного характера, так и применительно к институциональным изменениям в правозащитной системе ООН.

Такой учебник предназначен быть базовым для освоения учебной программы, которая носит насыщенный характер с помощью введения в неё множества спецкурсов, ряд из которых носит инновационный характер.

Преимущество данного учебника выражается также в том, что он выполнен в соавторстве с участием ведущих специалистов из вузов – партнёров по Консорциуму, т.е. теми, кто непосредственно обеспечивает программу в соответствующих вузах.

Данный учебник является продуктом первого совместного усилия авторов, что, безусловно, не может исключить изъяны, которые будут преодолены при его переизданиях в ближайшем будущем.

Аслан Хусейнович Абашидзе

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой международного права РУДН,
член Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права
Российской Ассоциации содействия ООН,
член экспертного совета по праву Высшей
аттестационной комиссии при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор*

Раздел 1

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Глава 1

ТЕОРИЯ ЕСТЕСТВЕННОГО ПРАВА И ДРУГИЕ УЧЕНИЯ, ПОВЛИЯВШИЕ НА СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЗАЩИТЫ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

А.Х. Абашидзе

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой международного права РУДН, член Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права Российской Ассоциации
содействия ООН, член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор*

Права и свободы связаны с человеком как существом разумным. Человек проживает совместно с другими людьми в обществе, которое в процессе развития видоизменилось от первобытного до современного, организованного в суверенных государствах, которые становятся всё более взаимосвя-

занными и взаимозависимыми в глобализирующемся мире. Государство как организованное объединение людей должно служить интересам общества в целом и каждого индивида в отдельности. Однако вопрос об идеальном взаимоотношении индивида и власти (т.е. государства) всегда являлся актуальным по причине неравноправия внутри общества и злоупотребления властью. В целях ограничения всевластия государства и защиты индивида от злоупотребления властью лучшие умы цивилизации с древних времён мыслили над тем, каким образом устроить общество, чтобы сделать его более справедливым. Свои идеи они обосновывали на таких категориях, как разум, совесть, справедливость, гуманизм и т.п. Этими категориями измерялись взаимоотношения в обществе, отмечались недостатки и предлагались различные идеи по их совершенствованию. В этом процессе постепенно складывался естественно-правовой подход ко всему происходящему в человеческой жизни, в том числе к проблеме защиты достоинства человеческой личности в неравноправном обществе и в условиях ничем не ограниченной государственной власти.

Основой политико-правового подхода служило суждение о том, что каждый человек от рождения имеет неотъемлемое право на определённые блага общества. Следует подчеркнуть, что вслед за теологами и философами правоведы сыграли важную роль в становлении института защиты прав человека. Об этом Фридрих Энгельс писал, что на известной ступени развития общества возникли сложное законодательство и сословие профессиональных правоведов¹. Вместе с правоведами возникла наука международного права, которая в дальнейшем своём развитии сравнивала правовые системы различных народов и различных эпох. Это сравнение предполагало нечто общее, которое «обнаруживается в том, что всё более или менее одинаковое во всех этих правовых сис-

¹ См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные произведения. Т. 1. М., 1955. С. 577.

темах юристы соединяют под именем “естественное право”. А масштабом, которым измеряется что относится к естественному праву и что к нему не относится, служит абстрактнейшее выражение самого права – справедливость»².

Положения о естественном праве, оказавшие влияние на становление и развитие науки и практики, мы находим в трудах философов Древнего мира, в частности Древней Греции – в учениях Аристотеля и представителей философских школ софистов и стоиков, а также в работах юристов Древнего Рима.

С помощью естественного права часть римского гражданского права приобрела статус права народов³. Под последним понималась совокупность норм, которые были установлены природой и являлись общими для всех свободных людей⁴.

Унаследованное из Древнего мира естественное право получило широкое распространение в Средние века. Оно приобрело религиозное обличие с помощью сильной позиции Римско-католической церкви. В результате библейские тексты получили в судах силу закона, юриспруденция оказалась под властью богословия. Учение Августина Блаженного, которое имело большое влияние, представляло собой, по мнению специалистов, не что иное, как свод правил, заимствованных из римского права, с добавлением в них основ христианской догматики в области морали⁵. В учении Фомы Ак-

² Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. Т. 1. М., 1955. С. 577.

³ См.: Грабарь В.Э. Римское право в истории международно-правовых учений: Элементы международного права в трудах легистов XII–XIV вв. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1901. 293 с.; Римское частное право. учебник / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2005. 442 с.; Ульянищев В.Г. Римское право: учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2000. 163 с.

⁴ См.: Жуков Г.П. Критика естественно-правовых теорий международного права. М.: Гос. издательство юридической литературы, 1961. С. 10.

⁵ См.: Nussbaum A. A Concise History of the Law of Nations. New York: Macmillan, 1954. P. 21.

винского человеческого (позитивное) право подчинялось требованиям божественного по своему происхождению естественного права, высшим принципом которого он считал стремление находить добро и избегать зла⁶.

Попытки ограничить часть общества от злоупотреблений власти были предприняты на уровне национального законодательства в ряде государств, однако в этом отношении, благодаря западной правовой науке, больше известна английская практика. Ещё в условиях феодальных отношений в Англии в 1215 г. была принята Великая хартия вольностей. В этом акте фиксируются положения об ограждении господствующих сословий от произвола чиновников королевской власти в виде незаконных поборов. Была зафиксирована неприкосновенность их имущества и был введён Habeas Corpus Act, по которому, в частности, запрещалось повторное задержание или арест лица за одно и то же преступление. В Хартии были зафиксированы положения, которые ныне признаны принципами, например признание виновности человека не иначе, как по приговору суда.

В условиях утверждения буржуазного порядка естественное право стало рассматриваться как совокупность вечных и неизменных требований справедливости, коренящейся в «природе» человека, в его «естественных правах», связанных с естественным состоянием, в котором находились люди до своего объединения в государстве. Видные католические теологи того времени Франциско де Витория и Франциско Суарес рассматривали право в качестве руководящих начал для действий людей. Последний предлагал ввести светское право, основанное на идеях разума, которое могло бы выступать в качестве посредника между божественными законами и общечеловеческими ценностями.

Усилиями Г. Гроция – основоположника науки международного права – и его последователей по аналогии с неотъ-

⁶ См.: The Political Ideas of St. Thomas Aquinas / Edited with an introduction by Dino Bigongiari. New York: Hafner Pub. Co., 1953. P. 47.

емлемыми естественными правами человека формулировались естественные права народов и государств.

Несмотря на то что многие представители школы естественного права XVII–XVIII вв. не допускали существования позитивного права наряду с естественным правом, постепенно его существование и полезность стали признаваться. Например, некоторые представители школы естественного права не стали ограничиваться простым изложением естественных прав человека; вслед за Гуго Гроцием они стали утверждать, что государства кроме естественных прав и обязанностей, вытекающих из самой «природы» человека и познаваемых с помощью разума, могли также приобретать права и обязанности на основе международных договоров. В частности, известный швейцарский учёный-правовед Эмер де Ваттель, основываясь на предположении о том, что все люди от природы равны, утверждал, что все государства также являются равными⁷.

Под влиянием естественного права впоследствии стали приниматься акты государств. В частности, в 1689 г. в Англии был принят Билль о правах, направленный на возрастание роли парламента. По этому Биллю без решения парламента нельзя было взимать новые виды налогов; законы приостанавливались лишь при решении парламента. Провозглашалась свобода слова в парламенте, за что запрещалось преследование членов парламента.

В этом отношении заслуживает внимания и Декларация независимости США 1776 г., где провозглашались свободы личности и их защита от любых посягательств государства. Парадокс американского опыта заключается в том, что в Декларации независимости США 1776 г. были отражены идеи

⁷ См.: Дурденевский В.Н. Вступительная статья к русскому изданию книги: Ваттель Э. де. Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. М.: Госюриздат, 1960. С. 3–8.

свободы, прав человека в единстве с принципом разделения властей, однако в Конституцию США 1789 г. не был включён перечень прав человека, поскольку полагалось (прежде всего А. Гамильтоном), что естественные права человека не должны закрепляться в позитивном законе. Эта проблема была решена путём принятия в конце 1791 г. поправок (десяти) к Конституции США в виде Билля о правах, на основе которого был введён ряд запретов федеральным властям издавать законы, ограничивающие естественные права человека.

Одним из важных актов Французской революции 1789–1794 гг. была Декларация прав человека и гражданина 1789 г., в которой было зафиксировано следующее: «Невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств». Влияние этого исторического акта прослеживается, даже если обратиться к некоторым положениям первого правозащитного акта, принятого в рамках ООН, а именно к Всеобщей декларации прав человека, в преамбуле которой, в частности, сказано: «...пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества...», и что «необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона...».

По мнению проф. Д.И. Каченовского, Россия, имея тысячелетнее своё существование, вступила в международные отношения активно при Петре Первом Великом⁸. Действительно, Пётр I, заботясь об образовании царевича Алексея Петровича, своим указом велел перевести на французский и напечатать в Голландии книгу Самуэля фон Пуфендорфа, «дабы оное употреблять яко введение в право всенародное, и яко преддверие Гроция или Пуфендор-

⁸ См.: *Каченовский Д.И.* Курс международного права. Харьков, 1863 / Золотой фонд российской науки международного права. Т. I. М.: Международные отношения, 2007. С. 43.

фова о праве естественном и народном, из которого основание всех прав...»⁹. Отечественная наука международного права, тем не менее, берёт своё начало позже, основываясь на западной науке международного права¹⁰, когда на уровне науки международного права и позитивного международного права по ключевому аспекту международного права – войны в международных отношениях – наметились две чётко отделённые линии: линия становления международного гуманитарного права (МГП) и линия введения различных средств мирного разрешения международных разногласий в качестве альтернативы войне в международных отношениях.

Глава 2

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Н.А. Чернядьева

Кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и международного права Пермского государственного национального исследовательского университета

В позитивном международном праве выделилось отдельное направление, которое впоследствии оформилось в виде самостоятельной его отрасли – международного гуманитарного права (МГП). Первая международная конвенция,

⁹ Голиков И.И. Деяния Петра Великого. Т. III. М., 1837. С. 104.

¹⁰ См.: Каченовский Д.И. Курс международного права. Харьков, 1863 / Золотой фонд российской науки международного права. Т. I. М.: Международные отношения, 2007. С. 258.

посвященная законам и обычаям войны, была принята в 1864 г. Именно с нее, как правило, начинают официальный отсчет истории современного международного гуманитарного права. Основная задача межгосударственных соглашений с самого начала виделась, прежде всего, в формировании специальных правовых режимов защиты участников и жертв вооруженных конфликтов, в предании обязательного характера нормам, касающимся допустимых средств и методов боевых действий.

Однако представляется очевидным, что правила, защищающие определенные категории участников военных действий, известны с древнейших времен. Важное место среди них отводилось нормам, обеспечивающим защиту личности.

Например, в трактате Сунь Цзы «Искусство войны» (Китай, V в. до н.э.) высказана мысль, что войны должны быть ограничены военной необходимостью и что военнопленные, раненые, больные, а также гражданские лица должны быть избавлены от лишних страданий войны.

В законах Ману (Древняя Индия, II в. до н.э. – II в. н.э.) можно найти правила, касающиеся поведения в бою, связанные с запретом колючего или отравленного оружия, устанавливающие обязанность заботиться о раненых бойцах, и запрещающие причинять вред сдавшимся врагам.

Согласно античным текстам, древние израильтяне, греки и римляне признавали различие между комбатантами и гражданскими лицами и допускали возможность легальной атаки только в отношении первой категории субъектов¹¹.

В Рыцарском кодексе части, разработанном в средневековой Европе, изложены правила ведения боевых действий, которые были обязательны для благородных воинов. Кодекс

¹¹ *Ивановский И.А.* Женевская конвенция 10 (22) августа 1864 г. и право войны: Речь, произнесенная на акте в Императорском Новороссийском Университете 30 августа 1889 г. Одесса: Тип. Окр. Шт. Од. воен. Окр., 1891. С. 4–7.

призывал защищать слабых и обиженных. Настоящий рыцарь не мог вести себя в бою подло. К побежденному противнику-рыцарю следовало относиться с уважением. В этот исторический период появляются первые международные соглашения, запрещающие негуманные виды оружия. В 1139 г., например, Второй Латеранский Собор осудил использование арбалетов против христиан как излишне жестокое и бесчеловечное.

Необходимо сказать, что древние и средневековые правовые обычаи ведения войны носили фрагментарный характер и создавались скорее из-за экономических, а не гуманистических соображений. Так, запрет на отравление колодцев, известный еще со времен походов Александра Македонского, первоначально преследовал цель более эффективной эксплуатации завоеванных территорий, а не обеспечение прав местных жителей на чистую питьевую воду.

В период Ренессанса и Просвещения появляются политико-правовые учения, посвященные проблемам войны и мира. Важное место в научных изысканиях уделяется вопросам защиты прав человека во время вооруженных конфликтов, обоснованию верховенства прав личности по отношению к государству. «Отец-основатель» международного права Г. Гроций в своем знаменитом трактате «*De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*» (Три книги о праве войны и мира, 1625 г.) пришел к выводу о том, что христианские народы, обладая правом вести войну, тем не менее, обязаны ограничивать свое поведение путем уважения неотъемлемых прав, которые вытекают из человеческой природы.

И. Кант, рассуждая о причинах войны и возможности «вечного мира» между цивилизованными государствами, писал, что техника войны (использование людей, как простых машин, чтобы они убивали или были убиты) несовместима с правами человечества; страна-победитель, вместо торжественного праздника, должна назначить «...день покаяния,

чтобы... взывать к небу о прощении того великого прегрешения, в котором все еще повинно человечество...»¹².

В это время (XVI–XVIII вв.) в Европе распространяется практика двусторонних соглашений, заключаемых между враждующими сторонами, о соблюдении в ходе вооруженных конфликтов особых правил¹³. В подобных договорах могли быть установлены, к примеру, следующие нормы: соблюдение перемирия в течение двух дней в неделю, возможность собирать раненых на поле боя, обязанность освободить военнопленных после окончания войны¹⁴. Несмотря на то, что эти соглашения носили специальный характер и заключались, как правило, в определенных узких целях, они, как локальные формы апробации международных гуманитарных правовых норм, сыграли важную роль в становлении МГП и развитии международно-правовой защиты прав человека.

В середине XIX в. начинается активная работа по кодификации международно-правовых норм, посвященных статусу лиц, участвующих в вооруженных конфликтах, и законам и обычаям войны. Важная роль в этом процессе принадлежала швейцарцу А. Дюнану, бывшему свидетелем битвы при Сольферино (1859 г., война между Австрией и Италией). Впечатленный страданиями около 9 000 раненых с обеих сторон, оставленных на поле сражения без медицинской помощи, А. Дюнан предложил концепцию, направленную на улучшение положения жертв войны, в рамках которой было сформулировано три основных тезиса, по-

¹² Цит по: *Кант И.* К Вечному миру // Сочинения: в 6 т. М.: Мысль, 1966. (Философ. наследие). Т. 6. 1966. С. 260, 274.

¹³ По данным, указанным в Военной энциклопедии, изданной в России в 1911–1915 гг., с 1551 по 1864 г. таких договоров насчитывается 291. См.: Военная энциклопедия / под ред. В.Ф. Новицкого и др. СПб.: Изд-во И.В. Сытина, 1911–1915. Т. 10. 1912. С. 382.

¹⁴ См.: *Bouvier A.A.* International Humanitarian Law and the Law of Armed Conflict. 2012. Peace Operations Training Institute. P. 14

служивших первоосновой для дальнейших серьезных правовых нововведений в МГП:

1) в каждой стране должны быть созданы добровольные общества, осуществляющие подготовку помощников для военных медицинских служб. Для реализации этого предложения в 1863 г. в Женеве А. Дюнаном и его соратниками организуется «Международный Постоянный Комитет по оказанию помощи раненым солдатам», который в 1880 г. трансформировался в Международный Комитет Красного Креста (МККК). В настоящее время в 188 странах мира активно работает система национальных подразделений МККК;

2) государства должны принять международный договор, гарантирующий правовую защиту военных госпиталей и медицинского персонала. Благодаря этой инициативе в 1864 г. была принята Первая Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. Этот международный акт положил начало новому направлению межгосударственного договорного регулирования, установившему минимальные правовые стандарты поведения сторон вооружённого конфликта с целью облегчить страдания жертв вооружённых конфликтов (Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг., Женевские конференции 1906, 1929, 1949, 1977 гг. и др.);

3) необходимо принять международный знак идентификации и защиты медицинского персонала и медицинских объектов. В качестве такого знака был выбран красный крест, ставший геральдической эмблемой МККК¹⁵.

¹⁵ Как указано в ст. 38 Первой Женевской конвенции 1949 г. «Из уважения к Швейцарии геральдический знак красного креста на белом поле, образуемый путём обратного расположения федеральных цветов...». В этой же норме установлены и альтернативные знаки МККК – красный полумесяц (распространен, как правило, в государствах мусульманского мира) и красный лев и Солнце (не используется как эмблема ни одной страной с 1980 г.).

Важный этап развития МГП, отражающий его правозащитную составляющую, отражен в Петербургской декларации 1868 г. об отмене употребления зажигательных и взрывчатых пуль. Положения этой Декларации определили принципы и цели МГП:

– единственная законная цель, которую должны иметь государства во время войны, заключается в ослаблении военных сил неприятеля;

– потребность войны должна отступать перед требованием гуманности.

Обозначенная в Петербургской декларации 1868 г. цель МГП с тех пор признается ведущей и основной.

Общепризнанный вклад в развитие правозащитных принципов МГП внес известный российский юрист и дипломат Ф. Мартенс (1845–1909). Ему, в частности, принадлежит знаменитая клаузула (оговорка) Мартенса, предложенная для II Гаагской конвенции (1899 г.) и впоследствии воспроизведенная в 8-й мотивировке преамбулы Гаагской конвенции 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны, вошедшая во многие международные акты. Ее содержание гласит: «В случаях, не предусмотренных принятыми постановлениями, население и воюющие остаются под охраною и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между цивилизованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественной совести». Таким образом, Ф. Мартенс, исходя из присущих ему гуманистических взглядов, выступая за безусловное признание основных прав, которые неразрывно связаны с человеческой личностью, стал инициатором очень важного правила в системе норм МГП. Оговорка Мартенса позволяет выйти за относительно жесткие рамки договорного права, обратившись к естественно-правовым принципам человеческой гуманности и требованиям общественного сознания (совести). Важное значение оговорки Мартенса, как нормы обычного права, имеющей обязательный характер, признает и Международный Суд ООН. В деле Никарагуа против США (1986 г.) Международ-

ный суд счел, что положения Женевских конвенций 1949 г., *de facto* воспроизводящие текст оговорки Мартенса, исходят из «основополагающих принципов гуманитарного права»¹⁶.

Последующее развитие МГП характеризуется несколькими взаимосвязанными тенденциями.

Во-первых, отмечается постепенное расширение круга субъектов, находящихся под защитой МГП. На второй Гаагской конференции мира (1907 г.) принципы Женевских конвенций 1864 и 1906 гг. были распространены на военных, участвующих в морских конфликтах (раненых, больных, потерпевших кораблекрушение). В Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (1907 г.) устанавливается развернутый свод правил о положении военнопленных, о правах гражданских лиц на оккупированных территориях.

Во-вторых, в МГП формируется два самостоятельных правовых режима: «*Право Женевы*», посвященное в основном защите жертв вооруженных конфликтов, таких как раненые, больные воины, военнопленные, гражданские лица, находящиеся во власти неприятеля, и «*Право Гааги*» положения которого касаются ограничений и запретов конкретных средств и методов ведения войны. Значение Гаагских конвенций в контексте защиты прав человека заключается прежде всего в том, что они закрепили принцип гуманизации войны, который отчетливо озвучен в преамбуле Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны о том, что гражданское население и комбатанты продолжают оставаться под защитой международного права в тех случаях, когда международные соглашения специально не регламентируют возникшую ситуацию. Необходимость подобной защиты основана на принципах, которые вытекают из установившихся международных обычаев, законов человечности и требований общественного сознания. После принятия 8 июня 1977 г. двух До-

¹⁶ Case International Court of Justice. Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua *V.* United States Of America). ICJ, Judgment of 27 June 1986. ICJ Reports 1986. Para 218.

полнительных протоколов к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., в которых регламентируются как вопросы защиты жертв войны, так и правила ведения военных действий, Право Гааги и Право Женевы существенно сблизились и практически представляют единый правовой режим¹⁷.

В-третьих, правовые нормы, обеспечивающие защиту участников вооруженных конфликтов и гражданских лиц, регулярно совершенствуются с учетом реалий последних состоявшихся конфликтов. Так, после британской военной кампании в Пакистане (1895 г.) на мирных конференциях в Гааге в 1899 и 1907 гг. были приняты правила, запрещающие бомбардировку незащищенных городов, использование ядовитых газов и пуль «дум-дум». После Первой мировой войны состоялась Конференция по контролю за международной торговлей оружием, боеприпасами и военным оборудованием (Женева, 1925 г.), на которой было подтверждено запрещение отравленного оружия, принят специальный Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств. Гражданская война в Испании (1936–1939 гг.) и зверства гитлеровцев во время Второй мировой войны побудили государства расширить объем защитного механизма для гражданского населения и применить некоторые основополагающие гуманитарные принципы к жертвам немеждународных вооруженных конфликтов, включив в текст четырех Женевских конвенций 1949 г. статью 3, общую для всех Конвенций.

По результатам Второй мировой войны международным сообществом было принято решение кардинальным образом пересмотреть *Право Женевы*. Новые конвенции были приняты на международной дипломатической конференции (Женева, 1949 г.). Их основным содержанием стали вопросы защиты больных и раненых в действующих армиях (Первая конвенция); раненых, больных и лиц, потерпевших корабле-

¹⁷ См.: Бюньон Ф. Право Женевы и право Гааги // Международный журнал Красного Креста. 2001. № 841–844. С. 141–142.

крушение, из состава вооруженных сил на море (Вторая конвенция); военнопленных (Третья конвенция) и гражданского населения во время войны (Четвертая конвенция).

В 1977 г. система Женевских конвенций была дополнена двумя дополнительными протоколами, посвященными защите жертв международных конфликтов (Протокол I) и жертв немеждународных (внутренних) вооруженных конфликтов (Протокол II).

Ж. Пикте выделял три принципа Женевских конвенций, которые повторяют положения классических международных актов, относящихся к правам личности:

- принципы неприкосновенности (право на жизнь, право на физическую и моральную неприкосновенность);
- недопустимость дискриминации;
- безопасность (запрещение коллективных наказаний, соблюдение судебных гарантий, индивидуальная уголовная ответственность).

Таким образом, большая часть защитных мер, предусмотренных МГП, усилена аналогичными правилами права прав человека. Однако ряд гарантий, содержащихся в Женевских конвенциях и дополнительных протоколах к ним, имеют специальную сферу применения и действуют в период вооруженных конфликтов. Таковыми являются, например, положения Дополнительного протокола I, касающиеся предоставления защиты беженцам и апатридам (ст. 73), воссоединения семей (ст. 74), всем лицам, оказавшимся во власти стороны, участвующей в конфликте, независимо от того, является ли она дружественной или неприятельской (ст. 75), женщинам (ст. 76), детям (ст. 77–78) и журналистам (ст. 79).

Подводя итоги, отметим, что договорные нормы международного гуманитарного права появились раньше международных договоров по правам человека. В отличие от международного права прав человека международное гуманитарное право специально создавалось для регулирования вооруженных конфликтов. Поэтому МГП предусматривает специфиче-

ский субъектный состав, имеются ограничения применения норм МГП ситуациями вооруженного конфликта и оккупации. В МГП выработана собственная система принципов. В то же время целевая направленность (защита личности) международного права прав человека и МГП, как отраслей международного права, позволяет говорить об их родовой общности. Правовой опыт, накопленный в МГП, оказал существенное влияние на выработку общемировых стандартов в области прав человека, а с другой стороны, положения, выработанные в основополагающих документах международной системы защиты прав человека, принимались во внимание при формулировании норм современных действующих договоров международного гуманитарного права.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите основные международные договоры, положившие начало кодификации норм МГП, посвященных защите участников и жертв вооруженных конфликтов.

2. Объясните значение оговорки Мартенса для формирования принципиальной основы международного гуманитарного права в части защиты прав человека в период вооруженных конфликтов.

3. Какие нормы, обеспечивающие защиту прав личности, могут считаться общими для МГП и международного права прав человека.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Дидманидзе У.Т.* Вклад Гуго Гроция в развитие концепции о «справедливой войне» // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. 2014. № 1. С. 226–235.

2. *Русинова В.Н.* Права человека в вооруженных конфликтах: проблемы соотношения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека. М.: Статут, 2015. 384 с.

Глава 3

СИСТЕМА ЗАЩИТЫ МЕНЬШИНСТВ ЛИГИ НАЦИЙ

А.Х. Абашидзе

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой международного права РУДН, член Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права Российской Ассоциации
содействия ООН, член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор*

В истории международных отношений заметное место занимают различные меры, предпринятые на уровне международного права и направленные на защиту прав отдельных групп людей, именуемых меньшинствами. Проблемы обеспечения прав меньшинств возникли в Средние века по отношению к определённым религиозным меньшинствам. В XIX в. проблема защиты религиозных и национальных меньшинств занимала видное место в решении Восточного вопроса применительно к правам балканских и других народов в Османской империи. Проблема меньшинств в широких масштабах возникла в связи с установлением новых политических границ после Первой мировой войны. Хотя по причине разногласий между государствами-победителями в Статут Лиги Наций не было включено положение о национальных меньшинствах, однако участники Версальской мирной конференции 1919 г., на которой был принят Статут Лиги Наций, учредили специальный орган – Комитет новых государств и защиты меньшинств, который разрабатывал проекты мирных договоров с государствами, в том числе воевавшими против Союзных держав. Положения этих мирных договоров основывались на обязательствах соответствующих государств, взятых по Версальскому мирному договору от

28 июня 1919 г., заключённому между Союзными и объединившимися державами, с одной стороны, и Германией – с другой¹⁸. Они содержали специальные положения о национальных меньшинствах. К таким относились: договоры, подписанные с Польшей (Версаль, 28 июня 1919 г., глава I, ст. 7–12)¹⁹; с Австрией (Сен-Жермен-ан-Ле, 10 сентября 1919 г. Отдел V, ст. 62–69)²⁰; с Сербо-Хорватско-Словенским государством (Сен-Жермен-ан-Ле, 10 сентября 1919 г., ст. 7–11)²¹; с Чехословакией (Сен-Жермен-ан-Ле, 10 сентября 1919 г., ст. 7–13)²²; с Болгарией (Нейи-Сюр-Сен, 27 ноября 1919 г. Отдел IV, ст. 49–57)²³; с Венгрией (Трианон, 4 июня 1920 г. Отдел VI, ст. 54–60)²⁴; с Грецией (Севр, 10 августа 1920 г., ст. 7–12)²⁵; с Румынией (Париж, 9 декабря 1919 г., ст. 7–12)²⁶; с Турцией (Севр, 10 августа 1920 г., часть IV, ст. 140–151)²⁷; с Арменией (Севр, 10 августа 1920 г., ст. 4–8)²⁸.

Положения о национальных меньшинствах содержались также в декларациях, представленных на заседание Совета

¹⁸ См.: *Ключников Ю.В., Сабанин А.В.* Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. II. М., 1926. С. 256–326.

¹⁹ *Там же.* С. 330–337.

²⁰ *Там же.* С. 346–375.

²¹ *Там же.* С. 375–377.

²² *Там же.* С. 378–380.

²³ *Там же.* С. 399–419.

²⁴ См.: *Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях.* Вып. II. Ч. III. М., 1929. С. 10–26.

²⁵ *Там же.* С. 60–62.

²⁶ См.: *Ключников Ю.В., Сабанин А.В.* Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. II. М., 1926. С. 421–423.

²⁷ См.: *Ключников Ю.В., Сабанин А.В.* Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Вып. II. Ч. III. М., 1929. С. 29–60; С. 203–217. Данный Договор затем был пересмотрен мирным договором, заключённым в Лозанне 24 июля 1923 г.

²⁸ *Там же.* С. 62. В результате образования Советской Армении данный договор не был ратифицирован.

Лиги Наций Албанией 2 октября 1921 г.²⁹; Литвой 12 мая 1922 г.³⁰; Эстонией 17 ноября 1923 г.³¹; Латвией, Финляндией и Ираком³². Эти декларации государств были приняты на основании резолюции Совета Лиги Наций от 15 декабря 1920 г., в которой для государств, включая прибалтийские и закавказские, условием их вхождения в Лигу Наций ставилось принятие ими мер к защите национальных меньшинств и их согласие на урегулирование этих проблем с Советом Лиги Наций.

Необходимо отметить, что, поскольку Германия по Версальскому мирному договору потеряла прежние территории, населённые представителями других наций (Эльзас-Лотарингию, Шлезвиг, польские территории и др.), необходимость, чтобы Германия также взяла обязательства по защите прав национальных меньшинств на своей территории, отпала.

В целом с 1920 по 1937 г. было заключено около двух десятков многосторонних и двусторонних соглашений, которые предусматривали положения о защите прав национальных меньшинств.

Ст. 12 Договора с Польшей, а также ст. 69 Договора с Австрией, ст. 57 Договора с Болгарией, ст. 12 Договора с Румынией, ст. 11 Договора с Сербо-Хорватско-Словенским государством содержали положения, в силу которых обязательства соответствующих государств относительно нацио-

²⁹ См.: LNTS. V. IX. P. 175–179.

³⁰ См.: LNTS. V. XXII. P. 395–399.

³¹ См.: *Macartney C.* National States and National Minorities. Oxford University Press, 1934; *Macartney C.* League of Nations Protection of Minority Rights // *International Protection of Human Rights*. Luard E. (ed.). London, 1967.

³² См.: *Mair L.* The Protection of Minorities. The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations. Heineman, 1980; *Dickinson W.* Minorities. League of Nations Union, 1932; *Sulkowski J.* The Problems of International Protection of National Minorities. London, 1944.

нальных меньшинств объявлялись обязательствами международного значения и ставились под гарантию Совета Лиги Наций. Без согласия большинства членов Совета Лиги эти обязательства не могли быть изменены. В этих же статьях договоров предусматривалось, что каждый член Совета Лиги Наций мог обратить внимание Совета на нарушение или опасность нарушения обязательства в отношении национальных меньшинств, а Совет мог предпринимать меры или отдать распоряжения, «наиболее подходящие и действительные при данных обстоятельствах».

Приведённые статьи мирных договоров позволяли установить, что вмешательство со стороны Совета Лиги Наций могло иметь место по инициативе любого члена Совета Лиги Наций, причём действия Совета в этом случае определялись по его собственному усмотрению. В соответствии с мирными договорами, декларациями и двусторонними соглашениями Совет Лиги Наций признавался в качестве международного гаранта выполнения обязательств о национальных меньшинствах соответствующими государствами. Все эти международные соглашения дали основания Совету Лиги принимать специальные резолюции в каждом отдельном случае, с помощью которых международные обязательства государств о национальных меньшинствах были ещё раз поставлены под контроль Лиги Наций.

В целом следует подчеркнуть, что обязательства соответствующих государств в отношении национальных меньшинств имели международно-правовой характер, а гарантом их осуществления выступала Лига Наций. На основе вышеперечисленных договоров в рамках Лиги Наций сформировалась определённая система защиты прав национальных меньшинств.

Система защиты национальных меньшинств Лиги Наций распространялась приблизительно на 30 млн человек, говоривших на 36 языках, населявших 16 государств и составлявших в общей сложности почти 25% населения Европы

(не считая мандатных территорий)³³. При этом следует отметить, что по другим источникам, по скромным подсчётам, в Европе тогда насчитывали более 50 млн человек, принадлежащих к национальным меньшинствам (не считая Бельгии и Швейцарии).

Перечень стран и национальных меньшинств, которые подпадали под регулирование системы защиты национальных меньшинств Лиги Наций, выглядел таким образом: в Финляндии – шведы, проживающие в самой Финляндии и на Аландских островах; в Латвии – немцы; в Эстонии – немцы; в Литве – немцы, проживающие в Мемеле; в Польше – в основном немцы, проживающие в так называемом «польском коридоре» и в Верхней Силезии; украинцы, проживающие в южной части Польши; евреи и литовцы, проживающие в городе Вильно; в Чехословакии – немцы из Германии и Австрии, евреи, закарпатские украинцы, русские, венгры; в Румынии – венгры, чехи, саксонцы в Трансильвании, русские в Бессарабии, болгары; в Югославии – болгары, немцы, венгры; в Греции – албанцы и так называемая «македонская группа»; в Албании – греки и «славянские меньшинства»; в Турции – греки в Константинополе, армяне, грузины; в Австрии – религиозные меньшинства-католики в Вене; в Болгарии – турки; в Венгрии – словаки, проживающие в Северной части Венгрии.

Численность национальных меньшинств колеблется: в Польше 10 млн 530 тыс. человек, т.е. 36,7% к общему количеству населения страны; в Чехословакии численность национальных меньшинств, включая словаков, составила 7 млн 350 тыс. человек, т. е. 52,1% к общему количеству населения страны; во Франции (не считая православных) – 5 млн человек (12,5%); в Румынии – 4 млн 600 тыс. (26,6%); в Югославии, включая хорватов и словенов, – 2 млн 100 тыс. человек

³³ См.: *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств: исторический очерк. Тбилиси, 1959. С. 67.

(16,6%); в Германии – 1 млн 500 тыс. человек; в Италии – 1 млн; в Болгарии – 735 тыс. (14,6%); в Греции – 300 тыс. (12,9%); в Албании – 145 тыс. (17,8%); в Европейской части Турции – 550 тыс. (45,8%); в Литве – 400 тыс. (18,2%); в Латвии – 475 тыс. (25,7%); в Эстонии – 105 тыс. (9,6%) и в Финляндии – 395 тыс. (11,3%)³⁴.

Главным национальным меньшинством в Европе являлись немцы, которые составляли свыше 8 млн человек (по некоторым немецким данным, они составляли даже 10 млн человек). Из них 3 млн 300 тыс. проживали в Чехословакии; свыше 1 млн – в Польше; около 750 тыс. – в Румынии; 50 тыс. – в Югославии и около 2 млн – во Франции (Эльзасе и Лотарингии) и Италии (в Южном Тироле). За немцами следовали украинцы и белорусы – 7 млн человек, из которых 6 млн жили в Польше, 700 тыс. в Румынии и 500 тыс. в Чехословакии. Следующая группа – евреи (6 млн. человек), половина которых жила в Польше, а около 1 млн – в Румынии. В Балканских государствах проживали около 1 млн болгар и турок и свыше 0,5 млн. албанцев в Греции и Югославии. Большое количество поляков жили в Литве, Чехословакии и Германии. Славянские меньшинства жили также и в Италии. Среди государств, на территории которых находились национальные меньшинства, на первом месте стояли государства, которые были образованы в результате Версальского договора 1919 г.

Как положительный факт необходимо отметить, что в большинстве соглашений о национальных меньшинствах содержались положения о том, что обязательства государств в отношении их национальных меньшинств имеют преимуще-

³⁴ См.: *Левин И.* Международные основы национального вопроса в послевоенной Европе // Народное хозяйство и мировая политика. М., 1934. С. 121–122; *Rappard W. E.* Minorities and the League. International Conciliation. Documents for the Year 1926. New York City. P. 330–347; *Ruell R.L.* The Protection of Minorities. International Conciliation. Documents for the Year. 1926. New York City. P. 347–353.

ство перед любыми законами и подзаконными актами, противоречащими этим обязательствам. Иными словами, эти договоры содержали положения, обеспечивающие в случае их противоречия примат международных норм над национальным законодательством государств.

Если в соответствии с упомянутыми выше договорами о национальных меньшинствах только члены Совета Лиги Наций могли поставить вопрос перед Советом о нарушении положения этих договоров соответствующими государствами, то после принятия постановления Советом Лиги от 22 октября 1920 г.³⁵ данное правило было расширено. Оно допускало возможность предоставления петиций государствами, не входящими в Лигу Наций, и самими национальными меньшинствами, на которые распространялись гарантии Лиги Наций через её Секретариат. Однако следует отметить, что эти петиции носили чисто информационный характер, что не обязывало Совет Лиги их рассматривать. В данном случае эти петиции требовали поддержки со стороны какого-либо из членов Совета Лиги Наций. К этому следует добавить, что в соответствии со ст. 11 Статута Лиги Наций каждое государство – член Лиги Наций имело право обратить внимание Совета Лиги на всякое обстоятельство, способное затронуть международные отношения и, следовательно, грозящее поколебать мир между народами.

Таким образом, в зависимости от того, кто обращал внимание Совета Лиги на нарушение обязательства в отношении национальных меньшинств – государство – член Совета Лиги Наций или государство – член Лиги Наций, но не член её Совета, или государство – нечлен Лиги Наций, или же сами национальные меньшинства, на которых распространялись гарантии Лиги Наций, – юридический характер петиций и процедура их рассмотрения Советом Лиги были различными.

³⁵ См.: PCIJ. Ser. A. № 17. 1928. P. 23–25.

Относительно самих петиций были приняты ряд резолюций Совета Лиги Наций (от 27 июня 1921 г., 5 сентября 1924 г., 8 сентября 1928 г., 13 июня 1929 г.) и Резолюция Ассамблеи (VI) Лиги Наций 26 сентября 1923 г.³⁶

Согласно Резолюции Совета Лиги Наций от 27 июня 1921 г. все петиции, за исключением поступающих от государств – членом Лиги Наций, должны быть направлены сначала государству, на действие которого поступила жалоба и которому предоставлялось три недели для извещения Генерального секретаря Лиги о том, намеревалось ли оно предоставить соответствующие комментарии относительно жалобы. В случае отрицательного ответа петиция направлялась всем членам Лиги Наций (Резолюция Ассамблеи (VI) Лиги Наций от 26 сентября 1923 г.). Если указанное государство желало предоставить свои замечания по поводу петиции, ему давалось на это два месяца (согласно Резолюции Совета Лиги Наций от 5 сентября 1923 г.). Председатель Совета Лиги Наций в исключительных случаях мог продлить этот срок ещё на два месяца. После получения замечаний государства Генеральный секретарь передавал петицию с комментариями всем членам Лиги Наций. Следует отметить, что если Генеральный секретарь Лиги Наций считал ситуацию крайне важной, не терпящей отсрочки, то он мог ознакомить с содержанием петиции членом Совета Лиги Наций, не дожидаясь ответа заинтересованного государства. Согласно упомянутым резолюциям, петиции направлялись на имя Генерального секретаря Лиги Наций, который прежде всего решал вопрос о приемлемости данной петиции.

В Резолюции от 5 сентября 1923 г. Совет Лиги Наций предусмотрел условия приемлемости петиций, ограничения их циркуляции, а также возможность продления в случае не-

³⁶ См.: *Stone J.* International Guarantees of Minorities Rights. Procedure of the Council of the League of Nations in Theory and Practice. London, 1932.

обходимости двухмесячного срока, предоставляемого государству для комментирования петиции и оспаривания решения Секретариата Лиги Наций по вопросу её приемлемости. Следует отметить, что некоторые условия, которым должна отвечать петиция для передачи её на рассмотрение установленных процедур, уже были разработаны ранее и применялись Секретариатом Лиги Наций во время рассмотрения петиций, поступивших ранее, в силу чего положения Резолюции от 23 сентября 1923 г. представляли собой лишь официальное их признание с добавлением некоторых новых положений, предложенных Чехословакией.

В соответствии с Резолюцией Совета Лиги Наций от 23 сентября 1923 г. петиции о национальных меньшинствах:

а) должны быть направлены на защиту национальных меньшинств в соответствии с существовавшими соглашениями о национальных меньшинствах;

б) не должны были подаваться в форме требований о разрыве политических отношений между национальным меньшинством и государством, составной частью которого оно являлось;

в) не должны были исходить из анонимного или недостоверного источника;

г) должны были быть составлены в неоскорбительных выражениях;

д) должны были содержать такую информацию или указывать на такие факты, которые за последнее время не были предметом какой-либо петиции, подвергавшейся обычной процедуре.

В случае невыполнения этих условий при подаче петиции она считалась Секретариатом Лиги Наций неприемлемой и, следовательно, не подлежала рассмотрению.

Согласно Резолюции Совета Лиги Наций от 13 июня 1929 г. на Секретариат Лиги была возложена обязанность извещать заявителя жалобы о неприемлемости его петиции и о необходимых условиях, при соблюдении которых она будет

признана приемлемой. Подчеркнём, что Секретариат Лиги Наций не был обязан указывать на причину отказа в рассмотрении петиции или её неприемлемости. Совет Лиги создал вспомогательный орган – Отдел меньшинств, который входил в структуру Секретариата Лиги. Этот отдел следил за соблюдением процедуры подачи петиции, составлял доклады о работе Совета Лиги Наций по вопросам национальных меньшинств, контролировал соблюдение договоров о национальных меньшинствах, участвовал в переговорах с представителями правительств, собирал материалы по поводу жалобы в петиции.

Для решения каждого конкретного вопроса национальных меньшинств, о чем речь шла в петиции, в рамках Совета Лиги Наций создавались *ad hoc* «комитеты трёх». Создание такого комитета предусматривалось в Резолюции Совета Лиги Наций от 26 октября 1920 г. В комитет входили Председатель Совета Лиги, выступающий в качестве председателя комитета, и два члена Совета Лиги Наций, назначаемые Председателем Совета. В исключительных случаях число членов комитета могло быть увеличено до четырёх³⁷.

С тем чтобы обеспечить наиболее возможную беспристрастность комитета, Совет Лиги Наций в Резолюции от 10 июня 1925 г. установил правила подбора членов комитета. Членами комитета не могли быть: заинтересованные государства; соседние с заинтересованной страной государства, в которых большинство населения было той же национальности, что и национальное меньшинство, о котором шла речь в петиции. В случае, если Председатель Совета Лиги Наций подпадал под какую-либо из приведённых категорий, председателем комитета становился его заместитель, который, в свою очередь, назначал двух других членов комитета. Смена Председателя Совета Лиги Наций не вызывала замены пред-

³⁷ См.: Резолюция Совета Лиги Наций от 13 июня 1929 г. Doc. C. 8m. 5. 1931. 1. Publication № 1. В. Minorities, 1931. 1. В. P. 117.

седателя комитета, если представляемое им государство не выбывало из Совета Лиги. В случае выбытия государства из Совета его председатель не мог работать в комитете.

Отдел меньшинств Лиги Наций составил памятку для членов комитета. Положения этой памятки были изложены в Резолюции Ассамблеи Лиги Наций от 21 сентября 1922 г. Согласно этому документу, «комитет трёх» имел право определять, какие случаи следовало включать в повестку дня заседаний Совета Лиги Наций в соответствии со статьёй договоров о меньшинствах. В полномочия комитета входили проверка информации, содержащейся в петиции и замечаниях заинтересованного государства по существу содержания этой петиции. Помощь ему в этом оказывал Генеральный секретарь Лиги Наций, который имел право: запросить заинтересованное государство о дополнительной информации; решать вопрос о том, имелись ли факты нарушения или опасность нарушения договорных обязательств.

При наличии факта нарушения или опасности нарушения договорных обязательств комитет имел право начать неофициальные переговоры с заинтересованным государством, с тем чтобы исправить положение. Если государство не соглашалось на неофициальные переговоры, комитет мог поднять этот вопрос на Совете Лиги Наций и даже опубликовать документы, относящиеся к данному вопросу. Решение об этом мог принимать один или все члены комитета. Если заинтересованное государство соглашалось на предложение комитета для исправления положения, то дело прекращалось и об этом сообщалось членам Совета Лиги Наций. При отсутствии факта нарушения или опасности нарушения договорных обязательств комитет имел право прекратить дело и сообщить об этом членам Совета Лиги Наций.

В «комитеты трёх» поступали меморандумы, подготовленные Отделом меньшинств Секретариата Лиги Наций, содержащие основные положения петиции и правительственные замечания по поводу петиции, а также наиболее полную

информацию о фактических обстоятельствах дела и имею- щие отношение к делу положения законодательства, которые были доступны Отделу меньшинств. В том случае, если у комитета возникали сомнения относительно фактической стороны дела, он мог запросить соответствующее правитель- ство о предоставлении дополнительной информации, которая предоставлялась обычно через Отдел меньшинств, но в неко- торых случаях могла доводиться до комитета в уставной форме.

Заявителю петиции не предоставлялось права делать ка- кие-либо официальные заявления³⁸, и его не привлекали для предоставления дополнительной информации комитету. Пред- ложения Отдела меньшинств принимались только в случае соответствующего запроса со стороны комитета. Основной целью рассмотрения вопроса в «комитете трёх» было опреде- ление того, следует ли какому-либо одному или нескольким членам Совета Лиги Наций поставить вопрос на рассмотре- ние Совета, хотя, как уже отмечалось, любой член комитета или Совета Лиги Наций имел право в любое время осуществ- ить эту прерогативу независимо от мнения своих коллег.

На практике «комитет трёх» мог действовать по сле- дующим основным направлениям: внести вопрос на рас- смотрение Совета Лиги Наций совместно либо актом одного из членов комитета; прекратить рассмотрение, если прихо- дил к заключению о том, что петиция не имела достаточных оснований. Согласно Резолюции Совета Лиги Наций 1929 г., комитет должен был информировать членов Совета Лиги Наций о результатах своего исследования и причинах отказа от рассмотрения петиции; комитет также мог отметить, что предоставленной ему информации недостаточно для реше- ния вопроса, и предложить, чтобы спор был разрешён мир- ным путём через определённый компромисс с заинтересо- ванным правительством.

³⁸ См.: UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/6. P. 29.

Переговоры Лиги Наций с правительствами обычно осуществлялись Отделом меньшинств Секретариата Лиги Наций. Система переговоров, постоянно развивающаяся на основе опыта, стала наиболее распространённой формой рассмотрения Советом Лиги Наций жалоб национальных меньшинств. До 1929 г. рассмотрение жалоб в таком порядке было, как правило, скрыто от постороннего взгляда, однако после принятия в том же году упоминавшейся резолюции Совета Лиги Наций о результатах переговоров сообщалось всем членам Совета. Эта информация могла быть также с согласия заинтересованного государства опубликована в официальном журнале Лиги Наций.

Вопрос о национальных меньшинствах мог быть поставлен на рассмотрение Совета Лиги Наций только одним или несколькими членами данного Совета. Исключение из этого правила содержалось в Конвенции о Верхней Силезии, где petitionerу было предоставлено право прямого обращения в Совет Лиги Наций.

Члены Совета Лиги Наций могли поставить вопрос на повестку дня на любой стадии процедуры, независимо от результатов рассмотрения его в «комитете трёх» или до начала любых процедур по этому вопросу, а также в случае отсутствия соответствующей петиции. Следует отметить, что на практике вопросы по повестке дня сессии Совета Лиги Наций ставили «комитеты трёх» в полном составе. Таким образом, если на «комитет трёх» возлагалось осуществление вспомогательной роли по отношению к Совету Лиги Наций, то на деле он превратился в особую инстанцию, призванную производить не только предварительное рассмотрение дела, но во многих случаях и принятие окончательного решения, т.е. «комитет трёх» превратился в орган контроля за осуществлением прав национальных меньшинств, по отношению к которому Совет Лиги Наций был как бы высшей инстанцией.

Если дело поступало в Совет, оно проходило все обычные процедуры слушания дел. Правила процедуры рассмот-

рения дел в Совете Лиги Наций были установлены на Римской сессии Совета в мае 1920 г. Данная процедура состояла из четырёх основных стадий: общие дебаты, действия докладчика, запросы о предоставлении консультативного заключения со стороны Постоянной палаты международного правосудия и принятия решения. Докладчик по вопросам меньшинств в отличие от конкретного докладчика по каждому отдельному делу назначался Советом Лиги Наций сроком на один год. Данный доклад обычно служил основой обсуждения на Совете. Наряду с информацией, содержащейся в докладе, в распоряжении Совета была петиция, замечания заинтересованного государства и дополнительный информационный материал, собранный Отделом меньшинств Секретариата Лиги. В помощь докладчику Советом часто назначались два его члена, которые образовывали так называемый Комитет Совета Лиги Наций. На практике основной задачей этого Комитета были вступление в контакт с правительством заинтересованного государства и попытка убедить его в необходимости принятия компромиссного решения по данной проблеме. Эти переговоры, как и переговоры, проводимые «комитетом трёх», осуществлялись конфиденциально. В тех случаях, когда заинтересованное государство оставалось непреклонным, действовала процедура учреждения комитета юристов, состоящего из юридических советников Совета Лиги Наций, для дачи консультаций по юридическим моментам проблемы. Тем самым была образована ещё одна промежуточная стадия до передачи дела на рассмотрение Постоянной палаты международного правосудия.

Порядок расследования дел не был унифицирован. В определённых случаях Совет имел право потребовать от заинтересованного государства представить дополнительную, более детальную информацию. Эту информацию Совет «принимал к сведению и выражал надежду», что вопрос решится; на этом все заканчивалось. Заинтересованное государство в соответствии с п. 5 ст. 4 Статута Лиги Наций, даже

если оно не являлось членом Совета Лиги Наций, приглашалось на заседание Совета во время рассмотрения жалоб. Это правило не действовало в отношении нечленов Лиги Наций. Податели петиций не допускались к участию в дискуссиях в Совете. В качестве одной из причин такого положения приводился аргумент, что Совет стремился исключить малейший намёк на то, что податели петиций могли выступить стороной в разбирательстве дела, в которое вовлечено их собственное государство. Совет Лиги Наций мог также простым большинством голосов запросить консультативное заключение по данному вопросу у Постоянной палаты международного правосудия.

Процедура Совета, как правило, завершалась единогласным принятием резолюции и призывом к государствам о выполнении положений, содержащихся в ней. Если же государство не выполняло положение резолюции или были достаточные основания обвинить его в невыполнении этих положений, вопрос мог быть снова поставлен на рассмотрение в соответствии с той же самой процедурой, которая начиналась либо подачей петиции о невыполнении положений принятой резолюции, либо непосредственным включением вопроса в повестку дня заседания Совета одним из его членов. Следует подчеркнуть, что для решения вопроса о национальных меньшинствах на Совете Лиги Наций требовалось единогласие и выполнение этого решения целиком зависело от желания заинтересованного правительства.

Статистика поступления петиций в Совет Лиги Наций за период с 1920 по 1936 г. такова: за период с 1920 г. по февраль 1931 г. в Лигу Наций были направлены 525 петиций, имевших отношение к 19 национальным меньшинствам из 13 государств. К этому следует добавить 64 петиции, связанные с событиями в Восточной Галиции и в Верхней Силезии. Многие из этих петиций были аналогичны по содержанию, поэтому получается, что Лига Наций имела за этот период для разбора 338 разных дел о положении национальных мень-

шинств. Из них на Совете Лиги Наций обсуждалось лишь 21 дело, причём в 11 случаях Совет не усмотрел причин для детального рассмотрения. В шести случаях дело закончилось компромиссом между заинтересованным государством и Советом, а в четырёх случаях стороны договорились сами.

После принятия Советом резолюции об условиях приемлемости петиции из 344 петиций, полученных Лигой Наций, Генеральный секретарь Лиги Наций пропустил только 236 петиций. Помимо тех петиций, которые в 21 случае обсуждались на Совете Лиги Наций, «комитет трёх» сообщил о результатах своей работы Совету Лиги Наций в 29 случаях. Ни разу решение «комитета трёх» не было принято в пользу национальных меньшинств. За период с 1929 по 1936 г. в Лигу Наций поступило 852 петиции, из них Секретариат Лиги отказался принять 381. 466 петиций были рассмотрены в «комитете трёх» и не получили никакого удовлетворения, и лишь пять петиций было передано Совету Лиги Наций³⁹.

Совет Лиги Наций ни разу не разбирал петицию, подавателем которой было индивидуальное лицо, т.е. лицо, принадлежащее к национальному меньшинству. Как уже отмечалось, вопрос о национальных меньшинствах мог быть поднят на Совете Лиги Наций на основании ст. 11 Статута Лиги Наций как вопрос, угрожающий миру. В таком случае процедура решения вопроса была иной и осуществлялась согласно ст. 15 Статута Лиги Наций. Таким делом была, например, жалоба Албанского правительства в 1924 г. на то, что Греция в порядке обмена меньшинствами с Турцией насильно выселяла туда мусульман-албанцев, принимаемых за турок⁴⁰.

³⁹ См.: UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/16. P. 55; *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств. С. 105–106; *Дурденевский В. Н.* Равноправие языков в Советской стране. М., 1927. С. 363.

⁴⁰ Более подробно см.: *Абашидзе А.Х.* Защита меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М.: Права человека, 1996. С. 35–80.

Глава 4

ПРИНЦИПЫ УСТАВА НЮРНБЕРГСКОГО ВОЕННОГО ТРИБУНАЛА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.Г. Волеводз

*Заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики,
заместитель декана Международно-правового факультета Московского
государственного института международных отношений (Университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации,
член экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России, доктор юридических наук*

Складывающиеся в различных частях земного шара сложные политические и фактические ситуации, озабоченность международного сообщества серьезными нарушениями общепризнанных принципов и норм международного права, прав и свобод человека способствуют широкому распространению практики формирования и деятельности судебных органов, призванных действовать в сфере правоприменения международного уголовного права.

Эти органы осуществляют *международное уголовное правосудие*. Оно представляет собой одно из направлений международного сотрудничества, которое заключается в осуществлении судами, учрежденными международным сообществом при участии ООН, на основании или во исполнение международных договоров, деятельности по рассмотрению и разрешению по существу дел о международных, а также об иных отнесенных к их юрисдикции преступлениях и имеет своими целями: (1) привлечение к ответственности и наказание лиц, виновных в совершении этих преступлений, (2) защиту от таких преступлений международного сообщества в целом, каждого его члена и всех людей, (3) предупре-

ждение международных преступлений, восстановление и поддержание на этой основе мира и безопасности, прав и свобод человека⁴¹.

4.1. К истории вопроса

Международное уголовное правосудие – «поздний ребенок» системы международного права. До конца XIX в. его нормы были редки в доктрине, а также среди объектов международных договоров и международно-правовой практики. В первую очередь это объяснялось отсутствием возможностей для их применения: по окончании вооруженных конфликтов на основании оговорок об амнистии в мирных договорах или фактической амнистии уголовное преследование не осуществлялось. Во всяком случае, на основании норм международного права или международных договоров.

На доктринальном уровне с идеей об учреждении Международного уголовного суда, после окончания франко-прусской войны 1870-1871 гг., впервые выступил в 1872 г. Президент Международного Комитета Красного Креста (МККК) *Гюстав Муанье*. Он предложил *проект Конвенции об учреждении международного судебного органа для привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях Женевской конвенции об улучшении положения больных и раненых в воюющих армиях от 22.08.1864*⁴². Главным в Проекте Муанье стала гуманистическая идея защиты права на

⁴¹ Подробнее о понятии и признаках международного уголовного правосудия см.: *Волеводз А.Г.* Международное уголовное правосудие и права человека: учебное пособие для магистрантов. М.: РУДН, 2014.

⁴² Moynier. Note sur la creation d'une institution judiciaire internationale propre a prevenir et a reprimer les infractions a la convention de Geneve, lue au comite international de secours aux militaires blesses dans sa seance du 3 janvier 1872. Revue. 1872. P. 325, sv.; *Богаевский П.М.* Красный крест в развитии международного права. Киев, 1913. Ч. 1. 308 с.; Ч. 2. 489 с.

жизнь жертв войны путем применения мер уголовной репрессии на международном уровне.

Первым и беспрецедентным по своей основательности научным произведением, посвященным всестороннему обоснованию идеи международного суда, в том числе специального международного уголовного суда для привлечения к международной уголовной ответственности виновных в нарушении международных договоров, явилась защищенная в 1881 г. докторская диссертация российского правоведа Л.А. Камаровского «О международном суде», изданная в том же году в виде отдельной книги⁴³, а в 1887 г. увидевшая свет на французском языке в Париже⁴⁴.

Предложение Г. Муанье и исследования Л.А. Камаровского, представляя собой первый опыт обоснования доктрины учреждения Международного уголовного суда в качестве инструмента уголовного преследования за нарушения международных договоров, ознаменовали начало длительной и упорной борьбы за его учреждение. Первым ее результатом стало включение в Версальский мирный договор между Германией и 27 союзными и ассоциированными державами от 28.06.1919 статей 227 и 228, предусматривающих: организацию специального международного трибунала для публичного рассмотрения дела по обвинению императора Вильгельма II Гогенцоллерна в «совершении тягчайшего преступления против международной нравственности и священной власти договоров»; обращение к правительству Нидерландов с просьбой о выдаче суду бывшего императора; преследование в уголовном порядке и выдачу предполагаемых военных преступников; «сообщение по-

⁴³ Камаровский Л.А. О международном суде / Л.А. Камаровский; отв. редактор Л.Н. Шестаков; автор биографического очерка: В.А. Томсинов; автор вступительной статьи: У.Э. Батлер. М.: Зерцало, 2007. (Серия «Русское юридическое наследие»).

⁴⁴ *Kamarovskii L.A. Le tribunal international / Transl. S. de Westman. Paris, 1887.*

требных документов и сведений⁴⁵. Недостатки правового регулирования, связанные с отсутствием норм международного права, регламентирующих, с одной стороны, процессуальный порядок реализации Версальского мирного договора, а с другой – формулирующих конкретные составы военных преступлений, не позволили создать в то время международный суд.

Допущенные пробелы были отчасти учтены при попытке создания международного суда для привлечения к уголовной ответственности физических лиц, предпринятой после убийства в г. Марселе 9 октября 1934 г. короля Югославии Александра и министра иностранных дел Франции Луи Барту. Лигой Наций были разработаны и 30.11.1937 открыты для подписания Конвенция о предотвращении и наказании терроризма⁴⁶ и Конвенция о создании Международного уголовного суда⁴⁷. Они формировали международно-правовую основу организации и деятельности Международного уголовного суда с ограниченной юрисдикцией. Хотя эти Конвенции в силу не вступили, опыт их подготовки и юридические новации были учтены при формировании правовых основ деятельности Международных военных трибуналов, учрежденных после Второй Мировой войны для уголовного преследования и наказания главных военных преступников, виновных в развязывании и ведении агрессивной войны, повлекшей громадные жертвы, масштабные нарушения прав людей, в первую очередь на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, безопасные условия жизни, достойное существование и многие другие.

⁴⁵ *Коровин Е.А.* Международные договоры и акты нового времени. Сборник. М.-Л.: Госиздат, 1924. С. 47–97.

⁴⁶ 19 League of Nations Official Journal 23 (1938).

⁴⁷ См.: М.О. Hudson, edition, International Legislation. A collection of the texts of multiple international instruments of general interest (1935–1937). Vol. VII. No. 402–505 (Washington, 1941). P. 862–893; *Блищенко И., Жданов Н.* Терроризм и международное право. М.: Прогресс, 1984.

4.2. От Нюрнбергского трибунала к Нюрнбергским принципам

Созданию первого в истории человечества органа международной уголовной юстиции во многом способствовали последовательные усилия Советского Союза, который уже в первые месяцы Великой Отечественной войны выступил с идеей организации международного судебного органа в целях осуществления справедливого возмездия и наказания фашистских главарей.

В заявлении Совета Народных Комиссаров СССР от 14.10.1941 впервые было указано, что «советское правительство считает необходимым безотлагательное предание суду специального международного трибунала и наказание по всей строгости уголовного закона любого из главарей фашистской Германии, оказавшихся уже в процессе войны в руках властей государств, борющихся против гитлеровской Германии». В нотах Советского правительства от 25.11.1941 «О возмутительных зверствах германских властей в отношении советских военнопленных», от 06.01.1942 «О повсеместных грабежах, разорении населения и чудовищных зверствах германских властей на захваченных ими советских территориях», от 27.04.1942 «О чудовищных злодеяниях, зверствах и насилиях немецко-фашистских захватчиков в оккупированных зонах и ответственности германского правительства и командования за эти преступления» указывалось, что вся ответственность за совершаемые гитлеровцами преступления ложится на фашистских правителей и их пособников. Документы были направлены всем странам, с которыми Советский Союз поддерживал дипломатические отношения, и преданы широкой гласности.

Особое значение имело подписание в Москве 30.10.1943 руководителями СССР, США и Великобритании Декларации об ответственности гитлеровцев за совершенные зверства

(Московской декларации)⁴⁸, ставшей важным этапом на пути к достижению Лондонского соглашения 1945 года, хотя руководители США и Великобритании долгое время высказывались за внесудебное наказание нацистских главарей, предлагая просто расстрелять их без суда.

Концепция международного осуждения и наказания лиц, виновных в совершении военных преступлений в период Второй Мировой войны, окончательно была сформирована в ходе Ялтинской конференции (февраль 1945 г.), куда президент США Рузвельт привез американские предложения по категориям военных преступников и процедурным вопросам будущего трибунала. Американский «Ялтинский меморандум» предлагал криминализировать и наказать не только нарушение законов и обычаев войны (для этого международно-правовые инструменты уже существовали), но и «зверства в качестве инструмента политики и ведение агрессивной войны с циничным игнорированием международного права и законов войны»⁴⁹. Меморандум подписали Госсекре-

⁴⁸ В Декларации 1943 года об ответственности гитлеровцев за совершаемые зверства (Московской декларации) заявлено, что лица, ответственные за вышеупомянутые зверства, будут отосланы в страны, в которых ими были совершены преступления, для того чтобы они могли быть судимы за свои преступления. При этом данная Декларация не затрагивала вопроса о главных преступниках, преступления которых не связаны с определенным географическим местом // Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Документы и материалы. Т. 1 // ОГИЗ. Государственное издательство политической литературы, 1944. С. 363–364. Позже, в соответствии с вышеозначенным, в Уставе Нюрнбергского трибунала было предусмотрено проведение судов над главными военными преступниками европейских стран Оси, преступления которых не были связаны, согласно постановлению Нюрнбергского трибунала, с определенным географическим местом. Нюрнбергский процесс: сборник материалов в двух томах / под ред. К.П. Горшенина (главный редактор), Р.А. Руденко и И.Т. Никитченко. Издание второе, исправленное и дополненное. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. Т. I. С. 7.

⁴⁹ Memorandum to President Roosevelt from the Secretaries of State and War and the Attorney General, January 22, 1945 // International Conference on Military Trials: London, 1945. Report of Robert H. Jackson, United States

тарь США, военный министр и генеральный прокурор США. Советский Союз внес собственные предложения, обсуждение которых продолжилось в июне 1945 г. в Лондоне на переговорах направленных союзническими державами правовых представителей – будущих главных обвинителей на Нюрнбергском процессе.

Начало практической деятельности международной уголовной юстиции положил *Международный Военный Трибунал* (далее – МВТ или Трибунал), учрежденный Соглашением от 08.08.1945 между Правительствами СССР, США, Великобритании и Временным правительством Французской Республики о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран Оси (Лондонским соглашением), приложением к которому стал его Устав⁵⁰. Впоследствии к этому Соглашению присоединились Австралия, Бельгия, Венесуэла, Дания, Гаити, Гондурас, Греция, Индия, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Парагвай, Польша, Уругвай, Чехословакия, Эфиопия и Югославия.

Устав Международного Военного Трибунала от 08.08.1945 определил:

1. Материально-правовые основы его деятельности, впервые в международном праве сформулировав составы международных преступлений и отнеся к его юрисдикции:

а) *преступления против мира*, а именно: планирование, подготовку, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий;

Representative to the International Conference on Military Trials: London, 1945. International organization and conference series; II European and British Commonwealth 1. Department of State Publication 3080. – Washington, DC: Government Printing Office, 1949.

⁵⁰ Сборник действующих договоров соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Политиздат, 1955. № 11. С. 163–183.

б) *военные преступления*, а именно нарушение законов или обычаев войны. К ним относятся убийства, истязания, увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, другие преступления;

в) *преступления против человечности*, а именно: убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны; преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам с целью осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет (ст. 6).

За эти преступления МВТ вправе был приговорить виновных к смертной казни или другому наказанию, которое признает справедливым (ст. 27).

2. Организационно-правовые (судоустройственные) основы функционирования МВТ, порядок назначения и замены судей, Председателя Трибунала, некоторые другие общие вопросы организации его деятельности, включая порядок финансирования его расходов.

3. Процессуально-правовые (судопроизводственные) основы его деятельности, в том числе права и обязанности участников процесса, процессуальные гарантии для подсудимых, общие положения о доказательствах и доказывании, порядке судопроизводства и о приговоре.

Некоторые общие положения процессуального характера были детализированы в Регламенте МВТ, принятом в соответствии со ст. 13 его Устава⁵¹.

⁵¹ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сб. материалов: в 3 т. / под общ. ред. Р.А. Руденко. М.: Юри-

Организационно МВТ состоял из 4 членов Трибунала, по одному от каждого государства-учредителя, и их заместителей, исполнявших обязанности членов Трибунала в отсутствие последних; Главных обвинителей, по одному от каждого государства-учредителя; секретариата Трибунала, возглавляемого Генеральным Секретарем. Члены Трибунала избирали из своего числа Председателя Трибунала на весь срок его деятельности. Для координации действий Главных обвинителей был учрежден Комитет по расследованию дел и обвинению главных военных преступников. В составе советской делегации на Нюрнбергском процессе была создана следственная часть.

Комитет по расследованию дел и обвинению главных военных преступников утвердил обвинительное заключение против подсудимых, признанных главными военными преступниками, и представил его Трибуналу 18 октября 1945 г. Заседания МВТ проходили в период с 9 октября 1945 г. в городе Берлине, где были проведены организационные и распорядительные заседания, а с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г. – в Нюрнберге, где уголовное дело в отношении главных военных преступников рассматривалось по существу, получив историческое название *Нюрнбергский процесс*.

Суду МВТ были преданы 24 главных военных преступника. Трибунал приговорил 12 из них к смертной казни через повешение, 3 – к пожизненному заключению, 4 – к тюремному заключению на срок от 10 до 20 лет, 3 – оправдал.

Кроме того, Трибунал, основываясь на участии в военных преступлениях и преступлениях против человечности, связанных с войной, признал преступными:

– руководящий состав нацистской партии, участвовавший в организации и совершении военных преступлений и преступлений против человечности, связанных с войной;

дическая литература, 1965–1966. Т. 1: Нацистский заговор против мира и человечества. Преступления германских монополий. С. 21–25.

– государственную тайную полицию (гестапо) и службу безопасности рейхсфюрера СС (СД), включая всех оперативных и административных чиновников IV отдела главного имперского управления безопасности или тех, кого касались вопросы, связанные с гестапо в других отделах главного управления имперской безопасности, и всех местных чиновников гестапо, которые служили как внутри Германии, так и за ее пределами, включая сотрудников пограничной полиции;

– СС (охранные отряды национал-социалистской рабочей партии Германии) и всех лиц, которые были официально приняты в члены СС, включая членов Общей СС, войск СС, соединений СС «Мертвая голова» и членов любого рода полицейских служб, которые были членами СС⁵².

Констатируя виновность обвиняемых в совершении военных преступлений и преступлений против человечности, МВТ в Приговоре подчеркнул: *«...военные преступления совершались в таком широком масштабе, которого не знала история войн. Они совершались во всех странах, оккупированных Германией, и в открытых морях и сопровождались жестокостью и террором в масштабах, которые трудно себе представить. Не может быть никакого сомнения в том, что большинство этих преступлений возникло из нацистской идеи «тотальной войны», лежащей в основе ведения агрессивных войн, поскольку в этой идее «тотальной войны» моральные нормы, на которых основаны конвенции, стремящиеся сделать войну более гуманной, не рассматривались больше как имеющие силу или действующие. Все подчиняется всеподавляющим требованиям войны. Правила, установления, заверения и договоры – все не имеет*

⁵² Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сб. материалов: в 3 т. / под общ. ред. Р.А. Руденко. М.: Юридическая литература, 1965–1966. Т. 1: Нацистский заговор против мира и человечества. Преступления германских монополий; Т. 2: Военные преступления. Преступления против человечности; Т. 3: Преступления против человечности.

никакого значения, и, освободившись от ограничивающего влияния международного права, нацистские руководители вели агрессивную войну самым варварским образом. В соответствии с этим военные преступления совершались тогда, когда и где это считали нужным фюрер и его ближайшие помощники для достижения своих планов. В большинстве случаев они являлись результатом холодного и преступного расчета.

В некоторых случаях военные преступления преднамеренно планировались задолго вперед. В случае войны с Советским Союзом разграбление территорий, подлежащих оккупации, и жестокое обращение с гражданским населением были разработаны в мельчайших подробностях до того, как началось нападение. Уже осенью 1940 года рассматривался вопрос о нападении на Советский Союз. Начиная с этого времени, методы, которые должны были быть использованы для уничтожения всякой оппозиции, которой можно было ожидать, постоянно обсуждались.

Точно так же, планируя в самых широких масштабах использование населения оккупированных стран для рабского труда, германское правительство рассматривало эту меру как неотъемлемую часть военной экономики и планировало и организовывало это конкретное военное преступление до последней малейшей детали.

Другие военные преступления, такие, как убийство военнопленных, бежавших из лагерей и вновь захваченных в плен, или убийство командиров или захваченных в плен летчиков, или уничтожение советских комиссаров, были результатом прямых приказов, передаваемых по официальным каналам.

Территории, оккупированные Германией, были подвергнуты эксплуатации для военных усилий Германии, причем эксплуатации жестокой, без учета масштабов местной экономики, явившейся следствием заранее обдуманного плана и политики. Фактически это являлось «систематическим

ограблением общественной и частной собственности», что является преступлением... Осуществлялась политика рабского труда...

Подробные доказательства, представленные Трибуналу, устанавливают факт преследования евреев нацистским правительством. Это – история бесчеловечности, осуществлявшейся последовательно и систематически в самых широких масштабах»⁵³.

Опыт Нюрнбергского процесса был реализован еще одним послевоенным органом международного уголовного правосудия – Международным Военным Трибуналом для Дальнего Востока (далее – МВТДВ или Трибунал), принципиальное решение о создании которого было принято на Потсдамской конференции руководителей СССР, США и Великобритании 1945 г. и закреплено в Заявлении, определяющем условия капитуляции Японии от 26.07.1945. Юридически он был создан особым документом – Специальной прокламацией, учреждающей Международный Военный Трибунал для Дальнего Востока, от 19.01.1946, изданной Главнокомандующим оккупационными войсками в Японии генералом Д. Макартуром, к которой прилагался его Устав⁵⁴. В состав Трибунала были назначены судьи от 9 стран – США, СССР, Великобритании, Китая, Австралии, Новой Зеландии, Нидерландов, Франции и Канады. Позднее судей назначили также Индия и Филиппины. Делегация от СССР была масштабной и профессиональной – она насчитывала 70 человек.

⁵³ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сб. материалов: в 3 т. / под общ. ред. Р.А. Руденко. М.: Юридическая литература, 1965–1966. Т. 1: Нацистский заговор против мира и человечества. Преступления германских монополий; Т. 2: Военные преступления. Преступления против человечности; Т. 3: Преступления против человечности.

⁵⁴ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 79–86.

Устав МВТДВ, так же как и Устав МВТ, определял материально-правовые, организационно-правовые и процессуально-правовые основания его деятельности.

В соответствии с Уставом к юрисдикции данного Трибунала были отнесены:

а) *преступления против мира*, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение объявленной или не объявленной агрессивной войны или войны, нарушающей международное право, договоры, соглашения или заверения, или же участие в совместном плане или заговоре в целях осуществления любого из вышеупомянутых действий;

б) *военные преступления*, предусмотренные конвенциями, а именно нарушение законов и обычаев войны (убийство военнопленных и заложников, жестокое обращение с гражданским населением, разграбление общественной и частной собственности, варварское уничтожение городов и деревень и др.);

в) *преступления против человечности*, а именно: убийство, истребление, порабощение, депортация гражданского населения, а также другие бесчеловечные акты, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим или расовым мотивам, которые были произведены при совершении любого преступления или в связи с любым преступлением, подсудным Трибуналу, независимо от того, нарушало или нет такое действие внутренние законы той страны, где оно совершалось.

В отличие от Нюрнберга на процессе МВТДВ акцент был сделан не столько на зверствах и преступлениях против человечности, сколько на преступлениях против мира: они стали содержанием 37 из 55 пунктов обвинения. Заседания Трибунала проходили с 3 мая 1946 г. по 12 ноября 1948 г. в Токио, получив историческое название *Токийский процесс* или *Суд в Токио*.

Токийский процесс длился два с половиной года. В ходе процесса было проведено 818 открытых судебных заседаний

и 131 заседание в судейской комнате; Трибунал принял 4356 документальных доказательств и 1194 показания свидетелей (из которых 419 были заслушаны непосредственно Трибуналом). Его стенограмма занимает 48 412 страниц. Обвинение состоит из 55 пунктов. Если приговор Нюрнбергского трибунала занимает 340 страниц, то приговор Токийского – 1214 страниц. Основное положение приговора – агрессивная война и ее подготовка являются международным преступлением, требующим международного осуждения и неотвратимого наказания.

Суду были преданы 28 человек, в том числе 4 бывших премьер-министра, 13 бывших министров, 9 представителей высшего военного командования, 2 посла. Приговор вынесен 25 подсудимым, 7 из них приговорены к смертной казни, остальные – к лишению свободы, причем 16 – к пожизненному (*Ёсукэ Мацуока* (министр иностранных дел) и адмирал *Осами Нагано* умерли во время суда от естественных причин; *Сюмэй Окава* (идеолог японского милитаризма) был признан невменяемым и исключён из числа подсудимых; *Фумимаро Коноэ* (премьер-министр Японии в 1937–1939 и 1940–1941 гг.) покончил с собой накануне ареста, приняв яд).

Японских военных преступников защищали как японские, так и американские адвокаты. Американские адвокаты 11 японских обвиняемых попытались оспорить решение Токийского трибунала в Верховном суде США, но американский Верховный Суд отклонил апелляцию, признав верховенство международного суда. Этот прецедент исключительно важен с точки зрения современных споров о соотношении национальных и международных инстанций уголовной юстиции.

Процессы, проведенные МВТ и МВТДВ, явились первым положительным опытом деятельности органов международной уголовной юстиции, в ходе которых были доказаны массовые нарушения прав человека в период войны, совершение преступлений против мира и человечности, воен-

ных преступлений. А их уставные документы и приговоры положили начало формированию системы основополагающих принципов международного уголовного права, являющихся ныне общепризнанными.

Значение Уставов и Приговоров Нюрнбергского и Токийского трибуналов состоит в том, что они:

1) заложили основы для признания правосубъектности индивида в международном праве, а также оказали влияние на формирование основ современного международного права в целом и международного уголовного права в частности. Приговор Нюрнбергского трибунала провозгласил: *«Преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными субъектами права, и соблюсти нормы международного права можно только путем наказания лиц, совершающих такие преступления»;*

2) дали международному праву новые принципы, не существовавшие до их принятия, – принципы международного уголовного права и международного уголовного процесса;

3) кодифицировали существовавшие нормы международного права о преступном характере тех или иных деяний и впервые на международном уровне установили конкретные меры ответственности за их совершение;

4) «Соглашения об учреждении Международного Военного Трибунала для суда над главными немецкими преступниками и Международного Трибунала для суда над главными японскими преступниками, а также Уставы этих трибуналов, являются основными источниками международного уголовного права и, по существу, представляют собой первые в истории международные уголовные и уголовно-процессуальные кодексы»⁵⁵;

5) создали фундаментальную международно-правовую базу для суда над военными преступниками.

⁵⁵ Ромашкин П.С. К вопросу о понятиях и источниках международного права // Советское государство и право. 1948. № 3. С. 28.

Последнее обстоятельство явилось исключительно важным, поскольку послужило основанием для деятельности иных судебных органов, призванных в первые послевоенные годы осуществлять уголовное преследование лиц, виновных в совершении преступлений против мира и человечности, а также военных преступлений. В частности, Военных трибуналов, учрежденных на основании Закона № 10 Контрольного совета.

В целях осуществления Московской декларации 1943 г. и Лондонского соглашения 1945 г., а также для создания в Германии единообразной правовой основы судебного преследования других военных преступников, помимо главных, дела которых рассматривались Нюрнбергским трибуналом, Контрольный совет в Германии принял Закон № 10 от 20.12.1945⁵⁶.

На основании Закона № 10 Контрольного совета США учредили в составе оккупационной администрации американской зоны в Германии Военные трибуналы. За период 1946–1949 гг. эти трибуналы провели 12 судебных процессов. Из них четыре дела, а именно: США против Карла Крауха и др. (дело «И.Г. Фарбениндустри»), США против Альфреда Феликса Альвина Круппа фон Болен унд Гальбаха и др. (дело Круппа), США против Вильгельма фон Лееба и др. (дело верховного командования) и США против Эрнста фон Вайцзекера и др. (дело министерств) – были связаны с обвинениями в совершении преступлений против мира. По остальным делам обвинения были предъявлены в совершении военных преступлений и преступлений против человечности. Одним из них был процесс по «делу айнзатцгрупп» (*The Einsatzgruppen Case*), в ходе которого были вскрыты механизмы массового нарушения права человека на жизнь. На начальном этапе вой-

⁵⁶ Закон № 10 Контрольного совета о наказании лиц, виновных в военных преступлениях, преступлениях против мира и против человечности (в дальнейшем именуемый «Закон № 10 Контрольного совета») воспроизведен в документе *Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals, United States Government Printing Office, 1951. Vol. III. P. XVIII.*

ны за войсками вторжения на территорию Польши и СССР шли специальные подразделения, известные как айнзатцгруппы СС, с задачей уничтожать тех, кто мог представлять угрозу для нацистской Германии. Они истребляли евреев, будь то дети, женщины или мужчины, цыган и других «недочеловеков». За короткий срок в послевоенной Германии удалось собрать доказательства того, что айнзатцгруппы СС за два года уничтожили более миллиона лиц из числа гражданского населения. Процесс по «делу айнзатцгрупп» завершился обвинительным приговором в отношении 22 руководителей этих подразделений смерти, включая 6 генералов СС: 13 обвиняемых были приговорены к смертной казни, а остальные – к длительным срокам лишения свободы.

В соответствии с Законом № 10 Контрольного совета Общий трибунал военной администрации был учрежден и во французской оккупационной зоне.

Трибуналы, проводившие последующие процессы, считали себя связанными положениями не только Устава, но и Приговора Нюрнбергского трибунала. Приговоры, вынесенные последующими трибуналами, во многих случаях основывались на них и разъясняли либо развивали закрепленные там принципы международного права.

Вместе с тем отдельные материально-правовые нормы Устава МВТ претерпели определенные уточнения в названном законе.

Так, определение преступлений против мира, содержащееся в Законе № 10 Контрольного совета, очень схоже с определением, данным в Уставе МВТ. Но между этими определениями имелось два существенных различия.

В определение преступлений против мира, данное в Законе № 10 Контрольного совета, были непосредственно включены акты вторжения и ведения войн, а употреблением выражения «включая (но не ограничиваясь этим)» прямо указывалось на неисчерпывающий характер данного определения. В связи с этим подпунктом а) пункта 1 статьи II Закона № 10

трибуналам разрешалось судить и подвергать наказанию лиц, совершивших преступления против мира, а именно вторжения в другие страны и ведение агрессивных войн в нарушение международных законов и договоров, включая (но не ограничиваясь этим): планирование и подготовку войны, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений и заверений, или участие в общем плане или заговоре для выполнения какого-либо из вышеуказанных действий⁵⁷.

Юрисдикция МВТ распространялась лишь на главных военных преступников европейских стран Оси. Это отражало ограниченность цели, с которой был учрежден Нюрнбергский трибунал. Закон № 10 Контрольного совета был принят с тем, чтобы заложить базу для проведения последующих процессов над военными преступниками.

Однако юрисдикция трибуналов, которые должны были проводить такие процессы, на практике ограничилась лишь преступлениями, совершенными лицами, занимавшими высокие политические, гражданские или военные (включая Генеральный штаб) посты в Германии либо в странах, ей союзных, или государствах-сателлитах, а также высокие посты в финансовой, промышленной или экономической сферах любой из этих стран.

Такое нормативное закрепление отражало ограничения по категориям лиц, которые совершали подобные преступления, что подтверждено и в Приговоре Нюрнбергского трибунала. Оно было включено в положение, закрепляющее прин-

⁵⁷ Так, в статье II Закона № 10 Контрольного совета предусмотрено: «Следующие действия признаются преступными: а) *Преступления против мира*. Вторжение в другие страны и ведение агрессивных войн в нарушение международных законов и договоров, включая (но не ограничиваясь этим): планирование и подготовку войны, развязывание или ведение агрессивной войны или войны с нарушением международных договоров, соглашений и заверений, или участие в общем плане или заговоре для выполнения какого-либо любого из вышеуказанных действий».

цип индивидуальной уголовной ответственности, в котором, в свою очередь, уточнялось, каким образом то или иное физическое лицо может навлечь на себя ответственность за совершение преступлений, подпадающих под действие Закона № 10 Контрольного совета (выступая, например, в качестве исполнителя или соучастника их совершения)⁵⁸.

Ряд судебных процессов были проведены в отношении японских военных преступников американскими оккупационными трибуналами в Иокोगамае, Маниле, на Гуаеме.

Многочисленные национальные судебные процессы, основанные в значительной мере на принципах Нюрнбергского и Токийского трибуналов, прошли над нацистами в целом ряде стран: СССР, ЧССР, Австрии, ГДР, ФРГ и Западном Берлине, Польше, Франции, США, Нидерландах, Дании, Норвегии, Бельгии, Люксембурге, Израиле. В СССР после завершения Токийского трибунала был проведен так называемый Хабаровский процесс, который в период с 25 по 30 декабря 1949 г. рассматривал дело в отношении бывших военнослужащих японской армии, обвиняемых в разработке и примене-

⁵⁸ В пункте 2 статьи II Закона № 10 Контрольного совета содержится общее положение, в котором названы лица, подлежащие ответственности за все преступления, подпадающие под юрисдикцию таких трибуналов, а именно за преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности; там же имеется и следующее специальное положение, в котором обозначены отдельные категории лиц, способных нести ответственность за преступления против мира: «Любое лицо, независимо от его гражданства и должности, которую оно занимало, считается совершившим преступление, как это определено в пункте 1 данной статьи, в том случае, если оно было: а) основным участником или б) соучастником в совершении какого-либо из этих преступлений, отдавая приказ или подстрекая к преступлению; с) давало согласие на участие в нем; d) участвовало в разработке планов или мероприятий, повлекших за собой совершенные преступления; f) или [со ссылкой на пункт 1 а)] если занимало высокий политический, гражданский или военный (включая генеральный штаб) пост в Германии или у стран ей союзных, совоющих или сателлитов или занимало высокие посты в финансовой, промышленной или экономической сферах в любой из этих стран».

нии бактериологического оружия против советских, монгольских и китайских войск и мирного населения в боях на реке Халхин-Гол (1939), в Китае (1940–1942), проведении преступных опытов над людьми. Военный трибунал Приморского военного округа признал всех обвиняемых виновными в совершении преступлений, предусмотренных ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19.04.1943 «О мерах наказания для немецко-фашистских злодеев, виновных в убийствах и истязаниях советского гражданского населения и пленных красноармейцев, для шпионов, изменников Родины из числа советских граждан и для их пособников»⁵⁹. Все обвиняемые были приговорены к лишению свободы на сроки от 2 до 25 лет⁶⁰.

⁵⁹ Данный Указ устанавливал, что «немецкие, итальянские, румынские, венгерские, финские фашистские злодеи, уличенные в совершении убийств и истязаний гражданского населения и пленных красноармейцев, а также шпионы и изменники родины из числа советских граждан караются смертной казнью через повешение» (ст. 1). Хотя в самом Указе ничего не говорилось о придании ему обратной силы, на практике этот вопрос решался положительно, то есть действие Указа распространялось и на деяния, совершённые до 19 апреля 1943 года. Эта практика была подтверждена указаниями начальника Главного управления военных трибуналов Наркомата юстиции СССР «О порядке рассмотрения дел в военно-полевых судах при дивизиях Действующей армии» от 18 мая 1943 г., согласно пункту 2 которого в отношении лиц, перечисленных в ст. 1 Указа, дела подлежали рассмотрению судами независимо от времени совершения преступления. Кроме того, под действие Указа попадали граждане следующих государств: СССР, Германии, Италии, Румынии, Венгрии и Финляндии. Однако правоприменительная практика органов военной юстиции СССР фактически распространила действие Указа и на граждан других государств: известны случаи привлечения к ответственности на основании Указа граждан Австрии, Бельгии, Дании, Польши, Японии, а также лиц без гражданства (атаманы Краснов П.Н., Семёнов Г.М., Шкуро А.Г. и т.д.) // Елифанов, Александр Егорович. Ответственность за военные преступления, совершенные на территории СССР в период Великой Отечественной войны: историко-правовой аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

⁶⁰ 26 мая 1947 года смертная казнь в СССР была отменена (на основании соответствующего Указа Президиума Верховного Совета СССР),

4.3. Нюрнбергские принципы и их современная реализация

Несмотря на более чем семьдесят лет с начала работы МВТ и МВТДВ для всех государств мира актуальны и обязательны принципы, нормативно закрепленные в Резолюции 95(1) Генеральной Ассамблеи ООН «Подтверждение принципов международного права, признанных статутом Нюрнбергского трибунала» от 11.12.1946⁶¹ и детализированные в принятом на второй сессии Комиссии международного права ООН (1950 г.) документе «Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого трибунала» (далее – Нюрнбергские принципы)⁶².

Данные принципы являются органичной составной частью сложившейся в мире системы международной защиты прав человека, о чем свидетельствуют характер и особенности их реализации.

К настоящему времени каждый из Нюрнбергских принципов получил свое отражение в нормах международного права, в отдельных направлениях международного сотрудничества, во внутригосударственном правовом регулировании и деятельности основных субъектов международного права. Рассмотрим некоторые особенности этого.

«Принцип I. Всякое лицо, совершившее какое-либо действие, признаваемое, согласно международному праву, преступлением, несет за него ответственность и подлежит наказанию».

максимальным наказанием по Указу стало заключение в исправительно-трудовые лагеря сроком на 25 лет. Именно поэтому из числа подсудимых на Хабаровском процессе к смертной казни не был приговорён никто.

⁶¹ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на второй части первой сессии с 23 октября – 15 декабря 1946 г. Лейк Соксес, Нью-Йорк: Объединенные Нации, 1947. С. 139–140.

⁶² Международное публичное право: сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 101–102.

Прежде всего отметим, что реализация в послевоенные годы данного принципа отсылает нас к международному праву, в котором в настоящее время содержится широкий круг норм уголовно-правового характера. Они пока еще не кодифицированы в едином документе, их источники не существуют в четкой системе, для них, как и всего международного права, характерна фрагментарность. В силу этого к источникам международного уголовного права, как формирующейся отрасли международного права, аккумулирующей в числе иного и международные нормы уголовно-правового характера, ныне относятся:

1) универсальные или общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;

2) обычаи общего международного права (например, обычаи войны по «Гаагскому праву», общеобязательные нормы «Женевского права»);

3) международные договоры о противодействии отдельным видам преступлений;

4) Римский Статут Международного уголовного суда 1998 г. (далее – Римский Статут)⁶³;

5) Уставы и учредительные договоры других органов международной уголовной юстиции;

6) акты международных организаций (декларации, правила, принципы, рекомендации, итоговые документы), включая прецеденты международных судов и трибуналов согласно ст. 21 Римского Статута;

7) международные стандарты в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, которые согласно позиции ООН «во всемирном и международном масштабах представляют собой “оптимальные виды практики”»⁶⁴;

⁶³ Документ ООН A/CONF.183/9, 17 июля 1998.

⁶⁴ Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк: ООН, 2007. С. IX.

8) акты, имеющие доктринальное значение (например, проекты Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества);

9) национальные принципы и нормы права тех стран, которые при обычных обстоятельствах осуществляли бы юрисдикцию в отношении международных преступлений при условии их непротиворечия нормам международного права (ст. 21 Римского Статута);

10) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм (п. «d» ст. 38 Статута Международного Суда ООН);

11) судебные решения органов международного уголовного правосудия, имеющие прецедентное решение (ч. 2 ст. 21 Римского Статута).

В этих документах содержатся нормы о международных преступлениях. Спектр деяний, охватываемых этим понятием, ныне чрезвычайно широк – от агрессии и международного терроризма до общеуголовных преступлений «с иностранным элементом». Упорядочение понимания этого явления достигается с помощью классификации преступлений по международному праву, которых существует несколько⁶⁵.

Несмотря на имеющиеся различия, все они содержат общее начало: классификационному делению на виды (независимо от оснований) подвергаются две большие группы деяний, преступность которых закреплена в международных договорах – *международные преступления* и *преступления международного характера*.

⁶⁵ Карпец И.И. Преступления международного характера. М.: Юрид. лит., 1979; Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Международная преступность. М.: Наука, 1988; Кибальник А.Г. Современное международное уголовное право: понятие, задачи и принципы / под науч. ред. докт. юрид. наук А.В. Наумова. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003 и др.

Международными преступлениями признаются посягающие на мировой правопорядок виновно совершенные деяния, особо опасные для человеческой цивилизации нарушения принципов и норм международного права, имеющих основополагающее значение для обеспечения мира, защиты личности и жизненно важных интересов международного сообщества, противоправность которых и индивидуальная ответственность за которые установлены в международном уголовном праве, и подлежащие солидарному уголовному преследованию государств. Впервые составы международных преступлений сформулированы в Уставах МВТ и МВТДВ. Неоднократно предпринимаемые попытки официальной кодификации норм о международных преступлениях, на сегодняшний день завершились Римским Статутом. Согласно его части II, юрисдикция Суда ограничивается самыми серьезными преступлениями, вызывающими озабоченность всего международного сообщества, к которым отнесены: преступление геноцида; преступления против человечности; военные преступления; преступление агрессии. Ответственность и меры наказания за эти преступления устанавливаются непосредственно в международно-правовых документах. Уголовное судопроизводство по делам о таких преступлениях осуществляется национальными правоохранительными органами и судами, а также органами международной уголовной юстиции согласно их уставным документам – в случаях отказа национального правосудия от юрисдикции по таким делам или невозможности ее осуществления по различным причинам.

Преступления международного характера – это деяния, предусмотренные международными договорами, не относящиеся к международным преступлениям, но посягающие на нормальные стабильные отношения между государствами, наносящие ущерб мирному сотрудничеству в различных областях отношений (экономической, социально-культурной, имущественной и т.п.), а также организациям и гражданам.

Ответственность за данные преступления и меры наказания за их совершение устанавливаются национальным уголовным законодательством на основе международных договоров, которые предписывают участвующим в них государствам «принимать такие меры, которые могут потребоваться, с тем чтобы признать уголовными преступлениями согласно своему законодательству» деяния, признаваемые преступными такими международными договорами. В силу этого преступления данной категории порой именуются «конвенционными преступлениями»⁶⁶. Уголовное судопроизводство по делам о них относится к исключительной компетенции национальных правоохранительных органов и судов.

К преступлениям международного характера относятся:

– деяния против стабильности международных отношений и общественной безопасности (терроризм в его различных проявлениях, захват заложников, преступления против безопасности морского судоходства и безопасности на воздушном транспорте, незаконный оборот ядерных материалов, экологические преступления – экоцид и биоцид; незаконный оборот огнестрельного оружия и боеприпасов);

– деяния, наносящие ущерб экономическому, социальному и культурному развитию государств (фальшивомонетничество, легализация преступных доходов, коррупция, преступные посягательства на предметы и документы, имеющие историческую, научную, художественную и культурную ценность, незаконный оборот порнографической продукции, детская порнография);

– преступления против здоровья населения (незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ);

– преступные посягательства на личные права человека (рабство и работорговля, торговля людьми без цели обраще-

⁶⁶ Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право. М., 1999. С. 112; Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во БЕК, 2001. С. 340.

ния в рабство, сексуальная эксплуатация, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания).

По мере расширения круга международных договоров осуществляется криминализация новых видов преступлений международного характера.

Практика деятельности правоохранительных органов различных стран мира свидетельствует, что ныне международное сотрудничество в борьбе с преступностью не исчерпывается только международными преступлениями и преступлениями международного характера. Его значительная часть приходится на борьбу с *транснациональными преступлениями, посягающими на внутригосударственный правопорядок*. Главным критерием отнесения к ним становится их выход за пределы национальных границ. В связи с этим ООН определила их как «правонарушения, охватывающие в аспектах, связанных с планированием, совершением и/или прямыми или косвенными последствиями, более чем одну страну»⁶⁷. Иными словами, «транснациональные преступления – это общеуголовные преступления, подпадающие под юрисдикцию двух и более государств»⁶⁸.

Криминализация таких преступлений и ответственность за их совершение определяется исключительно национальным законодательством, а уголовное судопроизводство по делам о них производится в юрисдикции национальных правоохранительных органов и судов государств по месту выявления и пресечения конкретного преступления, либо по месту задержания лиц, их совершивших. Государства становятся на путь широкого сотрудничества в борьбе с наиболее сложными и опасными транснациональными преступлениями.

⁶⁷ Результаты Четвертого обзора ООН по вопросу о тенденциях в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия. А/ CONF. 169/ 15 / Add. 1, 20 dec. 1994.

⁶⁸ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 337.

Правовой основой такого сотрудничества становятся соответствующие международные договоры, которыми такие транснациональные преступления криминализуются в международном праве и таким образом становятся преступлениями международного характера.

В совокупности указанных ранее документов, наряду с нормами о криминализации международных преступлений и преступлений международного характера, содержится широкий круг норм об основных принципах международного уголовного права, наиболее полная кодификация которых закреплена в Части III Римского Статута «Общие принципы уголовного права». Согласно ее нормам одним из основополагающих является принцип индивидуальной ответственности физических лиц за международные преступления, который коррелирует с принципом уголовной ответственности юридических лиц и возможностью привлечения государств к международно-правовой ответственности (ст. 25).

В силу этого субъектом преступлений по международному уголовному праву являются только *физические лица* совершившие преступление самостоятельно, по своей воле и инициативе, либо физические лица, связанные с правонарушением государства, являющиеся представителями этого государства, действующими от его имени. Это могут быть как ответственные по конституции правители (главы государств) или должностные лица, так и частные лица, действующие в личном качестве.

«Принцип II. *То обстоятельство, что по внутреннему праву не установлено наказания за какое-либо действие, признаваемое, согласно международному праву, преступлением, не освобождает лицо, совершившее это действие, от ответственности по международному праву».*

Ныне общепризнано, что международные преступления изначально криминализованы международным правом, в силу чего их противоправность имеет международно-правовой характер. Это предопределяет возможность привлечения ви-

нового лица к уголовной ответственности независимо от того, признано ли соответствующее деяние преступлением по национальному уголовному праву или нет. Основой этого является принцип приоритета норм международного уголовного права над нормами внутреннего уголовного права. Он означает, что ничто не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за деяние, которое в момент совершения являлось уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом. С ним корреспондирует принцип универсального действия правовой нормы в пространстве – распространения уголовной юрисдикции на любых лиц за деяния, признанные преступными по международному уголовному праву, независимо от места их совершения.

«Принцип III. *То обстоятельство, что какое-либо лицо, совершившее действие, признаваемое, согласно международному праву, преступлением, действовало в качестве главы государства или ответственного должностного лица правительства, не освобождает такое лицо от ответственности по международному праву».*

В отношении международных преступлений, посягающих на мир и безопасность человечества, а именно: преступлений агрессии и геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, не признается иммунитет от уголовной юрисдикции, в том числе глав государств или правительств или ответственных чиновников во время пребывания их в должности.

Наиболее полное и четкое нормативное закрепление это положение получило в ст. 27 Римского Статута, согласно которой должностное положение как главы государства или правительства, члена правительства или парламента, избранного представителя или должностного лица правительства ни в коем случае не освобождает лицо от уголовной ответственности и не является само по себе основанием для смягчения приговора. Иммунитеты или специальные процессуальные

нормы, которые могут быть связаны с должностным положением лица, будь то согласно национальному или международному праву, не должны препятствовать осуществлению МУСом его юрисдикции в отношении такого лица.

Кроме того, ныне международному уголовному праву известен и *специальный субъект* международных преступлений. Так, согласно п. 1 ст. 28 Римского Статута, военный командир или лицо, действующее в качестве военного командира, подлежит уголовной ответственности за преступления, подпадающие под юрисдикцию МУС, совершенные силами, находящимися под его эффективным командованием и контролем либо, в зависимости от обстоятельств, под его эффективной властью и контролем, в результате неосуществления им контроля надлежащим образом над такими силами.

«Принцип IV. *То обстоятельство, что какое-либо лицо действовало во исполнение приказа своего правительства или начальника, не освобождает это лицо от ответственности по международному праву, если сознательный выбор был фактически для него возможен».*

В уголовном законодательстве многих государств мира содержатся нормы, согласно которым совершение преступления при исполнении приказа начальника является основанием, влекущим за собой освобождение от уголовной ответственности за содеянное, за исключением случаев, когда подчиненный знал, что отданный приказ был незаконным или если приказ, отданный ему начальником, был явно незаконным.

Аналогичные положения закреплены и в международном праве. Так, ст. 33 Римского Статута предусмотрено, что, если преступление совершено по приказу начальника, будь то военного или гражданского, это не является основанием для освобождения от ответственности за исключением случаев, когда:

1) обвиняемый был юридически обязанным исполнять приказы соответствующего правительства или начальника;

2) обвиняемый не знал, что приказ был незаконным;
3) приказ не был явно незаконным. Приказы о совершении геноцида или преступлений против человечности всегда являются явно незаконными.

«Принцип V. *Каждое лицо, обвиняемое в международно-правовом преступлении, имеет право на справедливое рассмотрение дела на основе фактов и права».*

Несмотря на провозглашение данного принципа, в значительной мере детализированного Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года, согласно п. 1 ст. 14 которого «каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему... на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (п. 1 ст. 14)⁶⁹, к реальному формированию организационно-правовых (судоустройственных) и процессуально-правовых (судопроизводственных) основ деятельности органов международной уголовной юстиции длительное время приступить не удавалось. Первое принципиальное решение об этом состоялось одновременно с принятием Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 09.12.1948.

В последующие годы Генеральная Ассамблея ООН несколько раз обращалась к результатам работы Комитета по международной уголовной юстиции⁷⁰, но в 1957 году постановила отложить рассмотрение вопроса о международной уголовной юстиции⁷¹, к которому после длительного перерыва непосредственно вернулась в декабре 1989 года: в ответ на просьбу Тринидада и Тобаго Генеральная Ассамб-

⁶⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁷⁰ Резолюции ГА ООН 687(VII) от 05.12.1952 «Международная уголовная юстиция», 898(IX) от 14.12.1954 «Международная уголовная юстиция».

⁷¹ Резолюция ГА ООН 1187(XII) от 11.12.1957 «Международная уголовная юстиция».

лея ООН обратилась к Комиссии международного права с просьбой возобновить работу над вопросом о международном уголовном суде (далее – МУС). Итогом данного обращения и последовавшей активной работы явилась Дипломатическая конференция полномочных представителей под эгидой Организации Объединенных Наций по вопросу об учреждении международного уголовного суда, состоявшаяся г. Риме 15 июня – 17 июля 1998 года, завершившаяся принятием и открытием для подписания Римского Статута Международного уголовного суда. Столь длительное по времени отсутствие постоянного действующего МУС не явилось препятствием для учреждения и деятельности иных институтов международной уголовной юстиции. В силу этого, как отмечается в ряде документов ООН, ныне МУС «является основным элементом формирующейся системы международного уголовного правосудия, которая включает национальные суды, международные суды и гибридные суды, в которых имеются как национальный, так и международный компоненты. Эти органы международного правосудия тесно связаны с усилиями по установлению и поддержанию международного мира и безопасности»⁷².

На сегодняшний день известно несколько институциональных моделей учреждения, формирования, правового регулирования, организации и деятельности органов международного уголовного правосудия.

К первой институциональной модели относятся учрежденные в качестве вспомогательных органов Совета Безопасности ООН:

– Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории

⁷² Доклад Международного уголовного суда. – Документ ООН A/60/177, 1 August 2005; Доклад Международного уголовного суда. – Документ ООН A/62/314, 31 August 2007.

бывшей Югославии с 1991 года (далее – МТБЮ) – Резолюцией Совета Безопасности ООН № 827 от 25.05.1993⁷³;

– Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г. (далее – МТР) – Резолюцией Совета Безопасности ООН № 955 от 08.11.1994⁷⁴.

Оба трибунала учреждены на основании главы VII «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» Устава ООН и являются *ad hoc* судебными органами.

Ко второй группе институциональных моделей органов международного уголовного правосудия относятся так называемые смешанные (гибридные) уголовные суды (трибуналы). Определение «смешанный (гибридный)» применяется к ним в силу того, что:

- *во-первых*, порядок их деятельности и юрисдикция определяются совокупностью норм международного права (соглашениями с ООН, другими международными договорами) и внутригосударственного права (уголовно-процессуального);
- *во-вторых*, материально-правовая основа правосудия, осуществляемого такими судами, является «смешанной»: применимое этими судами право включает нормы как международного, так и внутригосударственного уголовного права;
- *в-третьих*, эти судебные органы имеют смешанный состав судей, обвинителей, следственных судей, административного персонала, который включает не только представителей государств суда, но и международных (иностраных) участников уголовного судопроизводства;

⁷³ Документ ООН S/ Res/ 827 (1993), 25 May 1993.

⁷⁴ Документ ООН S/RES/955 (1994), 8 November 1994.

- *в-четвертых*, соглашениями об их учреждении допускается возможность приглашения со стороны защиты как национальных адвокатов, так и международных (иностраных) защитников;

- *в-пятых*, в качестве основанных на договоре органов смешанные суды не привязаны ни к какой существующей правовой системе, которая автоматически могла бы быть применена к их несудебной, административной и финансовой деятельности;

- *в-шестых*, эти судебные органы обладают смешанной (гибридной) внутригосударственной и международной правоспособностью;

- *в-седьмых*, с учетом смешанного (гибридного) характера учреждения и деятельности эти специальные судебные органы не входят в судебную систему государств, для которых они созданы, а являются так называемыми «внешними» судами.

Ныне международному уголовному правосудию известно две категории смешанных (гибридных) судебных органов:

- (1) специальные суды, созданные в соответствии и на основе международных договоров государств с ООН;

- (2) суды, формируемые временными администрациями ООН на территориях государств, где проводятся миротворческие операции.

К первой категории смешанных (гибридных) судов, относятся:

– Специальный суд по Сьерра-Леоне, учрежденный на основании Соглашения между ООН и правительством Сьерра-Леоне об учреждении Специального суда по Сьерра-Леоне во исполнение Резолюции 1315(2000) Совета Безопасности ООН от 14.08.2000⁷⁵. Его Устав вступил в силу 16.01.02⁷⁶ после принятия Закона о Ратификации соглаше-

⁷⁵ Документ ООН S/2002/246, 8 March 2002.

⁷⁶ Там же. Дополнение.

ния о Специальном суде (The Special Court Agreement, 2002 (Ratification) Act, 2002)⁷⁷;

– Специальный трибунал по Ливану (далее – СТЛ), правовой основой которого является Соглашение между ООН и Ливанской Республикой об учреждении Специального трибунала по Ливану, подписанное правительством Ливана и ООН соответственно 23 января и 6 февраля 2007 г.⁷⁸ во исполнение Резолюции 1664 (2006) Совета Безопасности ООН от 29.03.2006. К Соглашению прилагается Устав Специального трибунала по Ливану, который является его неотъемлемой частью (ст. 1 п. 2 Соглашения).

Особенностью второй категории смешанных (гибридных) судов является то, что они учреждены Миссиями по поддержанию мира, которым предоставлен административный мандат ООН. В соответствии с ним они реализуют полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей по месту проведения миротворческих операций.

Именно такой широкий административный мандат Миссии ООН по делам Временной администрации в Косово (МООНВАК) предоставлен Резолюцией Совета Безопасности ООН 1244 (1999)⁷⁹, Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) – Резолюцией Совета Безопасности ООН 1272 (1999)⁸⁰. Во исполнение этих мандатов были созданы:

– Смешанные суды на территории Косово, сформированные, как и вся судебная система, в рамках операции ООН по поддержанию мира с участием международного элемента. Правовую основу их создания и функционирования составили Распоряжения МООНВАК № 2000/6 от 15.02.2000 «О на-

⁷⁷ The Special Court Agreement, 2002 (Ratification) Act, 2002 [Electronic resource] / Special Court for Sierra Leone. – Electronic data (1 file). – URL: <http://www.sc-sl.org/Documents/SCSL-ratificationact.pdf>.

⁷⁸ Документ ООН S/RES/1757 (2007), 30 May 2007.

⁷⁹ Документ ООН S/RES/1244 (1999), 10 June 1999.

⁸⁰ Документ ООН S/RES/1272 (1999).

значении и отрешении от должности международных судей и международных прокуроров»⁸¹, № 2000/64 от 15.12.2000 «О привлечении к разбирательству международных судей/прокуроров и/или изменении места рассмотрения дела»⁸², № 2003/26 от 06.07.03 «Временный Уголовно-процессуальный кодекс Косово»⁸³;

– Коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений в Восточном Тиморе, учрежденные Временной администрацией ООН в Восточном Тиморе. Их деятельность регулируется Распоряжениями ВАООНВТ № 2000/11 от 06.03.2000 «Об организации судов в Восточном Тиморе»⁸⁴ и № 2000/15 от 06.06.2000 «Об учреждении Коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений»⁸⁵.

Смешанные (гибридные) уголовные суды двух категорий кроме общего сходства имеют и ряд существенных различий, ключевым из которых является их положение в судебной системе соответствующих государств. Так, суды, учрежденные на основании договоров с ООН, не входят в судебную систему соответствующих государств и являются «внешними» по отношению к судам этих государств. А суды, учрежденные временными администрациями ООН, входят в

⁸¹ Документ ООН S/2000/177/Add.2, 28 March 2000// UNMIK/REG/2000/6, 15 February 2000.

⁸² Документ ООН S/2001/218/Add.1, 26 March 2001//UNMIK/REG/2000/64, 15 December 2000.

⁸³ UNMIK/REG/2003/26 [Electronic resource] / UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). – Electronic data (1 file). – URL: http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2003regs/RE2003_26.pdf.

⁸⁴ UNTAET/REG/2000/11, 6 March 2000 [Electronic resource]/ UN Transitional Administration of East Timor. – Electronic data (1 file). – URL: <http://www.un.org/peace/etimor/untaetR/Reg11.pdf>.

⁸⁵ UNTAET/REG/2000/15, 6 June 2000 [Electronic resource]/ UN Transitional Administration of East Timor. – Electronic data (1 file). – URL: <http://www.un.org/peace/etimor/untaetR/Reg0015E.pdf>.

судебные системы этих государств, являются их элементами, но обладают «смешанным» характером при осуществлении специальной предметной юрисдикции.

Однако данное отличие носит относительный характер, поскольку судебные системы этих государств изначально созданы не в порядке обычной законодательной процедуры, а в результате деятельности внешних органов управления – временных администраций ООН в рамках миротворческих миссий. Иными словами, данные судебные органы, де-юре являясь составной частью внутригосударственной судебной системы, де-факто являются «внешними» судами для государств, на территориях которых они функционируют, поскольку созданы «внешним законодателем».

К третьей модели органов международного уголовного правосудия относятся национальные суды, к юрисдикции которых специальными решениями отнесено правосудие по делам о международных преступлениях с участием международных судей и иных участников уголовного судопроизводства.

Ныне общепризнано, что государства, являясь участниками договоров, устанавливающих преступность и наказуемость международных преступлений, обязаны принимать меры по имплементации в национальное законодательство норм международного права об их преступности и наказуемости. А также создавать соответствующие правоохранительные органы и суды, к юрисдикции которых отнесено расследование и судопроизводство на внутригосударственном уровне по делам о международных преступлениях, готовить специалистов для них, в порядке уголовного судопроизводства осуществлять расследование и рассмотрение по существу дел о международных преступлениях и уголовное преследование лиц, виновных в их совершении.

Однако на практике встречаются случаи, когда в силу тех или иных обстоятельств национальные суды не отправляют правосудие по делам о международных преступлениях.

В зависимости от причин пути преодоления такого положения могут быть различными: от учреждения международных уголовных судов до передачи соответствующих материалов в постоянно действующий МУС. Это определяется с учетом множества факторов.

Одним из таких факторов может являться отсутствие или нехватка национальных специалистов (следователей, прокуроров и судей), способных надлежащим образом обеспечить на внутрисударственном уровне расследование и судопроизводство по делам о международных преступлениях.

Заинтересованные государства и международное сообщество ныне исходят из того, что для преодоления такого рода препятствий нет необходимости каждый раз учреждать международные суды, а достаточно организовать международное сотрудничество для того, чтобы:

(1) создать условия по подготовке соответствующих специалистов, тем самым преодолевая объективную их нехватку;

(2) обеспечить участие в уголовном судопроизводстве по делам о международных преступлениях во внутрисударственных судах таких специалистов, которые не имеют причин субъективного свойства уклоняться от расследования международных преступлений и осуществления правосудия по делам о них.

Второе из названных направлений сотрудничества реализуется путем участия в уголовном судопроизводстве по делам о международных преступлениях во внутрисударственных судах международных судей и, в отдельных случаях, международных обвинителей, а также международного вспомогательного персонала. Его правовой основой является законодательство соответствующего заинтересованного государства.

На практике это осуществляется путем формирования во внутрисударственных судах специализированных судебных составов (по форме «суд в суде»), наделенных огра-

ниченной предметной юрисдикцией (в отношении международных преступлений) с участием международных и национальных судей и обвинителей. Иными словами, речь идет не о международных, а о национальных судах с так называемым международным «элементом» – участием в их деятельности международных судей и обвинителей наряду с национальными судьями и обвинителями. В отличие от международных *ad hoc* и смешанных (гибридных) судов национальные суды с так называемым международным «элементом» могут быть обозначены как «интернационализованные» суды.

Первым из таких судов стал Отдел по военным преступлениям Суда Боснии и Герцеговины. Он создан на основе поправок, внесенных 14.12.2000 в Закон о Суде Боснии и Герцеговины⁸⁶ и Закон о Прокуратуре Боснии и Герцеговины. Он функционирует в составе пяти Судебных коллегий, каждая из которых действует в качестве суда первой инстанции, принимает к своему производству и рассматривает по существу дела о преступлениях геноцида, преступлениях против человечности и военных преступлениях; каждая судебная коллегия осуществляет правосудие в составе трех судей: одного национального и двух – международных. Апелляционной инстанцией для Отдела по военным преступлениям является Отдел I Апелляционного отделения Суда Боснии и Герцеговины в составе двух международных и одного национального судьи.

Вторым примером интернационализованного суда являются Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии. Правовую основу их деятельности составляют:

⁸⁶ Zakon o sudu Bosne i Hercegovine [Electronic resource] – «Sluzbeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 27/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07) / Sud Bosne i Hercegovine. – Electronic data (1 file). – URL: http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/sr/Zakon_o_Sudu_BiH_-_precisceni_nezvanicni_tekst.pdf.

– Закон об учреждении Чрезвычайных палат в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии от 10.08.2001⁸⁷;

– Соглашение между ООН и Королевским правительством Камбоджи о преследовании в соответствии с камбоджийским правом за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии, одобренное Резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН 57/228В от 13.05.2003 и подписанное Сторонами в г. Пномпене 6.06.2003⁸⁸;

– Закон об учреждении Чрезвычайных палат в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии, принятый в новой редакции от 27.10.2004⁸⁹.

Согласно указанным документам в рамках судебной системы страны сформированы специализированные суды – Чрезвычайные палаты, которые функционируют при международной помощи. Они наделены юрисдикцией в отношении высокопоставленных руководителей Демократической Кампучии и тех, кто несет наибольшую ответственность за преступления и серьезные нарушения камбоджийского уголовного права, международного гуманитарного права и обычаев, а также международных договоров с участием Камбоджи, совершенные в период с 17 апреля 1975 г. по 6 января 1979 г.

⁸⁷ Law on the Establishment of the Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia for the prosecution of crimes committed during The period of Democratic Kampuchea (NS/RKM/0801/12), promulgated on 10 August 2001 [Electronic resource] / Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia. – Electronic data (1 file). – URL: <http://www.eccc.gov.kh>.

⁸⁸ Документ ООН A/RES/57/228 В, 22 May 2003.

⁸⁹ Law on the Establishment of the Extraordinary Chambers, with inclusion of amendments as promulgated on 27 October 2004 (NS/RKM/1004/006): Law on the Establishment of the Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia for the prosecution of crimes committed during The period of Democratic Kampuchea [Electronic resource] / Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia. – Electronic data (1 file). – URL: http://www.eccc.gov.kh/english/cabinet/law/4/KR_Law_as_amended_27_Oct_2004_Eng.pdf.

Последней по времени учреждения «интернационализированным» международным судом являются Чрезвычайные Африканские палаты в судах Республики Сенегал, созданные в целях привлечения к ответственности лиц, совершивших международные преступления в Республике Чад в период между 7 июня 1982 г. и 1 декабря 1990 г. В первую очередь бывшего президента Республики Чад Хиссена Хабре, который обвиняется в совершении преступлений против человечества, военных преступлениях и пытках в Чаде с 1982 по 1990 г. Безуспешные попытки привлечения его к ответственности за данные преступления в национальных судах Чада и Сенегала предпринимались на протяжении более 15 лет с середины 1990-х гг. Основным препятствием для этого являлось отсутствие в законодательстве этих государств норм о возможности привлечения к уголовной ответственности главы государства, а также сомнения в возможности ретроактивного применения уголовного закона, поскольку нормы о международных и военных преступлениях были имплементированы в законодательство Сенегала, где проживал Хабре, лишь в 2007 г.⁹⁰, в силу чего он не был выдан для осуществления уголовного преследования в Чад.

Проблема осуществления правосудия по делу Хабре вернулась на международную арену в 2012 г., после того как Международный суд ООН установил, что Сенегал нарушил положения статей 6(2) и 7(1) Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и что он должен передать рассмотрение дела Хабре в компетентный орган для осуждения его, если Сенегал отказывается в выдаче обвиняемого⁹¹. На

⁹⁰ В частности, даже Суд ЭКОВАС в ноябре 2010 г. постановил, что Сенегал не мог привлечь к ответственности Хабре из-за нарушения принципа «*nullum crimen sine lege*» и что лишь международный трибунал имеет право осудить его.

⁹¹ Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012.

этой основе в ходе переговоров между Сенегалом и Африканским союзом было разработано и подписано Соглашение между Сенегалом и Африканским союзом о создании Чрезвычайных Африканских палат, на основании которого был принят Устав (Статут) Чрезвычайных Африканских палат в судах Республики Сенегал⁹².

13 февраля 2015 г. Чрезвычайная Африканская следственная палата (структурное подразделение Чрезвычайных Африканских палат) в составе 4 следственных судей вынесла «Постановление о частичном прекращении дела, предъявлении обвинения и передаче дела на рассмотрение Африканской Чрезвычайной палаты Присяжных» в отношении Хиссена Хабре и ряда других обвиняемых, положив начало процессу в отношении них⁹³.

«Интернационализованные» суды существенно отличаются от иных органов международного уголовного правосудия, так как являются внутригосударственными, а не «внешними» судами по отношению к судебным органам государств. Однако они безусловно имеют международный характер. Прежде всего, потому, что главной целью их создания является осуществление правосудия в отношении лиц, виновных в совершении международных преступлений.

Кроме того, источники правового регулирования деятельности этих судов сформированы под непосредственным влиянием ООН: в Боснии и Герцеговине – Высокого представителя по данному региону, в Камбодже – Генерального сек-

⁹² Statute of the Extraordinary African Chambers within the courts of Senegal created to prosecute international crimes committed in Chad between 7 June 1982 and 1 December 1990 [Electronic resource] / HUMAN RIGHTS WATCH. Electronic data (1 file). URL: <http://www.hrw.org/news/2013/09/02/statute-extraordinary-african-chambers>.

⁹³ ORDONNANCE DE NON-LIEU P ARTIEL, DE MISE EN ACCUSATION. ET DE RENVOI DEV ANT LA CHAMBRE AFRICAINE EXTRAORDINAIRE D'ASSISES. [Electronic resource] / Chambres africaines extraordinaires. Electronic data (1 file). URL: <http://www.chambresafricaines.org/>.

ретаря и Генеральной Ассамблеи, в Сенегале – Международный Суд ООН. А в круг участников уголовного судопроизводства допущены международные судьи, обвинители и защитники.

И наконец, *четвертая и наиболее совершенная из действующих ныне институциональных моделей* органов международного уголовного правосудия – Международный уголовный суд.

«Принцип VI. Преступления, указанные ниже, наказуются как международно-правовые преступления:

а) Преступления против мира:

i) планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений;

ii) участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из действий, упомянутых в подпункте «i».

б) Военные преступления:

Нарушение законов и обычаев войны и, в том числе, но не исключительно, убийства, дурное обращение или увод на рабский труд или для других целей гражданского населения оккупированной территории, убийства или дурное обращение с военнопленными или лицами, находящимися в море, убийства заложников или разграбление городов и деревень или разорение, не оправдываемое военной необходимостью.

с) Преступления против человечности:

Убийства, истребление, порабощение, высылка и другие бесчеловечные акты, совершаемые в отношении гражданского населения, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам, если такие действия совершаются или такие преследования имеют место при выполнении какого-либо военного преступления против мира или какого-либо военного преступления, или в связи с таковыми».

До Нюрнбергского и Токийского процессов само понятие «международное преступление» в международном праве

фактически отсутствовало. И если военные преступления, связанные с нарушением законов и обычаев войны, были уже известны в связи с Гаагскими конвенциями и Декларациями 1899 и 1907 гг., то преступления против мира и человечности впервые в истории были криминализованы в Уставах МВТ и МВТДВ. После их завершения международное сообщество приняло меры по криминализации ряда деяний и отнесению их к юрисдикции Международного уголовного суда.

Прежде всего были разработаны два международных договора, которые прямо предусмотрели возможность преследования и наказания правонарушителей международным уголовным судом: Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 09.12.1948⁹⁴ и Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него от 30.11.1973⁹⁵.

Резолюцией 177 (II) от 21.11.1947 Генеральная Ассамблея ООН учредила Комиссию международного права и поручила ей составить проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. В 1954 г. Комиссия представила на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества⁹⁶ (так называемый проект четырех статей) и два новых проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1991 г. (Проект 20 статей)⁹⁷ и 1996 г.⁹⁸

⁹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 22 июня 1948 г. № 12. Ст. 244.

⁹⁵ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 58–63.

⁹⁶ Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind, 1954 [Electronic resource] / Yearbook of the International Law Commission, 1954. Vol. II. Electronic data (1 file). URL: <http://www.un.org/law/ilc/convents>. – 28.02.2017.

⁹⁷ Ежегодник Комиссии международного права 1985 год. Т. II (часть вторая).

⁹⁸ Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты. Пятьдесят первая сессия. Дополнение № 10 (A/51/10): доклад комиссии междуна-

Были разработаны и открыты для подписания Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил, на море, Женевская конвенция об обращении с военнопленными, Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (все – от 12 августа 1949 г.); Дополнительные протоколы I и II от 8 июня 1977 г. к указанным Женевским конвенциям – базовые документы современного международного гуманитарного права. Данные и иные международные договоры содержат широкий круг предписаний уголовно-правового характера, налагают на участвующие государства обязательства по криминализации ряда серьезных нарушений международного гуманитарного права.

Ныне в международном праве осуществлена криминализация международных преступлений, посягающих на мир и безопасность человечества, а именно: преступлений агрессии и геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений. При этом мир как самостоятельное охраняемое международным правом благо представляет собой юридическое состояние, характеризующееся отсутствием *de facto* войны (военных действий). Безопасность человечества как особая категория отражает состояние защищенности неопределенного круга лиц от любых (внутренних и внешних) угроз их жизненно важным интересам, связанным прежде всего с физическим существованием человечества в целом или какой-либо демографической группы.

При этом основным непосредственным объектом различных категорий преступлений против мира и безопасности человечества могут выступать охраняемые нормами обычного международного права и международного гуманитарного права интересы и социальные блага, а именно:

родного права о работе ее сорок восьмой сессии (6 мая – 26 июля 1996 года). – ООН: Нью-Йорк, 1996. С. 24–124.

1) для преступлений против международного мира – интересы соблюдения мира и правил мирного урегулирования межгосударственных споров;

2) для преступлений против человечности – интересы обеспечения физического существования неопределенного круга лиц от любых угроз, источником которых выступает человеческий фактор;

3) для военных преступлений – интересы соблюдения правил ведения вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера⁹⁹.

«Принцип VII. Соучастие в совершении преступления против мира, военного преступления или преступления против человечности, о которых гласит принцип VI, есть международно-правовое преступление».

К настоящему времени в международном праве наиболее полно институт соучастия в совершении международных преступлений регламентирован в Римском Статуте. Согласно его ст. 25 лицо подлежит уголовной ответственности, если:

1) совершает такое преступление индивидуально, совместно с другим лицом или через другое лицо, независимо от того, подлежит ли это другое лицо уголовной ответственности;

2) приказывает, подстрекает или побуждает совершить такое преступление, если это преступление совершается или имеет место покушение на это преступление;

3) с целью облегчить совершение такого преступления пособничает, подстрекает или каким-либо иным образом содействует его совершению или покушению на него, включая предоставление средств для его совершения;

4) умышленно способствует совершению или покушению на совершение такого преступления группой лиц, дейст-

⁹⁹ Кибальник А.Г., Соломоненко И.Г. Преступления против мира и безопасности человечества / под науч. ред. А.В. Наумова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 24.

взя при этом со специальным намерением поддержать преступную деятельность или преступные цели этой группы либо с осознанием умысла группы совершить преступление;

5) в отношении преступления геноцида прямо и публично подстрекает других к совершению геноцида;

6) покушается на совершение международного преступления. Однако лицо, которое отказывается от попытки совершить преступление или иным образом предотвращает завершение преступления, не подлежит наказанию за покушение на совершение этого преступления, если оно полностью и добровольно отказалось от своей преступной цели (п. 3(f) ст. 25 Римского Статута).

Особо регламентирована ответственность военных командиров и гражданских начальников. Привлечение к ответственности военных командиров возможно при наличии трех основных элементов:

1) лица, совершающие преступления, находились под эффективным командованием и контролем командира;

2) командир знал или должен был знать, что его подчиненные совершали или намеревались совершить преступление;

3) командир не принял всех необходимых и разумных мер по предотвращению преступления или наказанию лица, его совершившего.

Элементы преступления гражданских начальников те же, что и в отношении военных командиров, за исключением положения, касающегося владения информацией о совершении преступлений. Ныне в международном уголовном праве различают пять самостоятельных видов соучастников международного преступления: исполнитель, организатор, руководитель, подстрекатель и пособник, действия которых, за исключением исполнителя, характеризуются прямым умыслом («сознательным содействием совершению преступления»), а пределы ответственности основаны на доктрине ограниченного акцессорного соучастия. Их ответственность, по

общему правилу, зависит от того, совершил ли исполнитель преступление или покушение на преступление. В ряде случаев деятельность соучастников подлежит самостоятельной правовой оценке (например, «прямое и публичное» подстрекательство к акту агрессии).

Заключение

В ходе своей первой сессии Генеральная Ассамблея ООН единогласно постановила, что Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого трибунала, являются неотъемлемой частью международного права.

По замыслу международного сообщества практическая реализация этих принципов призвана гарантировать, что, независимо от внутригосударственной политики и характеристик национальных судебных систем, любые преступные действия, совершенные от имени государств, не останутся безнаказанными.

Это не только способствовало становлению института международной уголовной ответственности физических лиц, но и во многом предопределяло и предопределяет развитие целых отраслей международного права: права, применяемого в период вооруженных конфликтов, международного права прав человека, международного гуманитарного права, международного уголовного права и ряда других.

Тем самым на международном уровне уголовно-правовыми средствами обеспечивается защита гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, закрепленных в принятой под эгидой ООН *Всеобщей декларации прав человека 1948 года*¹⁰⁰, от самых серьезных пре-

¹⁰⁰ Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 10 декабря 1998.

ступлений, вызывающих озабоченность всего международного сообщества. А сами Нюрнбергские принципы наравне с Приговором Нюрнбергского трибунала являются одним из элементов системы международной защиты прав человека.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что понимается под международным уголовным правосудием?

2. Что явилось доктринальными и историческими предпосылками учреждения и деятельности Нюрнбергского трибунала?

3. В чем состоит значение Нюрнбергского и Токийского трибуналов?

4. Что такое Нюрнбергские принципы и каково их нормативное закрепление? Какова их юридическая сила?

5. Дайте определение каждого из Нюрнбергских принципов и охарактеризуйте направления их реализации в современном международном праве.

6. В чем состоит значение Нюрнбергских принципов для международной защиты прав человека?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Волеводз А.Г.* Международное уголовное правосудие и права человека: учебное пособие для магистрантов. М.: РУДН, 2014.

2. *Волеводз А.Г., Волеводз В.А.* Современная система международной уголовной юстиции: хрестоматия. М.: Юрлитинформ, 2009.

3. *Волеводз А.Г., Ализаде В.А.* Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала: семьдесят лет реализации / В.А. Ализаде, А.Г. Волеводз // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2016. № 1 (24).

4. *Волеводз А.Г.* Токийский процесс и вызовы современности: материально-правовой аспект // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 2(31). С. 292–304.

5. Итоги Нюрнбергского процесса и вызовы современности: материалы Международной научно-практической конференции (Москва,

24 ноября 2016 года) / под общ. ред. А.И. Бастрыкина. М.: Академия Следственного комитета Российской Федерации, 2016.

6. *Черниченко С.В.* Нюрнбергские принципы: опыт современного толкования // *Международный правовой курьер*. 2016. № 3 (июнь). С. 27–31.

7. *Черниченко С.В.* Международные преступления и преступления против международного права в свете Нюрнбергских принципов // *Государство и право*. 2016. № 11. С. 68–76.

Глава 5

ПРИНЦИП ВСЕОБЩЕГО УВАЖЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА. МЕЖДУНАРОДНЫЙ БИЛЛЬ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

В.А. Карташкин

*Главный научный сотрудник Института государства и права РАН,
заслуженный юрист Российской Федерации, Председатель Комиссии
по правам человека при Президенте РФ (1996–2002 гг.),
член Подкомиссии по поощрению и защите прав человека ООН (1998–2006 гг.),
член Консультативного комитета Совета ООН
по правам человека (2008–2013 гг.),
профессор кафедры международного права РУДН,
доктор юридических наук, профессор*

Принцип уважения и соблюдения прав человека и основных свобод формировался в течение длительного периода исторического развития. Ещё сравнительно недавно, вплоть до начала XX в., права человека регулировались исключительно внутригосударственным правом. Государства – участники международных отношений исходили из того, что эти вопросы относятся к их внутренней юрисдикции. Даже государства – члены Лиги Наций, ставившие перед собой за-

дачу выработать универсальный международный договор, который бы содержал нормы об уважении и соблюдении хотя бы элементарных прав и свобод человека, брали на себя обязательство лишь «прилагать усилия» к обеспечению «справедливых и гуманных условий труда» (ст. 23 Статута Лиги Наций, подписанного 28 июня 1919 г.). И только в ходе Второй мировой войны и последующего разгрома гитлеровской Германии были созданы благоприятные условия и предпосылки для утверждения в международном праве принципа уважения и соблюдения прав человека и основных свобод. Создание ООН и принятие её Устава положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в этой области. Устав Организации Объединённых Наций явился первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы широкого развития сотрудничества государств по правам человека.

Как известно, ООН возникла в ответ на агрессию и преступления против человечности, совершенные фашизмом в годы Второй мировой войны. «Специальное включение положения о развитии и поощрении уважения к правам человека и основным свободам для всех в число целей Организации Объединённых Наций объясняется, прежде всего, событиями, которые произошли непосредственно перед Второй мировой войной и в ходе ее», – подчёркивается в Исследовании ООН по правам человека¹⁰¹. Уже в Декларации Объединённых Наций, подписанной 1 января 1942 г. от имени 26 стран (позднее к ней присоединилось ещё 21 государство), было заявлено о том, что «полная победа над врагами необходима для защиты жизни, свободы, независимости... для сохранения человеческих прав и справедливости»¹⁰².

¹⁰¹ United Nations Actions in the Field of Human Rights. N.-Y., 1980. P. 5.

¹⁰² Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. М., 1946. Т. 1. С. 194.

На Крымской конференции в 1945 г., принявшей решение создать всеобщую международную организацию для поддержания мира и безопасности, руководители Советского Союза, Соединённых Штатов Америки и Великобритании заявили о своей решимости «обеспечить такое положение, при котором все люди во всех странах могли бы жить всю свою жизнь, не зная ни страха, ни нужды»¹⁰³. Однако уже в процессе разработки и принятия Устава ООН выявился различный подход государств к проблеме прав и свобод человека. Первоначально в предложениях по созданию этой международной организации, принятых на конференции в Думбартон-Оксе в сентябре 1944 г., не указывалось на права и свободы человека как на одну из главных целей организации. В п. 3 гл. 1 Предварительных соглашений, явившихся основой для принятия конференцией в Сан-Франциско в 1945 г. Устава ООН, целью Организации ставилось «осуществление международного сотрудничества в разрешении международных экономических, социальных и других гуманитарных проблем»¹⁰⁴. Окончательная формулировка этой статьи, принятая на конференции в Сан-Франциско, явилась результатом компромисса между делегациями США, СССР, Великобритании и Китая. Советский Союз, исходя из идеологических соображений и норм Конституции СССР 1936 г., настаивал на включении в Устав ООН перечня главным образом социально-экономических прав, в том числе права на труд и образование. Делегации ряда западных стран считали, что перечень основных прав и свобод человека, обязательных для всех государств – членов ООН, должен включать в основном гражданские и политические права и должен быть разработан позднее как специальный документ – Билль о правах человека. В то же время многие из этих государств не

¹⁰³ Тегеран, Ялта, Потсдам: сборник документов. М., 1971. С. 185–193.

¹⁰⁴ См.: *Крылов С.Б.* История создания Организации Объединённых Наций. 2-е изд. М., 1960. С. 43.

могли согласиться на включение в Устав ООН ссылок на социально-экономические права, поскольку такие права не были закреплены в их законодательстве. В результате достигнутого компромисса советская делегация на конференции в Сан-Франциско от имени четырёх великих держав (СССР, США, Великобритании, Китая) предложила поправку к п. 3 ст. 1 Устава ООН, согласно которой перед Организацией ставилась цель осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. В такой формулировке этот пункт был принят и стал неотъемлемой частью Устава ООН.

Как видим, Устав ООН не ограничивается лишь ссылкой на «поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам», он обязывает государства развивать международное сотрудничество в целях содействия «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. (с) ст. 55). Таким образом, этот основополагающий международный договор закрепил принцип уважения и соблюдения прав человека в современном международном праве.

В рамках ООН были приняты документы и решения, в которых подчёркивается юридический характер обязательств государств соблюдать основные права и свободы человека в соответствии с Уставом ООН. Так, в толкующей и развивающей Устав ООН Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с уставом Организации Объединённых Наций, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., подчёркивается, что каждое государство обязано содействовать путём совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод. Основные пра-

ва и свободы должны соблюдаться повсюду – как на территориях независимых суверенных государств, так и на колониальных территориях. Устав в этом отношении не делает каких-либо различий.

Анализируя положения Устава ООН, относящиеся к правам человека, подавляющее большинство юристов-международников в настоящее время справедливо приходят к заключению, что этот фундаментальный договор возлагает на государство юридические обязательства. Однако после принятия Устава ООН и во времена «холодной войны» эта позиция была далеко не единодушной. Многие западные юристы придерживались мнения, что в отношении прав и свобод человека и их соблюдения Устав ООН только формулирует цели, которые должны быть достигнуты¹⁰⁵. Такой же позиции придерживался в послевоенное время и Государственный департамент США, который заявил, что Устав ООН не налагает «юридических обязательств гарантировать соблюдение определённых прав человека или основных свобод без различия расы, пола, языка и религии»¹⁰⁶.

Противоречивую позицию по данному вопросу занимал Советский Союз. Признавая юридическую обязательность положений Устава ООН, СССР абсолютизировал понятие государственного суверенитета и считал, что регулирование прав человека полностью относится к внутренней компетенции государств. Сейчас подобная точка зрения практически более не высказывается. Единодушное признание получил тот факт, что Устав ООН впервые в международной практике закрепил принцип уважения прав человека и обязал государство соблюдать основные права и свободы.

¹⁰⁵ См.: *Hudson M.* Integrity of International Instruments // *AJIL*. 1948. Jan. Vol. 42. № 1. P. 105–108; *Kelsen H.* The Law of the United Nations. L., 1950. P. 29–32.

¹⁰⁶ См.: *Lauterpacht H.* International Law and Human Rights. L., 1950. P. 149.

Как было сказано выше, при разработке Устава ООН вносились предложения включить в него перечень основных прав и свобод, которые должны подлежать всеобщему уважению и соблюдению, однако конференция в Сан-Франциско передала этот вопрос на обсуждение компетентных органов ООН в целях разработки Международного билля о правах человека¹⁰⁷.

Международный билль о правах человека разрабатывался в течение многих лет. Он включает следующие международные соглашения:

– Всеобщую декларацию прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН);

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН; вступил в силу 3 января 1976 г.)¹⁰⁸;

– Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН; вступил в силу 23 марта 1976 г.);

– Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.; вступил в силу 23 марта 1976 г.);

– Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят 15 декабря 1989 г. резолюцией 44/128 на 82-м пленарном заседании 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН; вступил в силу 11 июля 1991 г.).

Всеобщая декларация прав человека. Разработка Всеобщей декларации прав человека проходила в сложной ди-

¹⁰⁷ См.: Documents of the United Nations Conference on International Organizations. San-Francisco, 1945. Vol. VI. London – New York, 1945.

¹⁰⁸ В декабре 2008 г. ГА ООН был принят текст Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

пломатической борьбе, а ее принятие было итогом рассмотрения и согласования различных мнений и точек зрения¹⁰⁹.

Позиция западных держав опиралась на Французскую декларацию прав человека и гражданина 1789 г., Конституцию США 1787 г. и другие законодательные акты, провозгласившие естественный характер основных прав и свобод человека, которые принадлежат каждому с момента рождения. Эти документы содержали в основном перечень гражданских и политических прав, поэтому западные страны первоначально возражали против включения в разрабатываемый проект социально-экономических прав.

Советская делегация, ссылаясь на Конституцию СССР 1936 г., настаивала на включении в проект широкого перечня социальных и экономических прав, а также статей, посвящённых вопросу о праве каждого народа и каждой нации на самоопределение, о равенстве прав каждого народа и каждой национальности в пределах государств. В то же время Советский Союз абсолютизировал принцип суверенитета государств и возражал против включения во Всеобщую декларацию таких гражданских прав, как право каждого свободно покинуть свою страну и возвращаться в неё, право на частную собственность и др.

При обсуждении вопроса о праве каждого человека на собственность также проявились резкие различия в подходах государств, принадлежащих к различным общественным системам. Позиция Советского Союза определялась не только Конституцией СССР 1936 г. и основными законодательными актами страны, но и идеологическими соображениями, а кроме того, так называемым классовым подходом к реше-

¹⁰⁹ Подробно об этом см.: *Мовчан А.П.* Международная защита прав человека. М., 1958. С. 41–145; *Островский Я.А.* ООН и права человека. М., 1965. С. 40–122; *Карташкин В.А.* Всеобщая декларация и права человека в современном мире // Советский ежегодник международного права. 1988. М., 1989. С. 39–50.

нию обсуждаемых проблем. Советский Союз стремился предостеречь развивающиеся страны от капиталистического пути развития, убедить все народы мира, что только социализм в состоянии обеспечить основные права и свободы человека, привести международное сообщество к миру и прогрессу. Позиция западных стран также во многом определялась идеологическими соображениями, хотя они и не играли доминирующую роль.

Советский Союз выступал против признания естественного, прирождённого характера прав человека, отрицал обязанность государства защищать эти естественные права. Подход СССР носил позитивистский характер, основанный на том, что свои права каждый человек получает исключительно от государства, которое по своему усмотрению закрепляет их в законодательстве. Во Всеобщей декларации говорится о таких категориях, как «свобода», «справедливость», «принципы справедливости», «политический, экономический и социальный прогресс», «равноправие и равенство» и т.д. Советский Союз считал, что нет свободы вообще, так же как и равенства и демократии, а признание частной собственности означает эксплуатацию и отрицание свободы и равенства.

Несмотря на принципиально различную оценку и трактовку важнейших социально-политических категорий, государства – члены ООН разработали Всеобщую декларацию прав человека, а затем приняли её. Каким же образом им удалось достичь согласия по этим вопросам? При разработке и принятии Всеобщей декларации, как и многих других документов в области прав человека, государства с различными общественными системами, сознательно не уточняли содержания многих обсуждаемых понятий и не давали им классовых определений. Эти понятия трактовались с различных позиций, однако в их определение вкладывался и общедемократический, и общечеловеческий смысл, приемлемый для всех. С одной стороны, Запад считал, что социальный прогресс, права и свободы человека можно обеспе-

чить лишь на путях рыночной экономики, её развития и укрепления, а Советский Союз исходил из необходимости ликвидации для этого капиталистического общества и построения социализма и коммунизма. С другой стороны, государства с различными общественными системами признавали, что основные права и свободы могут быть обеспечены путём развития социального прогресса в рамках существующего строя. Во многих случаях договаривающиеся стороны исходили из возможности различного толкования конкретного содержания и способов осуществления ряда прав и свобод человека.

Различные, а зачастую и прямо противоположные позиции Запада и социалистических стран при обсуждении Всеобщей декларации прав человека привели к тому, что многие статьи этого документа носят общий характер и не имеют точных границ. В то же время отдельные статьи Всеобщей декларации вполне конкретны и напоминают положения конституций и законодательных актов различных стран мира, поскольку, формулируя свои предложения, многие государства фактически использовали нормы национальных конституций и иных законодательных актов.

Итак, 10 декабря 1948 г. после тщательной разработки и длительного обсуждения отдельных статей Всеобщая декларация прав человека была принята 48 голосами государств – членом ООН при восьми воздержавшихся. Дата принятия Всеобщей декларации прав человека ежегодно отмечается во всем мире как День прав человека. Выступая по мотивам голосования, представители СССР и других социалистических стран отмечали, что они при голосовании воздержались, так как принятый документ нарушает суверенитет государств, не содержит ряда положений, внесённых ими, а также не гарантирует осуществления основных прав и свобод.

Всеобщая декларация содержит широкий перечень не только гражданских и политических, но и социально-экономических и культурных прав. Признавая естественный ха-

рактер прав человека, в своей первой статье, автором которой был известный французский учёный Рене Кассен¹¹⁰, Всеобщая декларация провозгласила: «Все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и в своих правах».

Всеобщая декларация была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и поэтому она носит лишь рекомендательный характер. В то же время при оценке юридической силы её положений необходимо учитывать, что в международном праве наряду с договором значительную роль играет и обычай, который формируется в результате международной практики государств и постепенно признается ими в качестве правовой нормы. Провозглашённые во Всеобщей декларации основные права и свободы рассматриваются в настоящее время подавляющим большинством государств в качестве юридически обязательных обычных или договорных норм. Конституции многих стран мира непосредственно ссылаются на этот документ и включают целый ряд его положений. Изложенные в Декларации принципы и нормы постоянно развиваются и уточняются в процессе заключения новых международных соглашений. Это свидетельствует о реалистичности документа и его большом значении для развития межгосударственных отношений.

Принятая в 1948 г. в качестве задачи, к достижению которой должны стремиться «все народы и все государства» (преамбула Всеобщей декларации прав человека), Всеобщая декларация сегодня является одним из основных источников права, служит моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений кон-

¹¹⁰ *Рене Самюэль Кассен* (1887–1976) – французский юрист, дипломат и общественный деятель, доктор права (1914); автор трудов по правам человека. Участвовал в разработке Декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г. В 1965–1968 гг. – председатель Европейского Суда по правам человека. Лауреат Нобелевской премии мира (1968).

ституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека. Как подчёркивается в одном из исследований, «не менее чем 90 национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Декларации, или включены в них под её влиянием»¹¹¹.

Во многих странах мира положения Декларации широко используются для толкования внутригосударственных законов, относящихся к правам человека; на них постоянно ссылаются суды этих стран. В ряде постановлений Конституционного Суда РФ также содержатся ссылки на Всеобщую декларацию прав человека в обосновании вынесенных решений.

Большинство государств в настоящее время рассматривают Декларацию как документ, содержащий договорные или обычные нормы международного права, многие из которых стали *jus cogens*¹¹². Такое понимание Декларации особенно важно в связи с тем, что ряд стран не являются участниками многих международных договоров по правам человека, однако они обязаны соблюдать положения Всеобщей декларации.

Международные пакты о правах человека. Приняв Всеобщую декларацию, Генеральная Ассамблея поручила Комиссии по правам человека через Экономический и Социальный Совет разработать единый Пакт, охватывающий широкий перечень основных прав и свобод. На своей пятой сессии в 1951 г. Генеральная Ассамблея, рассмотрев первые 18 статей Пакта, содержащих только гражданские и политические права, приняла резолюцию 421 (V), в которой постановила «включить в Пакт о правах человека права экономические, социальные и права в области: культуры».

¹¹¹ *Jayawickrama N. Hong Kong and the International Protection of Human Rights I I Human Rights in Hong Kong. 1992. P. 160.*

¹¹² Императивные нормы общего международного права.

Генеральная Ассамблея особо подчеркнула, что гражданские, политические и социально-экономические права тесно связаны между собой и что индивид, лишенный каких-либо из этих прав, «не является более той личностью, которую Всеобщая декларация рассматривает в качестве идеала свободного человека». Однако США настаивали на том, чтобы Пакт был ограничен исключительно гражданскими и политическими правами. «США, – отмечал видный американский государственный деятель Джеймс Грин, – трудно будет принять договор, содержащий экономические, социальные и культурные права, поскольку они выходят за рамки прав, содержащихся в Конституции Соединённых Штатов Америки»¹¹³. При поддержке ряда других делегаций США удалось добиться того, что Генеральная Ассамблея в 1952 г. пересмотрела свое решение и приняла резолюцию о подготовке вместо одного двух Пактов о правах человека – Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах¹¹⁴. После этого решения Организация Объединённых Наций ещё в течение многих лет обсуждала отдельные положения Пактов и лишь 16 декабря 1966 г. одобрила оба соглашения¹¹⁵.

Таким образом, Международные пакты о правах человека готовились Организацией Объединённых Наций свыше двадцати лет. Как и при разработке Всеобщей декларации, в процессе их обсуждения ярко выявились разногласия между государствами, принадлежащими к различным социально-экономическим системам. Не все из предложенных прав получили закрепление в Пактах. Так, в связи с резким сопротивлением Советского Союза и других социалистических стран из Пактов было изъято какое-либо упоминание о праве

¹¹³ См.: *Green J.F.* The United Nations and Human Rights. Wash., 1956. P. 40.

¹¹⁴ Резолюция Генассамблеи ООН 543 (VI) от 5 февраля 1952 г.

¹¹⁵ Резолюция Генассамблеи ООН 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г.

каждого владеть собственностью и о запрещении насильственного и произвольного лишения этого права¹¹⁶. Вместе с тем США, опираясь на свою Конституцию, пытались не допустить распространения обсуждаемых документов на всю территорию страны. Они исходили из того, что федеративное государство не может гарантировать осуществление прав и свобод, закреплённых в Пактах, на территории всех составляющих её частей. Однако большинством голосов членов ООН в ст. 28 Пакта об экономических, социальных и культурных правах и в ст. 50 Пакта о гражданских и политических правах были включены положения о том, что Пакты «распространяются на все части федеративных государств без каких-либо ограничений и изъятий». Принимая такое решение, государства исходили из универсальности основных прав и свобод человека и одинакового объёма обязательств, которые должны брать на себя государства, независимо от того, являются ли они федеративными или унитарными.

Советский Союз ещё в 1973 г. ратифицировал оба Пакта о правах человека, хотя и не выполнял их на практике. Накануне своего распада, в 1991 г., СССР стал участником Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах. Россия как правопреемница СССР взяла на себя обязательство соблюдать все международные договоры бывшего Союза. Конституция РФ 1993 г. признала естественный характер прав человека, закрепив в ч. 2 ст. 17 положение о том, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Кроме того, Конституция РФ закрепила практически весь комплекс прав и свобод человека, содержащихся во Всеобщей декларации и в обоих Пактах о правах человека.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Экономические, социальные и куль-

¹¹⁶ Official Records of the General Assembly. Tenth Session. Annex. Agenda item 28. Part II. Chap. VIII. P. 195–212.

турные права сравнительно недавно стали провозглашаться и закрепляться законодательством различных стран мира и международными документами. Законодательные акты и конституции, принятые в XVIII–XIX вв., содержали в основном перечень гражданских и политических прав, экономические и социальные права в тот период рассматривались как побочный продукт их развития. Лишь с начала XX в. в конституциях ряда государств все больший упор делается на социально-экономическое право. К таким документам относятся Веймарская Конституция Германии 1919 г., Конституция Испанской Республики 1931 г., Конституция СССР 1936 г., Конституция Ирландии 1937 г. и др. В начале XX в. заключаются первые международные соглашения в этой области, регулирующие главным образом трудовые отношения. К ним прежде всего следует отнести Статут Лиги Наций, а также конвенции, принятые в рамках Международной организации труда (МОТ). С принятием Устава ООН, а затем Всеобщей декларации прав человека начинается качественно новый этап в международно-правовой регламентации такого рода прав. Конкретный их перечень в Пакте об экономических, социальных и культурных правах начинается с провозглашения права на труд (ст. 6), права каждого на благоприятные и справедливые условия труда (ст. 7), права на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9), права каждого на достаточный уровень жизни (ст. 11), права на образование (ст. 13) и др.

В процессе разработки Пакта выявилось отрицательное отношение многих западных стран к социально-экономическим правам. Это выразилось, в частности, в положениях Пакта, относящихся к его имплементации¹¹⁷. Так, ст. 2 Пак-

¹¹⁷ Имплементация (от лат. *impleo* – наполняю, исполняю) – осуществление, исполнение государством международных правовых норм. Каждое государство само определяет методы и средства имплементации. В международном договоре также может быть предусмотрена необходимость издания закона или иного акта для его осуществления.

та о гражданских и политических правах обязывает государства немедленно после ратификации предоставить эти права всем лицам, находящимся под их юрисдикцией. В то же время ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах обязывает государства «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Некоторые учёные, анализируя эту статью Пакта, пытались доказать, что данный документ не устанавливает юридических обязательств для государств-участников, а только формулирует стандарты, к достижению которых должны стремиться государства¹¹⁸. Они утверждали, что социально-экономические права могут быть осуществлены только в течение длительного времени путем принятия программы действий¹¹⁹.

Совершенно очевидно, что только менее развитые страны в силу низкого уровня экономического развития и недостатка средств могут сослаться на эту статью для установления приоритетов в постепенном предоставлении и обеспечении тех или иных прав, закрепленных в Пакте. Развитые же страны с рыночной экономикой не могут говорить о недостатке ресурсов для обеспечения всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, экономическими, социальными и культурными правами. Не случайно при разработке Пакта не получило поддержки предложение США заменить формулировку «в пределах имеющихся ресурсов» словами «в пределах ресурсов, которые могут быть использованы в этих целях». Оно было отвергнуто на том основании, что

¹¹⁸ См.: *Robertson L.* Human Rights in the World. Manchester, 1972. P. 35.

¹¹⁹ См.: *Trubek D.* Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights and Human Needs Programs // Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. Oxford, 1984. Vol. 1. P. 205–271.

государства-участники должны предпринимать все возможные меры для осуществления социально-экономических и культурных прав¹²⁰.

Тем не менее долгие годы некоторые западные страны отрицали юридическую обязательность положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах. В 1986 г. Государственный департамент США направил ноту своим дипломатическим и консульским представителям за рубежом, в которой предложил им исключить из представляемых ежегодно докладов о правах человека в странах пребывания раздел, озаглавленный «Экономическая, социальная и культурная ситуация». В этой ноте, в частности, отмечалось, что США «придерживаются взгляда», согласно которому экономические и социальные права являются пожеланиями, а не юридическими обязательствами, поэтому они не включаются в понятие «международно признаваемые права человека»¹²¹. В последние годы юридическую обязательность положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах стали признавать.

Обязательный характер социально-экономических прав отмечается во многих документах ООН. Как справедливо подчёркивается, например, в исследовании ООН об осуществлении экономических, социальных и культурных прав, «Пакт представляет собой непосредственную основу для действий на международном и региональном уровнях, а также для проведения странами его норм в жизнь. Его единственным недостатком является то, что в большинстве менее развитых стран его положения могут претворяться в жизнь лишь постепенно, в зависимости от их уровня развития, наличия ресурсов и размеров населения»¹²². Только отдельные

¹²⁰ См.: *Trubek D. Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights and Human Needs Programs // Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. Oxford, 1984. Vol. 1. P. 25.*

¹²¹ *Status of U.S. Human Rights Policy. Wash., 1987. P. 38–39.*

¹²² *UN Doc. E/CN4/1108/Ad. 5. Para. 56.*

права, перечисленные в Пакте, например, право каждого создавать профессиональные союзы и вступать в них, не зависят от уровня экономического развития страны и должны быть предоставлены немедленно. Пакт не просто содержит пожелания или рекомендации декларативного характера, но предусматривает конкретные обязательства государств-участников.

Сейчас практически всеобщее признание со стороны государств – членов ООН получило положение Пакта о том, что «идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлён, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами» (преамбула). Контроль за выполнением Пакта осуществлял Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, который был учреждён решением ЭКОСОС в 1985 г. Решения данного Комитета, в отличие от договорных органов, носили рекомендательный характер, и он не мог принимать жалобы отдельных лиц.

10 декабря 2008 г. на специальном торжественном заседании, посвящённом 60-летию Всеобщей декларации прав человека, ГА ООН одобрила Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Тем самым был устранён, как об этом заявила Верховный комиссар ООН по правам человека г-жа Н. Пиллэй, «исторический пробел». Он вступил в силу после его ратификации десятью государствами в марте 2013 г. Комитет обладает правом принимать индивидуальные жалобы о нарушении прав, закреплённых в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Международный пакт о гражданских и политических правах. Этот Пакт содержит широкий перечень основных прав и свобод, которые должны быть предоставлены ка-

ждым государством-участником всем лицам, «находившимся в пределах его территории и под его юрисдикцией», без каких-либо различий (п. 1 ст. 2). В этих целях участники Пакта взяли на себя обязательство принять законодательные и другие меры в соответствии со своими конституционными процедурами, «которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте» (п. 2 ст. 2). В ст. 26 Пакта подчёркивается: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона». В Пакте специально признается право лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пользоваться «своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком» (ст. 27).

Ряд положений Пакта касается вопросов, которые регулируются также в Пакте об экономических, социальных и культурных правах. Это право каждого человека на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них (ст. 22), а также положения статей 23 и 24 о семье, браке и детях, провозгласившие равенство прав и обязанностей супругов и право каждого ребёнка «на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства».

Третья часть Пакта (статьи 6–27) содержит конкретный перечень гражданских и политических прав, которые должны быть обеспечены в каждом государстве: право на жизнь (ст. 6), запрещение пыток (ст. 7), рабства, работорговли и принудительного труда (ст. 8), право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9), право каждого покинуть свою страну и возвращаться обратно (ст. 12), равенство всех лиц перед судами и трибуналами (ст. 14), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18) и др. Среди политических прав Пакт провозглашает (а) право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представите-

лей; (b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; (c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 25).

Пакт о гражданских и политических правах закрепил принцип современного международного права, согласно которому определённые фундаментальные права и свободы должны соблюдаться в любой ситуации, включая периоды вооружённых конфликтов. В соответствии с п. 1 ст. 4 этого Пакта во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Согласно п. 2 ст. 4 Пакта «право отступления» не применяется к следующим фундаментальным правам и свободам:

- к праву на жизнь (ст. 6);
- запрещению подвергать кого-либо пыткам или жестокому, бесчеловечному, унижающему достоинство обращению или наказанию (ст. 7);
- запрещению рабства, работорговли и подневольного состояния (п. 1 и 2 ст. 8);
- запрещению лишать свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства (ст. 11);
- запрещению отмены принципа, согласно которому уголовный закон не имеет обратной силы (ст. 15);
- праву каждого на признание его правосубъектности (ст. 16);

- праву каждого на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

Все эти права, как и многие другие, закреплённые в Пакте, в настоящее время приобрели характер *jus cogens* и должны соблюдаться всеми государствами мира. Тем более что в настоящее время подавляющее большинство государств – членов ООН являются участниками Пакта о гражданских и политических правах.

В соответствии со ст. 28 части IV указанного Пакта в целях контроля за выполнением государствами-участниками взятых на себя обязательств был создан Комитет по правам человека, который состоит из независимых экспертов и рассматривает доклады государств, межгосударственные и индивидуальные жалобы. В результате такого рассмотрения Комитет выносит рекомендации, которые, хотя и не обладают обязательной юридической силой, в основном выполняются государствами.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. При разработке Пакта о гражданских и политических правах длительное время обсуждался сложный и спорный вопрос о процедуре рассмотрения жалоб отдельных лиц. При этом вносились различные предложения. Австралия, например, предложила создать в рамках Пакта специальный международный суд по правам человека. Возбуждать дело в суде могли бы не только государства, но и отдельные индивиды, группы лиц и неправительственные организации; при этом все стороны в суде ставились бы в равное положение¹²³. Советский Союз и страны Восточной Европы выступали против как учреждения суда, так и создания Комитета по правам человека, одной из функций которого должно было стать рассмотрение жалоб отдельных лиц. Они считали, что статьи Пакта, относящиеся к его имплементации, являются вмешательст-

¹²³ UN Doc. A/600/Rev. 1.

вом во внутренние дела государств и нарушают их суверенитет. В результате обсуждения этих вопросов было решено в Пакт о гражданских и политических правах не включать положения о рассмотрении жалоб отдельных лиц, а решить вопрос в специальном договоре – Факультативном протоколе к Пакту.

Протокол был принят Генеральной Ассамблеей ООН вместе с Пактом 16 декабря 1996. г. Согласно Протоколу, Комитет по правам человека, который был учреждён на основании Пакта, правомочен принимать и рассматривать жалобы от отдельных лиц только в том случае, если государство, под юрисдикцией которого они находятся, является участником этого международного договора и признало подобную компетенцию Комитета, ратифицировав Протокол или присоединившись к нему (ст. 1). Анонимные жалобы не рассматриваются. Авторами жалоб должны быть конкретные лица, чьи права, закреплённые в Пакте, нарушены. Если жертва правонарушения по каким-либо веским основаниям сама не может обратиться в Комитет, то это вправе сделать ее официальный представитель или ближайшие родственники. Рассматриваются лишь те факты и действия, которые произошли после вступления в силу для данного государства как Пакта, так и Протокола к нему. Комитет не рассматривает никаких сообщений от отдельных лиц, пока не удостоверится в том, что данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты и этот вопрос не обсуждается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Таким образом, защиту прав человека должны обеспечивать в первую очередь национальные органы, включая суды. Однако в случае, если в стране отсутствует независимый или беспристрастный суд, если государственные органы не обеспечивают эффективную правовую защиту, то индивид может непосредственно обратиться в Комитет по правам человека. Решая вопрос о процедуре исчерпания внутренних

средств защиты, Комитет придаёт значение критериям, выявляющим бессмысленность или бесполезность обращения в судебные или административные органы конкретного государства, когда сложившаяся в них правоприменительная практика не оставляет никаких шансов на удовлетворение жалобы.

Если Комитет по правам человека объявляет жалобу приемлемой, то об этом сообщается соответствующему государству, которое имеет возможность в течение шести месяцев представить Комитету письменные объяснения по существу вопроса, и после этого автор жалобы может дать отзыв на разъяснения государства. За время своей деятельности Комитет по правам человека рассмотрел сотни обращений и вынес по ним соответствующие рекомендации. Большинство из них были приняты государствами к исполнению.

Разбор индивидуальных сообщений играет значительную роль в имплементации Пакта. Именно их рассмотрение позволяет Комитету по правам человека делать выводы о соответствии законов, судебной и административной практики того или иного государства требованиям Пакта. Исполняя решение Комитета, приводя своё законодательство в соответствие с Пактом, государство тем самым создаёт условия для того, чтобы впредь подобных нарушений прав человека не совершалось.

Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб в рамках Факультативного протокола показала её эффективность как в восстановлении нарушенных прав, так и в выявлении несоответствия между национальными законами и практикой их осуществления, с одной стороны, и международными нормами – с другой.

Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни. Развитие межгосударственных отношений свидетельствует о том, что многие вопросы, которые ранее относились к внутренней компетен-

ции государств, стали подвергаться международно-правовому регулированию. К их числу относится и вопрос о смертной казни.

Всеобщая декларация и Пакты, провозгласив право каждого на жизнь, не запрещали смертную казнь. Вместе с тем Пакт о гражданских и политических правах запрещал произвольно лишать кого-либо жизни. В ст. 6 Пакта подчёркивалось, что в странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом. Пакт запрещал выносить смертные приговоры за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, и исполнять их в отношении беременных женщин.

В 1983 г. Совет Европы принял Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни. Статья 1 этого документа гласит: «Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорён к смертной казни или казнён». Государства – участники Протокола могли лишь предусмотреть в своём законодательстве смертную казнь за действия, «совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны» (ст. 2). Подавляющее большинство государств – членов Совета Европы ратифицировали указанный Протокол и не выносят смертных приговоров или не приводят их в исполнение. Парламентская ассамблея Совета Европы в своём Заключении № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы рекомендовала, чтобы наша страна в течение одного года подписала Протокол № 6 об отмене смертной казни и ратифицировала его не позднее чем через три года с

момента вступления в Совет Европы. В 1997 г. Россия подписала указанный Протокол. Сейчас нашей стране надо провести ряд мероприятий, с тем чтобы ратифицировать этот документ и полностью исключить из Уголовного кодекса РФ смертную казнь в качестве наказания, предусматриваемого в нем за некоторые преступные деяния.

Принятый Советом Европы Протокол № 6 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод оказал значительное влияние на позицию многих государств – членов ООН по вопросу об отмене смертной казни. Это привело к тому, что 15 декабря 1989 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни. Согласно Протоколу, осуществление права каждого на жизнь неразрывно связано с запрещением смертной казни. В соответствии со ст. 1 этого документа ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства – участника настоящего Факультативного протокола, не подвергается смертной казни. Каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции. Протокол запрещает государствам делать какие-либо оговорки к данному документу, за исключением применения смертной казни за наиболее серьезные преступления, совершаемые во время войны.

Контрольные функции за соблюдением государствами-участниками положений Протокола возлагаются на Комитет по правам человека. В соответствии с правилами ст. 3 Протокола государства-участники, представляя доклады Комитету по правам человека, обязаны включать в них информацию о принятых мерах по осуществлению Протокола. Что же касается межгосударственных и индивидуальных жалоб относительно смертной казни, то Комитет по правам человека правомочен рассматривать их только в том случае, если государство – участник (первого) Факультативного протокола к Ме-

ждународному пакту о гражданских и политических правах не сделает при ратификации или присоединении ко Второму факультативному протоколу специального заявления по этому вопросу (ст. 5).

В современном глобализирующемся мире международные отношения постоянно усложняются, поэтому некоторые принципы и нормы, зафиксированные в Международном билле о правах человека, нуждаются в дальнейшем совершенствовании и развитии. В частности, вносятся предложения о разработке новых протоколов к Пакту о гражданских и политических правах. Этот процесс неизбежен, он обусловлен постоянным усложнением и развитием международных отношений.

Раздел 2

УНИВЕРСАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Глава 1

ПРАВООЗАЩИТНАЯ СИСТЕМА ООН

А.Х. Абашидзе

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой международного права РУДН, член Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права Российской Ассоциации
содействия ООН, член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор*

А.О. Гольтяев

*Кандидат юридических наук, старший советник постоянного
представительства Российской Федерации при Отделении ООН
и других международных организациях в Женеве*

1.1. Концептуальная и нормативная основы системы поощрения и защиты прав и свобод человека ООН. Устав ООН о правах человека

Современное понимание прав человека связано с осознанием неразрывной связи между поддержанием междуна-

родного мира и безопасности и соблюдением прав и свобод человека. Такое осознание нашло закрепление в таких актах, принятых во время Второй мировой войны, как Атлантическая хартия от 14 августа 1941 г., Декларация Объединенных Наций от 1 января 1942 г.¹²⁴ и Предложения, принятые Думбартон-Оксе, принятые в сентябре и октябре 1944 г. Эти акты приняло поколение, которое воочию увидело ужасы двух мировых войн XX в., принёсшие, по словам Устава ООН, человечеству невыразимое горе. В преамбуле Устава ООН было закреплено намерение миролюбивых государств «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности».

Идея поощрения и защиты прав человека на уровне международной межправительственной организации возникла несколько веков назад и нашла отражение в философских воззрениях. Однако данная идея по различным причинам долгое время подкреплялась лишь декларативными намерениями государств предпринять какие-то шаги в этом направлении. Среди таких примеров можно назвать формальное запрещение работорговли Венским конгрессом 1815 г., на котором была принята Декларация об отмене торговли рабами. Созданные во второй половине XIX в. международные организации (Международный телеграфный союз, 1865 г.), Всемирный почтовый союз, 1874 г.) координировали усилия ограниченного числа государств лишь в конкретных технических сферах.

Лига Наций, созданная на основе Версальских соглашений в 1919 г., поставила цель «способствовать международному сотрудничеству в достижении мира и безопасности». Положения о правах человека, нашедшие закрепление в Статуте Лиги Наций, обусловили создание в 1919 г. Междуна-

¹²⁴ Слова «Объединённые Нации» впервые были упомянуты президентом США Д. Рузвельтом, которые нашли закрепление в Декларации Объединённых Наций, принятой 1 января 1942 г. представителями 26 государств, заявивших бороться совместно против фашистской Германии и её сателлитов.

родной организации труда (МОТ). Устав МОТ, в свою очередь, закрепил в качестве одной из целей Организации поощрение социальной справедливости и защиту достоинства рабочих. МОТ внесла заметный вклад в формирование международно-правовых основ защиты прав коренных народов¹²⁵. В рамках Лиги Наций была создана, однако плохо функционировала система защиты прав национальных меньшинств¹²⁶.

Концептуальные и нормативные основы современного международного права прав человека нашли закрепление в Уставе ООН – учредительном акте универсальной организации, призванной обеспечить на коллективной основе международный мир и безопасность¹²⁷. На Конференции в Сан-Франциско, на которой обсуждались положения проекта Устава ООН, включая цели ООН, советская делегация предложила существенное дополнение к положениям проекта п. 3 ст. 1 Устава, в котором закреплена одна из целей ООН: «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального и других гуманитарных проблем», а именно: «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»¹²⁸. В результате п. 3 ст. 1 Устава ООН был сформулирован в следующей редакции: «Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощре-

¹²⁵ Более подробно см.: *Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р.* Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ: монография. М.: Изд-во РУДН, 1997.

¹²⁶ Более подробно см.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М.: Права человека, 1996.

¹²⁷ См.: *Grewe Wilhelm.* The History of the United Nations / in Bruno Simma (ed.). The Charter of the United Nations. Oxford: Oxford University Press, 1994.

¹²⁸ См.: *Крылов С.Б.* История создания Организации Объединённых Наций. 2-е изд. М., 1960. С. 43, 112.

нии и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»¹²⁹.

Следует подчеркнуть, что Устав ООН является первым международно-правовым актом, который учредил международную организацию, одна из целей которой основывается на универсальном признании и уважении прав человека¹³⁰.

Положения о правах человека нашли закрепление и в других статьях Устава ООН, а именно: 2, 10, 13, 24, 34, 39, 55, 56, 60, 62, 68, 71, 75, 76, 87, 94 и 98, а также в ст. 34 Статута Международного Суда ООН, который является неотъемлемой частью Устава ООН.

Современное международное право прав человека базируется также на положении, закреплённом в первом акте Международного билля о правах человека – Всеобщей декларации прав человека, ст. 28 которой гласит: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены»¹³¹. В этой статье речь идёт о создании условий по обеспечению прав и свобод человека как в соответствующих государствах, так и на глобальном уровне, что возможно лишь на основе сотрудничест-

¹²⁹ The United Nations and Human Rights. 1945–1995. United Nations. N.Y., 1995. P. 143.

¹³⁰ Устав ООН был подписан 26 июня 1945 г. в г. Сан-Франциско на заключительном заседании Конференции Объединённых Наций (представителями 50 государств – участников антигитлеровской коалиции. Польша, которая не была представлена на Конференции, подписала Устав ООН позже и стала 51-м первоначальным государством – членом ООН) по вопросу создания международной организации и вступил в силу 24 октября 1945 г., т.е. после ратификации Устава ООН Китаем, Францией, СССР, Великобританией и США, а также большинством государств, подписавших его. Эта дата ежегодно отмечается как день ООН. На данный момент 193 государства являются членами ООН.

¹³¹ См.: Права человека: сборник международных договоров. Организация Объединённых Наций. Нью-Йорк и Женева, 2002. Т. I (Ч. 1). Универсальные договоры. С. 6.

ва государств и других субъектов международных отношений и при наличии международно-правовых и организационных основ для такого сотрудничества.

Устав ООН, определяя цель Организации, а именно поощрять и развивать уважение к правам человека и основных свобод, в п. «с» ст. 55 обязывает ООН содействовать «Всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии» <...> «с целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями».

Известный учёный-международник, профессор В.А. Карташкин, анализируя положения п. 3 ст. 1 и п. «с» ст. 55 Устава ООН делает вывод о том, что данный универсальный акт «возлагает на государства юридическое обязательство соблюдать основные права и свободы человека, не допуская при этом какой-либо дискриминации»¹³².

Решимость ООН, зафиксированная в преамбуле ее Устава, – вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций – подкрепляются другими важными положениями ООН, а именно:

- избавить грядущие поколения от бедствий войны;
- создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права;
- содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе;
- проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи;
- объединить силы для поддержания международного мира и безопасности;

¹³² См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2009. С. 24.

– обеспечить, чтобы вооруженные силы применялись не иначе как в общих интересах;

– использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов.

В ст. 1 и 2 Устава закреплены цели и принципы деятельности ООН. К этим целям кроме цели, закрепленной в п. 3 ст. 1 Устава, относятся следующие:

– поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира;

– проводить мирными средствами, в соответствии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;

– развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения;

– быть центром для согласования действий нации в достижении этих общих целей.

Для осуществления общих целей ООН ее государства-члены действуют в соответствии со следующими принципами:

– ООН основана на принципе суверенного равенства всех ее членов;

– все члены ООН добросовестно выполняют принятые на себя по Уставу обязательства;

– все члены ООН разрешают свои международные споры мирными средствами;

– все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства.

Устав ни в коей мере не даёт ООН права вмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию

любого государства, и не требует от членов ООН представлять такие дела на разрешение в порядке Устава ООН (п. 7 ст. 2 Устава ООН).

Все члены оказывают ООН всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с Уставом¹³³.

1.2. Полномочия главных органов ООН в области поощрения и защиты прав человека

Структура ООН отличается от структуры ее предшественницы Лиги Наций, в том числе в отношении механизмов поощрения прав и основных свобод человека. Инновационный характер Устава ООН заключается в том, что он не ограничивается провозглашением цели и принципов в сфере поощрения и защиты прав человека. Устав ООН наделяет широкими полномочиями и обеспечивает главные органы ООН большими институциональными возможностями в деле поощрения и защиты прав человека для всех. Этим он отличается от Лиги Наций, в которой единственный комитет отвечал за данное направление.

Все главные органы ООН наделены полномочиями в сфере поощрения и защиты прав человека. В дополнение к общим полномочиям главных органов ООН были созданы вспомогательные функциональные органы в этой сфере. Хотя сложная организационная структура, выражающаяся в множественности органов, порождает проблему координации их деятельности, тем не менее следует признать, что этот институциональный плюрализм ООН обладает превосходст-

¹³³ Более подробно см.: Абашидзе А.Х. Система Организации Объединенных Наций // Международно-правовые основы по содействию, поощрению и защите прав коренных народов: материалы лекции по Программе стажировок для русскоязычных коренных народов Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) / под общ. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2009. С. 23–53.

вом в деле учета многостороннего характера проблемы поощрения прав человека.

В структурном плане ООН состоит из шести главных органов: Генеральной Ассамблеи (ГА), Совета Безопасности (СБ), Совета по Опеке, Международного Суда (МС), Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) и Секретариата.

Генеральная Ассамблея состоит из представителей всех государств – членов ООН. Она уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов, предусмотренных Уставом (за исключениями, предусмотренными ст. 12), и делать рекомендации членам ООН или Совету Безопасности по любым таким вопросам или делам.

Каждое государство имеет один голос в Генеральной Ассамблее, которая проводит сессию ежегодно в период между сентябрём и декабрём¹³⁴. Генеральная Ассамблея может проводить чрезвычайные сессии по требованию Совета Безопасности или большинства государств-членов. Сессии ГА ООН обычно созываются в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке.

Решения ГА по важным вопросам принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов. Эти вопросы включают: рекомендации в отношении поддержания международного мира и безопасности, выборы непостоянных членов Совета Безопасности, прием новых членов в ООН, приостановление прав и привилегий членов ООН, исключение из ООН ее членов, бюджетные вопросы и т.д.

Генеральная Ассамблея получает и рассматривает доклады, представленные от других главных органов ООН. Она избирает 10 непостоянных членов Совета Безопасности и

¹³⁴ Генеральная Ассамблея на основе резолюции 57/301 (2002) внесла изменения в Правила процедуры, которая гласит: ГА собирается на ежегодной регулярной сессии со вторника третьей недели сентября, считая с первой недели, в которой хотя бы один день является рабочим днем.

54 члена ЭКОСОС. Совместно с Советом Безопасности, однако голосуя независимо, Генеральная Ассамблея избирает членов Международного Суда ООН. По рекомендации Совета Безопасности Генеральная Ассамблея назначает Генерального секретаря ООН.

Государства – члены ООН, представленные в Генеральной Ассамблее, формируют региональные группы: Группа африканских государств – 53 государства; Группа азиатских государств – 54 государства; Группа восточноевропейских государств – 23 государства; Группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна – 34 государства; Группа западноевропейских государств – 28 государств.

В соответствии с Правилами процедуры в структуре ГА функционируют шесть главных комитетов, Комитет по процедурным вопросам, постоянные комитеты и другие вспомогательные органы.

К шести главным комитетам ГА ООН относятся:

- *Первый комитет*: разоружение и международная безопасность;
- *Второй комитет*: экономический и финансовый;
- *Третий комитет*: социальный, гуманитарный и культурный;
- *Четвертый комитет*: специальный политический и деколонизации;
- *Пятый комитет*: административный и бюджетный;
- *Шестой комитет*: правовой.

Эти главные комитеты отвечают за свою сферу деятельности, они готовят рекомендации и проекты резолюций для принятия сессией ГА ООН. Однако ГА вправе не рассматривать какой-либо вопрос в соответствующем главном комитете, а прямо вынести его на рассмотрение сессии. В работе любого главного комитета может участвовать любой член ООН. Каждый главный комитет избирает своих членов и руководящие органы. Большинство членов главного комитета составляют кворум. Решения в главном комитете принима-

ются большинством голосов присутствующих и участвующих членов соответствующего комитета.

В рамках процедурных вопросов функционируют Генеральный комитет, оказывающий помощь президенту ГА для проведения сессий, и Комитет, проверяющий полномочия представителей государств-членов.

Из постоянных комитетов следует отметить Комитет, оказывающий помощь по администрированию и финансовым вопросам, и Комитет по взносам.

Из вспомогательных органов ГА прежде всего необходимо назвать Совет по правам человека (заменивший Комиссию по правам человека).

Касаясь конкретно прав человека, необходимо отметить полномочие ГА ООН, закрепленное в п. 1 (b) ст. 13 Устава ООН: «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях... содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». В целом рекомендации ГА ООН не порождают правовых обязательств для государств, однако при этом не следует недооценивать их авторитет в свете обязательств государств, закрепленных в ст. 55 и 56 Устава ООН. По ст. 56 Устава ООН все члены ООН обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с ООН для достижения целей, указанных в ст. 55 Устава ООН, включая всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии (п. «с»).

На уровне доктрины международного права и практики ООН сложилось общее понимание того, что систематическое игнорирование рекомендаций ГА ООН, содержащихся в ее резолюциях, противоречит обязательствам государств по ст. 56 Устава ООН. Доказательством этого могут служить усилия ООН по борьбе против апартеида и расизма. Статья

56 Устава кроме положительного отношения государств к рекомендациям ГА ООН предполагает со стороны государств проявление инициативы и предпринятие самостоятельных шагов в сфере поощрения и защиты прав человека. Более того, данная статья предполагает совместные действия со стороны тех региональных организаций, в учредительных актах которых закреплена защита прав человека (например, Совет Европы, Организация Американских государств (ОАГ), Африканский Союз (АС) и др.).

В целом следует отметить, что влияние рекомендаций ГА ООН является существенным¹³⁵, особенно в случае, когда ее резолюция, в которой содержатся рекомендации, одобрена единогласно или при отсутствии возражения, как это имело место при одобрении текста Всеобщей декларации прав человека. К подобным резолюциям следует также отнести резолюцию ГА, признающую принципы Нюрнбергского военного трибунала, касающиеся военных преступлений и преступлений против человечества, в качестве принципов современного международного права. Благодаря такому подходу Комиссия международного права ООН включила Нюрнбергские принципы в проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Более того, благодаря признанию геноцида в качестве преступления против человечества в соответствии с резолюцией ГА ООН в 1946 г. нормотворческий процесс в этом направлении завершился 9 декабря 1948 г. принятием Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (рез. ГА ООН 260 А (III)). Другие резолюции ГА ООН были связаны с такими важными вопросами, как обеспечение равенства между женщинами и мужчинами, особенно в политических правах, запрещение принудительного труда и др.

¹³⁵ См.: Asamoah Obel. The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations. The Hague: Martinus Nijhoff, 1966.

Совет Безопасности. Для обеспечения быстрых и эффективных действий ООН ее члены возлагают на Совет Безопасности (СБ) главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени. Члены ООН соглашаются, в соответствии с Уставом ООН, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их.

Совет Безопасности состоит из 15 членов; 5 из них являются его постоянными членами: Великобритания, КНР, Россия (продолжатель СССР), США и Франция. Остальные 10 членов избираются Генеральной Ассамблеей сроком на два года с соблюдением принципа справедливого географического распределения.

Работа Совета Безопасности организуется таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. Для этой цели каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН (в Нью-Йорке).

Решения СБ по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета. Решения СБ по всем другим вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета. Каждый постоянный член Совета Безопасности обладает правом вето на решения СБ по вопросам войны и мира.

По ст. 34 Устава ООН Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Такие ситуации часто возникают в результате массовых и грубых нарушений прав человека. В соответствии со ст. 39 Устава СБ определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает, какие меры следует

предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности: меры, не связанные с использованием вооруженных сил (например, разрыв дипломатических отношений), и меры военного характера (например, операции сухопутных сил членов ООН). На основе этой статьи СБ может определить, что ситуация, связанная с массовыми нарушениями прав человека в конкретной стране, может угрожать миру и, следовательно, предпринять силовые меры по восстановлению мира.

Совет Безопасности создает рабочие группы по различным вопросам. В рамках СБ функционируют такие комитеты, как Комитет по военному персоналу, Антитеррористический Комитет (созданный резолюцией 1373 в 2001 г.) и Комитет по санкциям.

Функционируют также комитеты, созданные на основе резолюций СБ, например, Комитет по борьбе с Аль-Каидой и Талибаном.

Имеется множество миссий ООН по конкретным странам, например, Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (UNMOGIP), созданная в 1948 г., миссия ООН в Эфиопии и Эритрее (UNMEE), созданная в июне 2000 г. На миротворческие операции ООН ежегодно выделяется около 8 млрд дол. США.

На основе резолюции 808 (1993 г.) СБ были учреждены международные трибуналы, например, Международный уголовный трибунал для Руанды (ICTR) (рез. 955 (1994)).

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) осуществляет исследование и составляет доклады по международным вопросам в экономической области, социальной, культуры, образования, здравоохранения и делает по любому из этих вопросов рекомендации Генеральной Ассамблее, государствам – членам ООН и специализированным учреждениям системы ООН. ЭКОСОС уполномочивается подготавливать для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций по вопросам, входящим в его компетенцию. ЭКОСОС также

уполномочивается делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию. В дополнение к этому широкому кругу вопросов ЭКОСОС отвечает за координацию, реализацию и, в некоторых случаях, за программирование деятельности ООН и ее главных органов и специализированных учреждений в сфере прав человека. ЭКОСОС в таком качестве является новацией по сравнению с Лигой Наций, в которой вопросы экономического и социального характера и вопросы, связанные с правами человека, координировались отдельно. Данный главный орган был образован на основе предложения СССР во время разработки положений Устава ООН. В последнее время координация деятельности всей системы ООН в сфере прав человека все больше возлагается на Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ).

ЭКОСОС уполномочивается представлять Совету Безопасности информацию и, по предложению Совета Безопасности, обязан ему помогать. ЭКОСОС состоит из 54 членов ООН, избираемых Генеральной Ассамблеей на три года.

ЭКОСОС создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека, а также другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций. Он уполномочивается проводить консультации с неправительственными организациями (НПО), заинтересованными в решении вопросов, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть установлены с международными организациями, а в случае необходимости, с национальными организациями после консультации с заинтересованными членами ООН.

До создания Совета по правам человека ЭКОСОС руководил работой Комиссии по правам человека и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.

ЭКОСОС проводит сессии два раза в год, а также может проводить чрезвычайные сессии, если возникает такая необ-

ходимость. ЭКОСОС может создать любые вспомогательные структуры, необходимые для исполнения возложенных на него функций, в том числе поощрению уважения прав человека. Эти вспомогательные структуры регулярно собираются на свои сессии и представляют свои доклады и рекомендации на сессии ЭКОСОС. Вспомогательные структуры ЭКОСОС бывают двух видов: межправительственные и экспертные. Межправительственные структуры состоят из функциональных комиссий, постоянных комитетов или комиссий и региональных комиссий.

Существует пять региональных комиссий:

– Экономическая комиссия для Африки (создана в 1958 г.);

– Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого Океана (создана в 1947 г.);

– Европейская экономическая комиссия (создана в 1947 г.);

– Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (создана в 1948 г.);

– Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (создана в 1973 г.).

Перечисленные региональные комиссии содействуют экономическому и социальному развитию, укреплению и развитию экономического сотрудничества между странами региона.

К постоянным комитетам ЭКОСОС относятся:

– Комитет по программе и координации (создан в 1962 г.);

– Комитет по неправительственным организациям (создан в 1946 г.).

К функциональным комиссиям относятся:

– Статистическая комиссия (создана в 1946 г.);

– Комиссия по народонаселению и развитию (создана в 1946 г.);

– Комиссия по социальному развитию (создана в 1946 г.);

– Комиссия по положению женщин (создана в 1946 г.);

– Комиссия по наркотическим средствам (создана в 1946 г.);

– Комиссия по предотвращению преступности и уголовному правосудию (создана в 1992 г.);

– Комиссия по науке и технике в целях развития (создана в 1992 г.);

– Комиссия по устойчивому развитию (создана в 1993 г.).

До 2006 г. к этой категории относилась и Комиссия по правам человека.

Перечисленные комиссии и комитеты являются образованиями, в которых представлены только правительства. Государства, не являющиеся членами этих структур, могут принимать участие в обсуждениях в качестве наблюдателей. НПО, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС, могут присутствовать на заседаниях его вспомогательных структур.

В соответствии с Уставом ООН ЭКОСОС может проводить консультации с НПО, заинтересованными в вопросах, входящих в компетенцию ЭКОСОС.

Для того чтобы официально сотрудничать с ООН, заинтересованные НПО должны выполнить определенные требования, необходимые для получения консультативного статуса при ЭКОСОС.

С этой целью следует направить запрос в Комитет по неправительственным организациям. Комитет состоит из 19 государств – членов ООН и проводит ежегодные заседания. На этих заседаниях рассматриваются заявки на получение статуса. После этого Комитет представляет ЭКОСОС список организаций, рекомендованных им для предоставления консультативного статуса. Окончательное решение принимается на сессии ЭКОСОС.

В настоящее время более 2000 НПО имеют консультативный статус при ЭКОСОС. Они классифицируются по трем категориям:

1. *Общий статус*. Предоставляется организациям, которые занимаются вопросами, входящими в повестку дня ЭКОСОС.

2. *Специальный статус*. Предоставляется организациям с определенной компетенцией в конкретных областях деятельности ЭКОСОС.

3. *Статус «ростер»*. Предоставляется организациям, которые периодически вносят вклад в работу ЭКОСОС, его вспомогательных или других структур ООН.

Неправительственные организации, получившие консультативный статус, могут направлять своих наблюдателей для участия в открытых заседаниях ЭКОСОС и его вспомогательных структур, представлять свои письменные замечания относительно рассматриваемых ЭКОСОС вопросов и, по предварительной записи, выступать с устными заявлениями на заседаниях ЭКОСОС и его вспомогательных структур. В дополнение они могут консультировать Секретариат ООН по вопросам, представляющим взаимный интерес.

К экспертным органам ЭКОСОС, в частности, относятся:

- Комитет по политике развития (создан в 1965 г.);
- Постоянный форум по вопросам коренных народов (создан в 2000 г.).

ЭКОСОС за короткий промежуток времени (1946–1948 гг.) принял ряд важных решений институционального характера по правам человека, в частности создав на основе ст. 68 Устава ООН Комиссию по правам человека и Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Благодаря деятельности Комиссии по правам человека были выработаны акты, составившие Международный билль о правах человека.

С 1946 г. ЭКОСОС интенсивно занимается вопросами обеспечения прав женщин. ЭКОСОС обращает пристальное внимание на такие вопросы, как предотвращение и сокращение числа лиц без гражданства и защита меньшинств.

Международный Суд (МС) является главным судебным органом ООН. Статут Суда является неотъемлемой частью Устава ООН. Все члены ООН являются *ipso facto* участниками Статута Международного Суда. Государства – не члены

ООН могут присоединиться к Статуту МС. Суд состоит из коллегии независимых судей (пятнадцати), избранных из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права. Состав судей в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира. Члены Суда избираются на девять лет и могут быть переизбраны. Местопребыванием Суда является Гаага.

В соответствии с п. 1 ст. 34 Статута «только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом». К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими международными договорами. Достаточное число международных договоров по правам человека предусматривает рассмотрение Международным Судом споров между государствами. Например, ст. 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. гласит: «Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования».

Государства – участники Статута могут в любое время заявить, что они признают без особого о том соглашения *ipso facto* в отношении любого государства, принявшего такое же обязательство, юрисдикцию Суда по всем правовым вопросам, касающимся: толкования договора; любого вопроса международного права; наличия факта, который, если Организацией Объединенных Наций будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства; характера и размеров возмещения, причитающегося за

нарушение международного обязательства. Подобные заявления могут быть безусловными, или на условиях взаимности со стороны тех или иных государств, или же на определенное время.

В случае спора о подсудности дела Суду вопрос разрешается определением Суда. Суд может давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого специализированного учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом ООН или согласно Уставу. Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать от Международного Суда консультативные заключения. Другие органы ООН и специализированные учреждения системы ООН, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, также могут запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности. Консультативное заключение МС не является обязательным, оно является авторитетным мнением МС по рассматриваемому вопросу.

*Совет по Опек*е был создан для осуществления наблюдения за управлением зависимыми территориями. Основной целью данного органа было обеспечение скорейшего обретения этими территориями независимости. Среди основных задач системы опеки значилось поощрение уважения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии, и поощрение признания взаимозависимости народов мира (п. «с» ст. 76 Устава ООН). С получением независимости Палау, который стал 185 государством — членом ООН, Совет по Опеке завершил свою работу в отношении 11 территорий, которые были внесены в перечень системы Опеке. В связи с этим Генеральный секретарь ООН рекомендовал Генеральной Ассамблее ликвидировать Совет по Опеке, созданный в соответствии со ст. 108 Устава. На основе Итогового документа саммита 2005 г. было принято решение ликвидировать Совет по Опеке, отменить в связи с

этим гл. XIII Устава ООН и внести соответствующие изменения в гл. XII Устава ООН¹³⁶.

Секретариат отвечает за повседневное функционирование ООН. Он состоит из международных служащих. Секретариат обслуживает главные органы ООН и проводит практическую работу по претворению в жизнь решений, принятых этими органами. Персонал Секретариата при выполнении своих функций подотчетен только Организации и не вправе запрашивать или получать указания у какого бы то ни было правительства или властей. Государства – члены ООН, в свою очередь, обязуются строго уважать международный характер обязанностей Генерального секретаря и сотрудников Секретариата и не пытаться оказывать на них влияние при исполнении ими своих обязанностей.

Генеральный секретарь назначается Генеральной Ассамблеей по предложению Совета Безопасности сроком на пять лет с правом переизбрания.

Генеральный секретарь ООН является главным административным должностным лицом Организации. Он должен воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на его положении как международного должностного лица, отвечающего только перед ООН¹³⁷.

Генеральный секретарь ООН имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

На начальном этапе деятельности Генеральный секретарь ООН создал в рамках Секретариата ООН административную структуру, призванную поощрять права человека и

¹³⁶ См. подробнее: *Абашидзе А.Х.* Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам – 45 лет // *Международное право – International Law*. 2006. № 1 (25). С. 260–263.

¹³⁷ См.: *Арутюнян Д.Г.* Деятельность Генерального секретаря ООН по развитию международного права: дис. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2009.

распространять информацию о механизмах защиты прав человека. В начале 90-х гг. прошлого века по инициативе Генерального секретаря был создан пост Верховного комиссара ООН по правам человека.

Анализируя правозащитную систему ООН, основанную на положениях Устава ООН, следует заметить, что в Уставе ООН мы находим баланс между широкими полномочиями ООН в сфере поощрения прав человека и суверенитетом государств-членов, под который в целом подпадает обеспечение прав человека на территории этих государств. Соответствующие положения нашли закрепления в п. 4 ст. 1 и в п. 1, 4, 7 ст. 2 Устава ООН. В п. 1 ст. 2 Устава ООН зафиксировано: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов». По п. 4 ст. 2 Устава «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций». Согласно п. 7 ст. 2 «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права вмешиваться во внутреннюю компетенцию любого государства и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава». В этом пункте оговорено, что данный принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании главы VII Устава ООН. По п. 4 ст. 1 Устава ООН призвана «быть центром для согласования действий наций в достижении общих целей ООН», включая сферу прав человека.

Из вышеприведенных положений Устава ООН видно что основным методом работы ООН в области поощрения прав человека является принятие рекомендаций с целью избежания всяких недоразумений в этой деликатной сфере. Однако в годы «холодной войны» ООН не удалось избежать сложностей:

вопросы, связанные с поощрением и защитой прав человека, приобрели политизированный характер. Более того, на начальном этапе деятельности ООН, некоторые государства считали, что принятие рекомендаций со стороны ООН применительно к конкретной стране или ситуации по проблемам прав человека являлось нарушением п. 7 ст. 2 Устава ООН.

Несмотря на эти сложности, в целом наблюдалась эволюция системы ООН по поощрению прав человека, особенно в сфере деколонизации, борьбы против апартеида, рассмотрения национальных докладов о соблюдении государствами прав и свобод человека, индивидуальных жалоб о нарушении прав человека и в деле функционирования специальных процедур по правам человека.

Совет ООН по правам человека (СПЧ) был создан 15 марта 2006 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 взамен упраздненной Комиссии ООН по правам человека (КПЧ). Его статус – вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи. Вопрос о сохранении статуса согласно резолюции Генассамблеи 65/281 должен быть рассмотрен в период с 2021 по 2026 г.

В состав СПЧ входит 47 государств. Количество мест пропорционально распределено по региональным группам в соответствии с общеооновской классификацией. Группа африканских государств имеет 13 мест, группа азиатских государств – 13, группа восточноевропейских государств – 6, группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна – 8, группа западноевропейских и других государств – 7 мест.

Члены Совета избираются сроком на три года прямым тайным голосованием в ходе сессии Генеральной Ассамблеи и не имеют права на немедленное переизбрание после пребывания в СПЧ в течение двух сроков подряд. Выборы проводятся ежегодно, избирается одна треть членов Совета.

Генеральная Ассамблея наделена правом приостанавливать членство в СПЧ государства, которое совершает грубые

и систематические нарушения прав человека. Это решение должно приниматься квалифицированным большинством голосов – две трети присутствующих и участвующих в голосовании стран – членов ООН. На практике такие меры были приняты всего однажды – в 2011 г. в отношении Ливии.

Наблюдателями в СПЧ могут быть: государства, межправительственные организации, неправительственные организации, обладающие консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете ООН (ЭКОСОС) и национальные правозащитные учреждения. Наблюдатели имеют право участвовать в заседаниях Совета и его вспомогательных органов (если иное не предусмотрено правилами процедуры), распространять материалы в качестве официальных документов сессий СПЧ, организовывать различные мероприятия «на полях» сессий.

Полномочия СПЧ определены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 60/1 и 60/251. Кроме этого Совет обязан выполнять поручения, данные ему Генеральной Ассамблеей.

Основными обязанностями СПЧ являются:

– обеспечение всеобщего уважения всех прав человека и основных свобод всех людей без каких бы то ни было различий и на справедливой и равноправной основе;

– содействие эффективной координации и интеграции проблематики прав человека в деятельность системы ООН;

– рассмотрение ситуаций с нарушениями прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и вынесение соответствующих рекомендаций.

Общие принципы организации работы СПЧ закреплены в резолюции Генеральной Ассамблеи 60/251 и конкретизированы в резолюциях СПЧ 5/1, которая устанавливает институциональную структуру Совета, повестку дня и методы его деятельности, а также в резолюции 16/21, утвердившей итоги обзора его работы за первые пять лет.

Совет проводит не менее трех сессий в год общей продолжительностью не менее 10 недель. На практике они

включают в себя 4-недельную сессию в феврале-марте (в ходе которой организуется сегмент высокого уровня) и две трехнедельных сессии – в июне-июле и сентябре. Кроме того, предусмотрена возможность созыва специальных сессий. Для этого достаточно требования одного из государств – членов СПЧ, поддержанного одной третью состава Совета.

СПЧ наделен полномочиями создавать рабочие группы и другие вспомогательные органы и механизмы. Они могут функционировать на постоянной или на временной основе.

Избранные в СПЧ государства принимают на себя членство в первый день годового цикла работы Совета – 1 января. Одна треть членов составляет кворум для проведения заседаний. Для принятия решений требуется присутствие большинства членов СПЧ. Все решения принимаются простым большинством голосов.

Секретариатское обслуживание СПЧ осуществляется Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ).

СПЧ представляет ежегодный доклад Третьему комитету Генеральной Ассамблеи ООН. Будучи вышестоящим органом, Ассамблея имеет полномочия пересматривать решения СПЧ¹³⁸.

СПЧ действует в соответствии с имеющимся мандатом и правилами процедуры. В своей работе Совет обязан руководствоваться принципами универсальности, беспристрастности, объективности и неизбирательности, конструктивного международного диалога и сотрудничества в целях содействия поощрению и защите всех прав человека.

Основной составляющей деятельности СПЧ является рассмотрение *тематических* вопросов поощрения и защиты

¹³⁸ Соответствующий прецедент был создан в отношении резолюции СПЧ 24/24, которая постановила учредить в системе ООН пост высокого представителя по репрессиям. Третий комитет Генассамблеи приостановил исполнение этого решения СПЧ.

прав человека без географической привязки. Эта деятельность эволюционирует вместе с развитием международного права и появлением новых вызовов. Если проблематика противодействия расизму, борьбы с пытками, отправления правосудия, права на образование и т.д. обсуждалась в ООН, и в частности в СПЧ, десятилетиями, то, например, вопросы прав крестьян, правозащитного измерения торговли оружием и права на справедливый демократический международный порядок появились в программе работы Совета сравнительно недавно.

Тематические резолюции СПЧ, не будучи юридически обязательными, отражают в себе волю мирового сообщества, являются мощным политическим сигналом и оказывают определенное влияние на правозащитную политику государств. В год их принимается до сотни.

В СПЧ разработаны факультативные протоколы к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о правах ребенка, Декларация об образовании и подготовке в области прав человека, Руководящие принципы по альтернативному уходу за детьми. В настоящее время продолжается деятельность по кодификации права на развитие, разработке дополнительных стандартов к Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

В Совете ведется и активная исследовательская работа, способствующая формулированию проектов новых норм международного права в области прав человека. В ней принимают активное участие специальные процедуры СПЧ.

В целом СПЧ активно участвует в формировании доктрины международного права в области прав человека.

С учетом того что СПЧ обязан содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и проводить периодические обзоры их выполнения, важное место в его деятельности занимает *контрольная* составляющая.

Большая часть контрольной деятельности осуществляется в рамках вспомогательных органов и механизмов СПЧ. В их числе стоит отметить функционирующие на постоянной основе механизм Универсального периодического обзора (УПО), специальные процедуры и конфиденциальную процедуру жалоб на грубые и систематические нарушения прав человека. Кроме того, Совет создает временные и специальные механизмы – различные миссии и комиссии по расследованию, которые также имеют контрольные полномочия, – периодически поручает УВКПЧ или Генеральному секретарю ООН отслеживать выполнение положений принятых им резолюций, а также непосредственно рассматривает ситуацию в отдельных государствах, в том числе в рамках специальных сессий.

За период с 2006 по конец 2016 г. Совет провел 26 специальных сессий, на 24 из которых рассматривал правозащитную ситуацию на оккупированных палестинских территориях, в Бурунди, Гаити, Ираке, Кот-д’Ивуаре, Ливане, Ливии, Мьянме, Нигерии, Сирии, Судане, Шри-Ланке, Южном Судане.

СПЧ активно занимается рассмотрением правозащитной ситуации в отдельных государствах. На этом участке можно выделить два направления работы: реагирование на нарушения прав человека и техническое содействие и оказание консультационных услуг.

К первому направлению относятся сюжеты, которые рассматриваются по пункту повестки дня «Ситуации, требующие неотложного внимания со стороны Совета» и в ходе специальных сессий. Дискуссия по ним характеризуется высоким уровнем политизации, «двойных стандартов», а также конфронтацией и эмоциональностью. Принимаемые по результатам резолюции также, как правило, носят острый и критический характер. Достаточно часто в результате подобных обсуждений создаются различного рода миссии и комиссии по расследованию с обвинительным мандатом.

Вопросы технического содействия государствам и наращивания их потенциала в области прав человека обсуждаются по соответствующему пункту повестки дня и носят значительно менее политизированный характер. Отчасти это обусловлено тем, что заинтересованные государства конструктивно участвуют в согласовании текстов резолюций и сотрудничают с СПЧ, его механизмами и другими ооновскими структурами в работе по претворению в жизнь их положений.

В последние годы ярко проявилась тенденция к политизации в СПЧ вопросов технического содействия. Связано это с тем, что некоторые государства (например, Грузия и Украина) стремятся закрепить в резолюциях, направленных якобы на техсодействие им, положения о юридическом статусе тех или иных территорий, хотя обсуждение вопросов границ или территориальной принадлежности не относится к сфере компетенции Совета.

Особняком стоит проблематика положения в области прав человека на оккупированных Израилем арабских территориях, которая проходит по отдельному пункту повестки дня. Ряд государств (в основном западных) трактуют этот вопрос как страновой, большинство же, включая Россию, рассматривает его как тематический.

Помимо указанных выше направлений работы СПЧ содействует эффективной координации и интеграции деятельности, касающейся прав человека, в рамках системы ООН. С 2012 г. СПЧ проводит на основной сессии тематическую дискуссию высокого уровня по этой теме.

Кроме того, Генеральная Ассамблея поручила СПЧ взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека в связи с работой УВКПЧ. Взаимоотношения Совета и Управления регулируются Уставом ООН (УВКПЧ является подразделением Секретариата ООН), а также резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/141 и 60/251. УВКПЧ действует в рамках общей компетенции, полномочий и решений СПЧ, а Верховный комиссар по правам человека представляет СПЧ ежегодный доклад.

1.3. Вспомогательные органы и механизмы СПЧ

Среди них прежде всего следует назвать *Универсальный периодический обзор (УПО)*, который представляет собой уникальный межправительственный механизм международного контроля в области прав человека. Он начал функционировать в 2008 г. и по сути представляет собой процедуру регулярной оценки СПЧ соблюдения каждым государством – членом ООН своих правозащитных обязательств.

Деятельность УПО направлена на системное укрепление деятельности государств в области поощрения и защиты прав человека. Его целями являются:

- улучшение положения в области прав человека на местах;

- выполнение обязательств государства в области прав человека и оценка позитивных изменений и стоящих перед ним проблем;

- укрепление потенциала государства и технической помощи в консультации с соответствующим государством и с его согласия;

- обмен примерами наилучшей практики между государствами и другими заинтересованными сторонами;

- поддержка сотрудничества в области поощрения и защиты прав человека;

- поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с СПЧ, другими правозащитными органами и УВКПЧ.

Предмет УПО, т.е. обязательства, соблюдение которых оценивается в рамках обзора, составляют Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, международные договоры по правам человека, в которых участвует государство, проходящее процедуру УПО, а также добровольные заявления и обязательства государств, в том числе сделанные или взятые при представлении их кандидатур для избрания в СПЧ. Кроме того, в основу обзора входят применимые нормы между-

народного гуманитарного права, которые должны приниматься во внимание с учетом взаимодополняющего и взаимосвязанного характера международного права в области прав человека и международного гуманитарного права.

УПО проводится на основании трех документов: национального доклада и двух подборок информации, которые готовит УВКПЧ. В национальный доклад может быть включена любая информация, которая будет сочтена уместной соответствующим государством и которая может представляться либо устно, либо письменно при том условии, что письменный материал с кратким изложением такой информации не должен превышать по объему 20 страниц. Государствам предлагается готовить такие материалы в рамках процесса широких консультаций на национальном уровне со всеми заинтересованными сторонами.

УВКПЧ готовит подборку информации, содержащейся в докладах договорных органов по правам человека, специальных процедур, включая замечания и комментарии соответствующего государства, и в других соответствующих официальных документах ООН. Ее объем не должен превышать 10 страниц.

Кроме того, УВКПЧ представляет резюме дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения обзора. В нее входит информация, направляемая неправительственными организациями и национальными правозащитными учреждениями. Ее объем также не должен быть более 10 страниц.

Продолжительность цикла УПО составляет 4,5 года (до 2012 г. – 4 года). Его можно условно разделить на четыре стадии: подготовка, диалог с подотчетным государством, выработка и принятие итоговых документов и осуществление рекомендаций.

Стадия подготовки включает в себя составление национального доклада и представление его в УВКПЧ, а также

подготовку подборок информации. Все три документа переводятся на все шесть официальных языков ООН, рассылаются государствам-членам и размещаются в открытом доступе на сайте УВКПЧ.

Для обеспечения более продуктивного диалога с государством, проходящим процедуру обзора, члены и наблюдатели СПЧ имеют право задать дополнительные письменные вопросы, которые размещаются на сайте УВКПЧ в открытом доступе и препровождаются заинтересованному государству.

Диалог с подотчетным государством осуществляется Рабочей группой СПЧ по проведению УПО, состоящей из всех членов Совета. Государствам слово предоставляется в порядке общей очереди, делегация подотчетной страны имеет право в любое время брать слово для замечаний и комментариев. Выступления фиксируются Секретариатом СПЧ. В ходе выступлений выносятся рекомендации.

Составление итоговых документов проводит тройка содокладчиков – представителей государств – членов СПЧ, назначаемых по жребию. В ходе жеребьевки подотчетное государство имеет право потребовать назначить одного из докладчиков из своей региональной группы, а также отвести одного докладчика. Работа «троек» технически обеспечивается УВКПЧ. В итоговый документ входит резюме дискуссии на заседании Рабочей группы, рекомендации и добровольные обязательства государства.

Первоначальное принятие итогового документа осуществляется на уровне группы через два-три дня после диалога с заинтересованным государством, которое уже на этом этапе может выразить свою позицию по отдельным рекомендациям. Затем итоговые документы рассматриваются и принимаются на пленарном заседании в ходе регулярных сессий СПЧ, обычно через три-четыре месяца после сессии группы. Достаточно часто заинтересованное государство также использует это время с целью огласить свою позицию по от-

дельным рекомендациям, которая может быть как положительной, так и отрицательной.

Принятые рекомендации автоматически включаются в основу УПО, их исполнение рассматривается в ходе следующих циклов.

Кроме того, государство на этапе диалога с Рабочей группой СПЧ или принятия итогов может заявить о том, что оно берет на себя определенные добровольные обязательства. Заявление отражается в итоговых документах УПО. В отличие от принятых рекомендаций добровольные обязательства являются прямым волеизъявлением государства и дополнительным подтверждением его желания сотрудничать с УПО.

Специальные процедуры наряду с другими механизмами Комиссии ООН по правам человека были переданы в ведение СПЧ резолюцией ГА ООН 60/251. К ним относятся действующие в личном качестве независимые эксперты и группы экспертов, которые назначаются СПЧ для исполнения отдельных функций.

Специальные процедуры подразделяются на тематические и страновые. Первые уполномочены отслеживать ситуацию с соблюдением конкретного права или прав конкретной группы лиц без географической привязки, вторые, как правило, создаются для технического содействия конкретной стране и/или отслеживания в ней нарушений прав человека.

По состоянию на конец 2016 г. в СПЧ функционировало 44 тематических и 13 страновых мандатов специальных процедур.

Правовые рамки деятельности конкретных специальных процедур устанавливаются учреждающими их резолюциями, Положениями, регулирующими статус, основные права и обязанности должностных лиц, помимо должностных лиц Секретариата, и экспертов в командировках¹³⁹, резолюциями СПЧ 5/1 и 16/21, а также Кодексом поведения специальных проце-

¹³⁹ Док. ООН ST/SGB/2002/9 от 18.06.2002 г.

дур СПЧ¹⁴⁰. Последний определяет общие принципы поведения экспертов, их статус, прерогативы и модальности взаимоотношений с государствами и СПЧ. Согласно Кодексу, мандатарии подотчетны СПЧ, имеют статус независимых экспертов ООН, осуществляют свои функции в сугубо личном качестве, обязаны строго соблюдать свой мандат и уважать законодательство государств при осуществлении миссий.

Мандаты специальных процедур СПЧ могут осуществляться как индивидуально (специальные докладчики, независимые эксперты), так и коллективно (рабочие группы). В последние обычно входит по пять экспертов – по одному из каждой региональной группы.

Назначению экспертов на должности специальных процедур предшествует многоступенчатый процесс отбора.

Первый этап – выдвижение кандидатур. Предлагать кандидатов имеют право государства, региональные группы, международные организации или их управления (например, УВКПЧ), неправительственные организации и другие правозащитные органы. Возможно и самовыдвижение.

Второй этап – формирование «краткого списка» кандидатов на замещение освобождающихся должностей. Его определяет консультативная группа, которая состоит из пяти представителей, назначаемых региональными группами в начале каждого годового цикла работы СПЧ. Обычно в группу входят постоянные представители государств при Отделении ООН в Женеве.

Вакансии заблаговременно объявляются УВКПЧ, и консультативная группа представляет Председателю СПЧ не позднее чем за месяц до начала сессии, на которой Совет будет рассматривать вопрос о выборе экспертов, список кандидатов, обладающих наивысшей квалификацией для соответствующих мандатов и удовлетворяющих общим критериям и специальным требованиям.

¹⁴⁰ Док. ООН A/HRC/RES/5/2 от 18.06.2007 г.

Рекомендации консультативной группы носят публичный характер и должны быть обоснованными. С этой целью кандидаты подают заявку на каждый конкретный мандат вместе с персональными данными и письмом с изложением мотивов, не превышающим 600 слов, а с каждым отобранным кандидатом консультативная группа проводит устное интервью.

Третий этап – окончательное назначение мандатариев, которое проводит Председатель СПЧ. Он информирует государства о своем выборе не позднее чем за две недели до соответствующей сессии СПЧ, при необходимости организует дополнительные консультации с региональными группами и объявляет о своем решении в ходе сессии. Назначение утверждается пленумом СПЧ. Пока не было ни одного случая пересмотра или аннулирования Советом решения Председателя, хотя процедурно такая ситуация предусмотрена.

Срок полномочий мандатариев – не более шести лет непрерывной работы на посту (тематических – не более двух трехлетних сроков подряд). При их назначении соблюдается принцип невозможности одновременного исполнения нескольких правозащитных функций, а также принимается во внимание географическая представленность и гендерный баланс.

Организационно-техническое обеспечение работы спецпроцедур осуществляет УВКПЧ. Их деятельность финансируется как из регулярного бюджета ООН, так и за счет добровольных донорских взносов.

В основном работа специальных процедур состоит в подготовке тематических исследований в рамках мандата и по поручениям СПЧ, осуществлении страновых визитов, реагировании на обоснованные сообщения о нарушениях прав человека. Спецпроцедуры докладывают о своей работе Совету на регулярной основе и/или в соответствии с имеющимися поручениями. Установленная форма «общения» мандатариев и Совета – диалог, который проходит в рамках регулярных

сессий СПЧ. Предусмотрен и аналогичный формат в Генеральной Ассамблее.

Взаимодействие спецпроцедур СПЧ с государствами, как правило, заключается в осуществлении визитов и направлении запросов о якобы имевших место нарушениях прав человека. Результаты данного взаимодействия отражаются в докладах спецпроцедур Совету, которые содержат, помимо прочего, информацию о ситуациях, требующих вмешательства, и рекомендации (необязательные к исполнению, однако государство может признать их в качестве добровольного обязательства). Существует и такая форма реагирования, как публичный призыв к незамедлительным действиям в тех случаях, когда предполагаемые нарушения носят чрезвычайный характер и не могут быть устранены своевременно посредством процедуры запросов.

Рекомендации спецпроцедур часто отражаются в резолюциях СПЧ и Генеральной Ассамблеи; многие государства осуществляют работу по развитию отдельных аспектов внутренней системы поощрения и защиты прав человека в контакте и в консультациях с мандатариями.

Консультативный комитет СПЧ был создан резолюцией СПЧ 5/1 вместо Подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека (до 1999 г. – Подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств), мандат которой был передан в ведение СПЧ.

Комитет состоит из 18 экспертов, действующих в личном качестве и представляющих все регионы мира. Срок полномочий экспертов составляет три года с возможностью переизбрания, но не более чем на два срока подряд. Эксперты избираются на сессиях СПЧ из числа кандидатов, выдвинутых государствами. Ежегодно переизбирается одна треть членов Комитета.

Консультативный комитет проводит две сессии в год – в феврале и в августе.

Функции Комитета определены как «предоставление экспертных знаний Совету таким образом и в такой форме, в

которой они будут востребованы Советом, при уделении основного внимания исследованиям и основанным на исследованиях консультациям». Особо оговорено, что такие экспертные знания предоставляются «только по просьбе Совета в соответствии с его резолюциями и под его руководством».

Консультативный комитет не принимает резолюций или решений и может лишь представлять СПЧ на рассмотрение и утверждение свои соображения по поводу дальнейшего повышения его процедурной эффективности, а также предложения по поводу дальнейших исследований в рамках работы, намеченной Советом. Эти предложения имеют форму рекомендаций и включаются в ежегодный доклад Комитета Совету.

Члены Консультативного комитета участвуют в конфиденциальной процедуре жалоб на одной из ее стадий.

Деятельность Консультативного комитета по развитию международного права в области прав человека, созданию новых норм и стандартов в этой области, а также представление Совету экспертных консультаций является важным вкладом в поощрение и защиту прав человека на универсальном уровне.

Еще одним механизмом СПЧ, унаследованным от КПЧ, является *конфиденциальная процедура жалоб*, которая предусматривает закрытое рассмотрение Советом индивидуальных сообщений о грубых и систематических нарушениях прав человека.

Адресованные в СПЧ жалобы поступают в Рабочую группу по сообщениям. Ее члены (всего пять) выбираются на три года из числа экспертов Консультативного комитета СПЧ, по одному от каждой региональной группы. Она принимает решение относительно приемлемости сообщения и оценивает существо утверждений о нарушениях, а также определяет, свидетельствует ли представленное сообщение о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека. В процессе рассмотрения жалоб

группа взаимодействует с представителями заинтересованного государства, жалобщика, а также органами и механизмами международного контроля в области прав человека.

Если жалоба признается приемлемой, она передается в Рабочую группу по ситуациям. Ее состав выбирается из представителей государств – членов СПЧ, назначаемых на годовой срок по одному от каждой региональной группы. Рабочая группа по ситуациям на основе информации и рекомендаций, полученных от Рабочей группы по сообщениям, представляет Совету доклад о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека и предлагает СПЧ рекомендации относительно возможных мер (как правило, в виде проекта резолюции или решения Совета).

Обе рабочие группы проводят по два совещания в год, каждое продолжительностью пять рабочих дней. На них изучаются полученные сообщения и ответы государств, а также ситуации, уже переданные в СПЧ в рамках процедуры.

СПЧ рассматривает сообщения, доведенные до его сведения Рабочей группой по ситуациям, так часто, насколько это необходимо, но не реже одного раза в год. Период времени с момента направления жалобы соответствующему государству до рассмотрения ее Советом не должен превышать 24 месяцев.

В последние годы количество жалоб, проходящих по конфиденциальной процедуре, существенно сократилось. Это связано с расширением работы договорных органов по правам человека по индивидуальным сообщениям, укреплением и развитием региональных контрольных механизмов в области прав человека, а также реформой процедуры, проведенной в 2006-2007 гг. Кроме того, по ряду наиболее сложных ситуаций в области прав человека были созданы отдельные специальные процедуры.

Диалоговые механизмы. В рамках СПЧ в настоящее время функционирует пять диалоговых механизмов:

Социальный форум, Форум по вопросам меньшинств, Экспертный механизм по правам коренных народов, Форум по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека и Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права. Первые три были созданы путем преобразования соответствующих вспомогательных механизмов Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, последние два – учреждены непосредственно СПЧ.

Социальный форум представляет собой площадку для обмена мнениями между государствами, гражданским обществом и приглашенными экспертами. В его рамках обсуждается широкий спектр тем – от необходимости реального обеспечения равенства всех категорий прав до реализации отдельных экономических, социальных и культурных прав, а также прав социально уязвимых групп населения.

Форум проводит одну трехдневную сессию в год. Председатель-докладчик назначается Председателем СПЧ по предложению региональных групп; соблюдается принцип ротации. В качестве консультантов назначается до четырех представителей тематических специальных процедур СПЧ, включая Независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете и Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности.

Участие в Социальном форуме открыто для государств, межправительственных организаций, различных компонентов системы ООН, национальных правозащитных институтов, представителей НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, а также других неправительственных организаций, чьи цели и принципы соответствуют духу, целям и принципам Устава ООН.

Повестка дня Социального форума определяется на ежегодной основе с учетом его предложений и закрепляется в соответствующей резолюции СПЧ. По итогам каждой сессии Форум представляет доклад, который рассматривается Советом в ходе одной из регулярных сессий.

Форум по вопросам меньшинств занимается выявлением и анализом наилучшей практики, вызовов, возможностей и инициатив в сфере осуществления положений Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, от 18 декабря 1992 г.

Участие в Форуме открыто для государств, межправительственных организаций, органов, специализированных учреждений, фондов и программ ООН, национальных правозащитных институтов, научных кругов и экспертов по вопросам меньшинств и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, а также неправительственных организаций, цели и задачи которых соответствуют духу, целям и принципам Устава ООН.

Общее руководство работой Форума осуществляет Независимый эксперт СПЧ по вопросам меньшинств. Помимо непосредственной подготовки ежегодных сессий Форума Независимый эксперт по вопросам меньшинств предлагает СПЧ возможные темы для обсуждения на совещаниях.

Председатель СПЧ назначает на основе региональной ротации председателя Форума из числа экспертов по вопросам меньшинств, кандидатуры которых выдвигаются членами Совета и наблюдателями.

По итогам каждой сессии Форум принимает рекомендации и представляет СПЧ доклад.

Экспертный механизм по правам коренных народов (ЭМПКН) заменил Рабочую группу по вопросу прав коренных народов Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Он состоит из семи (до 2017 г. – пяти) независимых экспертов, назначаемых сроком на три года в соответствии с процедурой отбора кандидатов на посты специальных процедур СПЧ. Эксперты могут быть переизбраны еще на один трехлетний срок.

Основные функции ЭМПКН – проведение исследований и консультирование СПЧ. Его сессии проходят один раз

в году в Женеве, их длительность составляет пять рабочих дней. В сессиях принимают участие Специальный докладчик по вопросам прав человека и основных свобод коренных народов и представитель Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов. Встречи открыты для наблюдателей: государств, органов ООН, специализированных учреждений, агентств, фондов и программ ООН, региональных и национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС.

ЭМПКН ежегодно представляет СПЧ доклады о своей работе.

Форум по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека был создан в 2011 г. с целью обсуждения тенденций и вызовов в деле осуществления Руководящих принципов в области прав человека и предпринимательской деятельности. Кроме того, в его мандат входит содействие налаживанию диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся предпринимательской деятельности и прав человека, а также выявление передовой практики в этой сфере.

Спектр участников форума весьма широк: государства, структуры ООН, региональные организации, национальные правозащитные учреждения, транснациональные корпорации и другие предприятия, ассоциации предпринимателей, профсоюзы, ученые, представители коренных народов и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, а также других НПО, цели и задачи которых соответствуют духу, целям и принципам Устава ООН.

Форум проводит свои заседания ежегодно в течение двух рабочих дней. Председатель форума назначается Председателем СПЧ в консультации с региональными группами и на основе региональной ротации.

Форум представляет ежегодный доклад СПЧ.

Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права был учрежден в 2015 г. Его основная задача состоит в поощрении диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся взаимосвязи между правами человека, верховенством права и демократией, а также в выявлении и анализе примеров наилучшей практики, вызовов и возможностей для государств в их усилиях по обеспечению уважения прав человека, демократии и верховенства права.

Первое заседание форума состоялось в ноябре 2016 г. Периодичность сессий составляет раз в два года. На первой сессии форума председательство было «поделено» между представителями Марокко и Киргизии, однако это решение не рассматривается как прецедент.

Как и другие диалоговые площадки СПЧ, форум открыт для участия государств, механизмов, органов и специализированных учреждений ООН, ее фондов и программ, межправительственных организаций, региональных правозащитных организаций и механизмов, национальных правозащитных учреждений и других соответствующих национальных органов, ученых и экспертов, а также НПО.

Форум представляет свой доклад СПЧ.

Временные и специальные механизмы. Как уже было отмечено выше, СПЧ уполномочен создавать временные и специальные механизмы для решения узкопрофильных задач. К таковым относятся миссии и комиссии по расследованию, а также межправительственные рабочие группы.

Срок действия таких механизмов ограничен, как правило, выполнением поставленной перед ними задачи и продлевается по мере надобности.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) является подразделением Секретариата ООН. В штате Управления работают исключительно международные служащие.

Как и другие структуры Секретариата, УВКПЧ обслуживает деятельность органов ООН в соответствии с возло-

женными на него поручениями и проводит практическую работу по претворению в жизнь решений, принятых этими органами. Персонал УВКПЧ при выполнении своих функций подотчетен только ООН и не вправе запрашивать или получать указания у какого бы то ни было правительства или властей. Государства – члены ООН, в свою очередь, обязуются строго уважать международный характер их обязанностей и не пытаться оказывать на них влияние .

Следует отметить, что Устав ООН не наделяет Секретариат какими-либо обязанностями в правозащитной сфере. Все существующие полномочия были возложены на него другими органами ООН в соответствии со ст. 98 Устава, которая предусматривает выполнение Генеральным секретарем и подчиненным ему персоналом «других функций, которые возлагаются на него».

Пост Верховного комиссара ООН по правам человека учрежден в 1993 г. резолюцией Генассамблеи ООН 48/141. Верховный комиссар является должностным лицом ООН в статусе заместителя Генерального секретаря. Под руководством и эгидой Генерального секретаря он несет основную ответственность за деятельность ООН в области прав человека.

В рамках общей компетенции, полномочий и решений межправительственных органов ООН Верховный комиссар, в частности, поощряет и защищает эффективное осуществление всеми людьми гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, выполняет задачи, порученные компетентными органами системы ООН в области прав человека, и представляет рекомендации в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека, играет активную роль в деле устранения существующих препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире, поддерживает при осуществлении своего мандата диалог с правительствами всех стран в целях обеспечения уважения всех прав человека,

а также координирует деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы ООН.

За прошедшие годы в правозащитной деятельности Секретариата ООН развился широкий спектр направлений, а УВКПЧ превратилось в сильную, самостоятельную и разветвленную структуру, сфера деятельности которой постоянно расширяется и диверсифицируется. Помимо штаб-квартиры в Женеве и отделения в Нью-Йорке УВКПЧ в той или иной форме представлено более чем в 50 государствах мира.

Прежде всего, УВКПЧ осуществляет секретариатское обслуживание Совета ООН по правам человека и его органов и механизмов, Комиссии ООН по положению женщин и договорных органов по правам человека. Управление не только отвечает за организационно-техническую (подготовка документации и резюме дискуссий, обеспечение проведения заседаний, обслуживание деятельности специальных докладчиков и независимых экспертов и т.д.) сторону работы, но и исполняет различные поручения. Например, для Универсального периодического обзора УВКПЧ на регулярной основе готовит подборки информации об осуществлении государствами своих правозащитных обязательств, имеющейся в рамках ООН и поставляемой неправительственными организациями.

В последнее время под эгидой УВКПЧ активно развиваются программы технического содействия и наращивания потенциала, которые предусматривают использование внешних материальных и интеллектуальных ресурсов для укрепления национальных механизмов поощрения и защиты прав человека. Техническое содействие предполагает оценку и анализ ситуации с соблюдением прав человека на местах, вынесение конкретных рекомендаций, а также совместную с государством деятельность по их имплементации. Важно отметить, что техническое содействие УВКПЧ осуществляет строго по согласованию с заинтересованным государством, что обеспечивает легитимность этой работы.

Важная часть данной деятельности – содействие государствам в имплементации рекомендаций международных контрольных механизмов в области прав человека (например, договорных органов по правам человека или специальных процедур СПЧ). В этом контексте УВКПЧ может быть наделено и контрольными полномочиями, особенно по соответствующему запросу заинтересованного государства.

УВКПЧ играет важную, хотя и не всегда однозначную, роль в привлечении внимания мирового сообщества к нарушениям прав человека в отдельных странах. В представляемых Генеральным секретарем и Верховным комиссаром ООН по правам человека на рассмотрение политических органов ООН докладах, интерактивных диалогах с государствами и обращениях к международному сообществу регулярно указывается на нарушения и проблемы. Несмотря на свою оправданность и очевидную целесообразность, эта деятельность нередко вызывает обвинения в избирательности и политизации, поскольку затрагивает национальные интересы государств.

УВКПЧ активно работает над укреплением соблюдения международных стандартов в правозащитной сфере. В частности, оно содействует ратификации основных международных договоров в области прав человека и отзыву оговорок к конвенциям о правах человека, ведет интенсивную работу по распространению знаний о нормах «мягкого права», оказывает государствам помощь в приведении внутреннего законодательства в соответствие с международными обязательствами, разрабатывает различного рода пособия и руководства и т.д.

Важное измерение деятельности Верховного комиссара по правам человека – координация работы всех структурных подразделений ООН по правам человека. Эта разноплановая и разнообразная деятельность включает в себя взаимодействие со «смежными» структурами Секретариата ООН, участие в межагентских совещаниях и конференциях, составление

разного рода индексов и подборок статистической информации, содействие координации деятельности договорных органов по правам человека и специальных процедур СПЧ, сотрудничество с региональными организациями, внедрение правозащитного компонента в полевые миссии ООН, включая миротворческие, взаимодействие с институтами гражданского общества и национальными правозащитными учреждениями и т.д.

Имеются прецеденты возложения на УВКПЧ контрольных полномочий в области прав человека, в том числе в контексте проведения миссий по установлению фактов и сбору данных о предполагаемых нарушениях прав человека в отдельных странах.

С точки зрения устранения нарушений прав человека и их предотвращения в дальнейшем, заметную роль играет посредническая деятельность Верховного комиссара. В частности, они используют свое посредничество по индивидуальным случаям в области прав человека – например, конфиденциально ставят вопросы о применении смертной казни или освобождении заключенных. Результаты таких обращений докладываются Совету Безопасности.

Бюджет УВКПЧ формируется из регулярного бюджета ООН, а также добровольных взносов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В каком случае неправительственная организация «Всемирный совет по защите исчезающих видов бразильских попугаев» имеет право выступить в ходе специальной сессии СПЧ по рассмотрению нарушений прав человека в США?

2. Имеет ли СПЧ полномочия налагать на государства санкции? Какие органы ООН обладают такими полномочиями?

3. Каким образом СПЧ участвует в формировании доктрины международного права в области прав человека?

4. Чем Универсальный периодический обзор отличается от других механизмов международного контроля в области прав человека?

5. Каков юридический статус рекомендаций специальных процедур государствам?

6. Уполномочен ли Консультативный комитет СПЧ обсуждать положение в области прав человека в отдельных государствах?

7. На какой стадии рассмотрения определяется приемлемость жалобы, поданной в соответствии с конфиденциальной процедурой подачи жалоб в СПЧ?

8. Какие диалоговые механизмы СПЧ унаследовал от Комиссии ООН по правам человека?

9. Можно ли называть УВКПЧ главным правозащитным подразделением ООН?

10. Каков статус Верховного комиссара ООН по правам человека?

11. В каких случаях УВКПЧ уполномочено осуществлять контрольные функции?

Глава 2

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ООН И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

2.1. Специализированные учреждения ООН в системе защиты прав человека

А.И. Абдуллин

*Доктор юридических наук, заведующий кафедрой
международного и европейского права Казанского (Приволжского)
федерального университета*

Специализированные учреждения ООН представляют собой межправительственные организации по экономиче-

ским, социальным, культурным и гуманитарным вопросам, созданные на основе международного договора (учредительного акта) и связанные с ООН специальными международными соглашениями, подлежащими утверждению Генеральной Ассамблеей ООН.

Специализированные учреждения являются важной частью системы ООН. Вопросы их создания, методы деятельности и правовое положение непосредственно предусматриваются Уставом ООН (гл. IX, X). При необходимости ООН может проявлять инициативу в том, чтобы заинтересованные государства могли провести переговоры о создании новых специализированных учреждений и об установлении соответствующих связей с ООН.

В соответствии со ст. 57 Устава ООН предъявляются определенные требования к статусу специализированного учреждения, которое должно быть независимым, самостоятельным, иметь свою собственную организационную структуру и обладать определенными полномочиями, возложенными на него учредительным актом учреждения в полном соответствии с международным правом, нести обязанности и др.

Специализированные учреждения ООН имеют строго ограниченную, специальную сферу деятельности, связанную, прежде всего, с областями экономики, социальной и культурной жизни, образования, здравоохранения и др.

Важную роль специализированные учреждения ООН играют в реализации механизма международной защиты прав человека. Следует отметить, прежде всего, деятельность таких специализированных учреждений ООН, как ЮНЕСКО, Международная организация труда (МОТ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) и др.

2.2. Защита прав человека в рамках ЮНЕСКО

Л.Х. Мингазов

*Доктор юридических наук, профессор кафедры
международного и европейского права Казанского (Приволжского)
федерального университета*

2.2.1. Нормотворчество ЮНЕСКО в области прав человека как одна из ведущих форм ее деятельности

Согласно уставу Организация ставит своей задачей содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций для всех народов без различия расы, пола, языка или религии (Ст. 1).

К основным полномочиям ЮНЕСКО относятся созыв и проведение конференций, семинаров по вопросам культурных, интеллектуальных и других прав человека, оказание оперативной информационной, научно-технической помощи государствам-членам. Одной из главных форм деятельности ЮНЕСКО является осуществление программ, в том числе по ликвидации неграмотности, оказанию технической помощи, развитию коммуникаций, информации, в области прав человека, культуры. Центр всемирного наследия ЮНЕСКО работает над выполнением Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.) и созданием региональной системы для охраны памятников, включенных в список мирового культурного наследия.

ЮНЕСКО, как и другие специализированные учреждения ООН, уделяет большое внимание осуществлению нормотворческой деятельности, которая стоит в том же ряду перечисленных выше конкретных форм деятельности, которые

присущи ЮНЕСКО. В п. 4 ст. IV Устава ЮНЕСКО записано положение о возможности принятия Генеральной конференцией проектов конвенций, которые предлагаются государствам-членам для ратификации. В рамках организации были разработаны и приняты более 70 международных актов, среди которых более 30 конвенций и соглашений. Большое число этих документов, в том числе Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в период вооруженных конфликтов 1954 г., Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.) и др., связано непосредственно или косвенно с теми правами человека, которые находятся в пределах сфер компетенции ЮНЕСКО.

Говоря о нормативной деятельности ЮНЕСКО, следует отметить еще и практику принятия в отдельных случаях такого акта, как декларация (или хартия). Таким актом ЮНЕСКО торжественно провозглашает в духе своих уставных целей и задач изложение принципов и взглядов по тому или иному вопросу. Декларация заключает в себе силу воздействия морального порядка через сформулированные в ней принципы и выражает призыв мирового сообщества следовать им в международном общении, государственной деятельности, культурной и общественной жизни.

Механизм разработки проектов международных соглашений в рамках организации имеет специфику. На предварительной стадии ЮНЕСКО сама готовит проект конвенции. Затем она созывает международную правотворческую конференцию, где документ принимается окончательно. В отличие от резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которыми утверждаются проекты соглашений, актами ЮНЕСКО являются сами конвенции, одобренные Генеральной конференцией. При этом, «высказываясь за принятие проектов, предлагаемых государствам-членам, Генеральная конференция должна делать различие между рекомендациями государствам-членам и международными конвенциями, которые должны

быть ратифицированы государствами-членами. В первом случае достаточно простого большинства голосов, во втором – необходимо большинство в две трети¹⁴¹. Каждое из государств-членов вносит эти рекомендации или конвенции на рассмотрение своих компетентных органов в течение года со дня закрытия той сессии Генеральной конференции, на которой они были приняты» (п. 4 ст. IV). После принятия Генеральной конференцией конвенции или рекомендации на все государства возлагается обязанность во всех случаях представлять (не позднее, чем в течение года) эти акты на рассмотрение национальных компетентных органов, наделенных правами принятия необходимых законодательных или иных нормативных актов для претворения в жизнь их положений.

2.2.2. Механизм контроля за осуществлением принятых ЮНЕСКО конвенций и рекомендаций

Под компетенцию ЮНЕСКО подпадают такие права, как: право на образование; право участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами; право свободно участвовать в культурной жизни; право на информацию, включая право на свободу убеждений и на свободное их выражение; право на свободу мысли, совести и религии; свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ; право

¹⁴¹ Представляет интерес с точки зрения процедуры нормотворчества в рамках ЮНЕСКО положение ст. 13 Правил процедуры, касающееся рекомендаций государствам-членам и международных конвенций, подпадающих под условия п. 4 ст. IV Устава. В ней говорится: «В тех случаях, когда проект конвенции при окончательном голосовании не получает требуемого... большинства в две трети голосов, а получает только простое большинство голосов, Конференция может постановить превратить проект в проект рекомендации...» (утверждены Генеральной конференцией на пятой сессии (1950); изменения внесены на седьмой (1952) и семнадцатой (1972 г.) сессиях).

на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов; право на свободу собраний и ассоциаций для целей деятельности, связанной с образованием, наукой, культурой и информацией.

Многие из принятых ЮНЕСКО инструментов предусматривают контроль за их выполнением. Система контроля включает анализ выполнения государством его обязательств в рамках международного договора и рассмотрение индивидуальных «случаев» нарушений прав человека, а также так называемых «вопросов» массовых и грубых нарушений.

Параллельно с процедурами, установленными конвенциями ЮНЕСКО, в 1978 г. исполнительный совет ЮНЕСКО установил конфиденциальную процедуру для рассмотрения сообщений, полученных Организацией в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека в областях ее компетенции, а именно образовании, науке, культуре и информации. Эта процедура изложена в решении Исполнительного совета 104 EX/ Decision 3.3.

Рассмотрение докладов государств-участников о ходе выполнения ими своих обязательств. Система контроля, предусмотренная в соглашениях (конвенциях) ЮНЕСКО, предусматривает получение от государств периодических докладов об их выполнении. Согласно ст. VIII Устава ЮНЕСКО, «каждое государство-член представляет Организации в те сроки и в той форме, которые определяет Генеральная конференция, доклады, содержащие сведения о законах, положениях и статистических данных его учреждений и его деятельности в области образования, науки и культуры, а также о выполнении рекомендаций и конвенций, упомянутых в пункте 4 статьи IV»¹⁴². Положения о контроле вклю-

¹⁴² Текст устава и другие акты ЮНЕСКО см.: Международные нормативные акты ЮНЕСКО / сост. И.Д. Никулин. М.: Издательская фирма «Логос», 1993. С. 32.

чаются иногда в текст соглашения, в которых закрепляются конкретные условия, относящиеся к контролю. Например, ст. 7 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.) устанавливает, что государства-участники должны сообщать о законодательных и административных мерах, принятых ими для осуществления Конвенции, в периодических докладах Генеральной конференции ЮНЕСКО. Ст. 6 Конвенции предусматривает, что Генеральная конференция ЮНЕСКО может принимать последующие рекомендации, определяющие меры, которые будут приняты против различных форм дискриминации в области образования с целью обеспечения равенства в этой области.

Отмеченная вышеуказанная обязанность государств – членов организации по представлению ими докладов, имеющая общий характер, получила дальнейшую конкретизацию и уточнение в ряде других нормативных актов – резолюциях Генеральной конференции и других органов ЮНЕСКО. Так, на своей 12-й сессии Генеральная конференция подчеркнула огромное значение, которое придается «выполнению государствами-членами *двойного долга*, возлагаемого на них Уставом в отношении конвенций и рекомендаций, принимаемых Генеральной конференцией: во-первых, обязанности представлять эти документы компетентным властям в течение года со дня закрытия сессии Генеральной конференции и, во-вторых, обязанности периодически представлять доклады о выполнении ими рекомендаций и конвенций» (см. С/Резолюции, часть С, Общий доклад. Пункт 14)¹⁴³. В некоторых других документах были закреплены рекомендации, касающиеся формы и содержания представляемых докладов. Так, в своей резолюции 11-я Генеральная конференция вы-

¹⁴³ См.: Доклады государств-членов о мерах по выполнению ими конвенций и рекомендаций // Международные нормативные акты ЮНЕСКО / сост. И.Д. Никулин. М.: Издательская фирма «Логос», 1993. С. 40.

сказала предложения относительно включения в содержание первого особого доклада сведений по следующим пунктам:

«а) была ли конвенция и рекомендация представлена компетентному органу или компетентным органам власти страны в соответствии с п. 4 ст. IV Устава...;

б) название компетентного органа или компетентных органов власти страны, которая представляет доклад;

с) приняли ли этот орган или органы власти меры по проведению в жизнь конвенции или рекомендации;

д) характер этих мер»¹⁴⁴.

Процедура ЮНЕСКО по рассмотрению сообщений отдельных лиц (или группы лиц) о нарушениях прав человека. Вторая важная часть работы контрольного механизма ЮНЕСКО – рассмотрение сообщений о нарушениях прав человека. Процедура ЮНЕСКО не была установлена каким-либо соглашением, а основана в значительной степени на неотъемлемых уставных полномочиях организации. По мнению исследователей, эта процедура в момент ее принятия имела несколько преимуществ в сравнении с другими процедурами ООН, например:

- широкий доступ отдельных лиц, групп и неправительственных организаций;

¹⁴⁴ Доклады государств-членов о мерах по выполнению ими конвенций и рекомендаций // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. С.41.

В своей резолюции Генеральная конференция сочла необходимым напомнить, что обязательство представлять акты, принятые Генеральной конференцией, на рассмотрение «компетентных органов» представляет собой обязательство общего характера. И это обязательство не влечет за собой необходимость ратификации конвенции или принятия конвенции, или осуществления рекомендации. Передача компетентным национальным органам не предполагает, что конвенции обязательно должны быть ратифицированы, напротив, государства-члены обязаны передавать рекомендации или конвенции компетентным органам *во всех случаях, даже тогда, когда в отдельном случае не предусматриваются меры по ратификации или принятию (12 С/Резолюция, часть С, Общий доклад. Пункт 18).*

- возможность неправительственных организаций жаловаться от имени жертв;
- отдельное рассмотрение каждого случая на протяжении всей процедуры предпочтительнее объединения случаев в «ситуацию»;
- рассмотрение индивидуальных случаев нарушений прав человека, а также так называемых вопросов массовых и грубых нарушений;
- подчинение этой процедуре стран, которые не ратифицировали соглашения по правам человека;
- способность Комитета использовать другие источники информации при рассмотрении случаев, включая полномочия Исполнительного совета по назначению миссии по выяснению фактов¹⁴⁵.

Ранее мы отметили, какие права подпадают под компетенцию ЮНЕСКО. Требуется также рассмотреть вопросы о том, кто может послать сообщения, какова процедура их рассмотрения, какова компетенция органа контроля по рассмотрению сообщения?

Подавать сообщения о нарушениях прав человека вправе отдельные лица, группа лиц и неправительственные организации, если авторы этих сообщений сами стали жертвами таких нарушений. Жертвы нарушений прав человека – это преподаватели, студенты, исследователи, журналисты и т.д., которые в силу своего положения подпадают под область компетенции ЮНЕСКО. Но не только они. Ими может быть любой человек в связи с осуществлением того или другого из прав, изложенных выше.

Письмо, содержащее информацию о нарушении права, должно быть подписано и подготовлено лицом (или лицами), подающими жалобу, на одном из рабочих языков орга-

¹⁴⁵ См.: *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М.: Московская школа прав человека. 2000. С. 106.

низации – французском или английском. После получения письма Секретариат ЮНЕСКО высылает автору письма бланк для заполнения¹⁴⁶. Составленное на основе этого бланка формальное сообщение необходимо вновь направить в ЮНЕСКО, после чего оно будет передано соответствующему правительству и рассмотрено Комитетом по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета.

Полномочия Комитета по рассмотрению сообщений.

Органом для рассмотрения сообщения (жалобы) является Комитет по конвенциям и рекомендациям Исполнительного Совета ЮНЕСКО. Комитет является органом исполнительного совета ЮНЕСКО, состоящего из 58 государств-участников. Сам Комитет состоит из 29 членов, которые назначаются государствами-участниками, которые не являются экспертами в индивидуальном качестве. Комитет рассматривает сообщения на своих заседаниях (сессиях), которые проводятся два раза в год (весной и осенью). На первом этапе он рассматривает приемлемость сообщений. Существует десять условий приемлемости, которые изложены в п. 14 (а) решения 104 EX/Decision 3/3. Если даже одно из них не соблюдается, по сообщению не предпринимается никаких дальнейших действий. Таким образом, сообщение должно удовлетворять следующим требованиям:

- сообщение не должно быть анонимным;
- сообщение не должно быть явно необоснованным и должно содержать соответствующее свидетельство;
- сообщение не должно быть оскорбительным или представлять собой злоупотребление правом подачи таких сообщений;
- сообщение не должно основываться исключительно на информации, распространенной через СМИ (печать, телевидение, радио и т. п.);

¹⁴⁶ См. в приложении: Образец сообщения о нарушении прав человека для подачи в ЮНЕСКО.

- сообщение должно быть подано в течение разумного срока после свершения фактов, которые составляют его предмет или в течение разумного срока после того, как факты стали известными;

- в сообщении должно быть указано, была ли сделана попытка исчерпать доступные внутренние средства в отношении фактов, которые составляют предмет сообщения, и результат такой попытки, если он имел место.

Если Комитет сочтет необходимым получение дополнительной информации для решения вопроса относительно приемлемости сообщения, он может оставить этот вопрос в своей повестке дня в ожидании получения необходимой информации.

Если Комитет объявляет сообщение приемлемым, оно рассматривается на следующей сессии по существу. Для этой цели представители соответствующих правительств приглашаются предоставить информацию или ответить на вопросы, заданные членами Комитета по поводу приемлемости или по существу дела. В поисках дружественного решения Комитет работает в обстановке строгой конфиденциальности, которая представляется жизненно важной для успеха работы Комитета. В связи с этим следует обратить внимание на положение пункта 7 решения 104 ЕХ/3.3., в котором сказано: «Считая, что в вопросах, касающихся прав человека в области ее компетенции, ЮНЕСКО, основывая свои усилия на моральных факторах и своей специфической компетентности, должна действовать в духе международного сотрудничества, примирения и взаимопонимания, и напоминая, что ЮНЕСКО не следует выступать в роли международного судебного органа». Стремясь найти возможность благоприятного решения дела, способствующего дальнейшему обеспечению прав человека, в обязанности Комитета входит также решение вопроса о том, является ли данное дело индивидуальным и особым «случаем», касающимся нарушения прав человека, или «вопросом», связанным с «массовыми, систематическими и грубыми на-

рушениями прав человека, которые являются либо результатом политики, противоречащей правам человека, применяемой де-юре или де-факто государством, либо результатом аккумуляции отдельных случаев, имеющих систематический характер (104 ЕХ/Реш. 3.3, пункты 14–18). Следует отметить, что «случаи» рассматриваются Исполнительным советом, как правило, на закрытом заседании, в то время как «вопросы» рассматриваются Исполнительным советом и Генеральной конференцией на открытых заседаниях.

По завершении своей работы Комитет утверждает конфиденциальный доклад, содержащий «соответствующую информацию, вытекающую из рассмотрения им сообщения, которую Комитет считает полезным довести до сведения исполнительного совета. Эти доклады могут также содержать **рекомендации**, которые Комитет может сформулировать либо в общей форме, либо в отношении того, как поступить с рассматриваемым сообщением» (104 ЕХ/Реш.3.3, пункт 15). Решение, принятое Комитетом по завершении своей работы, сообщается автору сообщения и соответствующему правительству, и оно не подлежит обжалованию. Однако Комитет может согласиться на пересмотр сообщения, если получит дополнительную информацию или новые факты.

Таковы основные процедурные правила, применяемые в практике работы Комитета по конвенциям и рекомендациям. По мнению цитированных выше авторов, хотя процесс использования процедуры ЮНЕСКО хорошо документирован, он не слишком известен, испытывая поэтому недостаток общественного влияния. Ими предлагаются ряд рекомендаций по изменению этой процедуры для улучшения международной защиты прав человека, в частности: Комитету необходимо использовать возможность Генерального директора ЮНЕСКО назначать миссии по выяснению фактов для рассмотрения так называемых «вопросов» масштабных нарушений прав человека; Комитет должен быть менее «политическим» и уменьшен количественно, чтобы он мог функциони-

ровать как орган экспертов и др.¹⁴⁷ Думается, предложенные авторами идеи по улучшению процедуры ЮНЕСКО являются ценными, они будут иметь практический эффект, поскольку направлены на цели улучшения международной защиты прав человека в рамках ЮНЕСКО и в целом – в системе специализированных учреждений ООН.

2.3. Всемирная организация интеллектуальной собственности и права человека

А.И. Абдуллин

*Доктор юридических наук, заведующий кафедрой
международного и европейского права Казанского (Приволжского)
федерального университета*

2.3.1. ВОИС и защита прав человека в сфере творческой деятельности и интеллектуальной собственности

Одной из важных составляющих человеческого бытия является интеллектуальная (творческая) жизнь индивида. В связи с этим совершенно естественно, что право, будучи социальным феноменом, призвано предоставить надлежащую охрану посредством своего особого механизма регулирования общественных отношений тем результатам творчества, что создаются человеческим гением.

Существующая система правовой охраны произведений литературы, науки и искусства начала складываться сравнительно недавно. Лишь с принятием в Англии в 1623 г. первого закона об охране изобретателей и в 1710 г. так называемого

¹⁴⁷ См.: Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М.: Московская школа прав человека. 2000. С.106-107.

Статута Королевы Анны было положено начало созданию такого механизма правовой защиты произведений творчества¹⁴⁸.

Ныне, в начале XXI в., можно говорить уже о так называемой *полисистемности* охраны прав на результаты творческой деятельности, включающей несколько уровней правовой охраны интеллектуальной собственности: международный универсальный, международный региональный и национальный.

Особую роль в формировании системы международно-правовой охраны интеллектуальной собственности сыграла, да и продолжает играть ООН и ее специализированное учреждение – Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС).

Уже в основных фундаментальных актах о правах человека, принятых под эгидой ООН, нашла закрепление идея о необходимости надежной правовой защиты результатов творческой деятельности человеческого индивида. Это, прежде всего, Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.¹⁴⁹ и Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.¹⁵⁰

Так, в частности, Всеобщая декларация прав человека в ст. 27 провозглашает, что «каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является». Указанное положение находит дальнейшее развитие в ст. 15 Междуна-

¹⁴⁸ См. об этом: *Bently L., Sherman B. The Making of Modern Intellectual Property Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 12, 13; L'ABC du droit d'auteur. Paris: UNESCO, 1985; Формула приоритета: возникновение и развитие авторского и патентного права / Л.М. Вишневецкий, Б.И. Иванов, Л.Г. Левин; АН СССР. Л.: Наука, 1990.*

¹⁴⁹ Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

¹⁵⁰ Пакт вступил в силу 3 января 1976 г. В нем участвуют 130 государств, в том числе Россия – с 3 января 1976 г.

родного Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Однако наиболее значительную роль в формировании и развитии международно-правовой охраны интеллектуальной собственности играет специализированное учреждение ООН – Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС).

Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) – международная организация, созданная в 1967 г. и в 1974 г. и ставшая специализированным учреждением ООН. Членами ВОИС являются 189 государств.

ВОИС призвана содействовать интеллектуальной творческой деятельности и охране интеллектуальной собственности во всем мире путем международного сотрудничества и в соответствующих случаях во взаимодействии с любой другой международной организацией, а также способствовать передаче технологии развивающимся странам в целях ускорения их экономического, социального и культурного развития.

Структура ВОИС включает в себя Генеральную ассамблею, Координационный комитет и Международное бюро. Штаб-квартира расположена в Женеве (Швейцария).

Корни ВОИС восходят к концу XIX в., когда в 1883 г. была принята Парижская конвенция по охране промышленной собственности, а в 1886 г. – Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений. В 1893 г. на основе указанных конвенций были созданы **Объединенные международные бюро по охране интеллектуальной собственности** (эта организация больше известна по ее французскому сокращению – БИРПИ). В свою очередь уже на базе этих Объединенных бюро и была создана Всемирная организация интеллектуальной собственности. Конвенция о ее учреждении была подписана в 1967 г. в Стокгольме и вступила в силу в 1970 г. ВОИС стала специализированным учреждением ООН 17 декабря 1974 г. с признанным государствами-членами ООН мандатом на осуществление административно-

го управления вопросами интеллектуальной собственности (резолюция 3346 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН).

В настоящий момент ВОИС является, по сути, универсальной международной организацией в сфере интеллектуальной собственности, членами которой на 1 января 2017 г. являются 189 государств.

ВОИС осуществляет административные функции 26 международных договоров, касающихся различных аспектов охраны интеллектуальной собственности, личных неимущественных и имущественных прав создателей результатов творческой деятельности и иных лиц.

Через государства-члены и Секретариат ВОИС выполняет обширную и разнообразную программу работы, в частности:

- согласование национальных законов и процедур в области интеллектуальной собственности;
- предоставление услуг международным заявителям по получению прав промышленной собственности;
- обмен информацией в области интеллектуальной собственности;
- предоставление юридико-технической помощи развивающимся и другим странам;
- содействие урегулированию споров в области интеллектуальной собственности между субъектами частного права;
- методичное освоение информационных технологий и сети Internet в качестве инструмента хранения, получения и использования ценной информации в области интеллектуальной собственности.

В настоящий момент происходит пересмотр и расширение стратегических целей ВОИС, что является частью комплексного процесса перестройки, проходящего в Организации. Обновленные цели помогут ВОИС более эффективно выполнять свой мандат с учетом быстро меняющейся внешней конъюнктуры и настоятельной потребности решения задач в области интеллектуальной собственности в XXI в., в

том числе с учетом усиления механизмов защиты прав человека в сфере интеллектуальной деятельности.

2.3.2. Всемирная организация интеллектуальной собственности и защита прав отдельных социальных групп

2.3.2.1. ВОИС и защита прав коренных народов в сфере генетических ресурсов, традиционных знаний и фольклора

В рамках ВОИС создан и функционирует Межправительственный комитет по ИС, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору¹⁵¹.

Среди проектов, реализуемых ВОИС в этой сфере, можно назвать следующие:

- 1) обмен традиционными знаниями;
- 2) коренные народы: сохранение творческого наследия;
- 3) охрана интеллектуальной собственности на фестивалях искусств;
- 4) добровольный фонд ВОИС;
- 5) стипендии для изучения права интеллектуальной собственности коренных народов;
- 6) традиционная культура в Интернете.

Следует отметить, что уже с начала 90-х гг. XX в. ВОИС совместно с другими международными структурами и организациями был предпринят ряд инициатив, направленных на совершенствование международно-правовых норм, касающихся защиты интеллектуальной собственности коренных народов.

В 1992 г. Рабочая группа по коренным народам и Всемирная организация интеллектуальной собственности провели техническое совещание по проблемам коренных народов.

¹⁵¹ См.: URL: <http://www.wipo.int/tk/ru/igc/>

Участники совещания рекомендовали Организации Объединенных Наций разработать более эффективные меры по защите прав коренных народов на интеллектуальную и культурную собственность.

По заказу Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств было проведено исследование по вопросу о защите наследия коренных народов. В этом исследовании, которое было опубликовано в 1993 г., были рассмотрены меры, которые международному сообществу надлежало принять в целях обеспечения более уважительного отношения к культурной и интеллектуальной собственности коренных народов. Одним из наиболее многообещающих результатов проведения этого исследования стала разработка, два года спустя, проекта принципов и руководящих положений в отношении наследия коренных народов. В этих принципах и руководящих положениях установлены стандарты, которые государства должны соблюдать с целью обеспечить сохранение наследия коренных народов для будущих поколений и его дальнейшее развитие в целях обогащения общего наследия человечества.

Кроме того, ВОИС и ЮНЕСКО разработали Типовой договор о защите результатов устного народного творчества от незаконного использования. В этом типовом договоре коренные народы признаются в качестве традиционных владельцев художественного наследия, включая фольклор, музыку и танцы, созданного на территориях проживания коренных народов и передаваемого от поколения к поколению.

ВОИС и ее соответствующие структурные подразделения отвечают за осуществление ряда мероприятий, имеющих непосредственное отношение к коренным народам. Так, в частности, ВОИС проводит исследования и осуществляет практические мероприятия, призванные способствовать более четкому пониманию взаимосвязей между интеллектуальной собственностью и доступом к генетическим ресурсам, совместным пользованием генетическими ресурсами, защитой тра-

диционных знаний и защитой «результатов устного народного творчества». Так, например, в 1998 и 1999 гг. были организованы девять миссий по установлению фактов, касающихся традиционных знаний, инноваций и творчества. ВОИС организовала эти миссии в рамках проводимого ею исследования нынешних подходов и будущих возможностей, касающихся защиты прав интеллектуальной собственности хранителей традиционных знаний, включая коренные народы.

В июле 2000 г. был опубликован для всеобщего ознакомления проект доклада о результатах работы всех миссий по установлению фактов; этот доклад был помещен на веб-сайте ВОИС и издан в печатном виде. ВОИС опубликовала также исследование по вопросу о роли прав интеллектуальной собственности в совместном пользовании выгодами, вытекающими из использования биологических ресурсов и связанных с этим традиционных знаний. Следует отметить, что это исследование было проведено совместно с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и включало в себя проведение трех тематических исследований.

ВОИС совместно с секретариатом Конвенции о биологическом разнообразии, ЮНЕП и другими учреждениями занимается изучением роли интеллектуальной собственности в деле защиты, сохранения и расширения глобального биологического разнообразия.

Основываясь на результатах работы своих миссий по установлению фактов и других исследовательских мероприятий, ВОИС реализует, в частности, следующие мероприятия:

- подготовку информационных материалов относительно имеющихся в рамках существующей системы интеллектуальной собственности возможностей защиты традиционных знаний;
- распространение информации практического характера и проведение учебных семинаров по вопросам, касающимся системы интеллектуальной собственности и защиты традиционных знаний;

- подготовку информационных материалов, организацию обучения и выработку стандартов в отношении интеллектуальной собственности в целях документального закрепления традиционных знаний;

- исследование случаев, когда защита традиционных знаний обеспечивалась в рамках системы интеллектуальной собственности;

- проведение исследований по вопросу о возможности применения норм обычного права к традиционным знаниям;

- осуществление экспериментального проекта, касающегося приобретения, регулирования и обеспечения реализации прав интеллектуальной собственности в отношении традиционных знаний.

Важным шагом стало создание государствами – членами ВОИС *Межправительственного комитета по интеллектуальной собственности и генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору*, который занимается обсуждением этих вопросов. В центре обсуждений находятся три основные темы: доступ к генетическим ресурсам и совместное пользование выгодами; защита традиционных знаний, независимо от того, связаны ли они с этими ресурсами; защита результатов устного народного творчества.

Важно отметить, что ВОИС в максимально возможной степени консультируется с представителями коренных народов при выработке программ и планов своей деятельности, с тем чтобы в них нашли отражение интересы коренных народов, имеющие отношение к интеллектуальной собственности.

2.3.2.2. ВОИС и права женщин в сфере интеллектуальной собственности в цифровую эру

Как известно, женщины участвуют в развитии всех областей творчества и интеллектуального труда. Несмотря на это, во многих сферах общественной жизни они по-прежнему представлены в недостаточной степени. В этой связи ВОИС в

значительной степени содействует обеспечению гендерного равенства и расширению возможностей женщин как в самой Организации, так и в мире интеллектуальной собственности в целом.

В частности, ВОИС поддерживает инициативу EQUALS, направленную на развитие глобального партнерства в интересах достижения гендерного равенства в век цифровых технологий¹⁵².

Генеральный директор ВОИС является одним из представителей Комиссии по широкополосной связи в интересах устойчивого развития и членом рабочей группы по вопросам гендерного цифрового разрыва.

Авторами данной инициативы выступают Международный союз электросвязи (МСЭ) и Структура ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»).

2.3.2.3. ВОИС и права слепых и лиц с нарушением зрения

Ежегодно из миллионов книг, публикуемых во всем мире, только 1–7% становятся доступными для 285 млн слепых и лиц с нарушениями зрения, из которых 90% живут в развивающихся странах с низким уровнем дохода. Для решения данной проблемы, обычно именуемой «глобальным книжным голодом», 27 июня 2013 г. государства – члены Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) приняли Марракешский договор об облегчении доступа слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к опубликованным произведениям («Марракешский договор»)¹⁵³.

¹⁵² См. подробнее: URL: http://www.wipo.int/women-and-ip/ru/news/2016/news_0009.html

¹⁵³ См. подробнее: URL: http://www.wipo.int/treaties/ru/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html

Марракешский договор, в основу которого положены принципы защиты прав человека, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека и Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов (КПИ ООН), – это, по сути, первый договор в области авторского права, достаточно четко ориентированный на защиту прав человека. Он в значительной степени служит свидетельством того, что системы авторского права являются важным элементом для решения проблемы расширения доступа лиц с ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к книгам и другим печатным произведениям.

В Марракешском договоре отражается достаточно явно выраженный гуманитарный и социальный аспект, и его главная цель состоит в том, чтобы установить ряд имеющих обязательную силу ограничений и исключений в интересах слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию (ЛНЗ).

Договор обязывает государства-участники предусмотреть в своем законодательстве стандартный набор ограничений и исключений в отношении авторских прав, с тем чтобы можно было воспроизводить, распространять и сделать общедоступными опубликованные произведения в форматах, доступных для ЛНЗ, и дать возможность осуществлять трансграничный обмен этими произведениями по линии организаций, которые обслуживают этих бенефициаров.

В самом договоре четко определяется, что бенефициары – это лица, имеющие ряд нарушений зрения, которые не позволяют им легко читать печатные материалы. Это достаточно широкое определение включает слепых, лиц с нарушениями зрения или неспособных читать, или лиц, которые в силу какого-либо физического недостатка не могут держать книгу или обращаться с ней.

Режим, установленный Марракешским договором, распространяется только на произведения «в форме текста, нотной записи и/или связанных с ними иллюстраций, будь то

опубликованные или иным образом доведенные до всеобщего сведения с помощью любых средств информации», включая аудиокниги.

Еще одной важной особенностью Договора является та роль, которую играют **уполномоченные органы**, т.е. организации, занимающиеся осуществлением трансграничного обмена. Достаточно широкое определение этого понятия охватывает многие некоммерческие и государственные учреждения и структуры. Они являются либо специально уполномоченными, либо «признанными» государством в качестве органов, которые осуществляют многочисленные функции, включая предоставление бенефициарам доступа к произведениям в учебных и информационных целях. Уполномоченные органы обязаны определять и следовать своей собственной практике в нескольких областях, в том числе обеспечивать, чтобы обслуживаемые ими лица являлись бенефициарами, обслуживать только этих лиц, препятствовать несанкционированному использованию копий произведений и проявлять «должную заботу» при работе с такими копиями.

Важно отметить, что Договором учреждается Ассамблея Договаривающихся сторон, главной задачей которой является рассмотрение вопросов текущего применения и развития Договора. Договор поручает также выполнение связанных с ним административных функций Секретариату ВОИС.

Марракешский договор вступил в силу 30 сентября 2016 г., через три месяца после сдачи на хранение Генеральному директору ВОИС 20 правомочными сторонами своих документов о ратификации или присоединении. К Договору могут присоединиться любые государства – члены ВОИС, Европейского союза и другие межправительственные организации, уполномоченные Ассамблеей Договаривающихся сторон. Для этого не требуется обязательного участия в каком-либо другом международном договоре в области авторского права.

Кроме выполнения административных функций в отношении Марракешского договора ВОИС также реализует

ряд инициатив, направленных на достижение целей Договора. ВОИС предоставляет государствам-членам необходимую информацию о Марракешском договоре, а также о других договорах ВОИС в области авторского права. Также ВОИС оказывает консультационную помощь по вопросам законодательства государствам-членам, которые обращаются к Организации с просьбой об оказании им содействия в модернизации национальных систем авторского права. Тем не менее, по общему признанию, авторское право не является единственным значимым вопросом, когда речь идет об облегчении доступа для лиц с ограниченными способностями воспринимать печатную информацию. Именно поэтому ВОИС сотрудничает с целым рядом организаций в рамках Консорциума доступных книг (АВС), партнерства с участием большого количества заинтересованных сторон. Деятельность АВС включает реализацию инициатив по укреплению потенциала в форме подготовки кадров в области производства и распространения книжной продукции в доступном формате, содействие выработке инклюзивных стандартов в области издательского дела и обеспечение функционирования международной базы данных и международной системы книгообмена (TIGAR).

2.4. Всемирная организация здравоохранения и права человека

Г.Р. Шайхутдинова

*Доктор юридических наук, профессор кафедры
международного и европейского права Казанского (Приволжского)
федерального университета*

Устав Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) стал первым международно-правовым документом, который закрепил право человека на наивысший достижимый уровень

здоровья. В Преамбуле Устава (Конституции) ВОЗ провозглашается: «Обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения»¹⁵⁴. Статья 1 Устава ВОЗ определяет в качестве цели организации «достижение всеми народами возможно высшего уровня здоровья»¹⁵⁵. Преамбула Устава ВОЗ дает определение здоровья: «Здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов».

Право каждого человека на здоровье позднее было закреплено и в других авторитетных международно-правовых источниках. В пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г., здоровье упоминается как часть права на удовлетворительный уровень жизни: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»¹⁵⁶.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. в статье 12

¹⁵⁴ Устав (Конституция) Всемирной Организации Здравоохранения. Доступно: URL: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf. (дата обращения: 25.02.17).

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Всеобщая декларация прав человека. Доступно: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.02.17).

провозгласил, что «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья»¹⁵⁷.

Деятельность ВОЗ обеспечивает стратегии и решения, которые основывают подход к здоровью на основе прав человека. Целями такого подхода являются устранение неравенства, дискриминации и несправедливых силовых взаимоотношений между мужчинами и женщинами, которые часто лежат в основе неравных результатов в отношении здоровья. Подход на основе прав человека призван обеспечить, чтобы политика в сфере здравоохранения, соответствующие стратегии и программы разрабатывались и осуществлялись с целью создания и постепенного улучшения возможностей для реализации права на здоровье всеми людьми.

Для достижения этой цели ВОЗ следует ряду принципов, а именно: свободы от дискриминации, наличия действующей системы здравоохранения, доступности элементов системы здравоохранения, приемлемости элементов системы здравоохранения, качества элементов системы здравоохранения, ответственности государственных и иных органов за соблюдение прав человека, универсальности прав человека.

Принцип свободы от дискриминации призван «...гарантировать, что права человека будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства такого, как: инвалидность, возраст, брачное и семейное положение, сексуальная ориентация, гендерная идентичность,

¹⁵⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Доступно: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 25.02.17).

состояние здоровья, место жительства, экономическое и социальное положение»¹⁵⁸.

Наличие действующей системы здравоохранения означает функционирование учреждений общественного здравоохранения и медико-санитарной помощи, наличие товаров и услуг и соответствующих программ в достаточном количестве.

Доступность элементов системы здравоохранения означает доступность для каждого учреждений здравоохранения, товаров и услуг. Доступность реализуется в четырех аспектах:

- 1) недискриминация;
- 2) физическая доступность;
- 3) экономическая доступность (доступность по цене);
- 4) доступность информации.

Приемлемость элементов системы здравоохранения означает, что все учреждения здравоохранения, товары и услуги должны соответствовать принципам медицинской этики, учитывать культурные особенности, гендерные требования и требования, связанные со всем жизненным циклом.

Качество элементов системы здравоохранения означает, что учреждения здравоохранения, товары и услуги должны быть надлежащими с научной и медицинской точек зрения, а также должны быть хорошего качества.

Принцип ответственности государственных и иных органов за соблюдение прав человека предполагает, что за должное соблюдение прав человека в вопросах человеческого здоровья в первую очередь отвечают государство в лице его органов и иные уполномоченные субъекты.

¹⁵⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 20, Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/GC/20, 2 июля 2009 г.

Принцип универсальности прав человека как всеобщий принцип международного права прав человека означает неотъемлемость прав человека и наделенность правами человека всех людей в мире.

2.5. Международная организация труда и права человека

Р.Ш. Давлетгильдеев

*Доктор юридических наук, доцент кафедры
международного и европейского права Казанского (Приволжского)
федерального университета*

Международная организация труда является старейшей межправительственной организацией, в основу создания которой были положены ценности прав человека.

Будучи результатом социального компромисса, уже в процессе принятия раздела XIII Версальского мирного договора – Положений о труде в 1919 г., принципом создания МОТ была обозначена социальная справедливость как необходимое звено в установлении всеобщего мира. Ст. 427 договора содержала перечень общих принципов, часть из которых представляют собой основные права человека в сфере труда, включая руководящий принцип о том, что труд не должен рассматриваться просто как товар или предмет торговли, право ассоциации, право на заработную плату, обеспечивающую приличный уровень жизни, установление 8-часового рабочего дня и 48-часовой рабочей недели, еженедельного отдыха продолжительностью не менее 24 часов, устранение детского труда, принцип одинаковой оплаты для лиц обоего пола за труд одинакового достоинства, установление справедливого экономического режима в части условий труда для всех рабочих, законно пребывающих в стране.

Как отмечал в 1919 г. Леон Буржуа, один из основателей Лиги Наций: «Спустя сто тридцать лет после декларации прав человека, касающейся преимущественно политических прав, появляется эта новая декларация, имеющая на этот раз в виду права отдельных лиц в социальной области»¹⁵⁹.

Принцип нетоварного характера труда был введен в текст статей о труде мирных договоров 1919 г. под влиянием гуманистических идей ирландского экономиста XIX в. Джона Келлса Инграма, который считал, что труд не может отделяться от личности работника, а отношения между хозяином и человеком труда должны быть увязаны с моральными условиями и контракт между работодателем и работником не должен приравниваться к купле-продаже товара¹⁶⁰. Причем инициатором включения данного принципа стала американская делегация, в том числе и потому, что в законодательстве США такой принцип уже был закреплен в антитрестовском Законе Клейтона 1914 г.¹⁶¹

Несмотря на то что декларативно трудовые права получили отражение уже в тексте мирного договора, тем не менее, основными актами, оформляющими правозащитную функцию МОТ, принято считать Филадельфийскую Декларацию относительно целей и задач Международной организации труда 1944 г. и Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г.

Декларация 1944 г. еще раз подтвердила четыре базовых принципа МОТ в новых условиях встраивания в новый после-

¹⁵⁹ *Bourgeois Léon*. Le Traité de Paix de Versailles. Paris. 1919. P.140–141.

¹⁶⁰ *Ingram J.K.* Work and the workman: an address to the Trades' Union Congress // Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland. 1880–1881. P. 109. URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i6TLhpE9FSUJ:https://archive.org/stream/journalofstatist3418stat/journalofstatist3418stat_djvu.txt+&cd=7&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения: 9.02.2016).

¹⁶¹ См.: *Hendrickx F.* Foundations and Functions of Contemporary Labour Law // European Labour Law Journal. 2012. Vol. 3. No 2. P. 111.

военный международный порядок, а именно, труд не является товаром, и, следовательно, работник должен иметь правовые гарантии защиты своих прав как более слабая сторона в отношениях с работодателем, свобода слова и профсоюзной деятельности, борьба с нищетой и трипартизм. Здесь же было сформулировано содержание социальной справедливости: «все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право осуществлять свое материальное благосостояние и свое духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей»¹⁶².

Позднее, отвечая на призыв Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене в 1995 г. гарантировать «основные права работников» и содействовать им в целях обеспечения неуклонного экономического роста и устойчивого развития, а также учитывая импульс, приданный обязательством министерской конференции ВТО в Сингапуре «соблюдать международно признанные основополагающие трудовые нормы», Международная конференция труда в 1998 г. приняла Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации, позднее подтвержденные Декларацией МОТ 2008 г. о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

В Декларации 1998 г. четко указано, что «все государства-члены возлагают на себя обязательство, вытекающее из самого их членства в МОТ, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно и в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом основополагающих конвенций». В ней также признается обязательство МОТ оказывать для этого содействие своим государствам-членам¹⁶³.

¹⁶² Record of Proceedings of the 26th Session of the International Labour Conference, Philadelphia, 1944. International Labour Office, Montreal, 1944. p. 621–623.

¹⁶³ Доклад комитета экспертов МОТ «Основополагающие принципы и права в сфере труда: от добровольных обязательств – к действиям», под-

В качестве основополагающих принципов и прав в сфере труда, признаваемых МОТ, были выделены четыре категории: свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного или обязательного труда, действенное запрещение детского труда и недопущение дискриминации в области труда и занятий.

В то же время МОТ с самого начала ее деятельности была ориентирована на содействие экономическому развитию через воздействие на труд как фактор производства. Как отмечал Дж. Т. Шотвелл: «была создана международная экономическая организация, предназначенная заниматься вопросами труда»¹⁶⁴.

Взаимодействие экономической и правозащитной составляющих в деятельности МОТ ярче всего воплощается в международных трудовых стандартах – в правовых инструментах, создаваемых органами МОТ и содержащих основные принципы и права в сфере труда.

И.Я. Киселев называет международные трудовые стандарты «нормативной субстанцией международного трудового права... отразившей результаты деятельности государств по внесению в рыночную экономику социальных ценностей, разработке усилиями мирового сообщества инструментов социальной политики, приемлемой для составляющих его государств». Содержание этих стандартов, по его мнению, представляет собой «...плод тщательного отбора наиболее ценных норм и положений национальных систем трудового права... итог столкновения различных мнений и подходов...

готовленный для периодического обсуждения на 101-й международной конференции труда (2012 г.) // ILC.101/VI. p. 1–2. URL: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_176537/lang-en/index.htm (дата обращения: 27.02.2017).

¹⁶⁴ *Shotwell J.T.* Introduction to the ILO. 1934, New York. Цит. по: *Ianoulloff I.* Legislation internationale du travail // Recueil des cours de l'Académie de La Haye. 1935. Vol. 51. P. 555.

идеологических концепций, нахождения компромиссных юридических формул, трансформируемых в международные нормы»¹⁶⁵.

За время существования МОТ было принято 189 конвенций, 6 протоколов и 204 рекомендации, из которых в актуальном состоянии, по данным МОТ, остаются 83 конвенции и 168 рекомендаций¹⁶⁶.

В рамках МОТ не существует отдельных договорных механизмов защиты прав человека в сфере труда, имеющиеся процедуры основаны на положениях Устава.

Рассмотрение обращений о нарушении государством – членом МОТ своих обязательств по ратифицированным конвенциям осуществляется постоянно действующими органами: Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Комитетом по свободе объединения, а также специально создаваемыми органами.

Комитет экспертов, созданный в 1926 г., может обратить внимание на имеющиеся нарушения в рамках своего ежегодного доклада Международной конференции труда при помощи так называемых наблюдений (observations)¹⁶⁷. Выделяются также специальные процедуры контроля МОТ¹⁶⁸:

- а) процедура рассмотрения коллективных обращений – представлений по ст. 24 Устава;
- б) процедура рассмотрения жалоб по ст. 26 Устава;
- в) процедура обращения в Международный суд ООН;

¹⁶⁵ Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник для вузов. М.: Дело, 1999. С. 448.

¹⁶⁶ Статистика по состоянию международных трудовых стандартов, NORMLEX, information system on International Labour Standards: URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10005::NO::> (дата обращения: 27.02.2017).

¹⁶⁷ См.: Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 176–177.

¹⁶⁸ См.: Бекяшев Д.К. Международное трудовое право (публично-правовые аспекты): учебник. М.: Проспект, 2013. С. 68–77.

г) процедура реагирования Конференции на неисполнение рекомендаций комиссии по расследованию или Международного суда по ст. 33 Устава;

д) специальные процедуры в области свободы объединения.

А. Субъекты подачи представления по ст. 24 Устава: профессиональные организации работодателей или работников.

Органы, рассматривающие представления: Административный совет либо учреждает трехсторонний комитет adhoc (из числа своих членов), либо направляет представление Комитету по свободе объединения (если существо представления относится к конвенциям, касающимся профсоюзных прав).

Комитет adhoc представляет Административному совету доклад с описанием мер, принятых для изучения представления, а также с заключениями и рекомендациями, позволяющими Административному совету вынести соответствующие решения.

Результат: Административный совет принимает решение, следует ли публиковать текст представления и заявлений правительства в ответ на него¹⁶⁹.

Б. Субъекты обращения с жалобой по ст. 26 Устава: государство – член МОТ, Административный совет по собственной инициативе, делегат Конференции.

Органы по рассмотрению жалобы: комиссия по расследованию жалобы, создаваемая из трех независимых экспертов.

Комиссия по расследованию самостоятельно определяет порядок своей работы, как правило, не ограничиваясь анализом документов, заслушивает свидетелей, осуществляет выезды на места.

¹⁶⁹ URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50010:4360497323288740:::P50010_DISPLAY_BY:1

Результат: комиссия представляет доклад, содержащий выводы по всем фактическим данным, позволяющим установить суть этого спора, а также ее рекомендации относительно тех мер, которые следовало бы предпринять для удовлетворения жалобы, и относительно сроков их осуществления. Генеральный директор МБТ передает доклад комиссии Административному совету и заинтересованным правительствам. В трехмесячный срок правительства, затронутые в споре, должны сообщить Генеральному директору о принятии рекомендаций, в случае невыполнения рекомендаций он может передать жалобу в Международный Суд ООН.

Проверка мер, принимаемых правительствами по рекомендациям комиссии по расследованию, на практике осуществляется Комитетом экспертов в рамках общей процедуры контроля на ежегодной основе, а также посредством установления прямых контактов – направления миссий в государство-нарушитель.

За всю историю существования МОТ было подано 32 жалобы (первая жалоба была зарегистрирована в 1934 г. против Индии), в 13 случаях были подготовлены доклады комиссий по расследованию, ряд жалоб будет рассмотрен Административным советом в марте 2017 г. с целью принятия решения о создании комиссии по расследованию, в частности, жалоба в отношении нарушения конвенции № 87 о свободе объединения и о защите права на организацию Гватемалой, жалоба на нарушение конвенций № 29 и 81 Королевством Катар в части функционирования системы спонсорства в отношении трудовых мигрантов, жалоба на нарушение конвенций № 26, 87, 144 Боливарианской Республикой Венесуэла. Две новые жалобы в отношении Венесуэлы и Чили были поданы на 105-й сессии Международной конференции труда в 2016 г. и будут рассмотрены в марте 2017 г. Административным советом с учетом ответов государств¹⁷⁰.

¹⁷⁰ URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26

В. Субъекты обращения в Международный суд ООН по ст. 29: государства – члены МОТ.

Результат: Решение Международного суда является обязательным для сторон и не подлежит обжалованию. Его исполнение может быть обеспечено Советом Безопасности ООН на основе п. 2 ст. 94 Устава ООН.

На практике передача жалобы в Международный суд ООН не применялась ни разу в истории МОТ.

При рассмотрении фактов неисполнения рекомендаций комиссии по расследованию по жалобе на нарушение Мьянмой (Бирмой) конвенции № 29 о принудительном труде в 2000 г. предлагалось передать жалобу в Международный суд ООН, однако Административный совет принял решение впервые использовать другую процедуру контроля, предусмотренную ст. 33 Устава МОТ.

Г. Субъект обращения по ст. 33 Устава МОТ: Административный совет МОТ.

Орган, рассматривающий дело: Международная конференция труда.

Основание: невыполнение в установленный срок рекомендаций, содержащихся в докладе комиссии по расследованию или в решении Международного суда ООН.

Результат: Административный совет может рекомендовать Конференции такие действия, какие он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций.

Такая процедура была применена впервые в 2000 г. по отношению к Мьянме в связи с неисполнением рекомендаций комиссии по расследованию в отношении нарушения конвенции № 29. В 2013 г. на основании ст. 34 Устава Конференция сняла ограничения по отношению к Мьянме¹⁷¹.

Д. В рамках МОТ особо выделяются специальные процедуры контроля за соблюдением основополагающего

¹⁷¹ URL: <http://www.ilo.org/yangon/complaints/lang--en/index.htm>

права на свободу объединения, включая так называемые профсоюзные свободы, отраженные в конвенциях № 87 и 98.

Специфика этих процедур заключается в существовании постоянно действующих органов: Комитета по свободе объединения, созданного в 1951 г., и комиссии по расследованию и примирению в области свободы объединения, созданной МОТ совместно с ЭКОСОС ООН в 1950 г.

Этот Комитет является трехсторонним органом Административного совета, в состав которого входят девять членов и девять заместителей, а также независимый председатель. Его заседания проходят три раза в год, носят закрытый характер, его рабочие документы имеют конфиденциальный характер и на практике его решения принимаются консенсусом.

Комитет рассматривает жалобы, касающиеся нарушения принципа свободы объединения, и представляет Административному совету свои заключения и рекомендации. Жалобы могут приниматься к рассмотрению независимо от того, несет ли данная страна какие-либо обязательства, вытекающие из какой-либо конвенции, касающейся свободы объединения. В течение действия процедуры имеется возможность предпринимать различные миссии (прямые контакты, техническое содействие и т.д.) с согласия правительства.

Субъекты обращения с жалобой в Комитет по свободе объединения: национальные организации работодателей или работников, которые прямо затронуты нарушениями принципа свободы объединения, описанными в жалобе; международные организации работодателей или работников, имеющие консультативный статус в МОТ, или иные, если ссылки на факты касаются вопросов, непосредственно затрагивающих состоящие в ней членские организации; правительства государств-членов.

Результат: Комитет принимает доклад по итогам рассмотрения соответствующей жалобы, в котором содержатся его заключения. Комитет может предложить Админи-

стративному совету направить их соответствующему правительству, заострив его внимание на фактах нарушения установленных требований, и предложить ему принять меры для выправления ситуации, а также направить ему дополнительную информацию о таких мерах. Он может также рекомендовать переадресовать этот вопрос Комиссии по расследованию и примирению.

Последующий мониторинг может осуществляться Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций в рамках общей процедуры контроля, если соответствующая конвенция о свободе объединения ратифицирована государством¹⁷².

Комиссия по расследованию и примирению в области свободы объединения создана в 1950 г. на основе соглашения между Административным советом МОТ и ЭКОСОС.

Субъекты и объекты обращения: государства-члены, ратифицировавшие конвенции о свободе объединения; государства-члены, не ратифицировавшие соответствующие конвенции и не возражающие против направления жалобы на рассмотрение комиссии; государства, не являющиеся членами МОТ, но являющиеся членами Организации Объединенных Наций, если Экономический и социальный совет ООН направил этот вопрос на рассмотрение МОТ и если соответствующее государство не возражает против этого.

В состав комиссии входят девять независимых экспертов, назначаемых Административным советом, которые, как правило, работают в группах по три человека. Она рассматривает жалобы, касающиеся нарушений принципа свободы объединения, которые направляются ей Административным советом, в том числе по просьбе правительства, в отношении

¹⁷² URL: <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>

которого поступила жалоба. Порядок работы Комиссии сравним с порядком работы комиссии по расследованию жалобы, и ее доклады публикуются.

За историю существования процедуры комиссией по расследованию и примирению в области свободы объединения было рассмотрено 6 жалоб (первая в 1966 г. в отношении Японии, последняя в 1992 г. – в отношении ЮАР)¹⁷³.

2.6. Специализированные финансовые учреждения ООН и права человека

М.В. Кешнер

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры
международного и европейского права Казанского (Приволжского)
федерального университета*

Развитие мировой финансовой системы определяет нарратив глобализации. Глобализирующиеся финансы обеспечивают развитие мировой торговли, производственных процессов, влияя непосредственным образом на экономический рост, занятость и устойчивое развитие всех государств. При этом особую потребность в экономическом росте и устойчивом развитии испытывают государства с низким уровнем национального дохода. Международные нормы и стандарты в области прав человека играют важную роль в определении принципов и в значительной степени определяют характер деятельности специализированных учреждений ООН финансовой направленности – Международного Валютного Фонда (МВФ) и Группы Всемирного банка.

¹⁷³ URL: http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_160778/lang--en/index.htm

Всемирный банк, состоящий из пяти уникальных организаций развития, управляющихся странами-членами: Группа Всемирного банка, Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК), Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА) – является важнейшим источником финансовой и технической помощи развивающимся государствам.

Международный Валютный Фонд (МВФ)¹⁷⁴ призван содействовать международной финансовой стабильности и сотрудничеству в валютно-финансовой сфере. Фундаментальная задача Фонда – сокращение бедности во всем мире – реализуется через механизм предоставления временной финансовой поддержки государствам, испытывающим необходимость в стабилизации платежного баланса.

Вклад МВФ в экономический рост, занятость и устойчивое развитие всех государств должен включать создание действенной глобальной системы финансовой защиты. Эта система защиты должна реагировать на три потребности государств: стимулирование проведения прагматичной экономической политики, оперативное финансирование корректировок экономического курса, обеспечение страхования для «уязвимых» групп государств, в том числе, испытывающих значительное влияние от происходящих изменений на мировых сырьевых рынках. МВФ также необходимо искать направления взаимодействия с региональными механизмами финансирования, в частности, такими как Чиангмайская инициатива¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Статьи Соглашения Международного Валютного Фонда. Приняты 22 июля 1944 г. в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Хэмпшир (США), на Валютно-финансовой конференции Объединенных Наций. Вступили в силу 27 декабря 1945 года. Текст доступен по адресу: URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf>.

¹⁷⁵ Chiang Mai Initiative (CMI). Текст размещен по адресу: URL: <http://asiancenturyinstitute.com/economy/248-chiang-mai-initiative-an-asian-imf>.

Требованием настоящего времени является реформирование данных специализированных учреждений ООН. Основной посыл реформирования – подтвердить приверженность в их деятельности по экономическому развитию государств – социальному и международному порядку, способствующему реализации всех прав человека. Отметим, что «Глобальный договор»¹⁷⁶ с деловыми кругами, предложенный в 1999 г. Генеральным секретарем ООН и реализуемый в настоящее время, успешный пример стратегии через «участие, недискриминационный характер, расширение возможностей и подотчетности», направленной на решение данной задачи.

МВФ также активно приступил к исследованию характера проблем, стоящих перед международной валютно-финансовой системой, для выявления имеющихся пробелов и последующего проведения реформ. МВФ поддержал практику ежегодного официального обсуждения Исполнительным советом Фонда развития макроэкономической ситуации и финансовой конъюнктуры в развивающихся государствах с низкими доходами в целях углубления понимания уникальных вопросов экономической политики, стоящих перед этими государствами, включая уязвимые государства, и определения приоритетов для работы МВФ. Реализация данной практики внесет весомый вклад в формирование концепции устойчивости долговой ситуации в государствах с низким уровнем дохода и кредитных механизмов МВФ для подобных государств.

Отметим, что в 2016 г. реализована масштабная инициатива по осуществлению реформирования системы управления и постоянного капитала Международного Валютного фонда: вступила в силу Поправка к Статьям соглашения МВФ о создании полностью выборного Исполнительного совета («По-

¹⁷⁶ The world's largest corporate sustainability. Текст размещен по адресу: URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>.

правка о реформе Совета»), имеющая поистине историческое значение¹⁷⁷.

Поправка о реформе Совета стала частью общего пакета реформ квот и системы управления, предусматривающего увеличение в два раза квот МВФ в рамках 14-го общего пересмотра квот и значительное перераспределение долей квот в МВФ в пользу динамично растущих стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Содержание и последующая реализация данной поправки – весомый вклад в направлении лучшего учета в структуре управления Фонда растущей роли динамичных стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Впервые четыре государства: Россия, Бразилия, Китай и Индия – войдут в число 10 крупнейших участников Фонда.

Реформирование данных учреждений осуществляется и по направлению увеличения их финансовых ресурсов. Так, в 2016 г. МВФ вдвое увеличил постоянные капитальные ресурсы – до 477 млрд СДР.

В целом предполагается, что реформирование специализированных учреждений ООН финансовой направленности должно позволить повысить действенность их мандатов, а также легитимность принимаемых решений в контексте соблюдения международных норм и стандартов в области прав человека.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какую роль выполняют специализированные учреждения ООН в реализации механизма международной защиты прав человека?

2. Какие права человека подпадают под компетенцию ЮНЕСКО?

¹⁷⁷ Пресс-релиз МВФ № 16/25 (R) 27 января 2016 года. Размещен по адресу: URL: C:/Users/Admin/Downloads/pr1625rpdf.pdf.

3. Кто вправе подавать сообщения о нарушении прав человека в ЮНЕСКО?

4. Каковы условия приемлемости сообщений (жалоб) в Комитет по конвенциям и рекомендациям?

5. Какова процедура рассмотрения сообщений в Комитете по конвенциям и рекомендациям?

6. Роль Всемирной организации интеллектуальной собственности в защите прав человека в сфере творческой деятельности и интеллектуальной собственности.

7. Какова роль ВОИС в защите прав отдельных социальных групп (женщины, коренные народы, слепые лица и лица с нарушениями зрения)?

8. Какой источник стал первым международно-правовым документом, который закрепил право человека на наивысший достижимый уровень здоровья?

9. Какие международно-правовые документы закрепляют право каждого человека на здоровье?

10. Каким принципам следует ВОЗ в своей деятельности?

11. Что означает принцип свободы от дискриминации применительно к деятельности ВОЗ?

12. Что означает принцип приемлемости элементов системы здравоохранения?

13. Какова роль Международной организации труда в защите трудовых прав?

14. Каково значение Деклараций МОТ 1944, 1998, 2008 гг. для развития международного трудового права?

15. Что входит в регулярный контроль в Международной организации труда?

16. Назовите специальные процедуры контроля в рамках МОТ.

17. Каким образом осуществляются процедуры подачи и рассмотрения представлений и жалоб в МОТ?

18. Раскройте роль международных норм и стандартов в области прав человека в определении принципов и характера

деятельности специализированных учреждений ООН финансовой направленности – Международного Валютного фонда (МВФ) и Группы Всемирного банка.

19. Определите механизм реализации фундаментальной задачи Международного Валютного фонда – сокращение бедности населения во всех государствах мира.

20. Сформулируйте основные задачи реформирования специализированных учреждений ООН финансовой направленности – Международного Валютного фонда (МВФ) и Группы Всемирного банка.

ИСТОЧНИКИ

1. Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры // Международные нормативные акты ЮНЕСКО / сост. И.Д. Никулин. – М.: Издательская фирма «Логос», 1993. С. 32.

2. Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности. Подписана в Стокгольме 14 июля 1967 г. / Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 сентября 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 40. Ст. 363.

3. Марракешский договор об облегчении доступа слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к опубликованным произведениям 2013 г. URL: http://www.wipo.int/treaties/ru/text.jsp?file_id=301016

4. Устав (Конституция) Всемирной Организации Здравоохранения, принятый Международной конференцией здравоохранения в Нью-Йорке 19 июня – 22 июля 1946 г.

5. Всеобщая декларация прав человека. Доступно: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.02.17).

6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Доступно: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 25.02.17).

7. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 20, Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/GC/20, 2 июля 2009 г.

8. Доклад комитета экспертов МОТ «Основополагающие принципы и права в сфере труда: от добровольных обязательств – к действиям», подготовленный для периодического обсуждения на 101-й международной конференции труда (2012 г.) // ILC.101/VI.

9. Статьи Соглашения Международного Валютного фонда. Приняты 22 июля 1944 года в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Хэмпшир (США), на Валютно-финансовой конференции Объединенных Наций. Вступили в силу 27 декабря 1945 года. Текст доступен по адресу: URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf>.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Право международных организаций: учебник / под ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. М., 2013.

2. Международное право: учебник / под ред. Р.М. Валеева, Г.И. Курдюкова. М.: Статут, 2017.

3. Европейское право: учебник и практикум / под ред. А.И. Абдуллина, Ю.С. Безбородова. М.: Юрайт, 2016.

4. *Бекяшев Д.К.* Международное трудовое право (публично-правовые аспекты): учебник. М.: Проспект, 2013.

5. *Гусов К.Н., Лютов Н.Л.* Международное трудовое право: учебник / К.Н. Гусов, Н.Л. Лютов. М.: Проспект, 2013.

6. *Servais J.-M.* International Labour Organization. Wolters Kluwer, 2011.

7. *Willem van Genugten, Willem J. M. van Genugten.* The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward. Intersentia. 2015. 101 p.

8. Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges / ed. by Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay. Oxford University Press, 2014.

9. Matthias Herdegen Principles of International Economic Law. Oxford University Press. 2013. 536 p.

Глава 3

СИСТЕМА ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

А.Х. Абашидзе

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой международного права РУДН, член Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права Российской Ассоциации
содействия ООН, член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор*

А.Е. Конева

*Ассистент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов,
кандидат юридических наук, магистр по правам человека и демократизации
(Е.МА, Венеция, Италия)*

А.М. Солнцев

*Заместитель заведующего кафедрой международного права
Российского университета дружбы народов,
кандидат юридических наук, доцент*

Договорные органы по правам человека: общая характеристика.

На современном этапе развития международного права благодаря деятельности ГА ООН, других органов ООН и специализированных учреждений системы ООН сложилась и действует обширная система международных норм в области прав человека, в которой главенствующая роль принадлежит девяти основным международным договорам по правам человека с дополнительными протоколами к ним¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Всего к девяти международным договорам было принято девять факультативных протоколов.

Стоит отметить, что процесс разработки и принятия данных международно-правовых актов стал основой для формирования и развития деятельности договорных органов по правам человека – универсальных механизмов защиты прав человека, наделенных полномочиями по осуществлению международного контроля за соблюдением указанных международных договоров.

Создание договорных органов по правам человека (далее – договорные органы или комитеты) стало прорывом в развитии международных контрольных механизмов в области прав человека. Учрежденные для наблюдения за выполнением государствами обязательств по поощрению и защите прав человека, закрепленных в основных договорах по правам человека, принятых в рамках ООН, указанные органы «находятся в центре международной системы защиты прав человека и действуют как двигатели, переводящие универсальные нормы в социальную справедливость и индивидуальное благополучие»¹⁷⁹. Договорные органы, состоящие из независимых экспертов, созданы в соответствии с положениями тех основных договоров по правам человека, над выполнением которых они осуществляют контроль¹⁸⁰. Результаты деятельности договорных органов по правам человека в виде заключительных замечаний, принимаемых по итогам рассмотрения периодических докладов государств-участников соответствующих международных договоров, решений по индивидуальным жалобам в связи с нарушениями государствами положений указанных договоров, а также замечаний общего порядка, разъясняющих объем обязательств государств по этим международным дого-

¹⁷⁹ Док. ООН A/66/860. 26 июня 2012. С. 5.

¹⁸⁰ Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в соответствии с Резолюцией Экономического и Социального Совета 1985/17 от 28 мая 1985 г., которая учредила данный Комитет и передала ему контрольные полномочия, возложенные главой IV Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах на ЭКОСОС.

ворам, обеспечивают концептуальную основу для защиты прав человека на национальном уровне и являются чрезвычайно полезными для Универсального периодического обзора (УПО), специальных процедур Совета ООН по правам человека (СПЧ), Международного Суда ООН, Комиссии международного права ООН, региональных механизмов по правам человека и национальных правоприменительных органов. Договорные органы по правам человека внесли неоценимый вклад в оценку итогов достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) (2001–2015 гг.) и в дело придания Целям устойчивого развития (ЦУР) (2016–2030 гг.) правозащитного измерения¹⁸¹.

В настоящее время действуют десять договорных органов по правам человека, функционирующих в виде девяти комитетов и одного подкомитета:

– Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), первый договорный орган, с 1969 г. наблюдает за исполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.;

– Комитет по правам человека (КПЧ), контролирующий применение Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (МПГПП), создан в 1976 г.;

– Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСМП) рассматривает применение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (МПЭСМП) с 1985 г.;

– Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), учрежденный для наблюдения за применением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., действует с 1981 г.;

– Комитет против пыток (КПП), созданный в 1987 г., рассматривает применение Конвенции против пыток и дру-

¹⁸¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 года «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Док. ООН A/RES/70/1.

гих жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

– Комитет по правам ребенка (КПР) с 1991 г. осуществляет контроль над применением Конвенции о правах ребенка 1989 г. и двух протоколов к ней: Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г. и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах 2000 г.;

– Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ), наблюдающий за применением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., начал свою работу в 2004 г.;

– Комитет по правам инвалидов (КПИ), учрежденный в 2008 г. для наблюдения за применением Конвенции по правам инвалидов 2006 г. (КПИ), проводит сессии с 2009 г.;

– Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ) – учрежден в 2011 г. после вступления в силу Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.;

– Подкомитет по предупреждению пыток (ППП) – учрежден для контроля над соблюдением Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 2002 г. (Конвенция против пыток) и провел свою первую сессию в 2007 г.

В ближайшем будущем возможно увеличение количества основных международных договоров по правам человека благодаря принятию новых международных инструментов, посвященных защите прав некоторых категорий лиц, к примеру пожилых лиц¹⁸².

¹⁸² В рамках Совета ООН по правам человека в 2013 г. был учрежден и с мая 2014 г. начал функционировать новый мандатарий специальных процедур – Независимый эксперт по вопросу об осуществлении всех

В состав договорных органов входят обладающие признанной компетентностью в области прав человека независимые эксперты, заседающие в рамках сессий их комитетов, проводимых от двух до трех раз в год в Женеве (Швейцария). Члены договорных органов избираются на срок четыре года с возможностью переизбрания на совещаниях государств-участников соответствующих международных договоров из списка кандидатур, выдвинутых данными государствами-участниками. Исключение составляет лишь КЭСКП, эксперты которого избираются на сессиях ЭКОСОС из числа выдвинутых государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах кандидатов.

Договорные органы выполняют ряд функций, направленных на достижение их главной цели – контроля над выполнением государствами-участниками международных обязательств по основным международным договорам по правам человека.

На протяжении более 45 лет деятельность комитетов развивалась по разным направлениям, их рабочие методы были усовершенствованы и детализированы в процессе практики¹⁸³.

прав человека пожилых людей, который наделен компетенцией оценивать осуществление действующих международных документов в отношении пожилых людей при выявлении как оптимальных видов практики в осуществлении существующих правовых норм, касающихся поощрения и защиты прав пожилых людей, так и пробелов в осуществлении существующих правовых норм. См. также: *Абашидзе А.Х., Конева А.Е.* Проблема защиты прав пожилых лиц на повестке дня мирового сообщества // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2014. № 2. С. 343–356; *Абашидзе А.Х., Маличенко В.С.* Международно-правовые основы защиты прав пожилых людей // Успехи геронтологии. М.: Эскулап, 2014. № 1. С. 11–17; *Солнцев А.М., Кебурия К.О.* К вопросу о создании международного договора о правах пожилых людей // Социальное и пенсионное право. М.: Юрист, 2013. № 2. С. 45–53.

¹⁸³ Lucerne Academic Consultation on Strengthening the United Nations Treaty Body System, October 2011. P. 3. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/Documents.aspx>.

Договорные органы выполняют четыре основные функции:

1) анализ выполнения государством его обязательств по соответствующему международному договору путем рассмотрения периодических докладов государств о мерах, принятых ими в целях осуществления прав человека, закрепленных в основных международных договорах по правам человека;

2) рассмотрение сообщений, поданных против государств, признавших соответствующую юрисдикцию комитетов;

3) проведение расследований;

4) принятие замечаний общего порядка.

Необходимо отметить, что некоторые договорные органы уполномочены работать по всем вышеуказанным направлениям, другие же – только по одному или нескольким.

Несмотря на то что договорные органы создавались один за другим как отдельные независимые структуры, каждая из которых наделена соответствующим международным договором специфическим мандатом, они формируют единую систему. По мере того как принимались новые основные международные договоры по правам человека и их контролирующие механизмы наделялись различными функциями, в силу сходства осуществляемых ими полномочий, принятия совместных замечаний общего порядка, предпринимаемых ими усилий по координации их деятельности, наличия перекрестных ссылок на рекомендации друг друга и общие сложности, испытываемые в работе, договорные органы сложились в единую систему. Учитывая независимый статус и специфичность каждого договорного органа, крайне важно позиционировать их в качестве единого центрального элемента универсальной правозащитной машины в целях обеспечения ее устойчивого развития.

Главная цель системы договорных органов заключается в предоставлении четкого и авторитетного руководства госу-

дарствам в вопросе выбора наиболее эффективных способов обеспечения соответствия их внутренней политики и мер нормам международных договоров по правам человека. Эффективность системы договоров выражается в объеме осуществления на национальном уровне рекомендаций, являющихся итогом конструктивного диалога в рамках процедур представления и рассмотрения докладов, рассмотрения индивидуальных жалоб и расследований, а также в плане предоставления государствам авторитетных указаний по поводу толкования договорных положений, предотвращения нарушений прав человека и принятия оперативных и эффективных мер в ответ на такие нарушения¹⁸⁴.

Ценность деятельности договорных органов по правам человека заключается в том, что процесс осуществляемого ими мониторинга занимает нишу, которая расположена между юридически обязательной и чисто политической областями¹⁸⁵. В данном контексте целесообразно отметить, что некоторые ученые вполне обоснованно обозначают договорные органы по правам человека термином «квазисудебные органы»¹⁸⁶. Можно заключить, что международно-правовой статус договорных органов, в частности рекомендательный характер их актов, соответствует главной цели комитетов, поскольку государства готовы более охотно принимать участие в процедурах данных органов и следовать их рекомендациям, не опасаясь получить обязательные предписания в результате такого сотрудничества.

¹⁸⁴ Док. ООН HRI/MC/2006/2. 22 марта 2006 г. П. 4; См.: Солнцев А., Конева А. Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие. 2013. № 4 (8). С. 82–93.

¹⁸⁵ *Morijn J.* Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. *Netherlands International Law Review*. LVIII: 295–333, 2011. P. 312.

¹⁸⁶ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: монография. М.: РУДН, 2012. С. 133.

Как было отмечено ранее, договорные органы испытывают общие трудности в своей деятельности, которые ставят под угрозу положительный эффект их работы – усиление защиты прав человека на национальном уровне. Данные сложности поставили вопрос о необходимости укрепления договорных органов на системной основе. Совершенствование договорных органов представляет собой продолжающийся процесс, который берет начало с момента создания самых первых договорных органов и осуществляется по настоящее время. В рамках этого исследования вопросы укрепления комитетов будут фрагментарно освещаться при изучении функций договорных органов и в полной мере будут раскрыты в конце параграфа.

Рассмотрение периодических докладов государств.

Основным направлением деятельности договорных органов является рассмотрение периодически представляемых государствами-членами указанных международных договоров докладов о выполнении их положений¹⁸⁷ и в ряде случаев о реализации их дополнительных протоколов¹⁸⁸.

Все основные международные договоры по правам человека, за исключением Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и Факультативного протокола¹⁸⁹ к Конвенции против пыток, устанав-

¹⁸⁷ Исключение составляет ППП, наделенный компетенцией посещать места содержания под стражей в государствах – участниках Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания.

¹⁸⁸ КПП осуществляет контроль над применением Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах.

¹⁸⁹ Данная конвенция устанавливает только сроки представления первоначальных докладов, а последующие доклады, содержащие дополнительную информацию, касающуюся осуществления Конвенции, должны

ливают график периодичности представления государства-участниками докладов. В большинстве случаев международный договор предусматривает периодичность отчетности – сроки представления первоначальных и периодических докладов государств-участников, которые устанавливаются в зависимости от даты вступления в силу для государства – участника соответствующего договора¹⁹⁰. Сроки представления первоначальных докладов в комитеты составляют от 1 до 2 лет, периодических докладов – от 2 до 6 лет. После направления государством-участником в договорный орган доклада соответствующий комитет в рамках его сессии в Женеве (Швейцария) в формате конструктивного диалога с делегацией государства-участника рассматривает данный доклад.

На текущий момент положение дел в комитетах таково, что государства-участники, сталкиваясь с трудностями в плане своевременного представления докладов в договорные органы, представляют доклады позже установленного срока, что приводит к ситуациям, когда следующий периодический доклад должен быть направлен в соответствующий комитет в тот же год, когда данный договорный орган должен рассмотреть текущий периодический доклад, или даже раньше. По этой причине, несмотря на фиксированную периодичность, большинство комитетов приняли гибкий подход к определению сроков представления рассмотрения докладов и создали график работы на основе представления отчетов государствами по мере их поступления. Некоторые договорные органы предоставляют государствам-участникам возможность направлять объединенные доклады. Ряд комитетов определяют

быть представлены государствами-участниками по запросу КНИ (ст. 29 Конвенции).

¹⁹⁰ Примечательно, что МПЭСКОП и МПГПП не устанавливают периодичность отчетности. В первом случае компетенцией устанавливать периодичность представления докладов обладает ЭКОСОС, во втором случае – сам КПЧ.

дату направления следующего периодического доклада в заключительных замечаниях.

Графики, установленные на основе поступления отчетов государств-участников, создают дифференцированное отношение к государствам, поскольку государство, четко соблюдающее свои обязательства по представлению докладов, подлежит обзору со стороны заинтересованного договорного органа чаще, чем государство, которое придерживается своих обязательств менее точно. При этом государства, которые приложили усилия для подготовки доклада, вынуждены ждать его рассмотрения не один год после направления комитету. На момент 2014 г. период между представлением доклада государства-участника в КЛРД и его рассмотрением составлял в среднем 6–7 лет, в КЭСКИП и КИП – 3–4 года, в то время как в других комитетах государства ожидали конструктивного диалога около 2–3 лет¹⁹¹. По состоянию на конец 2013 г. рассмотрения в комитетах ожидали более 300 докладов государств-участников¹⁹² при том, что только 11 % государств – участников международных договоров по правам человека, т.е. 22 государства из общего количества 196, представили свои доклады вовремя. К их числу относится и Российская Федерация.

На данный момент в рамках процесса укрепления системы договорных органов¹⁹³ предпринимаются усилия, направленные на оптимизацию процесса рассмотрения докла-

¹⁹¹ См.: *Egan S. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System // Human Rights Law Review. 2013. Vol. 13 (2). P. 213.*

¹⁹² Доклад Генерального секретаря «О мерах, принятых с целью осуществления резолюции 9/8, и о препятствиях, возникших на пути ее осуществления, включая рекомендации о дальнейшем повышении эффективности, согласовании и реформе системы договорных органов» // Док. ООН A/HRC/25/22, п. 54.

¹⁹³ См. официальную страницу процесса укрепления системы договорных органов по правам человека. URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>.

дов государств, чтобы сократить сроки ожидания государствами рассмотрения их докладов в комитетах и оказать государствам содействие в выполнении ими обязательств по своевременному представлению периодических докладов и участию в конструктивном диалоге с договорными органами. Одной из мер по совершенствованию процедуры отчетности в комитетах является введение упрощенной процедуры представления докладов (УППД), которая является альтернативной процедурой представления отчетности – усовершенствованный вариант процедуры, именуемой «перечень вопросов до представления докладов» (ПВПД) (List of issues prior to reporting – LOIPR)¹⁹⁴.

В соответствии с традиционной процедурой отчетности договорный орган, получив доклад государства-участника, адресует данному государству список вопросов и тем, ответы на которые в письменном виде государство представляет в комитет до рассмотрения доклада в формате конструктивного диалога между государством и комитетом на его сессии.

В отличие от указанной процедуры, УППД включает в себя подготовку договорным органом перечня вопросов до представления доклада государства-участника и направление этого перечня данному государству перед рассмотрением доклада. На основе этого списка вопросов государства готовят доклад, подлежащий представлению в договорный орган.

УППД является факультативной процедурой, т.е. государства-участники сами определяют необходимость следо-

¹⁹⁴ ПВПД была впервые введена КПП на экспериментальной основе в 2007 г., а в 2009 г. Комитет в свете полученных положительных отзывов и высокого уровня применения процедуры государствами-участниками (75%) решил оставить ее в силе на постоянной основе. За КПП последовали КПЧ и КТМ, которые утвердили эту факультативную процедуру в 2009 и 2011 гг. соответственно. КТМ на момент 2012 г. зарегистрировал 75%-ный показатель принятия процедуры среди первых государств-участников.

вать УППД или же придерживаться традиционной схемы. Если государства-участники предпочтут воспользоваться УППД, им по-прежнему будет необходимо представлять подробный первоначальный доклад.

В рамках УППД каждый договорный орган разрабатывает единый список вопросов для всех государств-участников соответствующего международного договора, который будет готовиться только при наличии официального согласия соответствующих государств. В целях обеспечения согласованности процедуры во всех комитетах было предложено ввести единый формат списка вопросов, что может служить в качестве подспорья для рассмотрения докладов договорных органов. Однако отдельные договорные органы по-прежнему имеют возможность составлять списки вопросов с учетом их потребностей и ситуации в соответствующем государстве-участнике¹⁹⁵.

В настоящее время все договорные органы, кроме ППП и КНИ, предлагают для рассмотрения государствами – участниками УППД, при этом ряд комитетов (КЭСКИП и КЛДЖ) ввели данную процедуру на экспериментальной основе.

Важнейшим этапом процедуры отчетности в договорных органах является проведение конструктивного диалога комитетов и государств-участников, в ходе которого осуществляется рассмотрение докладов государств.

Конструктивный диалог в общем виде во всех договорных органах строится по следующей схеме:

1) государство-участник получает приглашение от соответствующего комитета направить делегацию для участия в сессии комитета для представления доклада;

2) на заседании договорного органа глава делегации государства выступает с вступительным словом, в котором

¹⁹⁵ Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их двадцать шестого совещания. 11 августа 2014 г. // Док. ООН А/69/285, п. 40.

кратко представляет доклад и освещает те достижения и трудности, которые имели место в государстве после направления доклада комитету;

3) члены комитета под руководством докладчика по стране или страновой рабочей группы¹⁹⁶ задают делегации вопросы, сгруппированные по темам, посвященным отдельным аспектам доклада или ответам на перечень вопросов, которые вызывают особую озабоченность;

4) государство-участник предоставляет ответы на заданные экспертами вопросы;

5) договорный орган принимает заключительные замечания.

В рамках процесса укрепления системы договорных органов предпринимаются усилия по совершенствованию конструктивного диалога ввиду разнообразия методик проведения конструктивного диалога, применяемых соответствующими комитетами¹⁹⁷. С этой целью была выработана согласованная методика конструктивного диалога с государствами-участниками для внедрения в работу всех договорных органов. Эта методика предусматривает единый подход договорных органов к определению сроков направления приглашения комитетом делегации государства и сроков представления государством списка членов их делегаций, продолжительности проведения диалога, группирования вопросов и

¹⁹⁶ Страновые докладчики или группы, назначаемые из членов комитета, предоставляют руководство другим экспертам о ситуации с выполнением соответствующего международного договора в государстве, подлежащем обзору, непосредственно перед конструктивным диалогом с государством-участником и в ходе него, обеспечивают, чтобы основные вопросы, вызывающие озабоченность комитета, были охвачены в ходе интерактивного диалога, а также отвечают за подготовку заключительных замечаний.

¹⁹⁷ См.: Dublin II Statement. P. 62–87; New York consultation, 2012. P. 48; Geneva Consultation with States Parties, 2012. P. 51; Seoul Statement, 2011. P. 6 (a).

тем для обсуждения в ходе диалога, распределения времени выступлений государств, а также членов договорных органов¹⁹⁸. Пять договорных органов (КПИ, КПП, КНИ, КЛДЖ и КЭСКИ) полностью приняли и одобрили вышеобозначенную методику¹⁹⁹. Остальные договорные органы (КЛРД, КПР и КТМ) постановили, что практика организации конструктивного диалога в их комитетах соответствует предложенной методологии²⁰⁰.

По итогам конструктивного диалога с государствами-участниками договорные органы принимают рекомендации в форме заключительных замечаний (или заключительных комментариев), в которых обозначаются как позитивные аспекты выполнения международного договора государством, так и те области, в которых договорный орган рекомендует государству принять меры по улучшению ситуации с правами человека.

В настоящее время комитеты предпринимают усилия по повышению качества принимаемых ими рекомендаций в целях формулирования кратких, адресных и конкретных замечаний, отражающих вопросы, которые были предметом дискуссии в ходе диалога с соответствующим государством-участником. При этом договорным органам рекомендуется обеспечивать согласованный подход к разработке таких заключительных замечаний, однако принимая во внимание специфику соответствующих комитетов и их мандаты, а также мнения государств-участников.

В целях оказания помощи в осуществлении заключительных замечаний, принимаемых по итогам рассмотрения периодических докладов государств-участников, договорные органы внедрили в свою работу практику последующих мер (*follow up*), в рамках которой государства-участники по

¹⁹⁸ Док. ООН A/69/285. Приложение I.

¹⁹⁹ Док. ООН HRI/MC/2015/2, п. 19.

²⁰⁰ Там же, п. 19–26.

просьбе соответствующих комитетов предоставляют информацию о выполнении рекомендаций, содержащихся в предыдущих заключительных замечаниях. Государства, как правило, включают такую информацию в их последующие периодические доклады или же освещают ее в ходе следующего конструктивного диалога. В то время как в основных международных договорах по правам человека данная процедура не регламентируется, начиная с 2001 г. пять договорных органов (КПЧ, КПП, КЛРД, КЛДЖ и КНИ) приняли официальные процедуры последующих мер и включили положения, устанавливающие их, в свои правила процедуры²⁰¹. Указанные договорные органы назначают докладчика по последующим мерам среди своих членов, ответственного за информирование комитета о результатах принятия последующих мер государствами-участниками и подготовку соответствующего доклада²⁰². Практика обеспечения последующих мер позволяет поддерживать непрерывный диалог комитетов с государствами, тем самым внося вклад в прогрессивное осуществление государствами их обязательств по защите прав человека.

Рассмотрение индивидуальных сообщений, межгосударственных жалоб и проведение расследований

Сегодня в соответствии с положениями основных международных договоров по правам человека и факультатив-

²⁰¹ См. например: правило 72 Правил процедуры Комитета против пыток // Док. ООН CAT/C/3/Rev.6. Все основные международные договоры по правам человека, а в случае КЭСКП резолюция ЭКОСОС 1985/17 наделяют договорные органы компетенцией принимать собственные правила процедуры. Некоторые комитеты включают методы работы в свои правила процедуры, в то время как другие разрабатывают их отдельно и включают в ежегодные отчеты, представляемые ГА ООН и ЭКОСОС (применительно к КЭСКП).

²⁰² Note by the Secretariat. Other activities of the human rights treaty bodies and participation of stakeholders in the human rights treaty body process, 22 April 2013 // UN Doc HRI/MC/2013/3. P. 1–9.

ных протоколов к ним индивиды или группы лиц могут подать жалобу на нарушение государством-участником, признавшим компетенцию соответствующего договорного органа рассматривать индивидуальные сообщения, прав, закрепленных в международных договорах. На настоящий момент 8 комитетов уполномочены рассматривать индивидуальные жалобы на нарушения прав, закрепленных в международных договорах по правам человека. После вступления в силу процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб КТМ в соответствии со ст. 77 Конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов (т.е. признания компетенции Комитета десятью государствами-членами)²⁰³ все договорные органы, за исключением ППП, будут иметь возможность получать и рассматривать индивидуальные сообщения.

Стоит отметить, что со временем, по мере появления данной компетенции у договорных органов, процедура подачи жалоб приобретала все больший масштаб и большую значимость в работе комитетов и стала второй наиболее распространенной функцией договорных органов. Согласно статистике, в период с 2012 по 2015 г. число зарегистрированных индивидуальных сообщений резко возросло со 170 до 307 (увеличение на 80 %). Хотя это увеличение было наибольшим в Комитете по правам человека (196 сообщений, зарегистрированных в 2015 г., по сравнению со 104 сообщениями, зарегистрированными в 2012 г.), эта тенденция была одинаково характерна для всех договорных органов, которые получают индивидуальные сообщения, за исключением Комитета по насильственным исчезновениям. В 2015 г. договорные органы приняли окончательные решения по 183 сообщениям, что почти на 58 % больше, чем в 2013 г.²⁰⁴ В связи с

²⁰³ Пока только три государства сделали соответствующее заявление о признании компетенции Комитета (Аргентина, Уругвай, Эль Сальвадор).

²⁰⁴ Док. ООН А/71/118, п. 21.

повышением информированности об этих процедурах можно предположить, что данная тенденция сохранится.

Немаловажно отметить, что в 2015 г. была создана база договорных органов по правам человека, которая позволит общественности, правительствам, организациям гражданского общества, партнерам ООН, а также международным и региональным механизмам изучить обширную систему правовых позиций договорных органов по правам человека, отражающих толкование международного права в области прав человека по мере его развития за последние годы²⁰⁵.

Вместе с этим, по аналогии с процедурой отчетности, в комитетах имеют место задержки в рассмотрении индивидуальных жалоб. По состоянию на 31 декабря 2015 г. самое большое количество нерассмотренных индивидуальных сообщений приходилось на долю КПЧ (536 нерассмотренных сообщений), а затем – на долю КПП (150 нерассмотренных сообщений). В совокупности на долю этих двух договорных органов пришлось 89 % всех нерассмотренных сообщений²⁰⁶.

В целом по состоянию на 31 декабря 2013 г. рассмотрения ожидали в общей сложности 584 индивидуальных сообщений²⁰⁷. В период с 2013 по 2015 г. количество индивидуальных сообщений, не рассмотренных восемью договорными органами, которые могут получать индивидуальные сообщения, увеличилось на 31 %, т.е. составило 769 жалоб. За исключением КЛРД и КНИ, которые получили небольшое количество сообщений за отчетный период, эта тенденция была одинаковой для всех договорных органов, получающих индивидуальные сообщения. За 2013–2015 гг. КПЧ зафиксировал 90 %-е увеличение отставания в рассмотрении сообщений.

²⁰⁵ См. официальный интернет-сайт базы сообщений договорных органов по правам человека. URL: <http://juris.ohchr.org/ru>.

²⁰⁶ Report of the Secretary-General. Status of the human rights treaty body system. Supplementary Information. Annex IX: Communications pending review. URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx.

²⁰⁷ Там же.

Жалоба в соответствии с одним из девяти международных договоров по правам человека может быть подана лишь против государства, которое удовлетворяет двум условиям. Во-первых, оно должно быть участником соответствующего договора (посредством ратификации или присоединения), предусматривающего права, которые предположительно были нарушены. Во-вторых, государство-участник должно признать компетенцию комитета, контролирующего соблюдение соответствующего договора, получать и рассматривать жалобы от отдельных лиц.

В случае КПЧ, КЛДЖ, КПИ, КЭСКП и КПр государство признает компетенцию данных комитетов рассматривать индивидуальные сообщения вследствие того, что оно становится участником факультативного протокола к соответствующему договору. В случае КПП, КЛРД, КТМ, КНИ государства признают компетенцию этих комитетов посредством соответствующего заявления в соответствии с конкретной статьей конвенций, соблюдение которых они контролируют.

Любое лицо может подать в комитет жалобу против государства, которое удовлетворяет этим двум условиям (является участником соответствующего договора и признало компетенцию комитета рассматривать индивидуальные жалобы), утверждая, что его или ее права, закрепленные в соответствующем договоре, были нарушены. Жалобы могут подаваться от имени предполагаемой жертвы при наличии ее письменного согласия. В определенных случаях такое согласие не требуется, например, в том случае, когда предполагаемая жертва находится в тюрьме без связи с внешним миром или подверглась насильственному исчезновению.

Комитеты разработали образцы формуляров жалобы, по примеру которых авторам сообщения рекомендуется оформлять жалобу²⁰⁸. Жалоба должна содержать базовую информацию о заявителе – фамилию, гражданство, дату рождения,

²⁰⁸ URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>.

почтовый и электронный адреса заявителя, – и в ней должно быть конкретно указано государство-участник, против которого она направлена.

В жалобе особо рекомендуется, чтобы заявители указывали закрепленные в договоре права, которые предположительно были нарушены. Также рекомендуется указывать виды средств правовой защиты, которые заявитель хотел бы получить от государства-участника, если комитет придет к выводу о том, что представленные ему факты свидетельствуют о наличии нарушения.

Заявителю следует также подробно указать те меры, которые уже были им приняты для исчерпания имеющихся средств правовой защиты в государстве-участнике, против которого направлена жадоба, т.е. меры, которые были приняты в местных судах и органах власти государства-участника.

С учетом выполнения требований, предъявляемых к оформлению жалобы, соответствующий комитет принимает решение о том, следует ли зарегистрировать представленное дело, т.е. включить его в официальный список дел, подлежащих рассмотрению. На этом этапе дело препровождается соответствующему государству-участнику, с тем чтобы дать ему возможность представить свои замечания в течение установленного срока.

Два главных этапа в рассмотрении жалобы известны как этап приемлемости и этап существования дела. Приемлемость дела связана с официальными требованиями, которым должна отвечать жалоба, прежде чем соответствующий комитет сможет приступить к рассмотрению ее существования. Существование дела означает содержание жалобы, на основании которого комитет принимает решение о том, были ли нарушены права предполагаемой жертвы согласно соответствующему договору. Более подробное описание этих этапов приводится ниже. После представления государством ответов на жалобу заявителю предоставляется возможность представить свои комментарии.

Большинство комитетов просят государство-участник представить замечания в течение шести месяцев с даты проведения ему жалобы. Государство-участник может опорить приемлемость жалобы путем представления аргументов в течение первых двух месяцев этого срока. Заявителю всегда предоставляется возможность представить в течение установленного срока комментарии в отношении замечаний государства-участника.

После того как комментарии были получены от обеих сторон, по делу может быть принято решение соответствующим комитетом. Если после получения ряда напоминаний со стороны Секретариата государство-участник не представило никакого ответа, Комитет принимает решение по делу на основе информации, представленной ему заявителем.

На любой стадии процедуры комитет может просить государство-участник принять меры с целью предотвращения причинения непоправимого ущерба заявителю или предполагаемой жертве в связи с содержащимися в деле утверждениями. Эти меры называются временными мерами. Как правило, с такими просьбами обращаются для предотвращения действий, которые нельзя отменить позднее, например, приведение в исполнение смертного приговора или высылку в страну, в которой заявителю грозит применение пыток. Они не предполагают принятия какого-либо решения в отношении приемлемости или существования дела, однако для того чтобы комитет счел, что предполагаемой жертве может быть причинен непоправимый ущерб, в отношении соответствующего дела должна существовать разумная вероятность того, что оно будет признано приемлемым по существу. Комитет может прекратить рассмотрение просьбы о принятии временных мер на основе полученной от сторон жалобы информации, свидетельствующей о том, что такие меры больше не требуются.

Прежде чем комитет сможет приступить к рассмотрению жалобы по существу, он должен удостовериться в соответствии жалобы формальным требованиям о приемлемости.

При рассмотрении вопроса о приемлемости он может принять во внимание один или несколько из следующих факторов:

- Если заявитель действует от имени другого лица, предполагает ли он/она необходимым разрешением или имеются ли у него/нее другие основания для таких действий?

- Является ли заявитель (или лицо, от имени которого представлена жалоба) жертвой предполагаемого нарушения?

- Является ли жалоба совместимой с положениями договора, на который делается ссылка (*ratione materiae*)? Предполагаемое нарушение должно касаться права, на которое фактически распространяется защита данного договора.

- Должен ли соответствующий комитет повторно рассматривать факты и доказательства по делу, которое уже было рассмотрено национальными судами? Комитеты компетентны рассматривать возможные нарушения прав, гарантируемых соответствующими договорами, но не выступать в качестве апелляционной инстанции по отношению к национальным судам и трибуналам.

- Является ли жалоба достаточно обоснованной? Если соответствующий комитет в свете представленной ему информации считает, что заявитель недостаточно полно представил/изложил факты и аргументы, он может отклонить соответствующее дело в качестве недостаточно обоснованного и, следовательно, неприемлемого.

- Касается ли жалоба событий, которые имели место после вступления в силу механизма представления и рассмотрения жалоб для соответствующего государства-участника? Как правило, комитет не рассматривает жалобы, если соответствующие факты имели место до этой даты, поскольку жалоба будет считаться неприемлемой *ratione temporis*. Однако из этого правила бывают исключения, например, когда последствия рассматриваемого события приводят к дпящемуся нарушению положений договора.

- Был ли тот же самый вопрос представлен на рассмотрение другого международного органа? Если он был пред-

ставлен другому договорному органу или региональному механизму, такому как Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Европейский Суд по правам человека, Африканская комиссия по правам человека и народов или Африканский суд по правам человека и народов, комитеты не могут рассматривать соответствующую жалобу.

- Были ли исчерпаны все внутренние средства правовой защиты? Как указывалось выше, кардинальный принцип, определяющий приемлемость жалобы, заключается в том, что заявитель должен сначала исчерпать все соответствующие средства правовой защиты, которые имеются в государстве-участнике, прежде чем представлять жалобу в комитет. Как правило, это включает в себя отстаивание жалобы в национальной системе правосудия, за исключением случаев, когда имеются достаточные доказательства того, что разбирательство на национальном уровне было неоправданно затянато или если оно было бы очевидно неэффективным.

- Мешает ли рассмотрению жалобы оговорка, сделанная государством в отношении соответствующего договора? Государство могло сделать оговорку по сути договора или оговорку процедурного характера в отношении механизма рассмотрения жалоб, ограничивающую компетенцию комитета по рассмотрению определенных сообщений.

- Является ли жалоба злоупотреблением процедурой? В некоторых случаях комитеты могут прийти к выводу о том, что претензия является несерьезной, носит сутяжнический характер или представляет собой ненадлежащее использование процедуры представления и рассмотрения жалоб, и отклонить ее как неприемлемую, например, если одно и то же лицо неоднократно представляет жалобы в комитет по одному и тому же вопросу, несмотря на то, что их уже отклоняли.

После того как комитет принимает решения о приемлемости жалобы, он переходит к рассмотрению ее по существу, указывая причины, на основании которых он делает вывод о

наличии или отсутствии нарушения согласно применимым положениям договора.

Информация о том, что, по мнению комитета, охватывается сферой содержащихся в договоре прав, за который он отвечает, содержится в его решениях по конкретным делам, его так называемых замечаниях общего порядка, содержащих толкование обязательств государств по статьям соответствующего договора, и его заключительных замечаниях по докладам государств-участников.

Каждое дело рассматривается комитетами на закрытом заседании. Хотя правила процедуры некоторых комитетов предусматривают проведение частично устных слушаний, жалобы рассматриваются лишь на основе письменной информации, представленной заявителем и государством-участником. Поэтому на практике устные представления сторон или аудио- или аудиовизуальные доказательства не принимаются. Комитеты также не пытаются проводить независимую проверку фактов и пользуются лишь информацией, представленной сторонами.

Как общее правило и для ускорения процедуры комитеты рассматривают вопросы, касающиеся приемлемости и существования жалобы, одновременно. После этого применяется общая процедура, о которой говорилось выше, т.е. после того как сообщение было получено и зарегистрировано, оно препровождается соответствующему государству-участнику, с тем чтобы дать ему возможность представить замечания. Затем возможность прокомментировать замечания государства предоставляется заявителю, после чего дело обычно готово для рассмотрения комитетом вопросов, касающихся приемлемости и существования. Однако бывают ситуации, в которых комитет принимает решение сначала рассмотреть вопрос о приемлемости. В этом случае государству будет предложено направить представления по существу лишь в том случае, если комитет признает жалобу приемлемой.

По итогам рассмотрения сообщений на вопрос приемлемости и по существу комитеты принимают акты, в кото-

рых формулируют правовую позицию относительно наличия или отсутствия нарушения государством-участником прав заявителя. Данные акты в разных комитетах именуется по-разному – «соображения», «мнения», «определения», «выводы». При этом в юридической литературе они чаще всего обозначаются термином «решения» (англ. «*decisions*»). Такой подход указывает на сходство функций договорных органов с функциями международных судов по правам человека, поскольку и суды, и комитеты рассматривают индивидуальные сообщения и могут принимать временные меры. В этом контексте неудивительно, что деятельность договорных органов зачастую обозначается термином «судебная практика».

Несмотря на это, деятельность договорных органов все же необходимо отличать от деятельности международных судов, в первую очередь ввиду юридически необязательного характера их актов. Кроме того, в отличие от судей, не все члены комитетов являются представителями юридических кругов, что обусловлено необходимостью обеспечивать междисциплинарный подход к рассмотрению правозащитных вопросов, охватываемых соответствующим международным договором²⁰⁹. Соответственно, акты комитетов, принимаемые по итогам изучения жалоб, вполне обоснованно именуется иначе, чем акты судебных органов.

В настоящей работе ввиду разнообразия наименований актов, принимаемых договорными органами по итогам рас-

²⁰⁹ Вместе с тем в некоторых международных договорах подчеркивается «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: д.ю.н., профессор, А.Х. Абашидзе (КЭСКП), д.ю.н., профессор, А.С. Автономов (КЛРД), к.ю.н., доцент, О.А. Хазова (КПР). Еще один эксперт из России выполняет функции члена договорного органа – президент Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» (ВОГ) В.Н. Рухледев входит в состав КПИ, однако он является кандидатом философских наук.

смотрения индивидуальных сообщений, они в обобщенном виде будут обозначаться термином «соображения».

Принятое комитетом соображение препровождается заявителю и государству-участнику одновременно. Один или несколько членов комитета могут приложить к этому решению особое мнение, если они приходят к иному заключению, чем большинство, или приходят, возможно, к тому же самому заключению, но по иным причинам. Тексты соображений неприемлемости размещаются полностью на веб-сайте УВКПЧ и в базе соображений договорных органов²¹⁰.

Соображения комитетов не подлежат обжалованию и являются окончательными. Если комитет устанавливает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав заявителя, он предлагает государству-участнику представить информацию о мерах, которые оно приняло в отношении сделанных им выводов и рекомендаций. Если комитет принимает решение об отсутствии нарушения договора или о неприемлемости жалобы, рассмотрение дела прекращается.

Договорные органы развили практику последующих мер в целях выполнения их рекомендаций, вынесенных по итогам рассмотрения индивидуальных сообщений. Если комитет приходит к выводу о наличии нарушения договора, государству предлагается представить в течение 180 дней информацию о мерах, принятых им с целью выполнения рекомендаций. Ответ государства затем препровождается заявителю для представления комментариев. Если государство-участник не принимает надлежащих мер, комитет продолжает рассматривать дело в рамках процедуры последующих мер.

Как известно, компетенцией рассматривать сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека обладают многие

²¹⁰ См. официальный интернет-сайт базы решений договорных органов по правам человека. URL: <http://juris.ohchr.org/ru>.

механизмы как на универсальном, так и на региональном уровнях, среди которых СПЧ, его специальные процедуры, а также механизмы, действующие в рамках региональных систем защиты прав человека²¹¹. Между тем, в отличие от названных механизмов, данная процедура именно в работе договорных органов позволяет не только защитить права индивидуальных лиц, но и получить более полную картину о выполнении государством его обязательств по соответствующему международному договору. В подтверждение этому следует привести мнение бывшего члена КПЧ, назначенного от СССР, профессора Р.А. Мюллерсона о том, что «часто при изучении периодических докладов детали теряются, и только разбор индивидуальных сообщений позволяет делать окончательные выводы о соответствии законов и судебной или административной практики требованиям Пакта»²¹². Соответственно, «цель рассмотрения сообщений – не столько защита нарушенных прав автора сообщения, сколько контроль за соблюдением Пакта посредством разбирательства конкретных дел»²¹³. В этом отношении важнейшим результатом принятия рекомендаций по итогам изучения сообщений можно считать изменение государством своего законодательства и практики в случае их несоответствия положениям международного договора. Рассмотрение индивидуальных сообщений в договорных органах в этом смысле дополняет процедуру представления государствами отчетов. Расширение процедуры индивидуальных жалоб является положи-

²¹¹ Европейский Суд по правам человека, Африканская комиссия по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека. См.: *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С., Солнцев А.М.* Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2012.

²¹² *Мюллерсон Р.А.* Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юрид. лит-ра, 1991. С. 103.

²¹³ Там же. С. 111.

тельной тенденцией в деятельности данных международных органов как необходимым условием их эффективного функционирования.

Рассмотрение межгосударственных жалоб

Помимо рассмотрения индивидуальных сообщений 7 договорных органов, за исключением КЛДЖ, КПИ и ППП, обладают компетенцией получать и рассматривать межгосударственные жалобы, однако в практике договорных органов данная функция еще не была реализована. Представляется, что государства относятся к возможности подавать жалобы друг на друга с заметной осторожностью, так как, по сути, данная процедура представляет собой ящик Пандоры, приоткрыв который, государства рискуют навлечь на себя немалые трудности. Данную проблему частично решает УПО, который позволяет государствам давать международно-правовую оценку национальной политики в области прав человека и в этом ключе открыто критиковать друг друга. Между тем в практике международного права имели место межгосударственные споры в области прав человека, которые рассматривались международными судебными учреждениями, в том числе МС ООН. Среди последних таких споров следует выделить дело, касающееся г-на Амаду Садио Диалло (Гвинейская Республика против Демократической Республики Конго)²¹⁴, а также дело по иску Грузии против России «Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации»²¹⁵ и дело по иску Украины против

²¹⁴ Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, I.C.J. Reports, 2010. P. 639; *Иванов Д.В., Ганиева П.Б.* Обзор практики Международного Суда ООН по вопросу о возмещении ущерба, причиненного вследствие международно-противоправного деяния: дело А.С. Диалло // Евразийский юридический журнал. 2014. № 6 (73). С. 84–90.

²¹⁵ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports, 2011. P. 70.

Российской Федерации «Применение Конвенции о запрещении финансирования терроризма и Международной конвенции о запрещении всех форм расовой дискриминации»²¹⁶. Примечательно, что в ходе рассмотрения указанных споров МС ООН активно использовал материалы договорных органов и подчеркивал значимость вклада данных механизмов не только в толкование норм международного права прав человека, но также и в мирное разрешение споров. Так, в ходе рассмотрения дела по иску Грузии против России Международный Суд использовал периодические доклады Грузии в КЛРД и КПЧ. В своем решении МС ООН в обоснование отсутствия своей юрисдикции по данному вопросу сослался на положения ст. 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации о том, что спор передается на разрешение МС ООН только в том случае, если он не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции, а также на факт того, что Грузия не обратилась ни к одному из двух вышеуказанных способов урегулирования. Соответственно, Международный Суд признал необходимость сторон в первоочередном порядке прибегнуть к процедурам по разрешению споров, предусмотренных в указанной Конвенции, а именно – механизму рассмотрения индивидуальных и межгосударственных жалоб, который предполагает создание специальной Согласительной комиссии (ст. 11–13 Конвенции).

Проведение расследований

Помимо вышерассмотренных функций договорные органы также обладают компетенцией проводить расследования. В настоящий момент 6 договорных органов – КЭСКП, КПП, КЛДЖ, КТР, КПИ, КНИ – могут проводить расследо-

²¹⁶ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation). URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/166/19388.pdf>.

вания. За исключением расследований, проводимых КНИ, в отношении которых государства-участники автоматически признают компетенцию Комитета при ратификации Конвенции, другие комитеты могут проводить расследования только в отношении тех государств-участников, которые сделали отдельное дополнительное заявление о признании их компетенции в этом отношении. Государства – участники Конвенции против пыток могут принять решение о непризнании такой компетенции при подписании, ратификации или присоединении, сделав соответствующее заявление согласно ст. 28 этого договора. Государства – участники Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин также могут исключить компетенцию соответствующего комитета, сделав заявление согласно ст. 10. Государства – участники Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов также имеют возможность не признать такую компетенцию, сделав заявление согласно ст. 8 при подписании, ратификации или присоединении. Любое государство, сделавшее заявление о нераспространении на него этой процедуры, может принять ее на более поздней стадии.

Процедура проведения безотлагательных расследований комитетами предусмотрена в Конвенции против пыток (ст. 20), Факультативном протоколе к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ст. 8–9), Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (ст. 33), факультативных протоколах к Конвенции о правах инвалидов (ст. 6–7), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) и Конвенции о правах ребенка (ст. 13).

На данный момент только КПП и КЛДЖ реализовали рассматриваемую функцию. КПП с 1993 г. провел расследования предполагаемых серьезных и систематических нарушений прав человека в отношении 9 государств (Турции, Египта, Перу, Шри-Ланки, Мексики, Государственного Сою-

за Сербии и Черногории, Бразилии, Непала и Ливана), а КЛДЖ с 2005 г. провел расследования в отношении трех государств (Мексики, Канады и Филиппин).

Два договорных органа выполняют также дополнительные функции, которыми не наделены другие комитеты. Речь идет о срочных мерах и настоятельных призывах к Генеральной Ассамблее в соответствии с Международной конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. Согласно ст. 30 Конвенции КНИ может получать срочные просьбы о розыске и установлении места нахождения исчезнувшего лица, с которыми к нему обратились родственники исчезнувшего лица, их законные представители, их адвокаты или любое уполномоченное им лицо, а также любое другое лицо, имеющее законный интерес. Комитет может препроводить сообщение соответствующему государству-участнику с просьбой представить замечания и комментарии в срок, установленный комитетом.

Кроме того, если нарушения представляют собой широко распространенную или систематическую практику (т.е. преступления против человечности), Комитет может, предварительно запросив у соответствующего государства всю соответствующую информацию о сложившемся положении, в срочном порядке довести этот вопрос до сведения Генеральной Ассамблеи ООН через посредство Генерального секретаря в соответствии со ст. 34 Конвенции.

КЛРД, помимо вышеобозначенных функций договорных органов, осуществляет деятельность по раннему предупреждению и незамедлительным действиям. Хотя в Конвенции этого не предусмотрено, в 1993 г. КЛРД установил процедуру раннего предупреждения и незамедлительных действий для предотвращения серьезных нарушений соответствующей Конвенции. Согласно этой процедуре Комитет может запросить информацию у государств-участников и принять решение с выражением конкретной обеспокоенности, адресованное не только соответствующим государствам, но

также Совету ООН по правам человека и его специальным процедурам, Специальному советнику Генерального секретаря по предупреждению геноцида, а также Верховному комиссару по правам человека и Генеральному секретарю наряду с рекомендацией довести этот вопрос до сведения Совета Безопасности. В рамках этой процедуры Комитет может принять меры по своей собственной инициативе или на основе информации, представленной третьими сторонами.

Замечания общего порядка

Все договорные органы в ходе своей деятельности разрабатывают и принимают замечания общего порядка (ЗОП), представляющие собой разъяснение договорными органами объема обязательств, взятых государствами при присоединении к соответствующим международным договорам, т.е. содержания положений о правах человека, закрепленных в международных договорах²¹⁷.

С каждым годом количество ЗОП, принимаемых договорными органами, все более возрастает. На конец 2016 г. КЛРД принял 35 ЗОП, такое же количество принято КПЧ, КЭСКП – 23, КЛДЖ – 34, КПП – 3, КПр – 20, КТМ – 2, КПИ – 4. Всего договорными органами принято 156 ЗОП. Примечательно, что на 4-м межкомитетском совещании договорных органов (далее – межкомитетское совещание) комитетам было рекомендовано рассмотреть возможность разработки совместных ЗОП по вопросам, вызывающим общую озабоченность. Данная рекомендация была продублирована на 7-м межкомитетском совещании. В ноябре 2014 г. 2 комитета – КЛДЖ и КПр – по итогам 3-летней работы по разработке совместного ЗОП приняли совместную общую рекомендацию/замечание общего порядка о вредных практиках в отношении девочек. На настоящий момент КТМ и КПр раз-

²¹⁷ Note by the Secretariat. Other activities of the human rights treaty bodies and participation of stakeholders in the human rights treaty body process. 22 April 2013 // UN Doc HRI/MC/2013/3. P. 13.

рабатывают совместное ЗОП о правах детей в контексте международной миграции²¹⁸.

Нельзя упустить тот факт, что договорные органы являются единственными универсальными механизмами защиты прав человека, которые принимают ЗОП, что выгодно отличает их в масштабе всей международной системы защиты прав человека²¹⁹.

Говоря о значимости принятия договорными органами ЗОП, нельзя не согласиться с мнением Н.Ю. Гремзы о том, что они вносят неоценимый вклад в единообразное толкование и применение норм международных договоров по правам человека, в особенности для «достижения универсального понимания содержания прав и свобод человека»²²⁰. В этом смысле огромную ценность представляет принятие договорными органами совместных ЗОП, о которых говорилось ранее.

Процесс укрепления системы договорных органов по правам человека

В настоящее время система договорных органов находится на новом этапе ее развития, характеризующемся принятием конкретных мер по реализации рекомендаций, изложенных в резолюции 68/268 ГА ООН, принятой 9 апреля 2014 г. по итогам межправительственного процесса об укреплении и повышении эффективности функционирования

²¹⁸ См.: URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=11.

²¹⁹ Некоторые региональные правозащитные механизмы принимают ЗОП в рамках своей деятельности. См.: General Comments on Article 14 (1) (d) and (e) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa. URL: <http://www.achpr.org/instruments/general-comments-rights-women>; *Самаке Ава*. Международно-правовая защита прав женщин в Африке: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2015. С. 32.

²²⁰ *Гремза Н.Ю.* Конвенционные комитеты в области международной защиты прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2005. С. 94.

системы договорных органов по правам человека (далее – межправительственный процесс). Следует отметить, что вопрос совершенствования системы обсуждается еще с момента создания первого договорного органа и получил широкое освещение начиная с 1980-х гг., когда проблемы, обусловленные отставанием договорных органов в рассмотрении периодических докладов государств и несвоевременным представлением докладов государствами, стали общими для всех действующих в то время комитетов и приобрели столь весомый характер, стали предметом рассмотрения Генеральной Ассамблеи ООН. После принятия своей резолюции 37/44 от 3 декабря 1982 г. ГА ООН постоянно держала в поле зрения вопрос об эффективном осуществлении международных договоров по правам человека, включая обязательства по представлению докладов в соответствии с международными документами.

Начиная с 1984 г. по инициативе ГА ООН вопрос о совершенствовании работы договорных органов стал рассматриваться в рамках совещаний председателей договорных органов²²¹, которые с 1994 г. проводятся ежегодно, а также межкомитетских совещаний договорных органов, проводившихся с 2002 по 2011 г.²²² В ходе этих встреч разрабатывались предложения по гармонизации методов работы договорных органов в рамках основных направлений их работы, в первую очередь в отношении процедуры отчетности.

Одновременно с вышеуказанными инициативами в рамках ООН и на академическом уровне выдвигались разнооб-

²²¹ Ежегодные совещания председателей договорных органов являются форумом для членов договорных органов (председателей и сопредседателей), на котором обсуждаются различные аспекты их деятельности и способы усиления их работы.

²²² С 2008 по 2011 г. межкомитетские совещания проводились два раза в год – один раз одновременно с ежегодными совещаниями председателей в целях разработки рекомендаций по совершенствованию и согласованию методов работы договорных органов.

разные идеи по реформированию договорных органов, некоторые из которых до сих пор остаются на повестке дня международного сообщества: составление единого доклада государствами-участниками для представления всем договорным органам (идея Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, 2002 г.)²²³, создание унифицированного постоянно действующего договорного органа (идея Верховного комиссара ООН по правам человека Л. Арбур, 2005 г.)²²⁴, учреждение международного суда по правам человека²²⁵.

Следует отметить, что опыт данных инициатив, не получивших поддержки со стороны самих комитетов и государств-участников, продемонстрировал несостоятельность вышеобозначенных идей в плане повышения эффективности работы договорных органов, поскольку их основной целью является излишняя унификация деятельности договорных органов путем пересмотра международно-правовых основ функционирования данных механизмов, т.е. самих международных договоров. Указанные попытки умаляют ценность системного характера функционирования и независимого статуса договорных органов, а также нарушают уже сложившуюся специализацию деятельности каждого договорного органа по правам человека, обеспечивающую «децентрализованный» и относительно автономный подход в деле поощрения различных категорий прав человека и защиты прав уязвимых групп.

Указанные соображения позволили обозначить рамки последующих инициатив по укреплению системы договор-

²²³ Док. ООН A/57/387. 9 сентября 2002 г.

²²⁴ Док. ООН HRI/MC/2006/2.

²²⁵ См., например: *Ulfstein G. Do We Need a World Court of Human Rights? / Engdahl O., Wrang P., ed. Law at War: The Law As It Was and the Law As It Should Be. Martinus Nijhoff Publishers, 2008. 261–272 p.; Конева А.Е. К вопросу о бесперспективности учреждения всемирного суда по правам человека // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2017. № 1. С. 83–101.*

ных органов, а именно процесса укрепления системы договорных органов, запущенного Верховным комиссаром ООН по правам человека Н. Пиллей (2009–2012 гг.) и межправительственного процесса ГА ООН (2012–2014 гг.), которые обеспечили формирование единого системного взгляда на процесс укрепления комитетов. Именно недопустимость внесения изменений в тексты международных договоров явилась одной из базовых установок данных процессов, которая обеспечивается до сих пор на современном этапе укрепления деятельности договорных органов (после завершения межправительственного процесса в 2014 г.).

Таким образом, начиная с 2009 г. было решено двигаться по курсу плавного, поэтапного совершенствования работы договорных органов, ориентированного на усиление процедур договорных органов, но не коренное изменение правовых основ их функционирования.

Немаловажно отметить, что данные инициативы были запущены на фоне расширения всей системы договорных органов и одновременного увеличения масштабов вызовов, стоящих перед ней. Так, с 2004 г. общее число ратификаций международных договоров возросло почти в 2 раза, количество комитетов увеличилось в 2 раза (благодаря созданию 4 новых договорных органов), были введены 5 новых процедур рассмотрения индивидуальных жалоб.

Вместе с тем, несмотря на данные положительные тенденции, по мере роста ратификаций международных договоров отставание в рассмотрении комитетам докладов государств увеличилось, появились существенные отставания в изучении индивидуальных сообщений, государства так же демонстрировали продолжительные задержки в направлении докладов. Кроме того, наблюдались расхождения и дублирование в интерпретации схожих положений международных договоров договорными органами, а также различия в их подходах в отношении методов работы и правил процедур. Все это происходило на фоне хронического недостатка в пре-

доставляемых системе ресурсах (времени, финансов и обслуживающего персонала), которые не способны обеспечить ее эффективное функционирование с учетом расширения и увеличения объема работы, а также дисбаланса в членском составе комитетов, который является неравномерным с точки зрения независимости и беспристрастности, географического и гендерного состава²²⁶. Более того, деятельность договорных органов и ее результаты получали слабое освещение в средствах массовой информации, мало известны на уровне государственных органов исполнительной власти, национальных судов, среди юристов-практиков, организаций гражданского общества, а также носителей прав, которые редко воспринимают договорные органы как доступный и эффективный «механизм перемен»²²⁷.

Инициатива Верховного комиссара Н. Пиллей и межправительственный процесс были направлены на выработку конкретных предложений в целях реагирования на вышеуказанные вызовы системе договорных органов. Отличительной особенностью данных процессов, по сравнению с другими инициативами по совершенствованию системы, является их консультативный характер, который предполагает участие в переговорах всех заинтересованных сторон и учет их предложений в его результатах. В период с 2009 по 2012 г. были организованы более двадцати консультаций со всеми участниками системы в целях разработки идей по ее укреплению. На основе выработанных участниками консультаций идей во исполнение резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 66/254 в июне 2012 г. Верховный комиссар представила сводный доклад, содержащий рекомендации по повышению эффективности системы договорных органов по правам человека.

²²⁶ *Koneva A.* Challenges facing the human rights treaty body system // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2014. № 1. С. 245–255.

²²⁷ Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 21.

Следующим этапом стал запущенный по инициативе Российской Федерации в соответствии с принятой Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 66/254 от 23 февраля 2012 г. межправительственный процесс. В рамках переговорного процесса прошли многочисленные консультации и брифинги с государствами-членами, представителями гражданского общества, экспертами договорных органов, в том числе их председателями.

9 апреля 2014 г. ГА ООН приняла резолюцию 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов», которая завершила межправительственный процесс, длившийся 2 года. В этом документе учитываются многие предложения, содержащиеся в докладах Верховного комиссара ООН, а также принимаются к сведению доклады Генерального секретаря ООН о мерах по дальнейшему повышению эффективности, гармонизации и реформированию системы договорных органов по правам человека²²⁸.

ГА ООН одобрила комплекс мер, насчитывающий 41 пункт, основными из которых являются следующие:

1) выделение дополнительного времени договорным органам для проведения заседаний, а также предоставление соответствующих финансовых и людских ресурсов из регулярного бюджета для поддержки их деятельности;

2) меры по наращиванию потенциала государств-участников по выполнению ими своих договорных обязательств;

3) меры по повышению доступности и транспарентности системы договорных органов;

4) наращивание усилий договорных органов по повышению согласованности системы на основе своих методов работы;

5) меры, направленные на обеспечение независимости и беспристрастности договорных органов.

²²⁸ Док. ООН A/66/344 и A/HRC/19/28.

Резолюция предусматривает механизм отслеживания прогресса, достигнутого в целях укрепления системы договорных органов, который проводится в докладах Генерального секретаря ООН, подлежащих представлению ГА ООН раз в 2 года, а также всеобъемлющий обзор, который будет проводиться в 2020 г. согласно п. 41 резолюции 68/268 ГА ООН.

После принятия резолюции участники системы договорных органов (договорные органы, государства-участники и ООН), которым были адресованы рекомендации ГА ООН, начали предпринимать усилия по их выполнению, таким образом обозначив новый этап в процессе укрепления системы договорных органов – процесс принятия решений.

В июле 2016 г. Генеральный секретарь представил первый доклад о прогрессе, достигнутом в рамках укрепления системы²²⁹, где, в том числе, содержится информация о количестве представленных и рассмотренных комитетами докладов, о совершенных поездках и о полученных и рассмотренных индивидуальных сообщениях, о ситуации с отставанием от графика, об усилиях по наращиванию потенциала, а также о положении дел с ратификацией, увеличением объема отчетности и выделением времени для проведения заседаний и о предложениях по мерам, призванным активизировать вовлечение всех государств-участников в диалог с договорными органами, в том числе вносимых на основе информации и замечаний государств-участников. Данный документ позволяет сформировать целостное видение эффективности осуществления комплекса мер, предусмотренных в резолюции 68/268, на данном этапе, которое будет изложено ниже.

В отношении предоставления необходимых ресурсов системе договорных органов стоит отметить, что официальное осуществление резолюции, имеющей финансовые последствия, началось 1 января 2015 г., когда время заседаний

²²⁹ Док. ООН А/71/118. 18 июля 2016 г.

всех комитетов (продолжительность сессий и их число) было увеличено более чем на 20%, что должно содействовать сокращению временного разрыва между поступлением докладов и сообщений в договорные органы и их фактическим рассмотрением, а также постепенно ликвидировать количество накопившихся в комитетах докладов и жалоб, ожидающих рассмотрения. В результате договорные органы в 2015 г. имели в своем распоряжении в общей сложности на 20,6 недели времени для проведения заседаний больше, чем до принятия резолюции 68/268. В целом по итогам 2015 г. отставание в рассмотрении докладов государств-участников девятью договорными органами, занимающимися рассмотрением докладов государств-участников, сократилось на 15 %. В 2015 г. договорные органы приняли 173 заключительных замечания, что на 26 % больше, чем в 2013 г.²³⁰ В среднем договорные органы достигли целевого показателя рассмотрения за неделю 2,5 доклада государств-участников по основным договорам и превысили целевой показатель рассмотрения за неделю 5 докладов в связи с факультативными протоколами к Конвенции о правах ребенка²³¹. Также в 2015 г. договорные органы приняли окончательные решения по 183 сообщениям, что почти на 58 % больше, чем в 2013 г.²³²

Согласно резолюции 68/268 ГА ООН вопрос о выделяемом времени для заседаний комитетов будет пересматриваться на двухгодичной основе с учетом изменений в коли-

²³⁰ Report of the Secretary-General. Status of the human rights treaty body system. Supplementary Information. Annex VI: State party reviews per year and per week in 2013 and 2015. URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx.

²³¹ *Конева А.Е.* Международно-правовые аспекты укрепления системы договорных органов по правам человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2015. С. 176–182.

²³² Report of the Secretary-General. Status of the human rights treaty body system. Supplementary Information. Annex VIII: Backlog of State party reports. URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx.

честве представляемых докладов, роста числа ратификаций и возможного появления новых соглашений в будущем.

Предоставление необходимых ресурсов системе договорных органов, согласно резолюции, обеспечивается также за счет введения мер экономии, которые, как предполагается, смогут покрыть дополнительные расходы, связанные с осуществлением резолюции, например, за счет введения ограничений на число слов в представляемой государствами документации.

Одной из таких мер является сокращение вдвое количества официальных рабочих языков договорных органов, что, как представляется, в противовес соображениям об укреплении системы договорных органов, несет риск снижения ее эффективности. Данная мера, противоречащая принципу многоязычия ООН и равенства всех официальных языков ООН, вряд ли будет способствовать повышению уровня выполнения государствами своих обязательств в области прав человека на благо всех людей, поскольку, наоборот, увеличит бремя отчетности для государств в силу необходимости перевода подлежащей представлению в договорные органы документации (периодические доклады, ответы на списки вопросов комитетов), поставит под вопрос эффективность конструктивного диалога и будет неоправданной с точки зрения широкого распространения знаний о деятельности договорных органов.

Практически вся резолюция 68/268 ГА ООН пронизана идеей о необходимости согласования деятельности всех комитетов на основе методов их работы в целях усиления процедур договорных органов, при этом меры по выполнению этой резолюции были уже приняты начиная с даты ее принятия. ГА ООН предложила договорным органам внедрить в свою работу и предложить для рассмотрения государствам-участникам УППД (как было рассмотрено ранее), принять согласованную методику конструктивного диалога с государствами-участниками, а также организовать скоординиро-

ванный консультативный процесс подготовки заключительных замечаний и замечаний общего порядка. Вышеназванные предложения в виде согласованных методик (рамочных основ) были разработаны и рекомендованы для внедрения в практику всем договорным органам, осуществляющим соответствующую функцию, председателями договорных органов по итогам проведения их ежегодных совещаний в 2014 и 2015 гг. В целом на данном этапе в договорных органах идет процесс рассмотрения указанных предложений и внедрения их в свою работу.

Резолюция 68/268 ГА ООН содержит целый комплекс мер, ориентированных прямо или косвенно на укрепление возможностей государств-участников в части выполнения их договорных обязательств – повышение степени выполнения обязательств именно по представлению докладов, а не осуществление рекомендаций договорных органов, хотя их значение в деле защиты прав человека на национальном уровне в резолюции не умаляется.

В первую очередь, выделяются меры в области наращивания потенциала и технической помощи, адресованные УВКПЧ и самим государствам – членам ООН. Далее стоит выделить предложения, адресованные договорным органам и государствам-участникам, по устранению отставания в рассмотрении докладов, а также рекомендации продолжать усилия с целью составления четкого и упорядоченного графика представления докладов. Особую роль играют предложения об обеспечении услугами видеоконференцсвязи в ходе конструктивного диалога в целях гарантирования более широкого участия государств в данном диалоге, а также перевод кратких отчетов заседаний на официальный язык ООН, используемый заинтересованным государством-участником.

На облегчение государствам-участникам доступа к процедурам комитетов и поощрение их более конструктивного сотрудничества ориентированы меры по повышению эффек-

тивности методов работы договорных органов путем их согласования и учета мнений государств-участников в решении данных вопросов.

В случае фактического обеспечения веб-трансляций открытых заседаний всех договорных органов, создания видеоархивов на всех рабочих языках соответствующих комитетов при условии подготовки стенографических отчетов на всех официальных языках ООН, организации услуг видеоконференцсвязи в ходе конструктивных диалогов, внедрения стандартов физической доступности в помещениях ООН, где заседают договорные органы, указанные меры позволят поднять уровень осведомленности о деятельности договорных органов среди заинтересованных сторон и обеспечить их доступ к ее результатам, гарантировать более широкое участие государств в диалоге с комитетами, обеспечить полное и эффективное участие лиц с ограниченными возможностями в их работе, в том числе в качестве экспертов договорных органов.

Резолюция 68/268 ГА ООН предусматривает меры по укреплению независимости и беспристрастности экспертов договорных органов, а также обеспечению сбалансированного состава комитетов, которые, как предполагается, позволят повысить эффективность процедур договорных органов и качество выносимых ими рекомендаций, что, в свою очередь, положительно скажется на авторитетности комитетов, т.е. повысит уровень доверия, оказываемого системе заинтересованными сторонами. Так, договорным органам рекомендовано осуществить Аддис-Абебские руководящие принципы в отношении независимости и беспристрастности членов договорных органов по правам человека²³³ и одновременно заниматься рассмотрением и анализом данных принципов с учетом мнений государств-участников.

²³³ Док. ООН A/67/222. Согр. 1, прил. I.

В отношении предложений по совершенствованию процесса выдвижения кандидатов в эксперты и их выборов можно отметить, что в целом они обладают потенциалом обеспечить независимость и беспристрастность экспертов, а также сбалансированный состав комитетов при должном уважении исключительной компетенции государств-участников в этих вопросах. Вместе с тем предлагаемая ГА ООН мера по передаче функции избрания членов КЭСКИ от ЭКОСОС совещанию государств – участников Пакта не позволяет с полной уверенностью говорить о ее пользе с точки зрения эффективности деятельности этого Комитета, поскольку такое предложение противоречит основополагающему принципу межправительственного процесса о недопустимости внесения изменений в тексты основных международных договоров по правам человека.

Таким образом, с 2014 г. система договорных органов достигла более высокого уровня действенности и эффективности, о чем свидетельствует увеличение числа обзоров докладов государств-участников, рассмотренных индивидуальных сообщений и поездок на места, а также сокращение числа задержек в представлении докладов государств-участников. Программа укрепления потенциала в области сотрудничества с договорными органами была разработана и реализована УВКПЧ и получила положительные отклики со стороны государств. Государства предпринимают усилия по представлению докладов по упрощенной процедуре и введению ограничений на число слов в представляемой государствами документации.

На современном этапе, учитывая достигнутый прогресс, ГА ООН предстоит пересмотреть количество времени, отводимого для заседаний системы договорных органов, а также выделить необходимые ресурсы для поддержки процедур представления докладов, рассмотрения индивидуальных сообщений и для осуществления поездок на места. Помимо этого необходимо обеспечить достаточными ресурсами дея-

тельность договорных органов, не связанную с рассмотрением докладов, а также выделение ресурсов на веб-трансляцию открытых заседаний договорных органов²³⁴. На современном этапе также важно обеспечивать всеохватный учет мнений государств по ключевым аспектам укрепления договорных органов. В этом смысле стоит расширять деятельность по опросу государств в части сбора их комментариев по осуществлению резолюции 68/268 и представлению информации о мерах, принятых в целях выполнения пунктов резолюции, которые непосредственно касаются государств²³⁵.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Перечислите основные функции договорных органов по правам человека.

2. Приведите аргументы в пользу тезиса о том, что договорные органы в настоящее время являют собой систему.

3. Раскройте суть упрощенной процедуры представления докладов.

4. Опишите поэтапно процедуру рассмотрения индивидуальных сообщений договорными органами. Чем она отличается от процедуры рассмотрения жалоб в международных судах по правам человека?

5. Раскройте меры, предложенные ГА ООН по итогам межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

²³⁴ Report of the Secretary-General. Status of the human rights treaty body system. Supplementary Information. Annex XX: UN Webcasting and video-archiving of treaty body meetings. URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx.

²³⁵ См.: URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абашидзе А.Х., Конева А.Е.* Договорные органы по правам человека : учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РУДН, 2015.

2. *Волеводз А.Г.* Обеспечение права обвиняемого на вызов и допрос свидетеля как гарантия права на справедливое судебное разбирательство: международно-правовое регулирование и практика Европейского Суда по правам человека // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 3(8). С. 344–361.

3. *Волеводз А.Г.* Международные стандарты заключения под стражу: позиции Комитета по правам человека ООН // Международное уголовное право и международная юстиция. 2017. № 3. С. 3–7.

4. *Волеводз А.Г.* Границы свободы и неприкосновенности в уголовном судопроизводстве: Замечание общего порядка № 35 Комитета по правам человека ООН // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 3(32) С. 32–41.

5. *Голубок С.А., Тимофеев М.Т.* Где начинается и где кончается свобода слова: Замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека // Международное правосудие. 2012. № 3. С. 32–36.

6. *Конева А.Е.* Международно-правовые аспекты укрепления системы договорных органов по правам человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2015.

7. *Солнцев А., Конева А.* Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие. 2013. № 4 (8). С. 82–93.

10. Мнения договорных органов по правам человека по сообщениям (жалобам): учебник-практикум / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2017.

11. *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?* / A. Abashidze; ed. by M.Ch. Bassiouni, W.A. Schabas. – Antwerp: Intersentia Publishers, 2011. P. 137–149.

12. *Abashidze A.* The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System / A. Abashidze // *Czech Yearbook of International Law.* 2014. Vol. 5. P. 3–18.

13. *Koneva A.* Challenges facing the human rights treaty body system // *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки.* М.: РУДН, 2014. № 1. С. 245–255.

14. *UN human rights treaty bodies: law and legitimacy* / ed. by H. Keller, G. Ulfstein. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Раздел 3

РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Глава 1

ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.Л. Бурков

*Заведующий кафедрой европейского права
и сравнительного правоведения Гуманитарного университета,
кандидат юридических наук, доктор права Кембриджского университета*

Л.М. Чуркина

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры европейского права
и сравнительного правоведения Гуманитарного университета;
доцент кафедры конституционного и международного права Уральского
института управления (Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при президенте Российской Федерации)*

Европейская система защиты прав человека представляет собой совокупность правовых норм конвенций и соглашений, принятых в рамках Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, других европейских организаций по защите прав человека и инкорпорированных национальными законодательствами европейских

стран, а также деятельность Совета Европы, Европейского Суда по правам человека (далее – «Европейский Суд» или «ЕСПЧ») по обеспечению выполнения европейских конвенционных норм по защите прав человека.

5 мая 1949 г. в Лондоне десять европейских государств, Бельгия, Дания, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Великобритания, Франция, Швеция подписали Устав Совета Европы (далее – «Устав»), который вступил в силу 3 августа 1949 г.

Статья 1 Устава предусматривает:

«Целью Совета Европы является достижение большего единства между его Членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу.

Эта цель будет достигаться усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод»²³⁶.

Спустя 43 года, 6 мая 1992 г. в письме Генеральному Секретарю Совета Европы Российская Федерация выразила свое желание присоединиться к Совету Европы и намерение соблюдать принципы, закрепленные в статье 3 Устава. 28 февраля 1996 г. Российская Федерация присоединилась к Уставу.

В рамках Совета Европы было принято много документов, касающихся защиты прав человека: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская социальная хартия, Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения

²³⁶ Устав Совета Европы // «Бюллетень международных договоров». 1997. № 5. С. 12–21.

или наказания, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и др.

Наиболее важным стандартом Совета Европы по правам человека является Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – «Конвенция»)²³⁷, которая была принята в 1950 г. в Риме и вступила в силу 3 сентября 1953 г. после ратификации ее восемью государствами: Данией, Ирландией, Исландией, Люксембургом, Норвегией, Соединенным Королевством, Федеративной Республикой Германией и Швецией. На 1 января 2017 г. участниками Конвенции являются 47 государств. Россия ратифицировала Конвенцию Федеральным законом «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30 апреля 1998 г.²³⁸ – Конвенция вступила в силу в отношении России 5 мая 1998 г.

Многие важные правовые положения Всеобщей декларации нашли отражение или вошли в качестве отдельных статей в Конвенцию, гарантирующую ряд прав и свобод, которые государства обязаны обеспечить каждому, находящемуся под их юрисдикцией, в соответствии со статьей 1 Конвенции. Перечень прав и свобод содержится в разделе I (статьи 2–18). Раздел II (статья 19–51) включает положения, касающиеся порядка формирования, организации и функционирования Европейского Суда, основные параметры процедуры принятия дел к рассмотрению и их судебного разбирательства. В раздел III (статьи 52–59), помимо заключительных положений, стандартных для международных договоров, включены указания на роль Генерального секретаря и Комитета Министров Совета Европы в отношении Конвенции.

²³⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод // «Бюллетень международных договоров». 2001. № 3.

²³⁸ Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // «Российская газета», № 67, 07.04.1998.

Положения Конвенции были дополнены 16 протоколами. Большинство из них направлены на расширение и дополнение перечня прав и свобод, гарантируемых Конвенцией. Четыре протокола (Протоколы № 11, 14, 15 и 16) связаны с изменениями в процедуре и компетенции Европейского Суда.

Российская Федерация подписала и ратифицировала Протоколы № 1, 2, 4, 7, 11, 14. Протокол № 6 «Относительно отмены смертной казни»²³⁹ был подписан Россией 16 апреля 1997 г., но не ратифицирован. Протокол № 13 «Относительно отмены смертной казни в любых обстоятельствах» Российской Федерацией не был ни подписан, ни ратифицирован.

Протокол № 11, вступивший в силу 1 ноября 1998 г.²⁴⁰, был принят с целью реформирования судебных органов, предусмотренных первоначальным текстом Конвенции. Действующие на тот момент Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд были заменены постоянно действующим единственным органом: Европейским Судом. Для всех государств – участников Конвенции, включая Россию, Протокол вступил в силу 1 ноября 1998 г.

С целью обеспечения эффективности деятельности Европейского Суда был принят Протокол № 14 к Конвенции, вступивший в силу 1 июня 2010 г.²⁴¹ после ратификации его последним государством, Россией, в эту же дату. Первое изменение касается расширения фильтрационных механизмов

²³⁹ Протокол № 13 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни // Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 130–132.

²⁴⁰ Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией // Бюллетень международных договоров. 1998. № 12.

²⁴¹ Федеральный закон от 04.02.2010 № 5-ФЗ «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года» // Российская газета. № 25. 08.02.201.

Европейского Суда посредством введения новой судебной формы – единоличного судьи, который рассматривает очевидно неприемлемые дела. Второе изменение связано с рассмотрением так называемых «клоновых» (повторяющихся) дел. Они могут быть признаны приемлемыми и быть рассмотрены Комитетом в составе трех судей по упрощенной процедуре (вместо Палаты, состоящей из семи судей). Третье изменение предусматривает введение нового критерия – критерия значительного ущерба. Протокол также расширяет полномочия Комитета Министров Совета Европы, предоставляя ему право обращаться в Европейский Суд, во-первых, если государство-ответчик отказывается исполнять постановление Европейского Суда, во-вторых, в случае если возникает необходимость толкования вынесенных последним постановлений. Тем самым Протокол усилил надзорную функцию Комитета Министров за исполнением постановлений Европейского Суда. Протоколом изменяется также срок пребывания в должности судей Европейского Суда на 9 лет без права переизбрания. Предусматривается также возможность присоединения к Конвенции Европейского Союза.

24 июня 2013 г. был открыт для подписания Протокол № 15²⁴², который вносит следующие изменения в Конвенцию:

- в Преамбуле Конвенции появилось упоминание о принципе subsidiarity и на сферу усмотрения государств;
- сокращается с 6 до 4 месяцев срок на обращение в Суд;
- упрощает новый критерий приемлемости, введенный Протоколом № 14, критерий значительного ущерба;
- разрешает Палатам уступать юрисдикцию в отношении дела со стороны Палаты в пользу Большой Палаты без согласия сторон;

²⁴² Протокол № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf (дата обращения: 01.02.2017).

▪ вводит ограничение на возраст кандидатов в судьи Европейского Суда – 65 лет на дату, на которую список кандидатов запрашивается Парламентской Ассамблеей.

Для вступления Протокола в силу необходимо, чтобы его ратифицировали все 47 государств (и после этого прошло еще 3 месяца). По состоянию на 10 января 2017 г. Протокол ратифицировали только 32 страны, не ратифицировали – 15, из них 4 государства даже еще не подписали. Россия подписала Протокол 19 сентября 2016 г.

2 октября 2013 г. открыт для подписания Протокол № 16²⁴³. Протокол позволяет верховным судам и трибуналам Высокой Договаривающейся Стороны, по своему усмотрению, запрашивать у Европейского Суда консультативные заключения по принципиальным вопросам, относящимся к толкованию или соблюдению прав и свобод, определенных в Конвенции и в Протоколах к Конвенции. Для вступления в силу данного Протокола достаточно, чтобы его ратифицировали 10 государств. По состоянию на 10 января 2017 г. Протокол ратифицировали только 6 государств. Россия Протокол № 16 на настоящий момент еще не подписала.

В соответствии со статьей 19 Конвенции был учрежден Европейский Суд в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней. Европейский Суд – это основной судебный орган европейской системы защиты прав человека. Он представляет собой конвенционный орган и не является судебным органом Совета Европы, даже несмотря на то, что Совет Европы принимает участие в его формировании, финансировании, материально-техническом обеспечении. Он работает на постоянной основе.

²⁴³Протокол №16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf (дата обращения: 01.02.2017).

Европейский суд состоит из числа судей, соответствующего числу государств – членом Совет Европы, то есть от каждого из них в Суде представлен один судья. В настоящее время в Суде работают 47 судей. Они избираются Парламентской Ассамблеей Совета Европы большинством поданных за него голосов из списка, включающего трех кандидатов, представляемых государством-участником (статья 22 Конвенции).

До вступления в силу Протокола № 15 срок полномочия судей Европейского Суда истекает по достижении ими возраста 70 лет, а после вступления в силу Протокола № 15 по истечении девятилетнего срока полномочий. Согласно статье 21 Конвенции на протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с требованиями независимости, беспристрастности или с обязанностями, вытекающими из их постоянной деятельности.

Компетенция Европейского Суда распространяется на все вопросы, касающиеся толкования и применения Конвенции (статья 32 Конвенции), путем рассмотрения межгосударственных жалоб (статья 33 Конвенции), индивидуальных жалоб (статья 34 Конвенции) (с 1959 по 2016 г. включительно Европейским Судом по правам человека было рассмотрено 19 570 дел), рассмотрения вопроса о нарушении государством обязательства по исполнению постановления Европейского Суда (статья 46 Конвенции), дачи консультативных заключений Комитету Министров Совета Европы (статья 47 Конвенции).

Когда жалоба поступила в Европейский Суд, фильтрационная секция, состоящая из юристов Секретариата Европейского Суда, проводит первичный анализ жалоб на предмет приемлемости. Судья единолично вправе объявить неприемлемой жалобу, то есть не соответствующей *критериям приемлемости*, предусмотренным статьями 34–35 Конвенции, или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению

Судом дел, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Решение судьи является окончательным и не подлежит обжалованию. В случае если судья не объявляет жалобу неприемлемой или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, жалоба направляется в комитет или Палату для дополнительного изучения (статья 27 Конвенции). До коммуникации жалобы властям, т.е. до сообщения государству о поступившей жалобе, жалоба может быть рассмотрена на предмет приемлемости также комитетом из трех судей, палатой из семи (пяти) судей, а также Большой Палатой в случае уступки юрисдикции палатой или обращения сторон с просьбой о пересмотре дела в Большой Палате.

Комитеты из трех судей вправе единогласным решением объявить жалобу неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы.

В случае принятия единоличным судьей или комитетом из трех судей решения о неприемлемости жалобы или исключении ее из списка дел заявитель или его представитель получает только и исключительно уведомление о принятом решении в виде *письма* из Секретариата Европейского Суда. Основания для принятия именно такого решения не указываются в письме. С 2017 г. ЕСПЧ планирует включать в такие письма стандартные основания (пояснения) принятия решения о неприемлемости, уточняя, какие именно критерии приемлемости не были соблюдены заявителями.

ЕСПЧ может рассмотреть жалобу на предмет ее приемлемости в составе палаты из семи (пяти) судей с вынесением решения о ее полной неприемлемости, не коммуницируя жалобу властям государства-ответчика. Данные решения судьи единолично, комитета из трех судей и палаты из семи судей являются окончательными, то есть не могут быть обжалованы и пересмотрены, так как Конвенция не предусматривает такой возможности. Решения вступают в силу в день принятия.

В срочных случаях, когда жизнь заявителя подвергается опасности или имеется существенный риск жестокого обращения (пыток) с ним, Суд может применить предварительные меры, предусмотренные правилом 39 Регламента Суда (Маматкулов и Аскарлов против Турции, постановление от 4 февраля 2005 г.²⁴⁴, Палади против Молдовы, постановление от 10 марта 2003 г.²⁴⁵).

Если не имеется очевидных оснований для признания жалобы неприемлемой, начинается этап коммуникации жалобы властям государства-ответчика. Это означает, что ЕСПЧ уведомляет о поступившей жалобе государство-ответчика. По делам в отношении России сообщение о поступившей жалобе направляется Уполномоченному Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека. Коммуникация с властями государств вот уже несколько лет проходит в электронном виде через специально для этого созданный портал ЕСПЧ. Такое же общение ведется с некоторыми наиболее активными общественными организациями, представляющими заявителей в ЕСПЧ. Практику планируется расширять в 2017 г. Наряду с уведомлением о поданной жалобе государству-ответчику предлагается представить свои письменные замечания (меморандум), в том числе по вопросам, касающимся приемлемости жалобы. ЕСПЧ письмом уведомляет заявителя о коммуницировании жалобы властям государства-ответчика. ЕСПЧ также направляет обеим сторонам документ, который называется «Изложение фактов», и содержит изложение фактов дела, основанное на представленных заявителем материалах, формулирование существа жалобы на английском или французском языках, как это представляется

²⁴⁴ Маматкулов и Аскарлов против Турции, постановление от 04 февраля 2005 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68183> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁴⁵ Палади против Молдовы, постановление от 10 марта 2003 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91702> (дата обращения: 01.02.2017).

Европейскому Суду, а также ставит перед сторонами интересующие ЕСПЧ вопросы. Сторона-заявитель до получения письма по почте может узнать о появлении документа «Изложение фактов» в базе данных HUDOC на сайте ЕСПЧ.

Правило 40 Регламента Европейского Суда²⁴⁶ предусматривает возможность досрочного уведомления властей государства-ответчика о поданной против него жалобе и ее предмете, т.е. уведомлении о ней без формулирования вопросов сторонам. Подобное уведомление делается крайне редко и требует принятия соответствующего решения Председателем соответствующей Палаты Европейского Суда. Заявителя или его представителя уведомляют о принятии такого решения.

После получения письменного отзыва (Меморандума) государства-ответчика Европейский Суд предлагает заявителю представить ответные замечания, рассмотреть возможность заключения мирового соглашения, а также требования о справедливой компенсации.

Комитет из трех судей Европейского Суда на основе изучения представленных сторонами письменных отзывов (меморандумов) вправе объявить жалобу приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом утвердившегося прецедентного права Суда. Решения комитетов из трех судей являются окончательными (статья 28 Конвенции).

В случае рассмотрения дела Палатой из семи (пяти) судей может быть вынесено отдельное решение о полной или частичной приемлемости жалобы (статья 29 Конвенции). Данное решение является окончательным. Палата вправе рассмотреть жалобу одновременно на предмет приемлемости и по существу с вынесением единого постановления.

²⁴⁶ Регламент Европейского Суда по правам человека. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_RUS.pdf (дата обращения: 01.02.2017).

Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого (статья 30 Конвенции). После вступления в силу Протокола № 15 уступка юрисдикции будет возможна без согласия сторон (ст. 3 Протокола).

В случае вынесения Палатой Европейского Суда постановления в течение трех месяцев со дня его оглашения стороны разбирательства могут просить о передаче дела в Большую Палату, если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений Конвенции и (или) Протоколов к ней, либо иной серьезный вопрос общего характера.

В соответствии со статьей 44 Конвенции постановление вступает в законную силу в следующих случаях:

- стороны прямо заявляют, что они не будут просить о передаче дела в Большую Палату, или
- по истечении трех месяцев с даты оглашения постановления ни от одной из сторон разбирательства не поступило обращения о передаче дела в Большую Палату, или
- Коллегия Большой Палаты отклоняет обращение о передаче дела на рассмотрение Большой Палаты.

Исходя из вышеизложенного, Европейский Суд в составе Большой Палаты может рассмотреть индивидуальные или межгосударственные жалобы, когда какая-либо из Палат уступила юрисдикцию или когда дело направлено ей с целью повторного рассмотрения дела в случае подачи прошения стороной/сторонами, когда пять судей приняли решение о принятии дела на рассмотрение Большой палатой.

Для признания жалобы приемлемой (частично приемлемой) либо неприемлемой Европейский Суд проверяет ее

соответствие критериям процессуальной правоспособности и приемлемости, предусмотренным в статьях 34 и 35 Конвенции.

Статья 34 **Индивидуальные жалобы**

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Статья 35 **Условия приемлемости**

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она:

а) является анонимной; или

б) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.

3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии с положениями статьи 34, если он сочтет, что:

а) эта жалоба является несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или является злоупотреблением правом подачи индивидуальной жалобы; или

б) заявитель не понес значительный ущерб, если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу и при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении никакого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства.

1. В соответствии со статьей 34 Конвенции Суд вправе принимать жалобы от частных лиц, неправительственных организаций, компаний, фондов, профсоюзов, политических партий, религиозных организаций.

Жертва нарушения может быть прямой, косвенной и потенциальной. Заявитель является прямой жертвой, если нарушение затронуло непосредственно его права или свободы. Косвенная жертва – это родственник или близкий человек прямой жертвы. Жалоба косвенной жертвы принимается тогда, когда прямая жертва не может самостоятельно направить свою жалобу в Европейский Суд, например, если нарушение права на жизнь повлекло смерть человека (Ранцев против Кипра и России, постановление от 7 января 2010 г.²⁴⁷). Статья 34 Конвенции позволяет признавать потенциальной жертвой лицо, которое автоматически может понести ущерб в силу одного только существования закона или подзаконно-

²⁴⁷ Постановление по делу «Ранцев против Кипра и России» от 07 января 2010 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96549> (дата обращения: 01.02.2017).

го акта, даже если к нему не была применена какая-либо конкретная мера (Норрис против Ирландии, постановление от 26 октября 1988 г.²⁴⁸).

2. Европейский Суд принимает жалобы к рассмотрению после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты. Такие средства должны быть эффективными, реальными и доступными заявителю. По отношению к судебной системе Российской Федерации Суд считает достаточным прохождение уголовного дела в двух инстанциях: в случае рассмотрения уголовного дела в районном суде апелляционная жалоба на приговор пересматривалась в областном (краевом) суде или Верховном суде республики в составе РФ; в случае рассмотрения дела в областном (краевом) суде или Верховном суде республики, апелляционная жалоба рассматривалась Верховным судом РФ, выступающим в данном случае апелляционной инстанцией. По гражданским делам с 2015 г. с целью исчерпания внутренних средств правовой защиты необходимо пройти первую, апелляционную и две кассационные инстанции (в судах уровня субъекта РФ и в Верховном Суде) (Абрамян и Якубовские против России, постановление от 12 мая 2015 г.²⁴⁹). Подробнее об исчерпании внутренних средств правовой защиты изложено ниже.

3. Европейский Суд принимает жалобы к рассмотрению только в течение шести месяцев после вынесения внутригосударственными судами окончательного решения по делу. В случае если у заявителя не имеется эффективных средств правовой защиты, шестимесячный срок начинает течь с момента нарушения права или с момента, когда заявитель узнал

²⁴⁸ Постановление по делу «Норрис против Ирландии», постановление от 26 октября 1988 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57547> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁴⁹ Постановление по делу «Абрамян и Якубовские против России» от 12 мая 2015 г. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-155161"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 01.02.2017).

о факте нарушения. Правило о шестимесячном сроке не применяется, когда заявитель находится в ситуации длящегося нарушения его прав, гарантированных Конвенцией (Хокканен против Финляндии, решение от 23 сентября 1994 г.²⁵⁰), и отсутствуют средства правовой защиты от подобного нарушения (Эдвардс и другие против Соединенного Королевства, решение от 7 июня 2001 г.²⁵¹). Шестимесячный срок устанавливается с целью правовой определенности и не восстанавливается в случае пропуска его заявителем.

Следующие критерии приемлемости касаются, прежде всего, соответствия компетенций Европейского Суда *ratione temporis*, *ratione loci*, *ratione personae* и *ratione materiae*.

4. Европейский Суд рассматривает жалобы, касающиеся событий, имевших место после вступления Конвенции в силу в отношении государств, против которых они поданы. Несовместимыми *ratione temporis* положениями Конвенции признаются жалобы на события, произошедшие до вступления в силу Конвенции. Однако Суд может принять во внимание факты, имевшие место до вступления Конвенции в силу, если их воздействие имело длительный характер и негативно повлияло на реализацию прав, гарантированных Конвенцией (Альмейда Гарретт и другие против Португалии, постановление от 11 января 2000 г.²⁵²)

5. Сфера территориального применения Конвенции указана в статье 1 Конвенции: «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдик-

²⁵⁰ Постановление по делу «Хокканен против Финляндии» от 23 сентября 1994 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57911> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁵¹ Постановление по делу «Эдвардс и другие против Соединенного Королевства» от 07 июня 2001 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67464> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁵² Постановление по делу «Альмейда Гарретт и другие против Португалии» от 11 января 2000 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58417> (дата обращения: 01.02.2017).

цией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции». Соответственно, Суд признает жалобы неприемлемыми *ratione loci*, если предполагаемое нарушение Конвенции произошло вне юрисдикции государства-ответчика. При этом юрисдикция государства не ограничена государственной территорией, она распространяется на всех лиц и имущество, на которых в той или иной мере фактически распространяется его власть (Кипр против Турции, постановление от 10 мая 2001 г.²⁵³).

6. Если жалоба подана против государства, не являющегося участником Конвенции, либо подана против частного лица или организации, она признается неприемлемой *ratione personae*. Однако государство может быть признано ответственным за нарушения прав заявителя, допущенные частными лицами, если государство не приняло соответствующих мер для защиты частного лица от действий других лиц (А. против Соединенного Королевства, решение от 23 сентября 1998 г.²⁵⁴).

7. Суд компетентен рассматривать жалобы на нарушения прав, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней. В противном случае жалобы признаются неприемлемыми *ratione materiae* (Ботта против Италии, решение от 24 февраля 1998 г.²⁵⁵).

8. Часть 2 статьи 35 Конвенции предусматривает другие условия приемлемости, которые касаются только индивидуальных жалоб:

– жалоба не должна быть анонимной;

²⁵³ Постановление по делу «Кипр против Турции» от 10 мая 2001 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144151> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁵⁴ Постановление по делу «А. против Соединенного Королевства» от 23 сентября 1998 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60822> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁵⁵ Постановление по делу «Ботта против Италии» от 24 февраля 1998 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58140> (дата обращения: 01.02.2017).

– жалоба не должна быть по существу аналогичной другой жалобе, уже рассмотренной Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства (X против Соединенного Королевства, решение от 10 июля 1981 г.²⁵⁶).

Важно соблюдать все требования при заполнении формуляра жалобы. Например, отсутствие отметки в формуляре в ячейке против кого подается жалоба или неуказание пола заявителя может привести к признанию жалобы неприемлемой;

9. В соответствии с частью 3 статьи 35 Конвенции жалоба признается явно необоснованной и, соответственно, неприемлемой, в случае если отсутствуют документы, подтверждающие обжалуемые факты или жалоба не раскрывает оснований нарушения Конвенции.

10. Часть 3 статьи 35 Конвенции также предусматривает право Суда признать жалобу неприемлемой в связи со злоупотреблением правом подачи жалобы, если жалоба написана в оскорбительном тоне; если заявитель намеренно скрывает существенную информацию или фальсифицирует документы.

11. Согласно Протоколу 14 к Конвенции, вступившему в силу в 2010 г., в статью 35 Конвенции включен новый критерий приемлемости – критерий значительного ущерба. На основании данного критерия Суд может признать жалобу неприемлемой, если посчитает, что заявитель не понес существенного ущерба, и если соблюдение прав человека не требует исследования существа жалобы, и при условии, что на этом основании, если оно не было должным образом рассмотрено национальным судом (Королев против России, постановление от 1 июля 2010 г.²⁵⁷).

²⁵⁶ Постановление по делу «X против Соединенного Королевства» от 10 июля 1981 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57602> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁵⁷ Постановление по делу «Королев против России» от 01 июля 2010 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99843> (дата обращения: 01.02.2017).

Исходя из обязательств, предусмотренных статьей 1 Конвенции, Европейский Суд принимает постановление о наличии или отсутствии нарушения Конвенции в действиях государства. Постановление включает в себя вводную часть, две основные части (фактическую и правовую) и заканчивается резолютивной частью.

В тексте Конвенции и резолютивной части постановлений Суда нет указаний на те меры, которые должно предпринять государство для устранения нарушений (за исключением пилотных постановлений, например, Ананьев и другие против России, пилотное постановление от 10 января 2012 г.²⁵⁸ Суд не вправе признавать недействительными положения внутреннего законодательства, требовать такой отмены или осуществления определенных мер органами исполнительной власти, также не вправе отменять по жалобе заявителя приговор или решение, вынесенное национальным судом. Конвенция является международно-правовым договором суверенных государств и не предусматривает наделение Суда подобными полномочиями.

В постановлении по делу «Ятридис против Греции» Суд отметил, что «свобода действий в отношении образа исполнения постановления отражает свободу выбора, связанного первостепенным обязательством Договаривающихся Государств обеспечивать определенные в Конвенции права и свободы (статья 1)»²⁵⁹. При этом Суд заявил, что «национальные системы сами определяют способы устранения нарушений положений» Конвенции, а он, в свою очередь, осуществляет на основании принципа субсидиарности контрольную функцию за выполнением государствами статьи 1 Конвенции.

²⁵⁸ Пилотное постановление по делу «Ананьев и другие против России» от 10 января 2012 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108465> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁵⁹ Постановление по делу «Ятридис против Греции» от 19 октября 2000 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58227> (дата обращения: 01.02.2017).

Однако анализ постановлений Европейского Суда за последние годы показывает, что есть тенденция отклонения ЕСПЧ от традиционного подхода к вынесению постановлений. Европейский Суд уже неоднократно рекомендовал государствам принять определенные меры, необходимые для устранения нарушения. Например, в постановлении по делу «Гергулу против Германии»²⁶⁰, в котором было признано нарушение статьи 8 Конвенции в связи с отказом заявителю в доступе и праве опеки над сыном, ЕСПЧ указал, что государству необходимо «предоставить заявителю по крайней мере возможность видеться со своим ребенком». В постановлении по делу «Скоццари и Джунта против Италии»²⁶¹ Европейский Суд заявил, что соответствующие власти, в данном случае ювенальный суд, обязаны постоянно проявлять бдительность, в первую очередь в отношении действий социальных служб, с целью обеспечить, чтобы эти последние не нарушали решений властей.

В постановлении по делу «Фаимблат против Румынии»²⁶² Европейский Суд в решении указал на то, что Румыния обязана принять меры общего характера в целях устранения системных недостатков в законодательстве о реституции земель.

Но строгих критериев указания в постановлениях ЕСПЧ конкретных общих мер не существует. Так, в постановлении по делу «Михайлова против России»²⁶³ ЕСПЧ не пошел на

²⁶⁰ Постановление по делу «Гергулу против Германии» от 26 мая 2004 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61646> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁶¹ Постановление по делу «Скоццари и Джунта против Италии» от 15 декабря 2005 г. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-71699\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (дата обращения: 01.02.2017).

²⁶² Постановление по делу «Фаимблат против Румынии» (FAIMBLAT c. ROUMANIE, requête no 23066/02). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90527> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁶³ Постановление по делу «Михайлова против России» от 19 ноября 2015 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158708> (дата обращения: 01.02.2017).

указание конкретных общих мер. Из семи судей Палаты двое, в том числе судья, избранный от России, написали особое мнение, согласившись с выводами о нарушениях Конвенции, но высказавшись относительно мотивировки и нежелания указывать общие меры:

«Но мотивировка большинства не является совершенно убедительной. Еще хуже то, что большинство судей не рассматривали более широкую картину систематического уклонения правовой системы Российской Федерации от решения проблемы, поднятой заявительницей в настоящем деле. Данное дело давало отличную возможность Европейскому Суду предоставить весьма необходимое руководство властям Российской Федерации относительно мер общего характера, которые должны быть приняты для предотвращения аналогичных ситуаций, принимая во внимание недостаточные усилия, предпринятые Конституционным Судом Российской Федерации для устранения этого системного недостатка»²⁶⁴.

После признания Европейским Судом нарушения Конвенции государство-ответчик в соответствии с частью 1 статьи 46 Конвенции обязано:

– выплатить денежную компенсацию (справедливая компенсация);

– «положить конец нарушению и устранить его последствия с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, существовавшей до нарушения» (меры индивидуального характера);

– принять «действенные меры для предотвращения новых нарушений Конвенции, подобных нарушениям, выявленным постановлениями Суда» (меры общего характера).

Цель денежной компенсации заключается в возмещении ущерба лишь за те последствия нарушения, которые уже ни-

²⁶⁴ Совпадающее особое мнение судьи Паулу Пинту Де Альбукерке, к которому присоединился судья Дмитрий Дедов, пункт 1 // Бюллетень ЕСПЧ, № 3 [165] 2016. С. 80.

как не могут быть устранены. Резолютивная часть постановления Европейского Суда, содержащая указание на выплату суммы справедливой компенсации, сама по себе является обязательной для национального правопорядка: в отличие от исполнения решений иностранных судов, для исполнения постановления Европейского Суда исполнительный лист не требуется.

Обычно выплата государством справедливой компенсации не вызывает трудностей. Хотя в истории Конвенции есть исключения из благополучной практики выплаты государствами-ответчиками денежной компенсации: по делу «Нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и Стратис Андриадис против Греции»²⁶⁵ и делу «Лоизидоу против Турции»²⁶⁶ государства выплатили компенсацию заявителям только через полтора года и пять лет соответственно после вынесения решений. 31 июля 2014 г. Европейским Судом было вынесено постановление по делу «ОАО “Нефтяная компания “Юкос” против Российской Федерации»²⁶⁷, однако государство-ответчик не выплатило заявителю справедливую компенсацию в размере 2 166 404 634 евро и выплачивать не будет на основании постановления Конституционного Суда от 19 января 2017 г. № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу “ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России” в связи с запросом

²⁶⁵ Постановление по делу «Нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и Стратис Андриадис против Греции» от 04 декабря 1994 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57913> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁶⁶ Постановление по делу «Лоизидоу против Греции» от 26 октября 2010 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101433> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁶⁷ Постановление по делу «ОАО “Нефтяная компания “Юкос” против Российской Федерации» от 31 июля 2014 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106308> (дата обращения: 01.02.2017).

Министерства юстиции Российской Федерации»²⁶⁸. Выплата справедливой компенсации не заменяет собой юридических обязательств государства принять меры для того, чтобы положить конец нарушению и устранить его последствия.

Меры индивидуального характера преследуют цель прекращения нарушений, продолжающихся во времени, и устранения последствий нарушений, совершенных в прошлом, для восстановления, насколько это возможно, ситуации заявителя, которая имела место до нарушения Конвенции (*restitutio in integrum*).

Наиболее распространенными видами мер индивидуального характера являются повторное судебное разбирательство и пересмотр дел национальными судами. Например, в случае запрета на публикацию информации в нарушение статьи 10 Конвенции и вынесения приговора в отношении заявителя исполнение постановления предполагает, кроме выплаты денежной компенсации, отмену приговора или снятие судимости. Вследствие издания распоряжения о высылке иностранного гражданина с территории государства-ответчика в нарушение статей 3 и 8 Конвенции исполнение постановления Суда требует принятия срочных мер, направленных на обеспечение возвращения заявителя в выславшую его страну и/или отмену решения о высылке.

В настоящее время большинство государств-членов предусматривают во внутреннем законодательстве юридические основания для пересмотра судебных решений в случае констатации Европейским Судом нарушения Конвенции (такие нормы разработаны, например, в Австрии, Бельгии, Дании,

²⁶⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу “ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision258613.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

Испании, Словакии и др.). Вынесение постановления Европейским Судом по делам против России может быть основанием для возобновления производства по этому делу ввиду новых обстоятельств в соответствии со статьей 311 АПК РФ, статьей 392 ГПК РФ и статьей 413 УПК РФ. Однако такое правило не действует в порядке конституционного судопроизводства.

В России сложилась ситуация, когда Конституционный Суд имеет юрисдикцию рассмотреть вопрос о возможности исполнения постановления ЕСПЧ по заявлению, например, Министерства юстиции, заместитель министра которого представляет Россию в ЕСПЧ по данному делу, но не обладает юрисдикцией рассматривать вопрос об исполнении постановления ЕСПЧ по жалобе заявителя по делу в ЕСПЧ.

В постановлении от 14 июля 2015 г. N 21-П²⁶⁹ Конституционный Суд указал:

«...государственные органы... – придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ... – правомочны обратиться в Конституционный Суд для решения вопроса о возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение

²⁶⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П г. Санкт-Петербург «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» Конституционный Суд. URL: <http://base.garant.ru/71133584/> (дата обращения: 01.02.2017).

выполнения данной Конвенции». В последующем данная правовая позиция была закреплена в Федеральном Конституционном Законе «О внесении изменений в Федеральный Конституционный Закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”», 14 декабря 2015 г., № 7-ФКЗ²⁷⁰.

Например, на жалобу гражданина об исполнении постановления ЕСПЧ, принятого в его пользу Конституционный Суд ответил:

«...А.А. Хорошенко, по сути, ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос об исполнении решения ЕСПЧ, вынесенного 30 июня 2015 года по его делу в его пользу. ...Осуществление такого пересмотра не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации»²⁷¹.

Мерами общего характера являются меры, принимаемые государством с целью предупреждения в будущем новых нарушений Конвенции, подобных тем, которые были выявлены в постановлениях Суда. Прецедентная практика Европейского Суда вносит большой вклад в гармонизацию национальных законодательств, поощряет парламентариев к ревизии законопроектов на соответствие Конвенции.

С целью сокращения сроков судебного разбирательства была существенно реформирована система судопроизводства в Испании, Португалии и Италии, а в странах Северной Европы преобразованиям подвергалось административное про-

²⁷⁰ Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный Конституционный Закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”», 14 декабря 2015 г., № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 21.12.2015. № 51 (часть I), ст. 7229.

²⁷¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2016 года № 2246-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом “б” части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации». URL: <http://sutyajnik.ru/documents/5016.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

изводство. Недавний пример из России – 15 ноября 2016 г. Конституционный Суд в постановлении № 24-П признал «положения пункта “б” части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 УИК Российской Федерации – в той мере, в какой они исключают возможность предоставления длительных свиданий лицам, осужденным к пожизненному лишению свободы, в течение первых 10 лет отбывания наказания, – не соответствующими статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 23 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции в ее интерпретации Европейским Судом»²⁷².

Влияние ЕСПЧ значительно. Для принятия постановления от 15 ноября 2016 г. Конституционному Суду потребовалось кардинально изменить свою правовую позицию десятилетней давности. В 2004–2005 гг. Конституционный Суд минимум трижды рассматривал аналогичные жалобы и принимал решение о конституционности положений УИК²⁷³. Только после постановления Большой Палаты ЕСПЧ по делу «Хорошенко против России» от 30 июня 2015 г.²⁷⁴ уже другим заявителям удалось добиться иного вывода, пройдя все

²⁷² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2016 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта “б” части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вологодского областного суда и жалобой граждан Н.В. Королева и В.В. Королевой». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision252274.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁷³ Определение Конституционного Суда от 21 декабря 2004 года № 466-О по жалобе Герасимова Андрея Валентиновича; Определение Конституционного Суда от 9 июня 2005 года № 248-О по жалобе Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны; Определение Конституционного Суда от 24 мая 2005 года № 257-О по жалобе Хорошенко Андрея Анатольевича. URL: <http://sutyajnik.ru/documents> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁷⁴ Постановление по делу «Хорошенко против России» от 30 июня 2015 года. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156006> (дата обращения: 01.02.2017).

судебные инстанции от районного суда до Верховного Суда и Конституционного Суда России.

Чаще всего постановления Европейского Суда приводят к повышению процессуальных гарантий граждан, особенно в сфере уголовного права и правил тюремного заключения. Реформируется также и законодательство, предусматривающее права и гарантии душевнобольных, внебрачных детей и др.

Перевод и публикация постановлений Европейского Суда в широко распространяемых юридических изданиях или центральных печатных изданиях и рассылка постановлений в соответствующие органы власти или учреждения может иногда быть достаточной для их исполнения, так как обычно органы власти автоматически принимают во внимание опубликованное решение и, соответственно, предотвращают подобные нарушения в своей практике. В качестве примеров можно привести Соединенное Королевство: в нем постановления Европейского Суда публикуются в Отчетах по нарушениям прав человека, а по ним составляется общий отчет, который, в свою очередь, обсуждается в Парламенте. В России парламентского механизма не существует. В России практика ЕСПЧ публикуется в нескольких периодических изданиях, в том числе Бюллетень Европейского Суда по правам человека (издается с 2002 г.), Российская Хроника Европейского Суда (издается с 2002 г.), Прецеденты Европейского Суда по правам человека (издается с 2014 г.), Права человека: практика Европейского Суда по правам человека (издается с 2006 г.).

В своих решениях Европейский Суд неоднократно указывал на необходимость строгого исполнения судебного решения. В частности, в деле «Хорнсби против Греции»²⁷⁵ Европейский Суд отметил, что право на справедливое судебное разбирательство, гарантированное статьей 6, стало бы «иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла,

²⁷⁵ Постановление по делу «Хорнсби против Греции» от 19 марта 1997 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58020> (дата обращения: 01.02.2017).

чтобы окончательное, обязательное судебное решение осталось недействующим в ущерб интересам одной из сторон». По мнению Суда, «исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть “судебного разбирательства” в смысле статьи 6». Суд счел, что «право на исполнение исходит из принципа верховенства права». Данный вывод также касается и исполнения решений международных судов, в том числе Европейского Суда.

Проблемы с исполнением постановлений Европейского Суда государствами-ответчиками возникают нередко. Российская Федерация не является исключением. В частности, Россия не исполняет решения ЕСПЧ, например, в отношении принятия индивидуальных мер в части, например, проведения расследований фактов исчезновения людей, фактов пыток в полиции и др. Россия не исполнила постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» (постановление от 04 июля 2013 г.)²⁷⁶ и по делу «ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России» (постановление от 31 июля 2014 г.)²⁷⁷ на основании постановления Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П²⁷⁸ и постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2017 г. № 1-П²⁷⁹.

²⁷⁶ Постановление по делу «Анчугов и Гладков против России» от 04 июля 2013 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁷⁷ Постановление по делу «ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России» от 31 июля 2014 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145730> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁷⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision230222.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁷⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии

В данных постановлениях Конституционный Суд РФ ссылается на свое же постановление от 14 июля 2015 г. № 21-П, которое позволяет не исполнять постановления ЕСПЧ в случае противоречия положениям Конституции РФ.

Как было указано выше, в случае неисполнения постановления Европейского Суда Комитет Министров вправе обратиться в Европейский Суд с целью признания нарушения Конвенции в связи с неисполнением постановления ЕСПЧ.

В соответствии с Уставом Комитет Министров может поставить вопрос о дальнейшем пребывании государства в Совете Европы. Статья 8 устанавливает: «право на представительство любого члена Совета Европы, грубо нарушающего положения статьи 3, может быть приостановлено, и Комитет Министров может предложить ему выйти из состава Совета на условиях, предусмотренных в статье 7. Если такой член Совета Европы не выполняет это предложение, то Комитет Министров может принять решение о том, что член, о котором идет речь, перестает состоять в Совете с даты, которую определяет сам Комитет». Постоянное неисполнение постановлений может быть истолковано как серьезное нарушение «принципа верховенства права и принципа, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами» в значении статьи 3 Устава.

Признание юрисдикции Европейского Суда, обязательного характера его постановлений, равно как и контроль Европейского Суда за исполнением государствами – участниками своих обязательств, лежит в основе всего механизма Конвенции и заключают в себе главное отличие этого договора от других международно-правовых актов.

с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу “ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision258613.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

Важно подробнее остановиться на таком критерии приемлемости обращения в ЕСПЧ, как «исчерпание национальных средств защиты». Данный принцип является больше, чем просто критерием приемлемости, это принцип субсидиарности, закрепленный в преамбуле Конвенции. Проходя российские судебные инстанции, заявители обязаны обращать внимание судей на принятое Россией международное обязательство применять на национальном уровне все гарантии прав человека, закрепленные в положениях Конвенции, как они понимаются в практике ЕСПЧ. Не обратили внимание судей, но построили аргумент на основании Конвенции – значит, не исчерпали все внутренние средства защиты. Вместе с тем государственные органы и судьи обязаны применять Конвенцию. Ценность Конвенции и ЕСПЧ не в защите на уровне европейских судей, а на национальном уровне. В этом смысле Европейская система защиты прав человека охватывает все национальные правовые системы, в том числе российскую.

Цель Совета Европы и ЕСПЧ – «принести права человека домой», то есть в национальные правовые системы. Она выражена в статье 1 Конвенции по правам человека: «Высокие Договаривающиеся Государства обеспечивают каждому находящемуся под их юрисдикцией права и свободы, определенные в разделе 1 Конвенции».

Права, закрепленные в Конвенции, защищаются в первую очередь в России – российскими судьями, судьями ЕСПЧ – лишь в крайнем случае. Так в идеале должна работать Европейская система защиты прав человека. Судьи ЕСПЧ не обладают монополией на применение Конвенции, лишь монополией на толкование Конвенции. Когда Россия ратифицировала Конвенцию в 1998 г., в законе о ратификации записали, что Россия признает юрисдикцию ЕСПЧ в части толкования Конвенции. Однако после ратификации многие приняли ратификацию как право обращаться в ЕСПЧ, а не как возможность обращения в российские суды с помощью гарантий Конвенции. И, конечно же, никто не ожидал,

что постановления ЕСПЧ будут обладать высоким уровнем обязательности на национальном уровне.

Конвенции не придавали особого статуса на практике. Например, еще в 2004 г. Председатель Свердловского областного суда Иван Овчарук не проводил различия между Конвенцией и российским законодательством: «Каких-то особых семинаров-тренингов по применению Конвенции не проводим. Какая нужна тренировка, чтобы не отказать в правосудии или осуществить его в разумные сроки? Необходимо соблюдать национальное законодательство²⁸⁰» – так глава высшего суда субъекта Российской Федерации отвечал на вопросы аудитории пресс-конференции о необходимости тренингов для судей по Конвенции.

Как же выглядит российский национальный статус Конвенции и практики ЕСПЧ?

Главное правило обращения с Конвенцией состоит в том, что правильное понимание Конвенции заключается, в первую очередь, в применении Конвенции в российских судах, а не в ЕСПЧ. Применить Конвенцию значит накладывать факты на нормы Конвенции, как их понимают непосредственно судьи ЕСПЧ в постановлениях.

Почему необходимо обращаться к практике ЕСПЧ? Для ответа на этот вопрос нужно понимать значение выражения «Конвенция – живой организм». В одном из выступлений судья ЕСПЧ Зупанчич отметил: «при решении вопроса, относится ли дело к компетенции ЕСПЧ, судьи Европейского Суда главным образом обращаются не к тексту Конвенции, а к прецедентному праву Европейского Суда»²⁸¹. Невозможно выяснить, что имеется в виду под тем или иным словом текста Конвенции без обращения к практике Европейского Суда. Это объясняется автономным значением каждого слова

²⁸⁰ «Судьи Должны Знать Все», Онлайн Пресс-Конференция, Август 2004 г. URL: <http://sutyajnik.ru/documents> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁸¹ Ferdinand Melin-Soucramanien (ed.) // *L'Interpretation Constitutionnelle*. Paris: Dalloz, 2005, p. 87, 140, 245.

Конвенции. Например, статья 6 Конвенции о праве на справедливое судебное разбирательство нигде не содержит гарантии обращения в суд или исполнения окончательного судебного решения, как и многие другие гарантии. Все эти составляющие права на справедливый суд были выведены ЕСПЧ при вынесении конкретных постановлений.

О правилах толкования Конвенции говорят и Рекомендации Комитета Министров Совета Европы:

«Необходимое условие эффективной защиты прав человека в Европе с помощью Конвенции состоит в том, что государства применяют Конвенцию в своих правовых системах как она понимается в практике Европейского Суда» (п. 3 Рекомендации Комитета Министров Rec (2004)5)²⁸².

Венская конвенция о применении международных договоров в пункте «b» ч. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров говорится, что «при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора...»²⁸³. То есть применять Конвенцию значит делать это так, как это делает единственный международный орган, специально созданный для применения и толкования конкретного международного договора. В случае с Конвенцией – это ЕСПЧ.

Статус Конвенции в российском законодательстве раскрыт в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ст. 5 ФЗ «О международных договорах»²⁸⁴ – «...международные договоры Рос-

²⁸² Рекомендация № Rec (2004) 5 Комитета Министров Совета Европы «О проверке соответствия законопроектов, действующего законодательства и административной практики стандартам, установленным в Европейской конвенции по правам человека» (принята 12.05.2004 на 114-м заседании представителей министров). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=52165#0> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁸³ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986 г. № 37, ст. 772.

²⁸⁴ Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29, ст. 2757.

сийской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Конвенция имеет приоритет над федеральным законом. Исходя из постановления Конституционного Суда от 14 июля 2015 г. № 21-П Конвенция не имеет приоритета над Конституцией России.

Статья 3 Федерального Конституционного закона «О судебной системе»: «Российские суды обязаны применять международные договоры России»²⁸⁵. Статья 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции»: «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает в силу самого факта и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней».

Конституционный суд о применении Конвенции пошел несколько дальше, чем Конституция и законодательство, и в то же время ограничил статус Конвенции. В Постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П Конституционный Суд отметил: «Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и обязалась привести правоприменительную, в том числе судебную, практику в полное соответствие с обязательствами Российской Федерации, вытекающими из участия в Конвенции и Протоколах к ней»²⁸⁶. В Постановлении от 5 февраля 2007 г. указано: «...как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения

²⁸⁵ Федеральный конституционный закон «О судебной системе» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 06.01.1997. № 1, ст. 1.

²⁸⁶ Постановление Конституционного суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30415.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

Европейского Суда по правам человека... являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права»²⁸⁷. Исходя из практики Конституционного Суда имелись в виду постановления ЕСПЧ не только против России, но и других Высоких Договаривающихся Сторон. Таким образом впервые Конституционный Суд признал официальный статус постановлений ЕСПЧ как источника права в России.

При этом в постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П Конституционный Суд признал за судами и государственными органами правомочие обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для решения вопроса о возможности неисполнения постановления Европейского Суда. За собой же Конституционный суд истолковал новое полномочие решать вопрос о противоречии норм Конвенции нормам Конституции и возможности неисполнения конкретного постановления ЕСПЧ.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в специальных постановлениях дважды подробно обращался к разъяснению статуса Конвенции: в Постановлении «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» № 5 от 10 октября 2003 г.²⁸⁸

²⁸⁷ Постановление Конституционного суда РФ от 05 февраля 2007 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19704.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

²⁸⁸ Постановление Пленума Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» № 5

и Постановлении № 21 от 27 июня 2013 г. «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»²⁸⁹. Пленум Верховного Суда повторяет для нижестоящих судей конституционное указание применять Конвенцию, разъясняет, как это делать – с учетом постановлений ЕСПЧ и не только против России, а также указывает, что неправильное применение Конвенции может привести к отмене судебного решения.

Сказанное выше не гарантирует беспрепятственного применения положений Конвенции в судах России, а лишь дает сторонам процесса и их представителям право пользоваться всеми инструментами защиты и нападения, в том числе нормами Конвенции и правовыми позициями ЕСПЧ и только в случае неприменения Конвенции национальными судами обращаться в ЕСПЧ с соблюдением и других критериев приемлемости. Возможно, использование основанных на Конвенции аргументов обеспечит принятие справедливого решения в национальном суде. В большинстве же случаев использование гарантий Конвенции в национальных судах сделает обращение в ЕСПЧ стройным, более обоснованным и аргументированным.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. К какой системе защиты прав человека относится Совет Европы?
2. Какой международный договор в области прав человека лежит в основе Совета Европы?

от 10 октября 2003 г. URL: http://www.vsrfr.ru/vscourt_detale.php?id=1177 (дата обращения: 01.02.2017).

²⁸⁹ Постановление Пленума Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» № 21 от 27 июня 2013 г. // Российская газета. 05 июля 2013 г. № 6121 (145).

3. Имеют ли нормы Конвенции приоритет над нормами федерального закона, федерального конституционного закона, Конституции?

4. Что значит фраза «Конвенция – живой механизм»?

5. Какими полномочиями наделен Европейский Суд по правам человека?

6. Какие критерии приемлемости предусмотрены для подачи жалобы в Европейском Суде по правам человека?

7. Можно ли обращаться в ЕСПЧ после прохождения апелляции в гражданском судопроизводстве?

8. Являются ли обязательными постановления Европейского Суда по правам человека? Какие юридические последствия могут наступить при исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека?

9. Обязаны ли суды России применять правовые положения постановлений ЕСПЧ, принятых в отношении других государств?

10. Вправе ли гражданин ставить перед Конституционным Судом вопрос об исполнении постановления ЕСПЧ?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Путеводитель по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека. 2002–2016: науч.-аналитическое изд. / [науч. ред. и сост. Ю.Ю. Берестнев]. М.: Развитие правовых систем, 2016. 1288 с.

2. *Егорова О.А.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в судебной практике [Электронный ресурс]: [из «Электронной базы данных библиотеки «Гуманитарного университета»]. М.: Изд-во: «Проспект», 2014. 144 с.: 60x90/16. ISBN: 978-5-392-12262-2. URL: <http://82.193.155.219:8080/library/crt.asp?stgu>

3. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография / Карташкин В.А. [Электронный ресурс]: [из «Электронно-библиотечной системы «Знаниум»]. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 288 с.: 84x108 1/32 (Переплёт) ISBN 978-5-91768-004-0. URL: <http://znaniium.com/catalog.php?bookinfo=544282>

4. *Князькин С.* Жалоба в Европейский Суд по правам человека: новый формуляр и образец заполнения [Электронный ресурс]: [из «Элек-

тронной базы данных библиотеки «Гуманитарного университета»]. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 64 с.: 250x150x10 мм ISBN: 978-5-91768-492-5. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=553377>

5. *Лукашева Е.А.* Права человека: Учебник. 3-е изд. [Электронный ресурс]: [из «Электронно-библиотечной системы «Знаниум»]. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 512 с.: 60x90 1/16 (Переплёт 7БЦ) ISBN 978-5-91768-578-6, 500 экз. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=492335>

6. *Максуров А.А.* Защита права собственности в Европейском Суде по правам человека: монография [Электронный ресурс]: [из «Электронно-библиотечной системы «Знаниум»]. М.: ИНФРА-М, 2012. 275 с.: 60x88 1/16. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=515342>

7. *Оськина И.Ю.* Практический анализ основных решений Европейского Суда по правам человека (с учетом решений вынесенных по РФ): практ. пособие / И.Ю. Оськина, А.А. Лупу [Электронный ресурс]: [из «Электронно-библиотечной системы «Знаниум»]. М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2017. 96 с. ISBN: 978-5-9558-0529-0. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=752475>.

1. Официальный сайт Совета Европы (на русском языке). URL: <http://www.coe.int/ru/>

2. Официальный сайт Европейского Суда по правам человека (на английском языке) / URL: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c>

8. Порядок рассмотрения жалоб в Европейском Суде по правам человека // под ред. М.А. Рожкова, Д.В. Афанасьев, Ю.В. Тай. М.: Статут, 2013. 567 с. ISBN: 978-5-8354-0955-6

9. Практика Европейского Суда по правам человека по рассмотрению дел в отношении Российской Федерации: учебное пособие. Ч. 1: Европейская система защиты прав человека / Е.Е. Амплеева, В.В. Фирсов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 80 с.

10. Путеводитель по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека. 2002–2016: науч.-аналитическое изд. / [науч. ред. и сост. Ю.Ю. Берестнев]. М.: Развитие правовых систем, 2016. 1288 с.

11. *Роанья И.* Защита права на уважение частной и семейной жизни в рамках Европейской конвенции о защите прав человека: пособие по правам человека Совета Европы. Серия пособий Совета Европы. Воронеж: ООО Фирма «Элист», 2014. 196 с. ISBN 978-5-87172-062. [Электронный ресурс]: [из «Электронной базы данных библиотеки «Гуманитарного университета»]. URL: <http://82.193.155.219:8080/library/crt.asp?stgu>

12. *Сагдеева Л.В.* Право на защиту собственности в актах Европейского Суда по правам человека. М.: Статут, 2014. 320 с.: 60x84/16. ISBN:

978-5-8354-0972-3. [Электронный ресурс]: [из «Электронной базы данных библиотеки «Гуманитарного университета»]. URL: <http://82.193.155.219:8080/library/crt.asp?stgu>

13. *Самович Ю.В.* Право на обращение в Европейский Суд по правам человека: уч. пос. 3-е изд. [Электронный ресурс]: [из «Электронно-библиотечной системы «Знаниум»]. М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 163 с.: 60x90 1/16. (Высшее образование) (Переплёт) ISBN 978-5-369-01465-3, 200 экз. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=518853>

14. *Тарасова А.Е.* Значение Совета Европы для развития права и юридической практики государств-членов в сфере частных и публичных институтов на примере Российской Федерации. Преимущества и противоречия механизма правового взаимодействия Совета Европы и государств-членов: сборник статей по итогам международной конференции «20-летие присоединения России к Совету Европы. История и перспективы» в рамках VI Петербургского международного юридического форума / под общ. ред. канд. юрид. наук А.Е. Тарасовой [Электронный ресурс]: [из «Электронно-библиотечной системы «Знаниум»]. М.: ИНФРА-М, 2016. 297 с. ISBN: 978-5-16-012480-3. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=772431>

Глава 2

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Е.С. Алисиевич

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Института права и национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

Становление принципа уважения прав человека в праве Европейского Союза (далее ЕС) прошло долгий путь²⁹⁰. Европейские Сообщества создавались как сугубо экономические,

²⁹⁰ См. подробнее: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / под ред. Л.М. Энтина. 3-е изд., пересмотренное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 960 с.

поэтому первоначально в учредительных договорах, включая Парижский договор о создании ЕОУС 1951 г. и Римские договоры об учреждении Евратома и ЕЭС 1957 г., положения о правах человека отсутствовали.

Постепенно пробелы учредительных договоров начал восполнять Суд ЕС. В 1969 г. в связи с делом 29/69 «*Erich Stauder c. Ville d'Ulm-Sozialamt*» Суд ЕС впервые заявил, что будет защищать основные права человека, как они вытекают из общих принципов Сообщества. В решении по делу 11/70 «*International Handelsgesellschaft c. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide*», 1970 г. Суд ЕС отметил, что уважение прав человека является неотъемлемой частью общих принципов права, соблюдение которых обеспечивает Суд, и подчеркнул, что основные права человека должны обеспечиваться в рамках структуры и целей Европейских Сообществ в соответствии с общими конституционными традициями государств-членов. 14 мая 1974 г. Суд ЕС вынес еще одно знаковое решение. В связи с делом 4/73 «*J. Nold, Kohlen-und Baustoffgrobhandlung c. Commission*», Суд ЕС разъяснил, что международные договоры по правам человека, в которых участвуют государства-члены ЕС, в первую очередь, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее Европейская конвенция), могут и должны учитываться в праве Европейских Сообществ. Начиная с решения по данному делу, Суд ЕС стал регулярно ссылаться на Европейскую Конвенцию²⁹¹.

В 1977 г. Европейский парламент, Европейская комиссия и Европейский совет приняли *Совместную декларацию об основных правах*, подчеркнув свое стремление при осуществлении их полномочий и реализации целей Европейских Сообществ соблюдать основные права человека в том виде, в каком они закреплены в конституциях государств-членов ЕС, а так-

²⁹¹ См., например, решение Суда ЕС по делу 36/75 «*Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*» от 28 октября 1975 г.

же в Европейской конвенции. В *Декларации о демократии*, одобренной Европейским Советом в апреле 1978 г., а затем в *Торжественной Декларации о Европейском Союзе*, принятой в Штутгарте 19 июня 1983 г. подчеркивалось, что «соблюдение и поддержание представительной демократии и прав человека каждым из государств-членов является основным элементом принадлежности к Европейским Сообществам».

В 1986 г. первая ссылка на права человека появилась в первичном праве Европейских Сообществ. В преамбуле Единого европейского акта государства выразили решимость совместно содействовать развитию демократии на базе основных прав, признанных конституциями и законами государств-членов, Европейской конвенции и Европейской социальной хартии, а именно: свободы, равенства и социальной справедливости²⁹².

12 апреля 1989 г. Европейский парламент одобрил *Декларацию основных прав и свобод человека*²⁹³. В 25 статьях Декларации содержался первый для Европейских Сообществ перечень прав и свобод человека, включая гражданские, политические, экономические и социальные права.

9 декабря 1989 г. государства – члены Европейских Сообществ одобрили *Хартию об основных социальных правах трудящихся*²⁹⁴. Хартия включала право на занятость и получение вознаграждения, улучшение условий жизни и труда, социальную защиту, профессиональное обучение и др. Ответственность за обеспечение прав, закрепленных в Хартии, преимущественно несли государства-члены согласно их национальной практике (п. 27 Хартии).

13 июля 1989 г. Суд ЕС вынес очередное «этапное» решение. В связи с делом *«Hubert Wachuauf c. Bundesamt*

²⁹² URL: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en

²⁹³ Декларация Европейского Парламента по основным правам и свободам // Ibid. 1989.V. 32. С. 120. Р. 51.

²⁹⁴ URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/prav_chel/hart_soob.htm

Ernährung und Forstwirtschaft» Суд ЕС впервые заявил: требование соблюдать права человека при применении права ЕС распространяется не только на органы и институты ЕС, но и на государства-членов, когда они применяют нормы права ЕС.

7 февраля 1992 г. был одобрен *Договор об учреждении Европейского Союза* (Маастрихтский договор)²⁹⁵. В ст. F(2) Маастрихтского договора ЕС соблюдение основных прав человека отнесено к числу обязательств ЕС. Ссылка на права человека содержится также в разделе VI Маастрихтского договора о сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел.

Постепенно Суд ЕС начинает обращаться в своих решениях к постановлениям Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд, ЕСПЧ). Первоначально Суд ЕС заявлял, что толкование прав и свобод человека, предлагаемое ЕСПЧ, не соответствует праву ЕС²⁹⁶. В некоторых случаях Суд ЕС придерживался позиции, отличной от позиции Европейского Суда²⁹⁷. Однако со временем ссылки на постановления ЕСПЧ вошли в практику Суда ЕС, хотя и сопровождалась ссылкой на особый характер правопорядка ЕС. Со своей стороны Европейский Суд также учитывал особенности правовой системы ЕС²⁹⁸.

По-настоящему важные положения о правах человека появились в праве Европейских Сообществ и ЕС с приняти-

²⁹⁵ Договор об учреждении Европейского Союза, 7 февраля 1992 г., Маастрихт // Official Journal. 1992. С 191. 29 July.

²⁹⁶ См., например, решение Суда ЕС по делам «Liselotte Hauer с. Land Rheinland-Pfalz/Hauer» от 13 декабря 1979 г., дело № 44/79, Rec. P. 3727.

²⁹⁷ См., например, решение Суда ЕС по делу «Orkem против Комиссии» от 18 октября 1989 г. URL: http://europa.eu/institutions/inst/justice/index_fr.htm и постановление ЕСПЧ по делу «Функе против Франции» от 25 февраля 1993 г. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp>

²⁹⁸ См., например, Постановление ЕСПЧ по делу «Пафитис и др. против Греции» от 26 февраля 1998 г. и постановление ЕСПЧ по делу «Мэтьюз против Соединенного Королевства» от 18 февраля 1999 г.

ем новой редакции *Договора о ЕС* 2 октября 1997 г. (Амстердамский договор)²⁹⁹. Права человека были отнесены к числу основополагающих принципов ЕС, а их соблюдение – условием вступления в ЕС.

С принятием Амстердамского договора появились положения о контроле над соблюдением государствами – членами ЕС основополагающих принципов ЕС, включая принцип уважения прав человека, а также меры ответственности за их нарушение (ст. 7 Амстердамского договора). В ст. 13 Амстердамского договора устанавливался запрет дискриминации на основании пола, расы, этнической и религиозной принадлежности, а также впервые на основании возраста и сексуальной ориентации.

Ст. 7 Договора о ЕС 1997 г. была дополнена *Ницким договором* от 11 декабря 2000 г.³⁰⁰ Кроме установления факта грубого нарушения государством принципов ЕС и принятия мер в отношении этого государства предусматривалась возможность применения превентивной процедуры при наличии реального риска серьезного нарушения прав человека одним из государств – членом ЕС, подготовка рекомендаций и мониторинг ситуации со стороны Совета ЕС на постоянной основе.

Практически одновременно с Ницким договором – 7 декабря 2000 г. была торжественно провозглашена *Хартия ЕС об основных правах* (далее Хартия)³⁰¹. Согласно ст. 51 Хартия распространяется на органы и институты ЕС, а также на государства – члены ЕС в случае применения ими права ЕС на национальном, региональном или местном уровне.

В Хартии права и свободы человека сгруппированы в зависимости от ценности, на защиту которой они направлены:

²⁹⁹ Договор о ЕС в редакции Амстердамского договора, 2 октября 1997 г. // Official Journal. 1997. С. 340. 10 November.

³⁰⁰ Договор о ЕС в ред. Ницкого договора, 11 декабря 2000 г. // Official Journal. 2002. С. 325. 24 December.

³⁰¹ Хартия ЕС об основных правах человека, 7 декабря 2000 г., Ницца // Official Journal. 2007. С. 303. 14 December.

«Достоинство», «Свободы», «Равенство», «Солидарность», «Гражданство» и «Правосудие». Согласно Хартии некоторые права (избирательные права и дипломатическая защита) закреплены только за гражданами ЕС.

В ст. 52(3) указывается, что Хартия призвана обеспечить необходимую связь между Хартией и Европейской конвенцией на основе следующего принципа: в той мере, в которой права, закрепленные в Хартии, соответствуют правам, гарантированным Европейской конвенцией, их смысл и пределы, включая допустимые ограничения, должны быть такими же, как они предусмотрены в Европейской конвенции³⁰².

Права и свободы человека, закрепленные в Хартии и Европейской конвенции, частично совпадают: каждый имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, уважение частной и семейной жизни. Однако в отличие от Европейской конвенции в Хартии закреплены не только гражданские и политические, но также экономические, социальные и культурные права человека. Некоторые права и свободы изложены в новой редакции или дополнены. Например, запрет рабства и принудительных работ (ст. 5 Хартии) сопровождается запретом совершения сделок, объектом которых является человек.

Ст. 8 Хартии посвящена защите персональных данных. Перечень оснований, по которым запрещена дискриминация, в Хартии дополнен запретом дискриминации на основании возраста и сексуальной ориентации (ст. 21 Хартии).

В ст. 1 Хартии вслед за Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. провозглашается неотъемлемость человеческого достоинства.

Ст. 13 Хартии гарантирует свободу искусства и науки, что соответствует ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

³⁰² Разъяснения Президиума Конвента, 4473/1/00, Rev. I, Bruxelles, 19.10.2000. P. 48.

Ст. 3 Хартии содержит новаторское положение о запрете клонирования человеческого существа и запрете использовать человеческое тело или его части для извлечения прибыли. Отдельные статьи Хартии посвящены правам ребенка (ст. 24 Хартия), правам пожилых людей (ст. 25 Хартия) и других категорий населения. Согласно ст. 6(1) *Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора 2007 г.* Хартия (в редакции от 12 декабря 2007 г.) имеет юридическую силу, равную силе учредительных договоров ЕС³⁰³.

Лиссабонский договор содержит ряд важных положений, посвященных правам человека. В ст. 2 Договора о ЕС 2007 г. к числу ценностей ЕС отнесены уважение человеческого достоинства; свобода, демократия и равенство; верховенство права и права человека, в том числе права меньшинств. Согласно ст. 6(3) Лиссабонского договора правам человека придается качество общих принципов права ЕС.

Кроме того, по ст. 6(2) Лиссабонского договора ЕС присоединяется к Европейской конвенции. Вопрос о присоединении ЕС к Европейской конвенции обсуждается начиная с 70-х гг. XX в. Основные аргументы «за» присоединение сводятся к следующим: государства – члены ЕС и Совета Европы разделяют единую систему демократических ценностей; такой шаг позволит усилить юридическую защиту частных лиц за счет дополнительного внешнего контроля со стороны ЕСПЧ за действиями органов и институтов ЕС; это будет способствовать гармонизации правовых позиций Суда ЕС и Европейского Суда. После вступления в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. и Протокола № 14 к Европейской конвенции 1 июня 2010 г. для начала процесса присоединения была создана прочная правовая основа. Официальные переговоры между ЕС и Советом Европы начались 7 июля

³⁰³ Лиссабонский договор, дополняющий Договор о ЕС и Договор об учреждении Европейского Сообщества, 13 декабря 2007 г., Лиссабон // Official Journal. 2007. С. 306. 17 December.

2010 г. Наиболее значимым результатом двустороннего диалога стал *проект Соглашения о присоединении ЕС к Европейской конвенции*³⁰⁴. Согласно проекту Соглашения ЕС направляет своего представителя в Комитет министров Совета Европы и судью – в ЕСПЧ. ЕС несет ответственность исключительно за действия органов, институтов и агентств ЕС, а также может выступать соответчиком по жалобам, поданным против государств-членов³⁰⁵. 18 декабря 2014 г. в Заключении 2/13 по вопросу соответствия Соглашения о присоединении ЕС к Европейской конвенции Суд ЕС констатировал, что в текущей редакции проект не соответствует праву ЕС. Отрицательное заключение Суда ЕС осложнило переговорный процесс, однако возможность выполнить принятое обязательство и присоединиться к Европейской конвенции у ЕС сохраняется.

Важную роль в реализации эффективности политики ЕС в области прав человека играет *Агентство ЕС по основным правам* (далее – Агентство).

Агентство было учреждено 1 марта 2007 г. в соответствии с Директивой Совета ЕС № 168/2007 от 15 февраля 2007 г. и заменило ранее существовавший Европейский центр мониторинга проявлений расизма и ксенофобии³⁰⁶. Агентство представляет собой экспертный орган, который консультирует органы, институты и агентства ЕС, а также

³⁰⁴ Проект Соглашения о присоединении ЕС к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Страсбург, 15–18 марта 2011 г. URL: <http://www.statewatch.org/news/2011/may/eu-coe-accession-16-may-11.pdf> Последняя редакция проекта Соглашения была согласована 5 апреля 2013 г.

³⁰⁵ См. подробнее: *Алисиевич Е.С., Гьока А.* Присоединение Европейского Союза к Европейской конвенции по правам человека 1950 г.: проблемы и перспективы // *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 12. С. 69–73.

³⁰⁶ Регламент Совета ЕС № 168/207 от 15 февраля 2007 г. об учреждении Агентства ЕС по основным правам человека. URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/FRA/reg_168-2007_en.

государства – члены ЕС по вопросам прав человека; проводит мониторинг ситуации с правами человека в государствах – членах ЕС и готовит рекомендации; координирует исследования в области прав человека; содействует развитию правосознания и просвещению в области прав человека на пространстве ЕС. Агентство публикует ежегодный доклад о своей работе. Агентство не занимается рассмотрением жалоб на нарушение прав человека.

Деятельность Агентства осуществляется в соответствии с пятилетним Стратегическим планом и дополнен Программным документом, рассчитанный на один или несколько лет³⁰⁷. Программный документ на 2017–2019 гг. включает шесть стратегических приоритетов Агентства: увеличение роли Агентства в процессах, происходящих на уровне ЕС и государств – членов ЕС; просвещение в области прав человека; выявление новых трендов и вызовов в области прав человека и др., а также десять тематических приоритетов Агентства: доступ к правосудию, защита жертв преступлений, права человека и информационное общество, интеграция цыган, права ребенка, борьба с дискриминацией, расизмом, ксенофобией и иными проявлениями нетерпимости, миграция и др.

Агентство состоит из Руководящего органа, который определяет приоритетные направления в работе Агентства, утверждает бюджет и осуществляет общий мониторинг деятельности Агентства; Исполнительного органа, который готовит проекты решений Руководящего органа и консультирует Директора. Директор отвечает за выполнение задач, возложенных на Агентство, а также подбор персонала. В рамках Агентства действует Научный комитет, который состоит из одиннадцати независимых экспертов, обеспечивающих качество научной работы Агентства. В Агентстве созданы четыре департамента: свободы и правосудия; равенства и прав граждан; продвижения основных прав человека; по вопросам кор-

³⁰⁷ Текущий Стратегический план Агентства принят на 2013–2017 гг.

поративного обслуживания. В 2011 г. была запущена научно-исследовательская сеть Агентства – FRANET, участники которой предоставляют Агентству информацию о правах человека в государствах – членах ЕС. Это помогает Агентству проводить сравнительный анализ ситуации с правами человека. На сайте Агентства размещена Charterpedia – электронный информационный ресурс о Хартии, а также база данных по решениям Суда ЕС и национальных судов государств – членов ЕС, касающимся прав человека³⁰⁸.

18 декабря 2000 г. на основании Регламента Европейского Парламента и Совета № 45/2001 была учреждена должность *Европейского инспектора по защите данных* (далее – Инспектор)³⁰⁹. Инспектор и его помощник избираются Европейским Парламентом и Советом ЕС сроком на пять лет. Основная задача Инспектора – контролировать обработку персональных данных органами и институтами ЕС³¹⁰. Инспектор работает по следующим трем основным направлениям.

1. Мониторинг процедуры обработки персональных данных органами и институтами ЕС на предмет соответствия требованиям о защите персональных данных. В этой области Инспектор обладает достаточно широкими полномочиями: от проверки конкретных операций по обработке персональных данных до рассмотрения и проведения расследований по жалобам сотрудников ЕС и иных лиц на нарушение при ра-

³⁰⁸ О деятельности Агентства ЕС по основным правам см. подробнее: Региональные системы защиты прав человека: уч. пособие для бакалавриата и магистратуры / под. ред. А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 108–113.

³⁰⁹ См.: Регламент (ЕС) Европейского Парламента и Совета № 45/2001 от 18 декабря 2000 года о защите физических лиц при обработке персональных данных органами и институтами Сообщества и о свободном движении таких данных, OJ L 8, 12.01.2001, с. 1.

³¹⁰ См. Решение № 1247/2002 / ЕС от 1 июля 2002 года, касающегося правил и общих условий, регулирующих исполнение обязанностей Европейского инспектора по защите данных, OJ L 183, 12.07.2002, с. 1.

боте с их персональными данными со стороны органов и институтов ЕС, в том числе по собственной инициативе.

Жалоба может быть подана лицом, полагающим, что его права были нарушены органами и институтами ЕС, которые обрабатывали данные о нем. Заявителю необходимо заполнить формуляр и представить доказательства нарушения его прав, например, переписку по электронной почте. Жалоба рассматривается конфиденциально, однако может быть затребована дополнительная информация. Жалоба рассматривается на предмет приемлемости, а затем по существу. Инспектор проводит расследование в объеме, который сочтёт целесообразным, и выносит решение. Решение может предусматривать принятие различных мер: проведение консультации с ответственным за обработку данных соответствующего органа или института ЕС, вынесение предупреждения, наложение запрета на обработку данных или передачу дела в Суд ЕС.

В целях обеспечения единообразного подхода к жалобам, касающимся защиты персональных данных, и во избежание дублирования Европейский омбудсмен и Инспектор 30 ноября 2006 г. подписали *Меморандум о взаимопонимании*. Меморандум предусматривает, в частности, что жалоба, рассматриваемая одним органом, не будет приниматься к рассмотрению другим, если только не будут представлены новые факты.

Любая заинтересованная сторона в течение одного месяца со дня вынесения решения может обратиться к Инспектору с просьбой о его пересмотре. С аналогической просьбой стороны могут обратиться непосредственно в Суд ЕС.

Инспектор вправе проводить общие, целевые и тематические инспекции. На основании собранной информации Инспектор может подготовить рекомендации по обеспечению защиты персональных данных, адресованные конкретному органу. Инспектор также готовит тематические рекомендации.

2. Консультирование органов и институтов ЕС по вопросам политики и права, включая подготовку предложений

по дополнению или изменению законодательства ЕС, а также документов рекомендательного характера, касающихся защиты персональных данных в ЕС.

3. Сотрудничество с другими органами ЕС, которые занимаются вопросами защиты данных, для обеспечения последовательной и согласованной защиты персональных данных. Ежегодно проводятся две конференции по защите персональных данных³¹¹.

В рамках политического диалога ЕС проводит консультации и реализует многочисленные программы сотрудничества в области прав человека примерно с 40 странами, не входящими в состав ЕС, включая Россию – с 2005 г., Китай и Африканский Союз.

25 июня 2012 г. ЕС принял *Стратегические рамки по правам человека и демократии*, где сформулированы принципы, цели и приоритеты ЕС, определены правовые и институциональные ресурсы, направленные на повышение эффективности и последовательности политики ЕС в области прав человека на ближайшие десять лет. Стратегические рамки дополняет План действий на 2015–2020 гг. Согласно Стратегическим рамкам учреждается должность *Специального представителя ЕС по правам человека*, основная задача которого – повышение эффективности и наглядности политики ЕС в области прав человека.

С 2014 г. в ЕС действует *Европейский инструмент в области демократии и прав человека*, созданный на основе ранее существовавшего Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (2007–2013 гг.). Европейский инструмент призван содействовать достижению целей политики ЕС в области прав человека и демократии в государствах, не входящих в состав ЕС. Согласно мандату Европейского инструмента на 2014–2020 гг. к числу приоритетов от-

³¹¹ Текущие приоритеты и направления деятельности Инспектора определены в Стратегии на 2015–2019 гг.

несены развитие сотрудничества между гражданским обществом и государством; особое внимание к уязвимым группам (национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, женщинам, ЛГБТИ и коренным народам) и соблюдению экономических и социальных прав человека.

В 1987 г. Совет ЕС создал *Рабочую группу по правам человека (СОНОМ)*, цель которой заключается в поддержании внешних связей ЕС по вопросам прав человека и оказании содействия Совету ЕС при принятии решений, касающихся прав человека. СОНОМ помогает в определении стратегических приоритетов ЕС и координации позиций ЕС и государств – членов ЕС по конкретным тематическим вопросам на межправительственных площадках, включая Генеральную Ассамблею ООН (Третий комитет) и Совет ООН по правам человека.

В 1988 г. Европейский Парламент учредил премию им. А. Сахарова «За свободу мысли», которая ежегодно вручается людям, которые внесли значительный вклад в борьбу за права человека по всему миру.

ЕС уделяют особое внимание вопросам гендерного равенства и борьбе с насилием в отношении женщин, проблеме дискриминации и различных форм нетерпимости, правам детей, меньшинств, мигрантов и беженцев, борьбе с применением смертной казни, пыток, и торговлей людьми.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какой вклад внёс Суд ЕС в становление принципа уважения прав человека в праве ЕС?

2. Какие положения о правах человека содержат учредительные договоры ЕС?

3. Когда и с какой целью была принята Хартия ЕС об основных правах? Какие права и свободы человека гарантируются согласно Хартии?

4. Считаете ли вы целесообразным присоединение ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод? Приведите аргументы «за» и «против».

5. Как организована работа и какой мандат предоставлен Агентству ЕС по основным правам и Европейскому Инспектору по защите данных?

6. Что такое Европейский инструмент в области демократии и прав человека?

ИСТОЧНИКИ

1. Официальный сайт Европейского Союза, раздел «Права человека». URL: https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en

2. Электронная база ЕС по Хартии, решениям Суда ЕС и национальных судов государств-членов ЕС, касающимся прав человека (Charterpedia). URL: <http://fra.europa.eu/en/charterpedia>

3. Агентство ЕС по основным правам. URL: <http://fra.europa.eu/en>

4. Европейский инспектор по защите персональных данных. URL: <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/EDPS/cache/offonce>

5. Европейский инструмент за демократию и права человека (EIDHR). URL: <http://www.eidhr.eu/the-european-instrument-for-democracy-and-human-rights?LANG=en>

6. Рабочая группа по правам человека (COНОМ) Совета ЕС. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights>

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абашидзе А.Х.* Европейская система защиты прав человека: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / А.Х. Абашидзе, Е.С. Алисиевич; под ред. А.Х. Абашидзе. М. : Издательство Юрайт, 2017. 140 с.

2. Региональные системы защиты прав человека: уч. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во Юрайт, 2017. 377 с.

3. Право Европейского союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. М.: Изд-во Юрайт, 2016. 482 с.

4. *Исполинов А.С.* Суд Европейского Союза против присоединения ЕС к Европейской Конвенции по правам человека (причины и следствия) // Международное правосудие. 2015. № 1(13). С. 118–134.

5. *Мецержакова О.М.* Основные принципы защиты прав человека в праве Европейского Союза // Евразийский юридический журнал. 2014, № 4 (71). С. 139–142.

6. The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary // ed. by: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward. Bloomsbury Publishing, 2014. 1865 p.

Глава 3

МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

О.Н. Богатырева

Доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Уральского Федерального университета им. Первого Президента России Б.Н. Ельцина

И.Д. Ягофарова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Уральского Федерального университета им. Первого Президента России Б. Н. Ельцина;
доцент Уральского государственного экономического университета*

Межамериканская система защиты прав человека (далее – МАСЗПЧ) представляет собой гетерогенное образование, объединяющее страны с разными ценностями, культурами, языками и традициями. Эта уникальная правовая конструкция сформировалась в асимметричном регионе, состоящем, с одной стороны, из промышленно развитых стран Северной Америки с давними традициями федерализма и самоуправления, сложившимся гражданским обществом и независимыми институтами по защите прав человека. С другой стороны, в странах Карибского бассейна и Южноамериканского континента на протяжении XX в. неоднократно возникали очаги нестабильной и напряженной обстановки, к власти приходили диктаторы и устанавливались военные режимы с систематическими нарушениями прав человека. Пытки, похищения людей и их незаконное удержание стали обычной практикой для многих стран Центральной и Южной Америки. Насилие сформировало образ жизни латиноамериканского общества,

закрепилось на практике в форме традиции. В условиях экономической, социальной и политической нестабильности процесс формирования гражданского общества здесь протекал медленно, и населению приходилось заботиться о выживании, а не о соблюдении и уважении своих прав.

Возможность и целесообразность существования единой правозащитной системы в Западном полушарии неоднократно подвергались сомнению учеными и политиками, но, тем не менее, государствам региона удалось создать и обеспечить функционирование системы благодаря достигнутому компромиссам, закрепленным в ряде международных соглашений.

Интеграция южноамериканских и североамериканских государств началась еще в XIX столетии, пройдя несколько этапов сближения. Однако, несмотря на интенсивные контакты, постоянные региональные институты удалось создать только после Второй мировой войны. МАСЗПЧ начала самостоятельно формироваться еще до принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В 1945 г. на Чапультапекской конференции в Мехико была принята резолюция «Американская солидарность и взаимопомощь»³¹², а в 1947 г. на конференции по поддержанию мира и безопасности государства региона заключили Межамериканский договор о взаимопомощи, который закрепил положение об уважении прав человека в качестве одного из принципов сохранения мира и безопасности в регионе³¹³. Указанные конференции явились предпосылками для образования в 1948 г. Организации меж-американских государств (далее – ОАГ) и принятия международно-правовых актов, подтверждающих совместные намерения государств-членов развивать и укреплять МАСЗПЧ.

³¹² См.: *Миронов Н.М.* Межамериканская система защиты прав человека: генезис и основные институты // *Международное публичное и частное право.* 2009. № 5. URL: <http://www.center-bereg.ru/o3468.html>

³¹³ *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty)*, 9 February 1947 // *Organization of American States* [Official website]. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/signs/b-29.html>

Защита прав человека в рамках ОАГ, в которую входят 35 американских государств, регулируется двумя базовыми документами: Уставом ОАГ от 30 апреля 1948 г. и Американской конвенцией о правах человека (далее – Американская конвенция, Конвенция) от 22 ноября 1969 г.

Устав содержит общие положения о защите прав личности без различия расы, национальности, вероисповедания или пола. На основании этих положений в 1960 г. была учреждена Межамериканская комиссия по правам человека (Комиссия), которой поручались вопросы содействия соблюдению прав человека, провозглашенных в Американской декларации о правах обязанностях человека (далее – Декларация). Декларация была принята в апреле 1948 г. как не имеющее обязательной силы решение Конференции ОАГ. Декларация дополнила Устав ОАГ и закрепила права человека, которые государства – члены Организации обязаны поощрять и уважать. Принятая незадолго до принятия Всеобщей декларации прав человека, Декларация стала первым в мире региональным инструментом защиты прав человека.

Уникальность Декларации заключается в закреплении в ней не только прав человека, которые должны быть защищены, но и обязанностей индивидов по отношению к обществу. Это коренным образом отличает ее от Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В Декларации содержатся гражданские, политические, социальные, культурные и экономические права, включающие право на жизнь, свободу, образование, безопасность, неприкосновенность жилища, право на получение начального образования, социальную защищенность³¹⁴.

В Декларации перечислены следующие основные обязанности индивида: помогать, поддерживать, обучать и защи-

³¹⁴ American Declaration of the Rights and Duties of Man, April 1948 // Inter-American Commission on Human Rights [Official website]. URL: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.American%20Declaration.htm>

щать детей и почитать родителей; получать образование хотя бы в качестве минимально необходимого требования; голосовать на всенародных выборах; соблюдать закон; сотрудничать с государством и обществом с целью поддержания всеобщей безопасности и благополучия; платить установленные налоги; трудиться для получения средств к существованию.

После внесения в 1970 г. изменений в Устав ОАГ Межамериканская комиссия стала ее органом, уполномочивалась выполнять функции, предусмотренные Уставом. В итоге на государства – члены ОАГ, не связанные Конвенцией, были возложены обязанности, проистекающие из Устава ОАГ. В том числе к ним относятся права человека, провозглашенные в Декларации о правах и обязанностях человека. Таким образом, Комиссия стала одновременно выполнять функции на основании Конвенции и на основании Декларации.

Вторым базовым документом Межамериканской системы защиты прав человека является Американская конвенция, подписанная государствами – участниками ОАГ в 1969 г. в Сан-Хосе (Пакт Сан-Хосе) и вступившая в силу в 1978 г. Документ является обязательным для подписавших его государств. В настоящее время ее ратифицировали 25 американских государств³¹⁵. Конвенция не применяется к наиболее крупным странам региона – США не ратифицировали, а Канада не подписала указанную Конвенцию.

Преамбула Конвенции гласит, что государства принимают на себя ответственность укреплять демократические институты региона и намерены уважать права человека, которые нуждаются в международной защите и, в соответствии

³¹⁵ Конвенцию ратифицировали следующие государства Западного полушария: Аргентина, Барбадос, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гаити, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Колумбия, Республика Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Чили, Эквадор, Ямайка. Тринидад и Тобаго в 1998 г., Венесуэла в 2012 г. денонсировали указанную Конвенцию.

с принципом субсидиарности, подкрепляющей или дополняющей защиту, предусмотренную внутренним правом американских государств³¹⁶.

В Конвенции нашли признание следующие права: на правосубъектность; на жизнь; на гуманное обращение; на личную свободу и неприкосновенность частной жизни; на свободу собраний; на справедливое судебное разбирательство; на гражданство; на собственность; на участие в управлении государством; на равную и на судебную защиту. Кроме того, в Конвенцию вошли свободы: от рабства; совести и вероисповедания; мысли и слова; передвижения и выбора местожительства; ассоциации.

Конвенция имеет сходство с универсальными международно-правовыми документами, и, как отметил профессор В.А. Карташкин, была принята под влиянием Международных пактов о правах человека 1966 г.³¹⁷ Но при этом документ обладает и некоторыми отличительными особенностями. Он в большей степени учитывает особенности американского региона, отличающегося политической нестабильностью. Так, ст. 5–6 закрепляют свободу человека от пыток и от рабства, являющихся актуальной проблемой для южноамериканского континента, дают подробное толкование понятия «принудительный или обязательный труд».

Конвенция предусмотрела учреждение двух контрольных механизмов по защите прав человека – Межамериканской комиссии и Межамериканского суда, что в свою очередь завершило процесс формирования МАСЗПЧ в качестве самостоятельной и независимой системы. Стороны, подписавшие Конвенцию, автоматически приняли юрисдикцию

³¹⁶ American convention on human rights «Pact of San Jose», 22 November 1969 г. URL: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

³¹⁷ См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2011. С. 177.

Суда, который наряду с Комиссией по правам человека стал гарантом защиты прав человека в Западном полушарии.

Конвенция содержит общую ограничивающую оговорку. В ст. 27 перечислены причины приостановления гарантий, которые обусловлены войной, общественной опасностью и другими чрезвычайными обстоятельствами, угрожающими независимости и безопасности государства. Однако по сравнению с Европейской конвенцией и Пактом о гражданских и политических правах, позволяющим своим государствам-членам отступать от обязательств только в случае чрезвычайного положения, когда возникает угроза существования нации, в Конвенции допускается приостановление действия гарантий, если возникает опасность для государства, его независимости и безопасности. Но как противовес широких полномочий государства в ней содержится обширный перечень прав и свобод, в отношении которых приостановление гарантий исключается. Среди них: право на правосубъектность; право на жизнь; свобода от пыток; свобода от рабства; свобода от законов *ex post facto*; свобода совести и религии; права семьи; право на имя; права ребенка; право на гражданство; право на участие в государственном управлении; а также правовые гарантии, необходимые для защиты перечисленных прав и свобод.

Основной упор в Конвенции сделан на политические и гражданские права, за исключением двух статей. В ст. 26 говорится о «прогрессивном развитии» экономических, социальных и культурных прав и их реализации посредством внутригосударственных средств и международного сотрудничества, а ст. 42 дает Комиссии право «наблюдать» за продвижением этих прав.

Ситуация с развитием этого направления правовой защиты существенно изменилась только с принятием в 1988 г. Дополнительного протокола в области экономических, социальных и культурных прав (Протокол Сан-Сальвадор), закрепившего права человека на труд, на социальное обеспече-

ние, на здоровье, на здоровую окружающую среду, на питание, на образование, на блага культуры, на образование и защиту семьи, права детей и защиту пожилых людей и инвалидов. Согласно Протоколу, государства могут выполнять вытекающие из его содержания обязанности, посредством принятия соответствующего законодательства.

Одним из важных шагов на пути к достижению эффективной защиты прав человека стало подписание в 1990 г. Протокола об отмене смертной казни. Одно из его положений гласит, «что каждый человек имеет неотъемлемое право на уважение его жизни, право, которое не может быть прервано по любой причине». Государства-участники соглашались отменить смертную казнь. Однако при подписании они могут заявить намерение применять смертную казнь за военные преступления. В этом случае государство обязано информировать ОАГ о своем законодательстве с обоснованием целесообразности применения смертной казни во время вооруженного конфликта.

Помимо Конвенции и дополнительных протоколов в регионе был разработан целый комплекс нормативно-правовых актов в сфере защиты прав и свобод человека.

В 1984 г. 10 государств – членов ОАГ подписали Картахенскую Декларацию о беженцах, закрепившую более широкую трактовку понятия «беженец», отличную от Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Под беженцами в документе понимаются лица, «которые покинули свою страну из-за наличия угрозы всеобщего насилия жизни, безопасности или свободы; в силу иностранной агрессии, внутренних конфликтов, массовых нарушений прав человека или других обстоятельств, которые нарушили общественный порядок».

В Межамериканской конвенции по предотвращению и наказанию за пытки, принятой в 1985 г., содержится запрет на распространение пыток, связанных с уничтожением личности жертвы и унижением ее физических и умственных способностей, а также отмечается, что никакие исключи-

тельные обстоятельства, включая военный период, не могут оправдать применение пыток.

Межамериканская конвенция о насильственных исчезновениях людей (1994) обязала участников «не практиковать, позволять или допускать насильственные исчезновения людей, даже в условиях чрезвычайного положения»; а также сотрудничать друг с другом в предотвращении, наказании и устранении этого правонарушения.

В 1994 г. была принята Межамериканская конвенция о предотвращении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин. Документ предоставил государствам право обращаться в Межамериканский суд по правам человека за консультативными заключениями по вопросам толкования настоящей Конвенции, не установив при этом реальных механизмов, которые могли быть использованы женщинами для защиты своих прав.

Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к инвалидам 1999 г. провозгласила цели, касающиеся предотвращения и ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов, а также поощрения их полной интеграции в общество.

Следует также указать Межамериканскую конвенцию по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией и смежными формами нетерпимости (2013); Межамериканскую конвенцию против всех форм дискриминации и нетерпимости (2013) и Межамериканскую конвенцию о защите прав человека пожилых людей (2015).

Практическая реализация правозащитных принципов и норм, закрепленных в указанных нормативно-правовых актах, стала возможна после того, как в рамках МАСЗПЧ начали функционировать два контрольных органа – Межамериканская Комиссия (Комиссия) и Межамериканский Суд (Суд) по правам человека

В 1959 г. 5-е Консультативное совещание министров иностранных дел государств – членов ОАГ, состоявшееся в

г. Сантьяго (Чили), решило придать МАСЗПЧ недостающей жесткости, создав Межамериканскую комиссию по правам человека. В 1960 г. Постоянный совет ОАГ утвердил первый Статут Комиссии³¹⁸, в котором содержатся ее цели, состав, структура, функции и полномочия.

Комиссию возглавляют 7 комиссаров, являющихся гражданами разных стран – участниц ОАГ. Комиссары назначаются на свои посты Генеральной Ассамблеей ОАГ сроком на четыре года, с возможностью переизбрания на второй срок. Комиссар не может пребывать в должности более восьми лет (двух сроков). Членами Комиссии не могут быть одновременно два гражданина одного и того же государства. Согласно ст. 35 Конвенции комиссары представляют не отдельные государства, гражданами которых они являются, а интересы всех стран, входящих в ОАГ. Комиссарам не рекомендуется принимать участие в обсуждении решений по делам, возбужденным в отношении стран их происхождения³¹⁹.

Правовой статус Комиссии изменился в 1970 г. после вступления в силу Протокола Буэнос-Айреса к Уставу ОАГ. Как было отмечено, из «автономного образования ОАГ» Комиссия официально стала одним из главных ее органов. А после принятия Конвенции, определившей институциональную структуру, компетенцию и порядок работы Комиссии, ее решения стали распространяться на все государства – члены ОАГ, независимо от того, ратифицировали они Конвенцию или нет.

В отношении государств – членов ОАГ Комиссия имеет следующие полномочия: расширение осведомленности о правах человека среди народов Америки; подготовка рекомендаций, исследований и докладов; рассмотрение по запро-

³¹⁸ Вторая редакция Статута была принята в 1979 г.

³¹⁹ См.: *Миронов Н.М.* Межамериканская система защиты прав человека: генезис и основные институты // *Международное публичное и частное право.* 2009. № 5. С. 33; *Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе.* М.: РУДН, 2012. С. 283.

су докладов государств о мерах в области прав человека; предоставление ежегодных докладов Генеральной Ассамблее ОАГ; проведение наблюдений в государствах с согласия или по приглашению правительств.

В отношении государств – участников Конвенции Комиссия имеет следующие полномочия: рассмотрение межгосударственных³²⁰ и индивидуальных петиций, содержащих обвинения и жалобы о нарушении Конвенции; направление дел в Межамериканский суд по правам человека; толкование Конвенции и других договоров по правам человека.

В соответствии со ст. 44 Конвенции любое лицо, группа лиц или любая законно признанная неправительственная организация могут обратиться с петицией, содержащей обвинение или жалобы на нарушение Конвенции государством-участником.

В Комиссию также может обратиться и государство – участник Конвенции с жалобой на нарушение прав человека государством, не являющимся стороной Конвенции. В этом случае положения Конвенции являются факультативными, а юридический характер обязательств будет действителен в том случае, если государства сделают специальные заявления о признании положений Конвенции.

Все петиции должны соответствовать следующим критериям приемлемости: использование и исчерпание средств правовой защиты, предусмотренных внутренним правом; подача петиции в течение 6 месяцев со дня, когда жертва объявила, что исчерпаны все внутренние средства правовой защиты; обязательное указание имени, гражданства, профессии, адреса и подписи лица или лиц или законного представителя организации; изложение фактов, которые могли бы

³²⁰ Процедура межгосударственных петиций требует от государств специального заявления о признании компетентности МАКПЧ. В настоящее время заявления сделали Аргентина, Венесуэла, Колумбия, Коста-Рика, Никарагуа, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор, Ямайка. Данную процедуру использовали в 2006 и 2009 гг.

установить нарушение прав, гарантируемых Конвенцией. Предмет петиции не должен находиться на рассмотрении другого международного форума урегулирования. Кроме того, Комиссия не рассматривает жалобы, если решения по схожим делам уже были вынесены.

Если жалоба, изложенная в петиции, признается неприемлемой, Комиссия информирует заявителя и закрывает дело. В случае соответствия петиции всем критериям, Комиссия обращается к государству, против которого выдвинуто обвинение в нарушении прав, предоставить информацию о фактах по делу и об исчерпании всех внутренних ресурсов.

В соответствии с процедурой Комиссия должна проводить не менее двух регулярных сессий в год, предварительно приняв решение о дате и месте проведения сессии. Для кворума необходимо присутствие абсолютного большинства членов. В Комиссии официальными являются четыре языка: английский, испанский, португальский и французский.

Работа Комиссии позволяет разгрузить работу Суда по правам человека, так как в рамках своей деятельности Комиссия принимает решение о передаче дел в Суд, если любые иные способы разрешения спора уже исчерпаны. В этом отношении ЕСПЧ, который в 1998 г. «лишился» помощи со стороны Европейской комиссии по правам человека после ее упразднения, более загружен делами. Так, ЕСПЧ рассматривает до 10 тыс. жалоб в год, а МКПЧ рассматривает около 1,5 тыс. индивидуальных жалоб, из которых менее 1% попадает на рассмотрение в Суд. За все время работы Комиссии наибольшее количество петиций поступило в 2013 г. – 2061, из которых только 123 (17%) были одобрены.

Включение Суда в работу межамериканской системы происходило постепенно. В 1979 г. прошло первое заседание Суда, а достигнуть полной юрисдикционной силы удалось только к 1987–1989 гг.

Суд расположен в Вашингтоне и является независимым органом ОАГ. Основной целью взаимодействия Суда и Ко-

миссии является обеспечение соблюдения международных правовых обязательств американских государств, которые возникли из Конвенции по правам человека и других региональных договоров по правам человека. На государства не распространяется юрисдикция Суда по рассмотрению дел, если они ограничились только подписанием Конвенции. В настоящее время 21 государство признало юрисдикцию Суда. Доминика, Гренада и Ямайка ратифицировали Конвенцию, но еще не признали себя государствами, на которых распространяется юрисдикция Суда по рассмотрению дел. Как было отмечено ранее, Канада не подписала, а США и ряд Карибских государств не ратифицировали Конвенцию, поэтому межамериканскую систему по правам человека часто называют «латиноамериканской системой»³²¹.

Межамериканский Суд по правам человека состоит из семи судей, которые назначаются и избираются государствами, присоединившимися к Конвенции. Во главе Суда стоит президент. Каждые три года Суд обновляется посредством ротации. Срок полномочий судей составляет шесть лет, они могут быть назначены на должность повторно только один раз.

Межамериканский суд по правам человека обладает как прямой юрисдикцией по рассмотрению петиций, так и консультативной юрисдикцией. Суд может рассматривать спор только тогда, когда полностью исчерпана процедура, предусмотренная ст. 48–51 Конвенции. Прямая юрисдикция Суда по решению споров является следующей стадией после рассмотрения Межамериканской Комиссией жалоб от частных лиц.

Консультативная юрисдикция Суда состоит в толковании Конвенции и других региональных правозащитных договоров, а также вынесении решений о соответствии национальных законов международным процедурам, закреплен-

³²¹ См.: *Steiner C., Leyers S.* Initiators for effective protection of basic rights: the Inter-american court of human rights // *KAS International Reports*. 2010. № 7. P. 7–8.

ным в Конвенции (ст. 65). С Судом могут консультироваться государства – члены ОАГ, а также органы, перечисленные в главе X Устава ОАГ.

На протяжении первых лет работы перспективы Суда в качестве органа, успешно борющегося с нарушениями прав человека, представлялись не вполне отчетливо. Диктатуры в странах Западного полушария систематически нарушали права человека. Нередко сами государства спонсировали исчезновения людей, применяли внесудебные казни и пытки. Деятельность Суда в этот период носила преимущественно консультативный характер³²². Комиссия «неохотно» передавала дела в Суд в силу того, что в то время еще не пришло понимание необходимости функционирования еще одного контрольного органа. По оценке В.А. Карташкина, в первые годы после вступления в силу Конвенция и Комиссия и Суд являлись «спящими органами», а первое решение Суда было вынесено только через 10 лет после вступления в силу Конвенции³²³. Однако со временем деятельность этих контрольных органов активизировалась и лишилась «духа соперничества» в целях более эффективной защиты прав человека в регионе³²⁴.

Первое решение по жалобе о нарушенных правах Суд вынес в 1988 г. Историческое значение дела *Веласкеса Родригеса против Гондураса*³²⁵ заключалось в установлении Судом принципов, которыми он стал руководствоваться в своей дальнейшей деятельности. А именно: нарушение государст-

³²² См.: *Pasqualucci J.M.* The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights. New York, 2013. P. 6.

³²³ См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2011. С. 177.

³²⁴ См.: *Давтян М.К.* Юридическая природа и юрисдикция Межамериканского суда по правам человека // Юридические науки. 2013. № 2. С. 33.

³²⁵ I/A Court H.R., *Case of Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Merits. Judgment of July 29, 1988. Series C No. 4 // Inter-american court of human rights [Official website]. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_ing.pdf

вом любых прав квалифицируется как невыполнение обязательств; государство обязано участвовать в расследовании преступлений, независимо от того, существует ли на этот счет предписание Комиссии или Суда; если не удается привлечь к ответственности лицо, виновное в нарушении прав человека, государство обязано сообщить родственникам информацию о судьбе жертвы или о том, где находятся останки жертвы в случае, если жертва была убита³²⁶. В рамках расследования этого дела также стала очевидной возможность эффективного взаимодействия основных органов системы – Комиссии и Суда.

В конце 1990-х гг. появилась необходимость во всеобъемлющем контроле за соблюдением исполнения решений Суда. Когда президент Перу Альберто Фухимори попытался выйти из-под юрисдикции Суда в 1999 г., утверждая, что последний вмешивается в права государства контролировать террористические угрозы, Суд принял беспрецедентное решение о неисполнении судебного распоряжения³²⁷.

В то же время общество столкнулось с проблемой, вытекающей из ст. 61 Конвенции, в соответствии с которой только государства-члены и Комиссия вправе передавать дела в Суд. Физическое лицо не имеет возможность обратиться в Суд с жалобой.

Изменение ситуации произошло после принятия в 2009 г. новых Правил процедуры Комиссии. В ст. 44 закреплялось, что в случае, если государство – участник Конвенции признало юрисдикцию Суда, Комиссия дает гражданину страны один месяц с момента вынесения решения для заявления

³²⁶ См.: *Алисиевич Е.С., Галарза П.М.* Дела о насильственных исчезновениях в практике органов межамериканской системы защиты прав человека // *Международное правосудие.* 2013. № 2. С. 56–58.

³²⁷ *Baluarte D. C.* Strategizing for compliance: the evolution of a compliance phase of Inter-American Court Litigation and the strategic imperative for victims' representatives // *American University International Law Review.* 2012. Vol. 27. P. 276–277.

своей позиции относительно того, следует ли передавать дело в Суд. Тем самым удалось усовершенствовать систему и предоставить право индивидам, если не напрямую, то через запрос направлять жалобу на рассмотрение в Суд. Подобное изменение процедуры Комиссии увеличило поток дел, передаваемых в Суд, и привело к его загруженности. В том случае, если Комиссия самостоятельно принимает решение о передаче дела в Суд, она обязана уведомить автора петиции.

После передачи дела в Суд оно проходит две стадии разбирательства: устную и письменную. Устная стадия является обязательной и, как правило, состоит из одного или нескольких заседаний с участием сторон конфликта, экспертов, защитников, свидетелей. Письменная часть предназначена для выявления вопросов, по которым у сторон имеются разногласия. Стороны предоставляют письменные меморандумы и заявления, содержащие способы предоставления фактов и доказательств.

Поступающая в Суд жалоба должна быть составлена на испанском и английском языках. После завершения предварительной экспертизы заявки на соответствие требованиям секретарь Суда уведомляет государства, комиссии, заявителей и потерпевших, а также членов их семей или их представителей, что в течение 30 дней они должны назначить своих агентов и делегатов для представления интересов в Суде. Для потерпевших или их представителей устанавливается срок в два месяца для передачи в Суд всех необходимых документов и доказательств.

Чаще всего слушания являются открытыми для публики, но Суд может вынести постановление о рассмотрении дела в закрытом режиме. Обсуждения Суда всегда конфиденциальны, однако все его решения должны быть опубликованы, они являются окончательными и не подлежат обжалованию. В случае возникновения разногласий в отношении трактовки решения Суда, стороны вправе потребовать от него разъяснений, но только в том случае, если просьба в письменном виде

была подана не позднее 90 дней со дня решения о необходимости трактовки решения. Работа Суда проходит в рамках сессий два раза в год в начале каждого полугодия. Кроме того, Суд может собираться на чрезвычайные сессии, созванные по инициативе Председателя Суда или большинства судей.

После процедуры расследования Суд переходит к стадии принятия решения. Если Судом установлено, что имело место нарушение любого из прав, предусмотренных в Конвенции, он выносит решение, согласно которому потерпевшей стороне будет обеспечено и гарантировано восстановление нарушенных прав. Решение Суда должно быть мотивированным. Если оно не выражает единогласного мнения судей, любой из них имеет право на особое мнение. Потерпевшей стороне в случае необходимости выплачивается компенсация за причинение фактических убытков, моральный вред или расходы на судебные издержки. Государство принимает на себя международное обязательство выполнять решение Суда, а также компенсировать убытки. Однако Суд не может применить денежное возмещение в виде наказания³²⁸.

До 1998 г. в качестве репараций Суд использовал только денежные компенсации. Дело «*Лоайса-Тамайо против Перу*» стало первым, в котором судьи применили широкий подход к репарациям, включавший не только финансовые, но и нефинансовые средства³²⁹. Суд постановил, что Перу нарушило право на личную свободу Марии Елены Лоайса-Тамайо, закрепленное в ст. 7 АКПЧ, и вынес решение о восстановлении пострадавшей в трудовых правах, выплате компенсации, включавшей тот доход, который мог быть получен ею за время отстранения ее от должности и о гарантировании полного пенсионного обеспечения.

³²⁸ См.: Региональные системы защиты прав человека. С. 288.

³²⁹ См.: *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 43. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf

После этого Суд стал регулярно обращаться к нефинансовым средствам восстановления нарушенных прав. Данная практика явилась прогрессивным шагом в развитии региональной правозащитной системы, так как далеко не все государства Западного полушария могли выплачивать репарации и компенсации по решению Суда в связи с низким уровнем экономического развития, в отличие, например, от стран, входящих в европейскую систему защиты прав человека. Практика Межамериканского суда показала, что далеко не весь нанесенный ущерб можно компенсировать деньгами. Нефинансовые средства дают возможность государствам шире взглянуть на проблему прав человека, особенно странам, которые под предлогом отсутствия ресурсов уклоняются от выполнения постановлений Суда, отказываясь бороться с нарушениями прав человека.

К нефинансовым средствам относятся меры по реституции и прекращению длящегося нарушения; реабилитация пострадавших; признание ответственности и извинения со стороны деликвента; установление памятников, почитание памяти жертв и др.³³⁰ В деле *Уличных детей* Суд постановил установить мемориальную доску в память об убитых подростках и назвать школу в их честь³³¹. По делу *«Каракасо против Венесуэлы»* Суд вынес предписание в отношении руководителей военных подразделений, постановил провести обучение военнослужащих в области прав человека и тщательно проанализировать вопрос допустимых границ применения силы³³².

³³⁰ Antkowiak T.M. Remedial Approaches to human rights violations: the Inter-American court of human rights and beyond // Columbia Journal of Transnational Law. 2008. Vol. 46. N. 2. P. 372–402.

³³¹ I/A Court H.R., *Case of the Street Children* (Villagrán-Morales et al.) v. Guatemala. Reparations and Costs. Judgment of May 26, 2001. Series C No. 77 // Inter-american court of human rights [Official website]. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_77_ing.pdf

³³² I/A Court H.R., *Case of the Caracazo v. Venezuela. Reparations and Costs*. Judgment of August 29, 2002. Series C No. 95 // Inter-american court of

Как отмечалось, Суд обладает также консультативной юрисдикцией, которая распространяется на защиту прав человека в пределах межамериканской системы. Компетенция Суда выносить консультативные решения предусмотрена в ст. 64 Конвенции, в соответствии с которой государства – члены ОАГ, Межамериканская Комиссия, а также национальные суды и другие органы, в рамках своей компетенции, вправе запрашивать консультативное мнение в отношении толкования Конвенции или других договоров о правах человека в американских государствах. Соответственно, все государства – члены ОАГ имеют возможность запрашивать консультативное мнение Суда, а не только государства – участника Конвенции.

Несмотря на реформирование контрольных механизмов МАСЗПЧ, исследователи выделяют ряд сдерживающих факторов, не позволяющих им в полной мере выполнять свои обязанности. Среди них: общее нежелание государств ограничивать свою национальную юрисдикцию и способствовать развитию прав человека; препятствия со стороны политических режимов по исполнению судебных решений; нестабильная экономическая и социальная ситуация в странах Центральной и Латинской Америки; нищета и преступность, которые являются питательной почвой для нарушений прав человека; недостаточное финансирование тщательных расследований на местах и поиска доказательств; отсутствие возможности подачи индивидуальной жалобы непосредственно в Суд; отсутствие эффективных механизмов контроля и принуждения виновных.

Однако в последнее время наблюдается уменьшение данных тенденций, что привело к значительному росту числа споров, ежегодно рассматриваемых Судом. Согласно данным, приведенным на официальном сайте Суда, количество рассмотренных дел постоянно увеличивается и ежегодно вы-

human rights [Official website]. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_ing.pdf

носится от 20 до 40 решений по индивидуальным жалобам. За все время работы Суда 64 % решений было вынесено в 2004–2014 гг., что может свидетельствовать об активизации деятельности Суда, оживлении общественной инициативы в защите прав человека и расширении возможностей подачи индивидуальных жалоб при помощи Комиссии.

За весь период деятельности Судом было принято 274 решения. Лидером среди государств, в отношении которых они выносились, является Республика Перу – 80. В отношении других стран количество решений распределяется следующим образом: Гватемала – 35; Колумбия – 29; Эквадор – 27; Венесуэла – 22; Аргентина – 20; Гондурас – 21. Ни одного решения не было вынесено в отношении Доминики, Гренады, Гайаны и Ямайки.

В современный период на передовые позиции в деятельности Комиссии и Суда выходят дела, связанные с защитой прав наиболее уязвимых групп населения. Также необходимо отметить, что если ранее большинство жалоб касалось внесудебных казней, расправ и пыток, то сейчас характер жалоб сместился в сторону социально-политических вопросов, как, например, ограничения участия в политических процессах, незаконные увольнения, прослушивание телефонных переговоров, насилие со стороны государственных служащих, дискриминация по сексуальному основанию и т. д.

Межамериканский суд, постоянно стремясь быть ближе к народам Северной и Южной Америки, использует практику проведения сессий за пределами своего постоянного пребывания, путешествуя по территориям государств-участников. С 2005 г. Суд провел двадцать четыре специальные сессии в 16 государствах. Так, в 2015 г. они состоялись в Картахене (Колумбия) и в Тегусигальпе (Гондурас). В ходе сессий тысячи людей имеют возможность принять участие в общественных слушаниях по спорным делам.

Суд использует практику мониторинга проблем по возмещению ущерба совместно с государствами, с тем чтобы

определить общие проблемы. Кроме того, в 2015 г. в первый раз Суд провел слушания по контролю над выполнением его решений на территории Гондураса и Панамы, которые должны были нести международную ответственность. В процессе контроля Суд провел судебный процесс в регионе проживания общины коренных народов в Панаме для выяснения причин невыполнения решений.

Несмотря на то что исследователи придерживаются мнения, согласно которому МАСЗПЧ является одним из наиболее эффективных элементов ОАГ и во многих отношениях более совершенной, чем в Европе³³³, регулярно поднимается вопрос о ее реформировании. Особое недовольство выражают лидеры государств Латинской Америки и Карибского бассейна, неоднократно высказывавшиеся о том, что ежегодные доклады о состоянии прав человека в их странах пишутся «под кальку» и направлены на критику правительств, неугодных Вашингтону. При этом США не ратифицировали ни одного регионального договора в области защиты прав человека³³⁴. В связи с этим большое значение придается проблеме универсализации МАСЗПЧ. В 2012 г. сотни правозащитников и политических деятелей, включая бывших президентов Колумбии, Перу и Эквадора, подписали Боготинскую декларацию в поддержку МАСЗПЧ, содержащую призыв к США ратифицировать Американскую Декларацию по правам человека³³⁵.

³³³ См.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. С. 339; *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. С. 178.

³³⁴ См.: *Хейфец В. Л., Хадорич Л. В.* Достижения и проблемы Межамериканской системы защиты прав человека в новом региональном контексте // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2015. № 3. С. 107.

³³⁵ Es hora de defender el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Declaración de Bogotá, 11 de septiembre de 2012. URL: <http://cejil.org/sites/default/files/2012%2009%2011%20DECLARACIÓN%20DE%20BOGOTA-1.pdf> (дата обращения: 20.02.2017)

В последнее время наблюдается стремление стран Латинской Америки к поиску новых моделей регионального развития, в том числе и правозащитных. Так, например, один из самых активных сторонников реформирования МАСЗПЧ Эквадор, подписавший все региональные документы в области прав человека, предлагает создать альтернативные правозащитные механизмы в рамках нового регионального объединения СЕЛАК – сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

Подводя итог, следует отметить, что Межамериканская система защиты прав человека целенаправленно борется с нарушениями прав человека в регионе, способствуя тем самым принятию нормативных актов, соответствующих общепринятым критериям справедливости и правосудия. Результаты деятельности МАСЗПЧ оказывают положительное воздействие на тех, кто часто сталкивается с нарушениями своих прав или обращается в комиссию в надежде на восстановление справедливости. Особое значение Межамериканского суда по правам человека обусловлено тем, что он является органом последней инстанции в Западном полушарии, куда могут обратиться субъекты за защитой нарушенного права. Но, как показывает практика, его ресурсы зачастую ограничены высокими судебными издержками, длительными процессуальными сроками, что снижает его эффективность и престиж.

Ценность МАСЗПЧ состоит в укреплении демократических институтов и, прежде всего, национальных судебных систем, а также правительственных мер, направленных на преодоление социального неравенства. За последние годы Межамериканская система защиты прав человека претерпела значительные изменения в сторону повышения эффективности и результатов, что привело к повышению уровня доверия со стороны населения, но многие проблемы все же еще до конца не решены.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Выделите характерные особенности МАСЗПЧ.
2. Назовите правовые основания обеспечения прав человека в рамках ОАГ.
3. Охарактеризуйте структуру, содержание и значение Американской Конвенции по правам человека 1969 г.
4. Проанализируйте содержание прав, гарантированных ст. 27 Американской Конвенции. В каких случаях возможно ограничение прав и свобод человека?
5. Какие контрольные механизмы предусмотрены в МАСЗПЧ?
6. Назовите основные функции Межамериканской Комиссии как контрольного механизма МАСЗПЧ.
7. Охарактеризуйте процедуру рассмотрения петиций Межамериканской Комиссией по правам человека.
8. Выделите особенности разбирательства споров в Межамериканском суде по правам человека.

ИСТОЧНИКИ

1. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights «Protocol of San Salvador» // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>
2. American Convention on Human Rights «Pact of San Jose, Costa Rica» // Organization of American States [Official website]. URL: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm
3. American Declaration of the Rights and Duties of Man // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/declaration.asp>
4. Cartagena Declaration on refugees, colloquium on the international protection of refugees in Central America, Mexico and Panama, November 1984 // Organization of American States [Official website]. URL: http://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf
5. Charter of the organization of American // Organization of American States [Official website]. URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp

6. Inter-American Convention Against All Forms of Discrimination and Intolerance // Organization of American States [Official website]. URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-69_discrimination_intolerance.asp

7. Inter-American Convention Against Racism, Racial discrimination and Related forms of Intolerance // Organization of American States [Official website]. URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp

8. Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of older persons // Organization of American States [Official website]. URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp

9. Inter-American Convention on the Elimination of all forms of Discriminations against persons with disabilities // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-65.html>

10. Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women «Convention OF BELEM DO PARA» // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>

11. Protocol to the American convention on human rights to abolish the death penalty // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/a-53.html>

12. Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights, 2009–2013 // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>

13. States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-51.html>

14. Statute of the I/A Court // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.corteidh.or.cr/>

15. Statute of the Inter-American Commission on Human Rights // Organization of American States [Official website]. URL: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/statuteiachr.asp>

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальные механизмы защиты прав человека : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

2. *Абрамович В.* От массовых нарушений к структурным паттернам: новые подходы и старые проблемы Межамериканской системы защиты прав человека // Журнал конституционализма и прав человека. 2015. № 1–2 (7). С. 73–113. URL: http://chr-centre.org/wp-content/uploads/201512/JCHR_2015_1-27_Abramovich_Article.pdf

3. *Алисиевич Е. С.* Обзор практики органов Межамериканской системы защиты прав человека по делам о свободе мысли и выражения мнения // *Международное правосудие*. 2014. № 2. С. 44–56.

4. *Алисиевич Е.С., Галарза П.М.* Дела о насильственных исчезновениях в практике органов межамериканской системы защиты прав человека // *Международное правосудие*. 2013. № 6. С. 55–64.

5. *Алисиевич Е.С.* Срочные меры в практике органов межамериканской системы защиты прав человека // *Международное правосудие*. 2014. № 4. С. 32–41.

6. *Грачева С.А., Рафалюк Е.Е.* Обеспечение прав человека в рамках европейской и межамериканской интеграции (компаративистский анализ) // *Журнал российского права*. 2014. № 12 (216). С. 107–125.

7. *Завгородний В.С.* Консультативная юрисдикция Межамериканского суда по правам человека: теория и практика // *Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной Международной научно-практической конференции, посвященной памяти проф. И.П. Блищенко / отв. ред. А.Х. Абашидзе*. Москва, 12–13 апреля 2014 г.: в 2 ч. Ч. I. М.: РУДН, 2015. С. 491–498.

8. *Карташкин В.А.* Международная защита прав человека и внутренняя юрисдикция государств // *Обозреватель – Observer*. 2013. № 2. С. 66–75.

9. *Карташкин В.А.* Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.

10. *Кожеуров Я.С.* Межамериканский суд по правам человека // *Институты международного правосудия / под ред. В.Л. Толстых*. М., 2014.

11. *Хейфец В.Л., Хадорич Л.В.* Достижения и проблемы Межамериканской системы защиты прав человека в новом региональном контексте // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Политология. Международные отношения*. 2015. № 3. С. 99–112.

12. *Bailliet C.M.* Measuring Compliance with the Inter-American Court of Human Rights: The Ongoing Challenge of Judicial Independence in Latin America // *Nordic Journal of Human Rights*. 2013. Vol. 31. № 4.

13. *Canton S.A.* To Strengthen Human Rights, Change the OAS (Not the Commission) // *Human Rights Brief*. 2013. Vol. 20. № 2.

14. *Kletzel G.* The Inter-American System in View of the New Regional Institutional Framework for Ongoing Challenge of Judicial Independence in Latin America // *Nordic Journal of Human Rights*. 2013.

15. *Pasqualucci J.M.* The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

16. *Republica Dominicana es responsable internacionalmente por la expulsion de personas haitianas* Rights Brief. 2013. Vol. 20. № 2.

17. *Tribunal Constitucional declara ilegal membresia de la Republica Dominicana en la Corte*. Vol. 31. № 4.

Глава 4

АФРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.Х. Абашидзе

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой международного права РУДН, член Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права Российской Ассоциации
содействия ООН, член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор*

А.Е. Конева

*Ассистент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов,
кандидат юридических наук, магистр по правам человека и демократизации
(Е.МА, Венеция, Италия)*

А.М. Солнцев

*Заместитель заведующего кафедрой международного права
Российского университета дружбы народов,
кандидат юридических наук, доцент*

В отечественной доктрине международного права много внимания уделяется европейской системе защиты прав и свобод человека. Данный факт, безусловно, оправдан – граждане России и юридические лица, зарегистрированные в России, имеют доступ исключительно к этой региональной системе. Вместе с тем огромный научно-практический интерес представляют такие региональные правозащитные системы, как межамериканская, африканская и формирующаяся азиатская. Нормативные и институциональные основы указанных региональных систем важно изучать и анализировать с це-

лью выработки мер по совершенствованию европейской системы защиты прав человека, которая объективно нуждается в реформировании. Вместе с тем иностранные студенты, обучающиеся в России, также весьма заинтересованы в получении знаний о разнообразных региональных подходах к защите и поощрению прав человека. Рассмотрим подробнее африканскую систему защиты и поощрения прав человека.

В июне 1981 г. в Найроби была принята Африканская хартия прав человека и народов, которая заложила фундамент создания региональной африканской системы защиты прав человека. Спустя пять лет, а именно 21 октября 1986 г. она вступила в силу. С тех пор в честь этого знаменательного дня в мире ежегодно отмечается день «прав человека в Африке».

Интересно, что Африканская хартия в литературе нередко именуется «Банжунской хартией», несмотря на тот факт, что официально она была принята в столице Кении – Найроби. Дело в том, что именно в столице Гамбии – Банжуле на двух министерских конференциях в июне 1980 г. и январе 1981 г. удалось разработать окончательный вариант Африканской хартии. А в ходе проходившей в Найроби 18-й сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ в июне 1981 г. была официально принята Африканская хартия прав человека и народов. Отцом-основателем Хартии, безусловно, считается г-н Кеба Мбей (Kéba Mbaye, 1924–2007 гг.), который в свое время был Вице-председателем Международного Суда ООН и председателем Верховного суда Сенегала, членом Международного олимпийского комитета.

Город Банжул во многих отношениях стал отправной точкой развития африканской правозащитной системы. Так, здесь уже 30 лет заседает Африканская комиссия по правам человека и народов, а 2 июля 2006 г. именно здесь принесли присягу первые 11 судей Африканского суда по правам человека и народов (сам Суд заседает в г. Аруше).

Среди известных региональных систем защиты прав человека африканская система является, с одной стороны, са-

мой молодой (европейская начала развиваться с 1950 г., а межамериканская – с 1969 г.), но, с другой стороны, самой представительной по количеству государств-участников – 54 государства-члена Африканского союза (ранее – ОАЕ)³³⁶.

Африканская система защиты прав человека состоит из следующих элементов:

– Африканская хартия прав человека и народов 1981 г. и два протокола к ней: Протокол об Африканском суде о правах человека и народов 1998 г. и Протокол Мапуту о правах женщин в Африке 2003 г.³³⁷;

– другие региональные международные договоры о правах человека, такие как: Конвенция ОАЕ о регулировании специфических аспектов проблем беженцев в Африке 1969 г.; Африканская культурная хартия 1976 г. и Хартия африканского культурного возрождения 2006 г. (она призвана заменить Хартию 1976 г.); Африканская хартия прав и основ благосостояния ребенка 1990 г.; Африканская хартия молодежи 2006 г.; Кампальская конвенция о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г. и др.;

– международные органы, созданные на основании региональных международных договоров о правах человека: Африканская комиссия по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов и Африканский комитет экспертов по правам и основам благосостояния ребенка.

³³⁶ В европейскую входит 47, а в межамериканскую – 25 государств.

³³⁷ В настоящее время идет процесс разработки третьего Протокола к Хартии по правам пожилых людей в Африке. Подробнее см.: *Кебурия К.О.* Защита прав пожилых людей по праву Африканского союза // Международно-правовые проблемы в Африке: материалы круглого стола XI ежегодной международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И.П. Блищенко. Москва, 12 апреля 2013 г. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева, А.М. Солнцев. М.: РУДН, 2014. С. 110–116.

Африканская хартия прав человека и народов 1981 г. отражает политическую реальность континента, а также исторические традиции африканских народов и ценности африканской цивилизации, что предопределяет ее особенности, к которым относятся: признание, наряду с правами человека, прав народов («третье поколение» прав человека); признание неделимости политических, гражданских, экономических, социальных и культурных прав человека; нормативное закрепление права на развитие в качестве права человека; провозглашение ряда основополагающих обязанностей, налагаемых на человека в его отношениях с семьей, общиной, обществом, государством, а также другими законно признанными образованиями и международным сообществом; ярко выраженный коллективистский (семья, община, народ) подход к правам человека; проведение различия между сообщениями о единичных нарушениях прав индивидов и теми, которые «свидетельствуют о существовании многочисленных случаев массовых и грубых нарушений прав человека и прав народов» и др.

Важным этапом развития африканской системы прав человека стало создание Африканской комиссии по правам человека и народов, одной из основных функций которой является рассмотрение индивидуальных жалоб на нарушение прав человека, закрепленных в Хартии (на сегодняшний день получено более 400 жалоб, по которым вынесено более 300 решений³³⁸). В практике Африканской комиссии можно выделить несколько знаковых для международного права защиты прав человека дел: единственное в международной практике функционирования региональных систем защиты прав человека дело, связанное с защитой коллективных прав – права на развитие³³⁹; иск бывшего Президента Гамбии (*Sir*

³³⁸ URL: <http://www.achpr.org/communications/>.

³³⁹ Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya (2009) AHRLR 75 (ACHPR 2009).

Dawda Kairaba Jawara), который был отстранен от власти в результате военного переворота, к военному правительству Гамбии³⁴⁰; дело о привлечении к ответственности Нигерии за деятельность ТНК «Шелл» в дельте р. Нигер при добыче нефти, которая привела к экологической катастрофе³⁴¹. Рассмотрение межгосударственных споров в рамках региональных систем по защите прав человека – явление крайне редкое. Так, Африканской комиссией был рассмотрен пока единственный межгосударственный спор (дело «ДРК против Бурунди, Руанды и Уганды», 2004 г.)³⁴². В своем решении Комиссия по данному делу поддержала истца, который утверждал, что Бурунди, Руанда и Уганда, поддерживая деятельность повстанцев в конголезской провинции, совершили серьезные нарушения прав человека и прав народов.

Африканская комиссия по правам человека и народов согласно ст. 62 Хартии рассматривает также доклады государств о законодательных или иных мерах, принятых с целью имплементации и применения положений Хартии. При этом ст. 26 Протокола Мапуту о правах женщин к Африканской хартии предусматривает отдельную от Хартии систему отчетности государств³⁴³. Начиная с 2001 г. Африканская комиссия стала принимать заключительные замечания после рассмотрения докладов государств. Эти заключительные замечания касаются как положительных, так и отрицательных аспектов, отмеченных Комиссией в результате рассмотрения докладов государств. Также в заключительных замечаниях указываются конкретные шаги, которые государство должно принять для устранения выявленных недостатков. Данная

³⁴⁰ *Jawara v Gambia* (2000) AHRLR 107 (ACHPR).

³⁴¹ *SERAC v Nigeria* (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001).

³⁴² *DRC v Burundi, Rwanda and Uganda* (2004) AHRLR 19 (ACHPR 2003).

³⁴³ Африканской комиссией утверждены специальные правила отчетности: *Guidelines to Periodic Reporting* (1998), *Guidelines for Reporting on the Women's Protocol* (2009).

процедура отчетности государств, безусловно, является новацией как для региональных систем защиты прав человека, так и для универсальной системы. С одной стороны, африканская система отчетности схожа с отчетностью государств, установленной универсальной системой договорных органов по правам человека. Известно, что в универсальной системе государства отчитываются лишь по выполнению определенной группы прав, закрепленной в конкретном международном договоре, тогда как в африканской системе государства отчитываются о выполнении всех трех поколений прав человека, закрепленных в Хартии. Данный факт дает нам основание констатировать, что африканская система отчетности государств схожа и с Универсальным периодическим обзором, созданным в ООН в 2006 г.

Африканская комиссия имеет полномочия направлять специальные миссии в страны – участницы Хартии для мониторинга ситуации или миссии по установлению фактов. Таких миссий было создано более 30.

Большая часть работы Африканской комиссии осуществляется в рамках ее специальных процедур, созданных по аналогии со специальными процедурами Совета ООН по правам человека. Такие механизмы действуют и в межамериканской системе, однако отсутствуют в европейской системе защиты прав человека.

Специальные процедуры Африканской комиссии по правам человека и народов. Специальные процедуры – это общее название механизмов, учрежденных Африканской комиссией по правам человека и народов, для реагирования на конкретные ситуации в отдельных странах или на тематические вопросы в Африке. Ключевая особенность специальных процедур – их способность быстро реагировать на заявления на предполагаемое нарушение прав человека. Мандаты специальных процедур обычно требуют, чтобы мандатарии наблюдали, консультировали и информировали общество о положении в области прав человека в конкретных странах или на

конкретных территориях (страновые мандаты) либо о массовых нарушениях прав человека в Африке в целом (тематические мандаты). Мандат каждой специальной процедуры определен в соответствующей резолюции Комиссии. Мандатарием специальных процедур является частное лицо (специальный докладчик) либо группа лиц (рабочая группа). Мандатарии выступают в личном качестве и не получают жалованья или какой-либо другой финансовой компенсации за свою работу. Независимый статус мандатария имеет первостепенное значение для беспрепятственного выполнения ими своих функций.

Правовым основанием для создания специальных процедур является глава 4 Правил процедуры Африканской комиссии по правам человека и народов³⁴⁴, где закреплено право Комиссии создавать вспомогательные органы. Положение 28 Правил процедуры уполномочивает Комиссию создавать «комитеты и рабочие группы, состоящие из членов Комиссии, и определять тему или проблему для изучения и представления докладов». Далее, согласно Положению 29, Комиссия «может учреждать подкомиссии экспертов и определять, если Ассамблея глав государств и правительств АС не решит иначе, функции и состав каждой подкомиссии». Таким образом, Африканской комиссией создаются специальные механизмы для рассмотрения в контексте прав человека конкретных ситуаций в странах или конкретных тем. Африканская комиссия наделила экспертов мандатами по изучению конкретных проблем в области прав человека. В настоящее время эти эксперты образуют систему специальных процедур³⁴⁵.

Как правило, мандат поручается какому-либо одному эксперту. Вместе с тем в некоторых случаях в силу характера

³⁴⁴ Rules of Procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Adopted on the 6th of October 1995. URL: http://www.achpr.org/english/info/rules_en.html.

³⁴⁵ См.: URL: <http://www.achpr.org/mechanisms/>.

рассматриваемого вопроса Комиссия учреждает рабочую группу экспертов. В настоящее время существуют 5 специальных докладчиков и 7 рабочих групп и 3 комитета (включая консультативный комитет по вопросам бюджета и кадровой политики), мандаты которых охватывают 10 тем по широкому кругу гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав:

- Специальный докладчик по проблеме тюрем и условий заключения в Африке;

- Специальный докладчик по правам женщин в Африке;

- Специальный докладчик по правам правозащитников в Африке;

- Специальный докладчик по свободе выражения мнений и о доступе к информации в Африке;

- Специальный докладчик по вопросам беженцев, лиц, ищущих убежище, и перемещенных внутри страны лиц;

- Рабочая группа по вопросу о судебных, суммарных и произвольных казнях;

- Рабочая группа экспертов по правам коренных народов/общин в Африке;

- Рабочая группа по экономическим, социальным и культурным правам в Африке;

- Рабочая группа по специальным вопросам, связанным с работой Комиссии;

- Рабочая группа по пожилым людям и людям с ограниченными возможностями в Африке;

- Рабочая группа по добывающей промышленности, окружающей среде и правам человека в Африке;

- Комитет по защите прав ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом людей;

- Комитет по предотвращению пыток в Африке;

- Консультативный комитет по вопросам бюджета и кадровой политики;

- Рабочая группа по сообщениям.

Мандаты одних экспертов требуют проведения в основном теоретических исследований, а мандаты других – применения подхода с большим упором на практическую деятельность. Большинство экспертов исследуют и анализируют различные проблемы, совершают поездки по странам, получают и рассматривают жалобы от жертв нарушений прав человека и выполняют роль посредников между правительствами и жертвами таких нарушений. Большинство экспертов получают информацию, касающуюся конкретных утверждений о нарушениях прав человека. В тех случаях, когда серьезные нарушения прав человека представляются им неизбежными, они направляют соответствующим правительствам призывы к незамедлительным действиям.

В июне 1998 г. на 67-й сессии Совета Министров ОАЕ в Аддис-Абебе был принят Протокол к Африканской Хартии по правам человека и народов, который предусматривает создание независимого суда – Африканского суда по правам человека и народов, состоящего из коллегии судей общей численностью 11 человек и обладающего как консультативной юрисдикцией, так и юрисдикцией по спорам между государствами-участниками в связи с нарушением прав человека, закрепленных в Африканской хартии прав человека и народов. Согласно Протоколу 1998 г. государства-участники, Африканская комиссия по правам человека и народов, африканские межправительственные и неправительственные организации, а также индивиды имеют право обращаться непосредственно в Африканский суд по правам человека и народов в случае нарушения их прав, содержащихся в Африканской хартии прав человека и народов. При этом следует уточнить, что подавать иски жалобы непосредственно в Африканский суд по правам человека и народов имеют право только соответствующие НПО, обладающие статусом наблюдателя при Комиссии, а также только граждане тех государств, которые сделали заявления о признании юрисдикции Суда (ст. 5 (3) и 34 (6)).

Специалистами называются несколько причин, в силу которых Африканская комиссия, а не Африканский суд по правам человека и народов получила фактически право на осуществление контроля за соблюдением африканскими государствами прав человека. Существует аргумент несколько идеалистического толка, согласно которому традиционным способом разрешения разногласий в Африке считается посредничество между спорящими сторонами, но не противостояние в суде, при котором одна из сторон выигрывает дело. Существует также другое мнение, согласно которому государства – члены Африканского союза особо дорожат своим недавно обретенным национальным суверенитетом и не желают ограничивать его действиями какого-либо судебного органа, образованного на основе международного соглашения.

Африканский суд по правам человека и народов наделен полномочиями принимать запросы, содержащие просьбу о вынесении консультативного заключения по тому или иному правовому вопросу, как от государств – членов ОАЕ, так и от самой ОАЕ (ныне – АС).

Взаимоотношения Африканского суда по правам человека и народов и Африканского Союза сходны с взаимодействием Африканской комиссии и АС: судьи избираются Ассамблеей АС; бюджет Суда определяется АС; контроль за исполнением решений осуществляет АС, который может даже наложить санкции на государство за неисполнение решений Суда (ст. 23 Протокола).

С момента избрания судей в январе 2006 г. и до рассмотрения первого дела прошло 3 года: в 2009 г. Суд рассмотрел жалобу индивида против Сенегала, однако признал ее неприемлемой, поскольку Сенегал не признал юрисдикцию Суда по рассмотрению индивидуальных жалоб.

Вторым делом в Суде стала ситуация с нарушением прав человека в Ливии весной 2011 г. При присоединении Ливии к Протоколу об Африканском суде не была сделана

оговорка о возможности возбуждения против нее дел индивидами или НПО, поэтому единственным подходящим субъектом для передачи этого дела в Суд стала Африканская комиссия по правам человека и народов. 25 марта 2011 г. Африканский суд по запросу Африканской комиссии решил ввести временные меры в отношении Ливии, указав следующее: Ливия должна воздержаться от любых действий, которые приведут к гибели людей или к нарушению физической неприкосновенности лиц, поскольку это влечет нарушение положений Африканской хартии прав человека и народов и других международных документов по правам человека, ратифицированных Ливией. При этом Суд указал Ливии предоставить в Суд отчет по реализации решения в течение 15 дней. Данное указание Ливией не было выполнено. Вместе с тем, несмотря на то что Ливия не выполнила решения Суда, стоит отметить факт консолидации позиций всех Судей. Поведение Суда по данному вопросу, скорее всего, было отражением позиции Африканского Союза, призывавшего к подписанию Рамочного договора о политическом разрешении кризиса путем проведения переговорного процесса между властями в Триполи и оппозицией в Бенгази, прекращению огня, а также к формированию временного правительства. Африканский союз долгое время отказывался признать оппозиционный Национальный переходный совет легитимной властью в Ливии.

В настоящее время Африканским судом рассмотрено более 50 дел, которые являются предметом изучения в отечественной юридической науке³⁴⁶.

³⁴⁶ См.: *Abashidze A., Keburia K., Solntsev A.* The Legal Analysis of the Right to Reparation for the Victims of the Human Rights Violations in the European, Inter-American and African Human Rights Protection Systems // *Indian Journal of Science and Technology*. Vol. 9 (37). 2016. P. 1–10; *Moroz P.C.* Правило исчерпания внутренних средств правовой защиты в африканской системе защиты прав человека // *Международное правосудие*. 2015. № 4. С. 91–102.

Далее следует обратиться к деятельности *Африканского комитета экспертов по правам и основам благосостояния ребенка*. В состав Комитета входят 11 членов, избираемых Ассамблеей Африканского союза сроком на 5 лет. Место его нахождения – Аддис-Абеба (Эфиопия). Первое заседание Комитета прошло весной 2002 г. Комитету поручено в целях поощрения и защиты прав ребенка, предусмотренных в Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка 1990 г., контролировать ее осуществление, а также толковать ее положения. Государства – участники Хартии обязаны представлять доклады с изложением мер, которые они принимают для осуществления положений Хартии. Комитет обладает юрисдикцией получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, групп, НПО и государств – участников Хартии. В марте 2011 г. Комитет вынес свое первое решение и признал Кению нарушителем положений Хартии в связи с отказом в предоставлении гражданства детям нубийского происхождения³⁴⁷. Всего на сегодняшний день рассмотрено три дела³⁴⁸.

Подведем некоторые итоги функционирования африканской системы защиты прав человека. Тридцать пять лет прошло с момента принятия panaфриканского документа по правам человека, много бедствий обрушилось на Африку за это время: крайняя нищета, пандемия СПИДа, геноцид в Руанде, кризис в Дарфуре, гражданские войны в Сомали, Сьерра-Леоне, Кот-д’Ивуаре и Либерии. Можно уверенно утверждать, что Африканская хартия помогла направить развитие Африки по верному руслу – в новую эру прав человека. Этот документ открыл возможность для миллиарда людей, проживающих в Африке, призвать государства к ответственности.

³⁴⁷ См.: Кабанов В.Л. Проблематика реализации принципа наилучших интересов ребенка в Африке на примере дела «Дети нубийского происхождения в Кении» // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 3. С. 159–164.

³⁴⁸ URL: <http://caselaw.ihrrda.org/body/acerwc/>.

Безусловно, есть плюсы и минусы в работе африканской системы защиты прав человека. Говоря о минусах деятельности Африканской комиссии, надо осознавать следующие факты: слишком много времени проходит от подачи жалоб в Комиссию до их рассмотрения; Комиссия практически не использует свои полномочия по передаче дел в Африканский суд; Комиссия несвоевременно принимает и рассматривает доклады специальных докладчиков; Комиссия не имеет механизма по контролю за соблюдением ее рекомендаций; многие страны не выполняют обязательства по представлению докладов в соответствии с Хартией, тем самым лишая Комиссию возможности рассмотрения ситуаций о правах человека в африканских государствах; государствам часто не хватает политической воли для выполнения рекомендаций Комиссии; также плохо реализуется взаимодействие между Африканским Союзом и Африканской комиссией.

Вместе с тем нельзя не отметить положительные итоги деятельности африканской системы защиты прав человека. За 30 лет своего существования Африканская комиссия прочно утвердилась в качестве основного органа по правам человека на Африканском континенте, а Хартия стала неотъемлемой частью национального законодательства государств Африки. Благодаря деятельности Комиссии по рассмотрению жалоб и принятию тематических резолюций было уточнено содержание целого ряда прав, закрепленных в Хартии. Комиссия систематически настоятельно призывает государства установить мораторий на смертную казнь, поддерживая таким образом общемировую тенденцию к отмене смертной казни. Комиссия внесла большой вклад в утверждение прав коренных народов (консультативное заключение по Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г.), прав женщин (инициировала принятие Протокола Мапуту)³⁴⁹, права

³⁴⁹ См.: *Самаке А.* Актуальные вопросы международно-правовой защиты прав женщин в Африке // Евразийский юридический журнал. 2015. № 2. С. 53–55.

на доступ к информации (разработан проект Типового закона о доступе к информации в Африке).

Определенный вклад в прогрессивное развитие международного права прав человека внесет принятие в ближайшем будущем третьего Протокола по правам пожилых людей к Африканской хартии. Национальные суды различных стран Африки учитывают положения Хартии и правовые позиции Комиссии при толковании национального права. Яркими примерами этого являются Конституционный суд Бенина, который в ряде решений прямо применял положения Африканской хартии, и Верховный суд Лесото. Правовые позиции Комиссии также нашли отражение в решениях национальных судов неафриканских государств и решениях международных судов, среди которых можно отметить решение Трибунала САДК «Campbell v Zimbabwe» и решение Международного Суда ООН по делу «Амаду Садио Диалло» (Гвинейская Республика против Демократической Республики Конго, 2010).

Отличительной особенностью африканской системы защиты прав человека по сравнению с другими региональными системами защиты прав человека является наличие судов, функционирующих в рамках субрегиональных организаций Африки, которые в своей деятельности затрагивают вопросы защиты прав человека. Прежде всего, имеется в виду Трибунал САДК³⁵⁰ и Суд ЭКОВАС³⁵¹. В частности, интересно отметить, что есть случаи, когда истцы и заинтересо-

³⁵⁰ См.: *Абашидзе А.Х., Конева А.Е., Солнцев А.М.* Защита прав человека в рамках Южноафриканского сообщества развития // Региональные системы защиты прав человека: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 314–328.

³⁵¹ См.: *Абашидзе А.Х., Аду Я.Н.* Защита прав человека в рамках Экономического сообщества стран Западной Африки // Региональные системы защиты прав человека: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 329–334.

ванные стороны (НПО), не удовлетворенные решением таких субрегиональных судов, обращались в Африканскую комиссию³⁵² и Африканский суд³⁵³. Данный факт свидетельствует о формировании разветвленной системы разрешения споров о защите прав человека на Африканском континенте.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. В чем состоит уникальность Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. по сравнению с аналогичными международными договорами по правам человека?

2. В чем заключается роль и особенности функционирования специальных процедур Африканской комиссии как вспомогательных механизмов в деле защиты прав человека? Раскройте специфику деятельности на примере отдельного специального мандата.

3. Какие специальные африканские механизмы по правам человека действуют в отношении защиты прав женщин?

4. Как функционирует институт индивидуальных жалоб в соответствии с Африканской хартией о правах человека и народов 1981 г.?

5. Поясните процедуру передачи дел Африканской комиссией в производство Африканского суда.

6. Каких правовых позиций придерживаются Африканская комиссия и Африканский Суд по делам о правах корен-

³⁵² African Commission on Human and Peoples' Rights. Decision on Communication 409/12 – Luke Munyandu Tembani and Benjamin John Freeth (represented by Norman Tjombe) v Angola and Thirteen Others. Done in Banjul, the Gambia during the 54th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples Rights, 22 October to 5 November 2013. URL: http://www.achpr.org/files/sessions/54th/comunications/409.12_/achpr54_409_12_eng.pdf.

³⁵³ Request for Advisory opinion of the African Court on Human and Peoples' Rights. URL: <http://www.southernafricalitigationcentre.org/1/wp-content/uploads/2012/11/Request-for-Advisory-Opinion-before-AfCHPR.pdf>.

ных народов? Рассмотрите решение Африканской комиссии по делу «*Народ эндоройс против Кении*».

7. Какова процедура рассмотрения докладов государств в соответствии с положениями Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Африканская система защиты прав человека и народов: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / А.Х. Абашидзе [и др.]; под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во Юрайт, 2017.

2. *Кебурия К.О.* Защита прав пожилых людей по праву Африканского союза // Международно-правовые проблемы в Африке: материалы круглого стола XI ежегодной международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И.П. Блищенко. Москва, 12 апреля 2013 г. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева, А.М. Солнцев. М.: РУДН, 2014. С. 110–116.

3. *Мороз Р.С.* Правило исчерпания внутренних средств правовой защиты в африканской системе защиты прав человека // Международное правосудие. 2015. № 4. С. 91–102.

4. *Кабанов В.Л.* Проблематика реализации принципа наилучших интересов ребенка в Африке на примере дела «Дети нубийского происхождения в Кении» // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 3. С. 159–164.

5. *Самаке А.* Актуальные вопросы международно-правовой защиты прав женщин в Африке // Евразийский юридический журнал. 2015. № 2. С. 53–55.

6. *Abashidze A., Koneva A., Soltsev A.* Africa in the Shadow of Tomorrow // Казанский журнал международного права и международных отношений. 2016. С. 35–38

7. *Abashidze A., Keburia K., Soltsev A.* The Legal Analysis of the Right to Reparation for the Victims of the Human Rights Violations in the European, Inter-American and African Human Rights Protection Systems // Indian Journal of Science and Technology. Vol. 9(37). 2016. P. 1–10.

Раздел 4

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Глава 1

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Е.С. Алисиевич

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

М.А. Лихачев

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного
и европейского права УрГЮУ (г. Екатеринбург)*

А.М. Николаев

*Доктор юридических наук, профессор кафедры международного права
Российского университета дружбы народов*

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹⁵⁹ – крупнейшая организация, в рамках которой

¹⁵⁹ До 31 декабря 1994 г. называлась Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

создана общеевропейская система коллективной безопасности, объединяющая 57 государств из Европы, Азии и Северной Америки.

Совещание по вопросам европейской безопасности проходило в три этапа. По итогам первых двух этапов (1973–1975 гг.) проект итогового документа был окончательно отредактирован и предварительно согласован со всеми государствами-участниками. Третий этап совещания проходил в Хельсинки 30 июля – 1 августа 1975 г. на высшем уровне и завершился подписанием Заключительного акта Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – Заключительный акт 1975 г.)¹⁶⁰, в котором было заявлено о решимости государств-участников сделать Европу регионом сотрудничества и безопасности. В своем выступлении на совещании в Хельсинки Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев, подписавший Заключительный акт 1975 г. от имени Советского Союза, сказал: «Мы с глубоким удовлетворением констатируем, что положения, выработанные совещанием по главным проблемам укрепления мира в Европе, служат интересам народов, служат интересам людей независимо от их рода занятий, национальности, возраста: рабочих, тружеников села, лиц интеллектуального труда, каждого человека в отдельности и всех вместе»¹⁶¹.

Принимая Заключительный акт 1975 г., государства – участники СБСЕ признали, несмотря на своеобразие и разнообразие позиций и взглядов, факт существования общей истории и общих элементов в их традициях и ценностях, что способно помогать им в развитии отношений. Кроме того, государства-участники указали на тесную связь между миром и безопасностью в Европе и в мире в целом. Необходи-

¹⁶⁰ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505> (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁶¹ *Зеленский Ю.И.* Женева прошлая и современная / под ред. Г.П. Драгунова. М.: Мысль, 1980. С. 106–107.

мость вклада каждого государства в укрепление международного мира и безопасности провозглашается одновременно с важностью содействия защите основным правам человека, экономическому и социальному прогрессу и благополучию всех народов.

В числе первоочередных задач созданной структуры было уменьшение военного противостояния, а также выработка мер по укреплению безопасности на европейском континенте в условиях противостояния двух военно-политических блоков (Организации Североатлантического договора и Организации Варшавского договора), а также капиталистического и социалистического общественных лагерей. Правозащитная тематика, не будучи изначальным приоритетом деятельности Совещания, все же заняла важное место в первых документах нового объединения.

Согласно Заключительному акту 1975 г. государства-участники заявили о своем намерении руководствоваться во взаимных отношениях следующими принципами: суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальная целостность государств; мирное урегулирование споров; невмешательство во внутренние дела; уважение прав и основных свобод человека, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений; равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничество между государствами; добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

В частности, государства-участники заявили о том, что «они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».

Десять хельсинкских принципов («декалог»), принятых в период «холодной войны», имели исключительную цен-

ность, так как не просто пересказывали и развивали основные положения Устава ООН, а в достаточной мере отражали подходы государств-участников к принципам мирного сосуществования на европейском континенте.

VII принцип (из 10 указанных) – «Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений». Содержание принципа раскрыто через следующие политические обязательства, принимаемые государствами-участниками:

- уважать права человека и основные свободы без различия расы, пола, языка и религии;

- поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития;

- признавать и уважать свободу личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести;

- уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равенство перед законом, предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами;

- признавать всеобщее значение прав человека и основных свобод, уважение которых является существенным фактором мира, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества между всеми государствами;

- уважать право лиц знать свои права и обязанности в этой области и поступать в соответствии с ними;

- действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларацией прав человека, международными декларациями и соглашениями в этой области, включая, в том числе, Международные пакты о правах человека.

Появление Заключительного акта 1975 г. имело огромное значение для развития правозащитного движения. 12 мая 1976 г. в Москве была создана Общественная группа содействия выполнению хельсинкских соглашений в СССР (Московская Хельсинкская группа), организатором и первым руководителем которой был профессор Ю.Ф. Орлов¹⁶². Группа поставила своей задачей сбор, верификацию, систематизацию и предание гласности информации о нарушениях прав человека и других гуманитарных аспектов Заключительного акта 1975 г.

В Заключительном акте 1975 г. государства сформулировали концепцию всеобъемлющей безопасности, в основе которой лежали три измерения или так называемые «три корзины» безопасности ОБСЕ: военно-политическое измерение; экономическое и экологическое измерение; человеческое измерение.

Человеческое измерение относится к принятым государствами-участниками обязательствам в рамках ОБСЕ обеспечивать полное уважение прав и основных свобод человека, признавать верховенство закона, способствовать укреплению принципов демократии и в соответствии с этим создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также содействовать толерантности в регионе ОБСЕ.

ОБСЕ уникальна по своему статусу: учредительные документы ОБСЕ не имеют юридически обязательного характера, а носят скорее политически обязывающий характер.

Основополагающие документы ОБСЕ, устанавливающие приоритетные направления деятельности, в том числе Заключительный акт 1975 г., принимаются на встречах с участием глав государств и правительств участников ОБСЕ¹⁶³.

¹⁶² Алексеева Л., Голдберг П. Поколение оттепели. – М.: Захаров, 2006. С. 394.

¹⁶³ Встречи на высшем уровне государств – участников ОБСЕ проходили: в Хельсинки – в 1975 г., в Париже – в 1990 г., в Хельсинки – в

В промежутках между встречами на высшем уровне принимает решения и руководит ОБСЕ Совет министров, который состоит из министров иностранных дел государств – участников ОБСЕ и проводит заседания, как правило, один раз в год.

Постоянный совет занимается решением текущих политических вопросов в соответствии с компетенцией ОБСЕ и проводит свои заседания еженедельно на уровне постоянных представителей при ОБСЕ государств-участников.

Руководит текущей деятельностью ОБСЕ, координирует работу учреждений/институтов ОБСЕ, представляет организацию, наблюдает и содействует разрешению конфликтов и кризисных ситуаций действующий *Председатель* – министр иностранных дел государства-председателя.

Заключительный акт 1975 г. определил направления и конкретные формы сотрудничества государств в различных областях, относящихся к правам человека, включая контакты между людьми, информацию, культуру и образование¹⁶⁴.

Характеризуя генезис гуманитарного измерения ОБСЕ, В.А. Карташкин указывает на то, что на начальных этапах работы СБСЕ вопрос о создании контрольного механизма по наблюдению за соблюдением достигнутых договоренностей не обсуждался¹⁶⁵.

В дальнейшем эволюция ОБСЕ в сфере человеческого измерения двигалась по двум направлениям: 1) расширение перечня провозглашаемых прав и свобод личности; 2) совершенствование контрольного механизма за соблюдением международных обязательств в рассматриваемой сфере. Происходившие изменения отражены в результатах сле-

1992 г., в Будапеште – в 1994 г., в Лиссабоне – в 1996 г., в Стамбуле – в 1999 г., в Астане – в 2010 г.

¹⁶⁴ См., например: *Права человека: учебник для вузов* / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 2001. С. 517.

¹⁶⁵ См.: *Карташкин В.А.* Права человека в международном и внутреннегосударственном праве. М.: ИГП РАН, 1995. С. 97.

дующих встреч и совещаний государств-участников: Венская встреча (1986–1989 гг.) и три совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, которые состоялись в Париже (1989 г.)¹⁶⁶, Копенгагене (1990 г.) и Москве (1991 г.).

Итоговый документ Венской встречи представителей государств – участников СБСЕ, подписанный 15 января 1989 г. (далее – Венский документ)¹⁶⁷, дополнил перечень прав и свобод человека за счет права на свободу передвижения и местожительства в пределах границ своего государства; права покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в нее; прав лиц, содержащихся под стражей или в заключении; запрета пыток; религиозных свобод (право религиозных объединений основывать и свободно поддерживать доступные места богослужений или собраний; право каждого давать и получать религиозное образование на языке по своему выбору индивидуально или совместно с другими).

Значительным достижением государств – участников СБСЕ стала разработка процедуры сотрудничества, получившей название «Венский механизм».

Опираясь на положения Заключительного акта 1975 г., государства-участники заявили о своем намерении обмениваться информацией, отвечать на запросы других государств – участников СБСЕ, в том числе по вопросам, относящимся к человеческому измерению СБСЕ. Эти запросы могут быть направлены по дипломатическим каналам или адресованы любому органу, назначенному для взаимодействия на этом уровне. В Венском документе также предусмотрена возможность проведения двусторонних встреч государств – участников СБСЕ в целях изучения и разрешения конкретных случаев нарушения прав человека.

¹⁶⁶ Заключительный акт по итогам данного совещания не был принят.

¹⁶⁷ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40885> (дата обращения: 28.02.2017).

В соответствии с Документом Копенгагенского совещания, подписанным 29 июня 1990 г.¹⁶⁸, перечень прав и свобод человека был дополнен правом организовывать мирные собрания и демонстрации, а также правом мирно пользоваться своей собственностью индивидуально или совместно с другими. Кроме того, были приняты предложения, направленные на гарантии проведения справедливых выборов, отмену смертной казни, введение альтернативной военной службы, защиту прав и законных интересов лица, в отношении которого осуществляется уголовное преследование. Отдельное внимание было уделено защите прав представителей национальных меньшинств (право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и др.)¹⁶⁹.

Эволюция «Венского механизма» выразилась в следующем. Во-первых, был установлен максимальный месячный срок для ответов (отныне письменных) на запросы об информации и на дипломатические представления по человеческому измерению. Во-вторых, был установлен трехнедельный срок для созыва двусторонних встреч по чьему-либо требованию. В-третьих, участникам таких встреч было предписано воздерживаться от постановки вопроса о ситуациях, не связанных с предметом встречи.

Важнейшим достижением Московского совещания стало закрепленное в Итоговом документе, подписанном 3 октября 1991 г.¹⁷⁰, заявление о том, что обязательства, принятые в области человеческого измерения СБСЕ, представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-

¹⁶⁸ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁶⁹ См. подробнее о защите прав национальных меньшинств: Абашидзе А.Х. Защита меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996.

¹⁷⁰ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310> (дата обращения: 28.02.2017).

участников и не являются исключительно внутренним делом какого-то одного государства.

«Венский механизм» был существенно дополнен. По сравнению с Документом Копенгагенского совещания 1990 г., срок представления письменного ответа государством-участником на запросы об информации и представления другого участника был уменьшен до десятидневного срока подачи такого ответа (ранее – четыре недели). Кроме того, двусторонние встречи, предусмотренные Венским документом, согласно Документу Московского совещания 1991 г., проводятся, как правило, в течение недели после получения запроса (ранее – в течение трех недель).

Новеллой, внесенной Документом Московского совещания 1991 г., стала процедура расследования конкретных ситуаций. Предусматривалось формирование миссий экспертов и миссий докладчиков и использование их для разрешения вопросов гуманитарного характера. Мандаты миссий экспертов шире полномочий миссий докладчиков, которые в основном сводятся к сбору фактов и оказанию консультационных услуг относительно путей решения обсуждаемых проблем. Миссии экспертов имеют более широкий мандат, направленный на облегчение процесса разрешения конкретного вопроса или проблемы, относящихся к сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СБСЕ.

«Московский механизм» предусматривает использование миссий докладчиков при соблюдении следующих условий:

– государство-участник направляет запрос или представление другому государству-участнику, а затем обращается к институту ОБСЕ по вопросу о том, согласно ли это другое государство пригласить для рассмотрения конкретного четко определенного вопроса гуманитарного характера на свою территорию миссию экспертов;

– другое государство-участник не образовало миссию экспертов в течение десяти дней после поступления запроса

или запрашивающее государство полагает, что поставленный вопрос не был разрешен миссией экспертов;

– миссия в составе трех докладчиков СБСЕ может быть сформирована при поддержке не менее пяти других государств-участников.

В состав миссии докладчиков входят по одному докладчику из списка кандидатов в эксперты, назначаемому запрашивающим и запрашиваемым государством. Докладчики, назначенные государствами, по общему согласию назначают третьего докладчика. В случае, если третий докладчик не был назначен двумя другими в течение восьми дней после их назначения, то он назначается из списка кандидатов высшим должностным лицом органа СБСЕ, назначенного Советом.

В соответствии с п. 11 Документа Московского совещания 1991 г. докладчики устанавливают фактические обстоятельства, составляют по ним доклад и готовят рекомендации относительно возможных решений рассматриваемого вопроса. Приглашающее государство обязано создать для миссии все необходимые условия с целью осуществления последней своих функций. В связи с этим необходимо отметить, что эффективность работы миссий, как правило, зависит исключительно от воли конкретного государства.

Таким образом, основными принципами ОБСЕ, относящимися к человеческому измерению, являются следующие положения:

- государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии или убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод (Хельсинки, 1975 г.);
- права человека и основные свободы с рождения принадлежат всем людям, они неотъемлемы и гарантируются законом. Их защита и содействие им – первейшая обязанность правительства (Париж, 1990 г.);

▪ демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов. В основе демократии лежит уважение человеческой личности и верховенства закона (Париж, 1990 г.);

▪ государства-участники обязуются строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах (Париж, 1990 г.);

▪ государства-участники категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения ОБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства (Москва, 1991 г.);

▪ уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона является ключевым элементом принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности (Стамбул, 1999 г.);

▪ все без исключения принципы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, в равной мере распространяются на каждое государство-участник при подотчетности собственным гражданам и ответственности друг перед другом в том, что касается выполнения этих принципов в полном объеме (Астана, 2010 г.)¹⁷¹.

Одним из основных органов ОБСЕ по работе в области человеческого измерения является Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), расположенное в Варшаве. Мандат БДИПЧ был сформулирован в Хельсинкском документе «Вызов времени перемен» 1992 г. (далее – Хельсинкский документ 1992 г.)¹⁷². БДИПЧ занимается под-

¹⁷¹ Factsheet of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/13701> (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁷² URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39534> (дата обращения: 28.02.2017).

держкой демократических процессов в области выборов через мониторинг за выборами и реализацию проектов в области содействия выборам, которые направлены на развитие демократии, помогает государствам – участникам ОБСЕ в выполнении обязательств по человеческому измерению, предоставляя экспертную оценку и практическую помощь в построении демократических институтов. БДИПЧ также оказывает содействие миссиям ОБСЕ на местах их деятельности в области человеческого измерения, способствует раннему предупреждению конфликтов и их предотвращению через мониторинг выполнения обязательств в области человеческого измерения государствами – участниками ОБСЕ. БДИПЧ регулярно проводит учебные школы по правам человека для государственных служащих и представителей гражданского общества. БДИПЧ помогает государствам – участникам ОБСЕ в выполнении их международных обязательств в области борьбы с терроризмом, поощрения и защиты прав человека, продвижения толерантности и в борьбе с дискриминацией, расизмом, антисемитизмом и другими формами нетерпимости. Отдельным направлением БДИПЧ является разработка мер по улучшению положения женщин в регионе ОБСЕ.

Выделяются следующие направления деятельности БДИПЧ:

- наблюдение за выборами (нередко совместно с Парламентской ассамблеей ОБСЕ) и предоставление помощи в целях совершенствования электоральных процессов;

- оказание помощи, направленной на обеспечение независимости судебных органов, доступа к юридической помощи и права на обращение в суд;

- оказание помощи государствам-участникам в целях приведения их законодательства в соответствие с обязательствами ОБСЕ (в сотрудничестве с Венецианской комиссией Совета Европы);

- поощрение свободы передвижения и уважения прав мигрантов;

– создание благоприятных условий для укрепления демократического правления путем оказания поддержки правительствам в деле упрочения демократической практики;

– укрепление потенциала правозащитников и расширение их сотрудничества с государственными органами и национальными институтами в области прав человека;

– оказание помощи правительствам в целях повышения их потенциала по выявлению, защите и поддержке жертв торговли людьми;

– проведение подготовки по вопросам борьбы с терроризмом в соответствии с международными обязательствами в области прав человека;

– осуществление мероприятий по просвещению и подготовке в области прав человека;

– содействие учету гендерных аспектов в процессе реформирования силовых структур;

– оказание помощи правительствам в их борьбе с преступлениями на почве ненависти и другими насильственными проявлениями нетерпимости (путем организации обучения сотрудников правоохранительных органов);

– поощрение свободы религии или убеждений путем проведения обзоров законодательства Экспертным советом БДИПЧ;

– содействие соблюдению прав народов рома и синти через посредство Контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти;

– организация ежегодных Сессий ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященных человеческому измерению¹⁷³.

Важным шагом в области гуманитарного сотрудничества государств – участников ОБСЕ стало учреждение на основании Хельсинкского документа 1992 г. института Вер-

¹⁷³ Factsheet of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/13701> (дата обращения: 28.02.2017).

ховного комиссара по делам национальных меньшинств (далее – Верховный комиссар), первоначально действовавшего под эгидой Комитета старших должностных лиц, впоследствии реорганизованного в Руководящий совет¹⁷⁴. Деятельность Верховного комиссара направлена, прежде всего, на выявление и скорейшее разрешение ситуаций, связанных с этнической напряженностью, которые могли бы создать угрозу для мира, стабильности или дружеских отношений между государствами – участниками ОБСЕ. Действуя независимо от заинтересованных сторон, Верховный комиссар направляет свои миссии на места и проводит политику превентивной дипломатии на раннем этапе возникновения напряженности.

В частности, Верховный комиссар собирает и получает из любого источника, в том числе от средств массовой информации и неправительственных организаций, а также из конкретных докладов от непосредственно причастных сторон информацию о положении национальных меньшинств и роли причастных к нему сторон, о событиях, связанных с ними. Также Верховный комиссар осуществляет оценку роли непосредственно заинтересованных сторон, характера напряженности и связанных с ней событий, а также потенциальных последствий для мира и стабильности в регионе ОБСЕ.

Верховный комиссар не является омбудсменом, защищающим права национальных меньшинств, или должностным лицом, уполномоченным расследовать конкретные случаи нарушения прав человека. Он является Верховным комиссаром ОБСЕ *по делам* национальных меньшинств, а не *для* национальных меньшинств. Это предполагает, что Верховный комиссар занимается теми вопросами национальных меньшинств, которые затрагивают интересы безопасности, в

¹⁷⁴ Руководящий совет был создан в соответствии с Парижской хартией и назывался Комитет старших должностных лиц. Комитет готовил проекты решений Совета министров, занимался их реализацией, а также руководил работой ОБСЕ между заседаниями Совета министров.

то время как отдельные случаи нарушения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, прямо исключены из его мандата. Примечательно, что Верховный комиссар работает на конфиденциальной основе, в рамках так называемой «тихой дипломатии».

Верховный комиссар предоставляет государствам-участникам советы в форме письменных рекомендаций, а также в ходе встреч и обсуждений во время своих поездок. Его роль редко ограничивается отдельными визитами или письмами, за которыми непременно следуют консультации и периодические встречи с вовлеченными в ситуацию сторонами¹⁷⁵.

Если в результате обмена информацией и взаимодействия между соответствующими сторонами Верховный комиссар приходит к выводу о том, что налицо опасность возникновения конфликта, он может выступить с так называемым «ранним предупреждением», которое передается Руководящему совету действующим Председателем. Действующий Председатель включает обсуждение «раннего предупреждения» Верховного комиссара в повестку дня ближайшей встречи Руководящего совета. Если какое-либо государство решит, что такое «раннее предупреждение» требует оперативного проведения консультаций, оно может прибегнуть к процедуре, изложенной в Резюме выводов Берлинской встречи Совета («Чрезвычайный механизм»)¹⁷⁶. Данный механизм регламентирует порядок обращения с запросом к государству и предоставления разъяснений при возникновении чрезвычайной ситуации вследствие нарушений, ставящих под угрозу мир, безопасность или стабильность в рамках ОБСЕ. Бюро Верховного комиссара находится в Гааге.

¹⁷⁵ Factsheet on the OSCE High Commissioner on National Minorities. URL: <http://www.osce.org/hcnm/33317> (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁷⁶ См. Приложение № 2 «Механизм для консультаций и сотрудничества в отношении чрезвычайных ситуаций» к Итоговому документу, принятому на встрече государств-участников СБСЕ 19-20 июня 1991 г. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40238> (дата обращения: 28.02.2017).

В 1997 г. Постоянный совет ОБСЕ в соответствии с решением Лиссабонской встречи 1996 г. назначил Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (далее – Представитель по свободе СМИ), который оказывает государствам – участникам ОБСЕ помощь в создании свободных и независимых СМИ как одного из основополагающих элементов в нормально функционирующей плюралистической демократии. По аналогии с Верховным комиссаром Представитель по свободе СМИ занимается «ранним предупреждением» конфликтных ситуаций, возникающих в соответствующей узкоспециализированной сфере, а также мониторингом реализации СМИ своих прав. Бюро Представителя по свободе СМИ находится в Вене.

В обязанности Представителя входит защита журналистов, рассмотрение случаев нарушения деятельности СМИ и создания неблагоприятных условий работы для журналистов. С целью защиты свободы СМИ Представитель работает в тесном взаимодействии с государствами-участниками и другими структурами ОБСЕ, включая Бюро по демократическим институтам и правам человека, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, Парламентскую Ассамблею, а также международные медиа-ассоциации.

Представитель на регулярной основе представляет доклады по вопросам, связанным со свободой СМИ и выражением мнения в регионе ОБСЕ, Постоянному Совету. Главная задача – осуществление вмешательства с целью защиты свободы СМИ, находящейся под угрозой. Такое вмешательство может принимать разные формы, начиная от кулуарной «тихой дипломатии» и контактов с министрами иностранных дел государств-участников и заканчивая информированием общественности посредством публичных заявлений и коммюнике.

Бюро Представителя проводит тщательный правовой анализ предлагаемых и действующих законодательных мер, регулирующих работу СМИ в государствах – участниках

ОБСЕ. Бюро периодически издает подробные доклады по наиболее существенным вопросам, затрагивающим СМИ, а также подготавливает тематические практические пособия на актуальные темы для журналистов и представителей органов власти. Представитель и сотрудники Бюро регулярно совершают официальные визиты и публикуют доклады о ситуации со свободой СМИ в государствах – участниках ОБСЕ. В рамках данных визитов осуществляются консультации с высокопоставленными должностными лицами, журналистами и представителями НПО¹⁷⁷.

ОБСЕ активно сотрудничает в области прав человека с Советом Европы и Европейским союзом по таким вопросам, как борьба с терроризмом, защита прав национальных меньшинств, мониторинг выборов, демократизация, развитие СМИ и др.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. В чем значение Заключительного акта 1975 г. для защиты прав и свобод человека?
2. Какие элементы входят в человеческое измерение ОБСЕ?
3. Что вы знаете об эволюции контрольного механизма за соблюдением международных обязательств в рамках человеческого измерения ОБСЕ?
4. Согласны ли вы с заявлением Московского совещания 1991 г. о том, что обязательства, принятые в области человеческого измерения ОБСЕ, представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не являются исключительно внутренним делом какого-то одного государства? Ответ обоснуйте.
5. Что входит в компетенцию БДИПЧ?

¹⁷⁷ Factsheet of the OSCE Representative on Freedom of the Media. URL: <http://www.osce.org/fom/186381> (дата обращения: 28.02.2017).

ИСТОЧНИКИ

1. Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org>
2. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. URL: <http://www.osce.org/odihr>
3. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств. URL: <http://www.osce.org/hcnm>
4. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. URL: <http://www.osce.org/tu/fom>
5. Библиотека документов ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/tu/resources/documents>

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Региональные системы защиты прав человека: уч. пособие для бакалавриата и магистратуры / под. ред. А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во Юрайт, 2017. 377 с.
2. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 288 с.
3. Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 512 с.
4. Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 687 с.
5. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. 3-е изд. Т. 1. Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2011. 366 с.

Глава 2

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

М.А. Лихачев

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного
и европейского права УрГЮУ (г. Екатеринбург)*

Первый документ, касающийся учреждения Содружества Независимых Государств, – подписанное главами России, Украины и Белоруссии Соглашение о создании СНГ от 8 декабря

1991 г. – предусматривало некоторые правозащитные положения. Так, ст. 2 договора устанавливала, что «каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека»¹⁷⁸. Алма-Атинская декларация 21 декабря 1991 г., на основании которой к Содружеству присоединились другие бывшие советские республики (кроме стран Прибалтики и Грузии), несмотря на свою краткость, также в преамбуле содержала ссылку на принцип уважения прав человека как основу «демократического правового государства»¹⁷⁹.

Правозащитную ориентацию первых учредительных документов СНГ с участием государств, большая часть которых впервые обрела независимость и практически не имела опыта демократического строительства, сложно переоценить. Эта тенденция получила дальнейшее развитие в главном учредительном акте Содружества – его Уставе от 22 января 1993 г.¹⁸⁰ Так, ст. 2 Устава СНГ в числе ключевых целей организации называет «обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ», а сама деятельность объединения основана на основополагающих принципах, в том числе и «обеспечения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений» (ст. 3). Ст. 33 в соответствии с основным направлением деятельности организации – «обеспечением прав и основных свобод человека» – к числу уставных органов Содружества

¹⁷⁸ Официальный сайт СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=78> (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁷⁹ Там же.

¹⁸⁰ Там же.

относит Комиссию по правам человека. Последняя является консультативным органом Содружества, состоящим из представителей государств-членов, и наблюдает за выполнением взятых ими на себя обязательств по правам человека.

26 мая 1995 г. в Минске заключена Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека, отражающая видение Содружества международных правозащитных стандартов¹⁸¹. В общем Конвенция соответствует большинству подобных общих универсальных и региональных актов.

Так, в перечень основополагающих прав и свобод включены: право на жизнь, не исключающее применения смертной казни (ст. 2), запрет пыток (ст. 3), запрет рабства или подневольного состояния (ст. 4), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5), равенство перед судом и презумпция невиновности (ст. 6), привлечение к ответственности на основании закона и принцип *non bis in idem* (ст. 7), запрет лишения свободы за долги (ст. 8), право на уважение личной и семейной жизни (ст. 9), свобода мысли, совести и вероисповедания (ст. 10), свобода выражения мнения (ст. 11), свобода мирных собраний и ассоциаций (ст. 12), право на вступление в брак (ст. 13), право на труд и защиту от безработицы (ст. 14), право на охрану здоровья (ст. 15), право на социальное обеспечение (ст. 16), особые меры защиты несовершеннолетних (ст. 17), права физически и умственно нетрудоспособных лиц (ст. 18), право на эффективное восстановление нарушенных прав (ст. 19), запрет дискриминации (ст. 20), права национальных меньшинств (ст. 21), свобода передвижения и выбора места жительства (ст. 22), право на признание правосубъектности (ст. 23), право на гражданство (ст. 24), запрет произвольной высылки и лишения права на въезд (ст. 25), право собственности (ст. 26), право на образование (ст. 27), право на профессиональное обучение (ст. 28), право на участие в управлении государством (ст. 29). Оче-

¹⁸¹ Официальный сайт СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=6980> (дата обращения: 28.02.2017).

видно стремление создателей этого международного документа в максимальной степени охватить общепринятый каталог прав человека с явной ориентацией в сторону идеи социального государства.

Конвенция СНГ о правах человека вступила в силу 11 августа 1998 г. Наряду с Россией в ней также участвуют Таджикистан, Белоруссия и Киргизия. Перспективы расширения круга государств – участников акта остаются неясными.

В соответствии со ст. 33 Конвенции предусмотрено учреждение Комиссии по правам человека, которая призвана будет вести «наблюдение за выполнением настоящей Конвенции». Неотъемлемой частью международного договора в качестве его приложения стало Положение о Комиссии, принятое решением Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1994 г.¹⁸²

Согласно указанному положению, в состав Комиссии входят представители (и их заместители) от каждого государства-участника (п. 2, часть 1). Заседания созываются не реже одного раза каждые шесть месяцев (п. 4, часть 1) и, как правило, проводятся в закрытом режиме при отсутствии иного решения большинством голосов членов органа (п. 5, часть 1). Комиссия может учреждать рабочие группы по отдельным вопросам деятельности с правом обращения к международным и национальным инстанциям (п. 8, часть 1). Решения оформляются договоренностями, заключениями или рекомендациями, подлежащими опубликованию в открытом доступе (п. 10, часть 1).

Правом на обращение в Комиссию наделены государства – участники СНГ в связи с предполагаемым нарушением прав человека в другом государстве-участнике (п. 1, часть 2). В таком случае сторонам предоставляется шесть месяцев на урегулирование разногласий: в случае безрезультатности дело передается на рассмотрение Комиссией (п. 3, часть 2).

¹⁸² Официальный сайт СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=6980> (дата обращения: 28.02.2017).

Также право на обращение в Комиссию предоставлено «любым лицам и неправительственным организациям» (п. 1, часть 3). Их заявления подлежат рассмотрению в рамках сессионных заседаний Комиссии по правам человека (п. 2, часть 3). Во всех случаях необходимым условием обращения в орган является предварительное исчерпание внутригосударственных средств защиты и соблюдение пресекающего шестимесячного срока с момента вынесения окончательного решения по делу на национальном уровне.

Несмотря на положительный опыт составления Конвенции СНГ о правах человека и основных свободах, даже вступившей в силу, Комиссия СНГ так и не была создана вопреки положениям Устава Содружества. В настоящее время в рамках организации отсутствует специальный правозащитный механизм. В числе причин сложившейся ситуации, во-первых, особенности функционирования Содружества, столкнувшегося со множеством бюрократических проблем в деятельности и трудностями общей политической обстановки в отношениях государств-членов. Во-вторых, ориентация многих государств, участвующих в СНГ, на европейский правозащитный механизм в рамках Совета Европы. Вероятно, деятельность подобной структуры в рамках Содружества была сочтена излишним дублированием.

Глава 3

АССОЦИАЦИЯ ГОСУДАРСТВ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

М.А. Лихачев

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного
и европейского права УрГЮУ (г. Екатеринбург)*

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН, от англ. Association of South East Asian Nations) была учреж-

дена согласно Бангкокской декларации 8 августа 1967 г.¹⁸³ Хотя договорное оформление организации растянулось почти на десятилетие. В настоящее время Ассоциацию составляют 10 государств: Вьетнам, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Бруней, Лаос, Мьянма, Камбоджа.

Защита прав и свобод человека не значится прямо в первых учредительных документах АСЕАН. Хотя правозащитные вопросы очевидно присутствуют в цели «содействия региональному миру и стабильности путем соблюдения принципа справедливости и верховенства права... и приверженности принципам Устава ООН», а также «содействия активному сотрудничеству и взаимной помощи по вопросам, представляющим общий интерес в экономической, социальной, культурной, технической и административной областях» (Бангкокская декларация).

Устав АСЕАН 20 ноября 2007 г. в преамбуле подтверждает приверженность государств-членов «принципам демократии, верховенства права и надлежащего управления, уважения и защиты прав человека и основных свобод». Аналогичное положение содержится и в перечне целей организации (7-я по счету) и принципов ее деятельности (ст. 1 и 2 соответственно). В развитие этих положений ст. 14 Устава предусматривает учреждение «органа АСЕАН по правам человека» («ASEAN human rights body»).

В практике АСЕАН сложились представления о трех основах объединения: политика и безопасность, экономика, социально-культурное сотрудничество. Права человека стали частью первой основы. В настоящее время дорожная карта АСЕАН в области политики и безопасности до 2025 г. предусматривает ряд мероприятий в области прав человека.

Правозащитная эра АСЕАН, изначально экономико-политического объединения государств, берет свое начало с

¹⁸³ Официальный сайт АСЕАН. URL: <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/> (дата обращения: 28.02.2017).

июля 1993 г., когда по итогам Всемирной конференции по правам человека в Вене главы внешнеполитических ведомств стран – участниц АСЕАН выступили с совместным заявлением, подтвердившим приверженность государств идее защиты прав человека и необходимость выработки общего для членов Ассоциации подхода в этой области. Такая консолидация на уровне официальных заявлений и деклараций (1997, 2004 гг.) привела к закреплению правозащитных положений в Уставе АСЕАН 2007 г., а также к созданию Межправительственной комиссии АСЕАН по правам человека (AICHR, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) на основании решения высшего органа Ассоциации – Конференции глав МИД стран АСЕАН в июле 2009 г.

Комиссия состоит из 10 членов, представляющих каждого государства – участника Ассоциации. Решения Комиссии принимаются в рамках проводимых консультаций консенсусом. AICHR имеет право вступать в контакты и запрашивать информацию от любых национальных и международных правозащитных институтов. Сессии структуры проходят по меньшей мере дважды год при возможности созыва любой внеочередной сессии.

Среди ключевых направлений деятельности и, соответственно, полномочий Комиссии: разработка программных документов АСЕАН в области прав человека, содействие правозащитному просвещению (путем организации соответствующих мероприятий), наблюдение за соблюдением международных стандартов прав человека государствами-членами и сбор необходимой информации от них, предоставление технической помощи органам АСЕАН.

Таким образом, деятельность AICHR носит преимущественно консультативный характер и обеспечивает межправительственное сотрудничество по вопросам защиты прав человека. Индивидуальные или коллективные правозащитные механизмы, по типу европейской модели, в рамках АСЕАН отсутствуют. За все годы деятельности Комиссию нередко критиковали за прогосударственную позицию и от-

существование реальных успехов в деле защиты прав отдельных граждан и их групп, организаций.

Значимым результатом деятельности АИЧР стала разработка Декларации прав человека АСЕАН (AHRD, ASEAN Human Rights Declaration), принятой государствами – членами АСЕАН в ноябре 2012 г. Документ содержит во многом типичный перечень положений, отражающих общепризнанные права человека: равенство (п. 1, 2), признание правосубъектности (п. 3), право на эффективную защиту (п. 5); гражданские и политические права (п. 10–25): право на жизнь, право на личную свободу и безопасность, запрет рабства и пыток, свобода передвижения и выбора места жительства, право на убежище, право собственности (отнесено к числу именно этой группы прав), право на гражданство, защита семьи, презумпция невиновности и уголовно-правовые гарантии, уважение личной и семейной жизни, свобода мысли и выражения мнения, свобода собраний, право на участие в управлении государством; экономические, социальные и культурные права (п. 26–34): право на труд, право на достойный уровень жизни, право на здоровье, право на социальное обеспечение, право на образование, право на участие в культурной жизни, право на самореализацию. Отдельно оговорены право на развитие (п. 35–37), право на мир (п. 38), а также обязанности личности перед обществом (п. 6).

Глава 4

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСЛАМСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

М.А. Лихачев

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного
и европейского права УрГЮУ (г. Екатеринбург)*

Организация исламского сотрудничества была учреждена в сентябре 1969 г. по итогам саммита лидеров ислам-

ских государств в г. Рабат (Марокко). В настоящее время ОИС объединяет 57 стран исламского мира, являясь одной из крупнейших региональных организаций.

Второй вариант Устава Организации исламского сотрудничества, принятый в марте 2008 г. на саммите в Дакаре (Сенегал), утверждает приверженность государств-участников «великим исламским ценностям единства и братства, а также принципам Устава ООН... и международному праву», закрепляет цель «содействия правам человека и основным свободам, верховенства права, демократии и ответственности», в том числе «защиты и содействия правам женщин и их участию во всех сферах жизни» (преамбула, п. 14 ст. 1, п. 7 ст. 2).

Ст. 15 Устава ОИС предусматривает учреждение Независимой Постоянной Комиссии по правам человека (IPHRC, Independent Permanent Commission on Human Rights). Последняя призвана «содействовать гражданским, политическим, социальным и экономическим правам, закрепленным в конвенциях и декларациях Организации и в общепризнанных документах по правам человека, в соответствии с исламскими ценностями». Официально Комиссия начала свою деятельность после принятия ее Статута на 38-й сессии Совета министров иностранных дел государств – участников ОИС в Астане (Казахстан) в июне 2011 г.

Согласно Статуту IPCHR, Комиссия состоит из 18 членов, назначаемых государствами – участниками ОИС на основании решения Совета министров иностранных дел на трехлетний срок. Главная цель Комиссии – «продвижение прав человека и служение интересам исламской Уммы, укрепление уважения к исламским культурам и основным ценностям, а также содействие межцивилизационному диалогу» (ст. 8). Таким образом, ключевая роль IPCHR заключается не в защите прав отдельных лиц, а в аргументации мусульманского видения классической концепции прав человека, в том числе путем оказания содействия в соответствующей области государствам Организации исламского сотрудничества.

В связи с этим Комиссия наделена следующей компетенцией: представление консультаций Совету министров иностранных дел ОИС, поддержка правозащитной позиции Совета на международном уровне, взаимодействие с национальными институтами, проведение исследований в соответствующей области, содействие государствам-членам в разработке законодательства в области прав человека. IPCHR собирается дважды в год. Рекомендации Комиссии принимаются консенсусом, а при его отсутствии – двумя третями голосов экспертов.

Одной из правовых основ деятельности Комиссии является Каирская декларация о правах человека в исламе – один из самых спорных документов ОИС (принята в августе 1990 в Каире, Египет). Документ опирается на «цивилизационную и историческую роль исламской Уммы». Декларация закрепляет следующие права человека: равенство (ст. 1), право на жизнь (ст. 2), права жертв вооруженных конфликтов (ст. 3), защита чести (ст. 4), право на вступление в брак и защита семьи (ст. 5), равенства женщины и мужчины при ответственности мужчины за благосостояние семьи (ст. 6), права ребенка и права родителей в соответствии с законами Шариата (ст. 7), право на признание правосубъектности (ст. 8), обязанность учиться и право на религиозное и светское образование (ст. 9), неприкосновенность ислама (ст. 10), запрет рабства и колониализма (ст. 11), свобода передвижения и выбора места жительства в соответствии с законами Шариата (ст. 12), право на труд (ст. 13), право на заработок и запрет ростовщичества (ст. 14), право собственности (ст. 15), право на творчество и деятельность с соблюдением законов Шариата (ст. 16), право на благоприятную окружающую среду, на медицинскую и социальную помощь (ст. 17), право на уважение частной жизни (ст. 18), равенство перед законом и право на суд (ст. 19), личная неприкосновенность (ст. 20), запрет взятия в заложники (ст. 21), право на информацию и на выражение мнения в соответствии с законами

Шариата (ст. 22), право на участие в управлении государством (ст. 23).

Документ отражает теологический, исламоориентированный подход к правозащитной концепции и утверждает верховенство религиозной доктрины над правовыми установлениями («люди – Божьи создания», «жизнь – дарованный Богом дар»). Ст. 24 устанавливает общее положение, что «все права и свободы, указанные в настоящей Декларации, подчинены законам Шариата»¹⁸⁴.

Также в рамках ОИС принята отдельная Конвенция о правах ребенка в исламе 2004 г.¹⁸⁵, а также План действий по усилению роли женщины, утвержденный Министерской конференцией в Каире в 2008 г.¹⁸⁶

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каковы ключевые этапы и соответствующие им акты становления человеческого измерения СБСЕ – ОБСЕ?

2. Перечислите основные правозащитные механизмы в рамках ОБСЕ: раскройте их функциональное назначение и роль.

3. Объясните, в чем состоит политический характер обязательств государств в рамках ОБСЕ? Каков их международно-правовой эффект?

4. Сравните содержательную часть основных этапов становления правозащитной системы ОИС и АСЕАН. Что между ними общего и в чем их отличия? В чем, по вашему

¹⁸⁴ См. официальный сайт Комиссии. URL: <http://www.oic-iphrc.org/en/legal/> (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁸⁵ URL: http://www.oic-iphrc.org/en/data/docs/legal_instruments/OIC%20Instruments/OIC%20Covenant%20on%20the%20Right%20of%20the%20Child/OIC%20Convention-%20Rights%20of%20the%20Child%20In%20Islam%20-%20EV.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

¹⁸⁶ URL: http://www.oic-iphrc.org/en/data/docs/legal_instruments/OIC%20Instruments/OPAAW/OPAAW%20-%20EV.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

мнению, состоит историко-культурная общность обеих систем?

5. Сравните положения Каирской декларации о правах человека в исламе и Декларации прав человека АСЕАН между собой и с наиболее известными правозащитными актами: Всеобщей декларацией прав человека, международными пактами о правах человека, Европейской конвенцией о правах человека.

6. В чем специфика правозащитных механизмов АСЕАН и ОИС? С чем связан их преимущественно консультативный статус в системе органов их головной организации?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2014.

2. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2015.

Раздел 5

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Т.Д. Зражевская

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, член Экспертного Совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации

И.А. Стародубцева

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета

Глава 1

ВКЛЮЧЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Мировые интеграционные процессы обусловили объективную необходимость формирования единообразных меха-

низмов правового регулирования с целью сближения правовых систем. Возникла тенденция провозглашения примата международного права над национальным законодательством в Конституциях многих государств. Данный примат осуществляется посредством механизма имплементации, который обеспечивает включение положений международных договоров в национальную правовую систему.

Имплементация – термин международного права (от лат. *implere* – выполнять, исполнять; англ. *implementation*), означающий фактическое осуществление международных обязательств на внутригосударственном уровне путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты. Имплементация обусловлена действием со времен римского права принципа «*pacta sunt servanda*» (договоры должны соблюдаться). В период глобализации расширяется круг международных обязательств. Однако далеко не все государства, взявшие международные обязательства, полностью обладают правовыми средствами их исполнения.

Цель имплементации – сближение национальных правовых систем с международными принципами и ценностями путем создания условий для обеспечения соответствия норм национального права общепризнанным принципам и нормам международного права, а также нормам международных договоров, взятых на себя тем или иным государством. При наличии у государства соответствующих международно-правовых обязательств имплементация является своего рода помощью нормам национального права для выполнения этих обязательств. Поскольку международное и национальное право представляют собой различные самостоятельные и равноправные правовые системы, то возник эффективный (но и достаточно сложный) механизм «перелива» международно-правовых норм во внутринациональные³⁵⁴.

³⁵⁴ Подробнее см.: Гаврилов В.В. Понятие и взаимодействие международных и национальных правовых систем. Владивосток, 2005; Мароч-

Конституционная реформа в России поддержала концепцию прямого действия норм международного права на территории Российского государства. Еще в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г., а затем в ст. 32 Конституции РСФСР было закреплено, что «общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РСФСР и непосредственно порождают права и обязанности граждан РСФСР».

Конституция России 1993 г. в ст. 15 (ч. 4) закрепила в качестве одной из основ конституционного строя положение об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах как составной части правовой системы России. То есть конституционные положения не ограничили круг отношений, регулируемых нормами международного права, только отношениями, связанными с правами человека.

Процесс имплементации состоит из двух взаимосвязанных механизмов: международного и национального.

Международный механизм имплементации состоит в создании международных норм, которые регулируют совместную деятельность субъектов международного права, направленную на выполнение международных обязательств. В этих целях во исполнение общего международного договора заключаются конкретизирующие его договоры, создаются разного рода международные органы для реализации и контроля его исполнения.

Национальный механизм имплементации – понимается в узком и широком смыслах. В узком смысле – это разработка и принятие законов, институтов и норм национального законодательства, в том числе устанавливающих процессуальный порядок реализации норм международного права и международных договоров. Принимая законы, государство

кин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации. М.: НОРМА ИНФРА-М, 2011.

доводит содержание норм международного права до конкретного адресата – личности, юридических лиц и органов государства.

В широком смысле помимо чисто правовых мер государством принимаются организационные и иные меры, призванные обеспечить выполнение международно-правовых обязательств. Государство должно приспособить свое законодательство к требованию международно-правовой нормы, а это длительный процесс.

Взаимодействие международного и национального права состоит, с одной стороны, из совокупности процедур и средств, в результате которых происходит заимствование положений международного права (принципов, ценностей, правовых идей, институтов, категориального аппарата) для трансформации национального законодательства с целью обновления и совершенствования норм национальной правовой системы, а также правоприменительной практики.

Воздействие международного права на внутригосударственное может быть прямым, так как, заключая в себе прогрессивные нормы, международное право побуждает государства к их принятию и осуществлению. Известно, что принцип уважения прав человека сначала был зафиксирован в Уставе ООН, а затем его переняли правовые системы государств.

С другой стороны, нормы внутригосударственного (национального) права отдельных государств могут оказывать существенное влияние как на международное право, так и на развитие национальных правовых систем других государств. Например, Декларация прав народов России от 2 (15) ноября 1917 г., Кодекс Наполеона, Конституция США оказали колоссальное воздействие на международную сферу. Влияние внутригосударственного права на международное может быть прямым и косвенным.

Прямое воздействие внутригосударственного права на международное проявляется в провозглашении в Конститу-

ции общепризнанных принципов (принципы суверенного равенства государств, мирного урегулирования возникающих между государствами споров и др.) и норм международного права, а также заключенных договоров частью национальной правовой системы. Кроме того, конституционно закрепляется приоритет международного договора перед нормами внутригосударственного права. Прямое воздействие оказывает также трансформация различных прогрессивных норм (например, об иммунитете государства и его собственности, об иностранцах). Косвенное влияние осуществляется через нормы, определяющие внутреннюю и внешнеполитическую деятельность государства. Более того, именно внутригосударственное право определяет процесс создания и реализации норм международного права (принятия, заключения, реализации соглашений и договоров).

Таким образом, отражая дуалистическое представление о самостоятельности таких нормативных правовых систем, как международное и внутригосударственное право, важно видеть растущую тенденцию их постоянного взаимодействия между собой. Сложилось понимание соотношения международного и национального механизмов имплементации как двух разнопорядковых, относительно самостоятельных, но в то же время тесно взаимодействующих правовых систем, которые определенным образом корреспондируют и дополняют друг друга.

С имплементацией тесно связана проблема суверенитета государства. Государственный суверенитет проявляется в добровольном участии государства в международно-правовых обязательствах и выработке самих норм международного права. При этом для государства есть альтернатива: участвовать или не участвовать в договорном процессе, проявляя суверенную волю.

Вступление суверенного государства в международные отношения влечет применение принципа международного права, закрепленного в ст. 27 Венской конвенции о праве ме-

ждународных договоров от 23 мая 1969 г.: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

«Если международное право, как и национальное, ограничивает, – считает О.И. Тиунов, – в определенных сферах свободу действий государства, например, запрещает ведение агрессивной войны, или устанавливает наднациональный характер полномочий определенных межгосударственных организаций, то это никак не должно влиять на качественные характеристики суверенитета государств – участников соответствующих международных договоров, так как такого рода решения связаны с повышением эффективности норм права, а не с отрицанием суверенитета. Следовательно, ограничение свободы действий государства на основе его согласия в рамках действующих правовых принципов не означает ограничения суверенитета государства. Суверенитет продолжает осуществляться путем взаимодействия международного права и национального законодательства»³⁵⁵.

Каждое государство самостоятельно определяет вопросы соотношения внутригосударственного и международного права, методы и средства имплементации. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. В международном договоре также может быть предусмотрена необходимость издания закона или иного акта для его осуществления.

Признание России правовым государством позволило впервые в истории конституционно установить **приоритет международных договоров** в случае их коллизии с правилами, установленными законами России. При этом российская правовая доктрина признает и отсылки к нормам международного права, допуская их применение.

³⁵⁵ См.: *Тиунов О.И.* Международное право и правовые позиции Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2011. № 10.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» «международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом».

Согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации **непосредственно**. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

Однако не всякий международный договор приобретает статус источника внутригосударственного права. Согласно ст. 6 Федерального закона «О международных договорах в Российской Федерации» к ним относятся те договоры, применительно к которым Россия выразила согласие на обязательность для нее международного договора. Такое согласие может выражаться следующими способами: подписание договора; обмен документами, образующими договор; ратификация договора; утверждение договора; принятие договора; присоединение к договору; применение любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. Решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», иными актами законодательства Российской Федерации.

Наиболее важные международные договоры ратифицируются в форме федеральных законов. В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» ратификации подлежат следующие международные договоры:

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;

б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

г) об основах межгосударственных отношений по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации;

е) международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию Президентом Российской Федерации. Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством Россий-

ской Федерации, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством Российской Федерации. Предложение о ратификации международного договора должно содержать: заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора, включая при необходимости предусмотренное статьей 104 Конституции Российской Федерации заключение Правительства Российской Федерации.

Особо следует рассмотреть проблему **соотношения приоритета международных договоров и Конституции России**, поскольку в литературе отсутствует единое мнение по этому вопросу.

Ст. 125 (ч. 2, п. «г») Конституции Российской Федерации предоставляет Конституционному Суду РФ разрешать дела о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров РФ. Часть 6 этой же статьи закрепляет правило, согласно которому не соответствующие Конституции РФ международные договоры России не подлежат введению в действие и применению. Следовательно, приоритет международных договоров на конституционные нормы не распространяется; наоборот, Конституция имеет приоритет перед международным договором, поскольку противоречащий ей договор не вступает в силу на территории России, что обеспечивает национальные интересы страны.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. На вопрос о том, все ли международные договоры имеют приоритет над законами, ответил Верховный Суд Российской Федерации: правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность кото-

рого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор³⁵⁶.

Дополнительную аргументацию в пользу такой постановки вопроса внес российский законодатель, приняв поправки в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые расширили полномочия органа судебного конституционного контроля: в статье 3 (ч. 3.2) Конституционный Суд по запросам федерального органа исполнительной власти при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Согласно ст. 104.1 № 1-ФКЗ федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации, подает запрос в Конституционный Суд на основании заключения федеральных государственных органов (либо на основании собственного вывода) о невозможности исполнения вынесенного по жалобе, поданной против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Запрос допустим, согласно ст. 104.2 № 1-ФКЗ, если заявитель считает, что исполнение

³⁵⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Рос. газета. 2003. 2 декабря.

решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека невозможно, поскольку оно основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации проверяет возможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией Российской Федерации правового регулирования прав и свобод человека и гражданина. В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление о невозможности исполнения в целом или в части соответствующего решения, какие-либо действия (акты), направленные на исполнение межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься) (ст. 104, № 1-ФКЗ).

Применение данных полномочий Конституционного Суда РФ уже начало осуществляться. В этой связи отказ России исполнять некоторые решения ЕСПЧ³⁵⁷ на основе федерального законодательства оценивается в международной практике как нарушение ее обязательств согласно Европейской Конвенции.

Соблюдение государствами норм международного права обеспечивается, в частности, международными судами, число которых постоянно растет: если до 1990 г. в мире насчитыва-

³⁵⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции РФ.

лось лишь 6 международных судов и трибуналов, то к 2015 г. это число превысило 30. Международное правосудие, путем разрешения коллизий, дает толкование и оценку применения норм международного права. В частности, анализ решений Европейского Суда по правам человека показал, что страны предпочитают выплачивать компенсацию, но при этом не менять свое поведение, нарушающее Конвенцию и генерирующее жалобы заявителей. Это вносит свой весомый вклад в резкий рост количества жалоб в ЕСПЧ и снижает общую эффективность контрольного механизма Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.³⁵⁸

Юридическая техника механизма имплементации. Наименование процесса «переадресовки» положений международного права субъектам внутригосударственного права в юридической литературе вызывает значительные разногласия. Наиболее распространенным термином для его обозначения является «трансформация», хотя иногда этот термин употребляется в качестве наименования лишь одного из способов согласования международного и внутригосударственного права. Предлагаются также такие варианты, как «рецепция», «национально-правовая имплементация»³⁵⁹.

Трансформация происходит во всех случаях, когда внутригосударственное право приводится в соответствие с международным. При трансформации на межгосударственном уровне нормы продолжают существовать и действовать, а во внутригосударственной сфере в результате «переадресовки» появляются правила, внешне повторяющие гипотезы международно-правовых норм, но уже применительно к субъектам внутригосударственного права. При трансформации международного права в нормы внутригосударственного права на

³⁵⁸ См.: *Исполинов А.* Исполнение решений международных судов: теория и практика // *Международное правосудие.* 2017. № 1 (21). С. 49; 64.

³⁵⁹ *Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров.* М.: Статут, 2015.

базе общей конституционной нормы создаются более конкретные нормы. Различают общую (для международного обычая) и специальную (для договоров) трансформацию. Примером трансформации является понятие международного договора в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации», который конкретизировал определение Венской конвенции о праве договоров 1986 г.

При **имплементации** используются различные приемы юридической техники, которые выработаны практикой. Так, в рамках Содружества Независимых Государств используются Методические рекомендации по разработке проектов международных договоров, принятых в соответствии с решением Совета министров иностранных дел СНГ от 28 марта 2008 г.³⁶⁰

Адаптация – возможность использования нормы международного права для решения внутригосударственных вопросов, без включения данной нормы в состав внутреннего права и без изменения ее содержания международного права. Для этого необходимо лишь принять специальный нормативный акт, открывающий путь норме международного права в национальный правопорядок. Пример тому – непосредственная ссылка на принципы международного права: территориальной целостности государства, равноправия и самоопределения народов в решениях Конституционного Суда РФ³⁶¹.

Инкорпорация – это объединение правовых актов по определенным критериям без какого-либо изменения их содержания в единые сборники (например, сборники междуна-

³⁶⁰ В документе содержатся: необходимый перечень общих требований, предъявляемых к международному договору; обязательные технико-юридические правила, в том числе языковые и терминологические требования; правила применения ссылок.

³⁶¹ Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики».

родных актов по правам человека). Цели инкорпорации – поддержание системы юридических документов в рабочем состоянии и обеспечение широкого круга лиц правовой информацией по соответствующей тематике.

Рецепция – заимствование или воспроизведение внутригосударственной правовой системой принципов, институтов, основных черт другой внутригосударственной правовой системы; воспроизведение во внутригосударственных правовых актах формулировок международно-правовых актов.

Отсылка – использование для регулирования внутригосударственных отношений правил, установленных международными договорами или обычаями. При этом международные правила становятся частью внутригосударственного права без инкорпорации в национальное законодательство международного акта, в котором они закреплены. Внутреннее право государства с помощью такого приема, как отсылка, обогащается новыми нормами, а законодательство остается без изменений³⁶².

Глава 2

ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

2.1. Основы конституционного регулирования прав человека в России

Конституция Российской Федерации 1993 г. в статье 1 провозглашает Россию демократическим правовым государством с республиканской формой правления. Смысл право-

³⁶² Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015.

вого государства раскрывается через статью 2 Конституции России: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Формирование правового государства и уважения прав человека – задача чрезвычайно трудная, требующая времени и усилий всего общества. Сегодня мы начинаем реализовывать принцип верховенства закона, уважения и защиты прав человека, формировать гражданское общество и общественный контроль, усиливать борьбу с коррупцией.

В статье 7 Конституции Российской Федерации установлено, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Понятие социального государства возникает в конце XIX – начале XX века. Основным принцип социального государства сформулирован в пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, и права на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам». Данный принцип развит в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Он призывает государства к социальной ориентации их деятельности, что отражено в статье 7 Конституции РФ в качестве программной установки, которую необходимо реализовывать.

Глава 2 Конституции Российской Федерации регулирует права и свободы человека и гражданина. В статье 17 закреплено, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Часть 2 статьи

17 Конституции Российской Федерации определяет два свойства основных прав человека: *неотчуждаемость* и *неотъемлемость*. Неотчуждаемость означает, что ни одно из провозглашенных в Конституции прав человека и гражданина не может быть изъято государством или ограничено иначе, чем законом. При этом права и свободы человека могут быть ограничены государством лишь в строго установленных случаях на основе Конституции и закона. Временные ограничения ряда прав и свобод возможны в случае введения чрезвычайного положения. Но и в этом случае не подлежат ограничению права, указанные в статье 56 Конституции: право на жизнь, достоинство, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя, свободу совести и вероисповедания, на предпринимательскую деятельность, на жилище, на судебную защиту прав и свобод, получение юридической помощи, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями. Кроме того, в случаях государственной необходимости возможно принудительное отчуждение имущества лица, но лишь при условии предварительного и равноценного возмещения.

Часть 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации определяет границу осуществления прав – осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц. Например, свобода слова ограничивается правом на неприкосновенность частной жизни, нормами законов, устанавливающих ответственность.

В соответствии со статьей 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Глава 2 Конституции Российской Федерации закрепляет личные, политические, социально-экономические, культурные права и гарантии этих прав. В статье 55 указывается, что

перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

За нарушение прав и свобод человека и гражданина статья 45 Конституции Российской Федерации устанавливает два основных способа защиты прав и свобод человека:

1) государственная защита прав и свобод человека и гражданина;

2) самозащита прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом.

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Статья 45 Конституции гарантирует государственную защиту прав и свобод человека. Основываясь на статье 18 Конституции, деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления направлена на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечение их правосудием.

Органы, осуществляющие защиту прав человека в России:

1. Президент Российской Федерации – гарант Конституции России, прав и свобод человека (ст. 80 Конституции РФ);

2. Законодательные (представительные) органы государственной власти: Федеральное собрание – парламент Российской Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Исполнительные органы государственной власти: Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы, агентства, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Органы судебной власти: в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. К федеральным судам относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов. К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

5. Прокуратура Российской Федерации – одним из видов прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод граждан. Прокуратура рассматривает жалобы граждан на нарушение их прав и свобод.

6. Органы местного самоуправления.

7. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Президент Российской Федерации как гарант прав и свобод человека реализует следующие конституционные полномочия: определяет основные направления внутренней политики, представляет кандидатуры на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного

Суда Российской Федерации, кандидатуры Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, назначает судей других федеральных судов. Среди полномочий Президента, прямо или косвенно обеспечивающих защиту прав человека, – назначение референдума, внесение законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, подписание и обнародование федеральных законов, отмена актов Правительства Российской Федерации и приостановка действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, введение чрезвычайного и военного положения, предоставление гражданства, политического убежища, осуществление помилования, назначение Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека и др.

Законодательные (представительные) органы государственной власти: Федеральное собрание – парламент Российской Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают правовую базу для защиты прав человека посредством принятия законов.

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное собрание состоит из двух палат – Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной Думы (нижняя палата). Основным направлением деятельности Государственной Думы является принятие федеральных законов, которые одобряются Советом Федерации, подписываются и обнародуются Президентом Российской Федерации. Принимая законы, регулирующие права и свободы человека и способы их защиты, парламент Российской Федерации является монополистом в создании правовой базы для эффективной реализации гражданами своих прав и их правовой защиты. Согласно Конституции, палаты Феде-

рального Собрания обладают и другими конституционными полномочиями, касающимися прав человека: Совет Федерации утверждает указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного и военного положения, назначает судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, Государственная Дума назначает Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, объявляет амнистию.

Важнейшим направлением правозащитной деятельности парламента является парламентский контроль. Он регулируется как конституционными нормами, так и федеральными законами: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 8 мая 2004 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также в Регламентах обеих палат.

ФЗ от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» впервые в России законодательно объединил его действующие формы, провозгласив в качестве целей парламентского контроля обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; противодействие коррупции.

Особенностью этого вида контроля является множественность его субъектов:

- 1) палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственная Дума;
- 2) комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации;

3) парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

4) члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, а также Счетная палата Российской Федерации, являющаяся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

Широкий круг субъектов predetermined многочисленными формами парламентского контроля: рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой; направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов; направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы; заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению; проведение

парламентских слушаний; проведение парламентских расследований и др.

В соответствии с Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 г. Федеральное Собрание вправе проводить парламентские расследования по следующим основаниям:

1) события, ставшие известными членам Совета Федерации или депутатам Государственной Думы и связанные со следующими фактами и обстоятельствами:

– грубое или массовое нарушение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

– возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

– негативные последствия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– грубое нарушение финансовой дисциплины, выразившееся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью.

Право инициирования парламентского контроля имеет Уполномоченный по правам человека в РФ. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе: выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего

представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии. Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

Парламентскому расследованию не подлежат:

- 1) деятельность Президента Российской Федерации;
- 2) деятельность суда по осуществлению правосудия;
- 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Инициатива возбуждения парламентского расследования принадлежит группе членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Письменное обращение о возбуждении парламентского расследования направляется председателю соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, в котором обосновываются необходимость и возможность его проведения. Решение о возбуждении парламентского расследования принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Комиссия по проведению парламентского расследования при осуществлении своей деятельности имеет право:

- 1) запрашивать и получать в установленном порядке от Правительства Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного само-

управления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету парламентского расследования, а также информацию, необходимую для проведения парламентского расследования;

2) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц;

3) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам граждан, обладающих специальными знаниями либо информацией, которая может способствовать парламентскому расследованию;

4) опрашивать приглашенных лиц (за исключением лиц, являющихся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу по вопросам состава преступления, сформулированного в постановлении о возбуждении уголовного дела, постановлении о привлечении в качестве обвиняемого или в обвинительном акте) и заносить их объяснения в соответствующий протокол.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания Российской Федерации. В нем должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер, предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления.

Утвержденный палатами Федерального Собрания Российской Федерации итоговый доклад направляется Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети «Интернет». Итоговый доклад может направляться в иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и в соответствующие органы местного самоуправления. После направления итогового доклада Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации парламентское расследование считается завершенным и комиссия распускается.

В соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» одной из форм деятельности депутатов Государственной Думы также является работа с избирателями.

Для решения вопросов защиты прав и свобод человека депутаты Государственной Думы:

- 1) ведут прием граждан;
- 2) рассматривают обращения избирателей (заявления, предложения, жалобы);
- 3) вносят предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения.

Депутат Государственной Думы и член Совета Федерации вправе обратиться к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Особенности рассмотрения обращений граждан регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Исполнительные органы государственной власти.

Деятельность государственных органов исполнительной власти регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Указами Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и другими нормативными правовыми актами. Правозащитные полномочия органов исполнительной власти различаются в зависимости от их уровня.

Высший орган исполнительной власти – Правительство Российской Федерации – в соответствии со статьей 114 Конституции Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципом обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере экономики, социальной сфере, в сфере науки, культуры, образования направлены на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В случае обнаружения противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ Конституции РФ федеральным конституционным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека Правительство РФ вносит предложения Президенту России о приостановлении действия актов.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства³⁶³. Традиционно правозащитная функция определяется как одна из основных функций, реализуемых органами исполнительной власти. В широком смысле все функции органов исполнительной власти: правотворческая, организационная и другие, выливающиеся в итоге в единую деятельность данных государственных структур, могут быть истолкованы как превентивная правоохранительная функция, направленная на недопущение умаления прав человека. Однако в самом общем виде форму правозащитной деятельности, осуществляемой указанными органами государственной власти, можно разделить исходя из природы управленческих полномочий, реализуемых ими для обеспечения прав и свобод граждан³⁶⁴:

1. Оказание государственных услуг, в том числе по оказанию бесплатной юридической помощи³⁶⁵.

2. Защита жизни, здоровья, прав, свобод и имущества граждан (Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности; Министерство юстиции и др.).

³⁶³ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

³⁶⁴ Система защиты прав человека в Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Проспект, 2017. с.132–139.

³⁶⁵ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи»/

3. Контрольно-надзорные полномочия (Федеральная служба исполнения наказания; Федеральная служба судебных приставов).

4. Защита прав потребителей (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека).

5. Социальная защита (Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации).

6. Защита финансовых прав.

7. Защита прав национальных меньшинств.

Обращение в органы исполнительной власти является одним из способов защиты прав человека. Обжалование решений и действий (бездействие) органов исполнительной власти, их должностных лиц возможно в вышестоящие органы, а жалоба является одним из видов обращений. Административный порядок разрешения жалоб на решения и действия (бездействия) органов исполнительной власти представляет собой форму административно-правовой защиты прав и свобод человека. Он основан на применении принципа подчиненности и подотчетности нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим – принципа субординации. Следовательно, если человек считает, что его права и свободы были нарушены каким-либо органом исполнительной власти или его должностным лицом, то он может подать жалобу в вышестоящий орган на любое решение, действие или бездействие нижестоящего органа или должностного лица. Порядок рассмотрения жалоб регулируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Деятельность большинства органов исполнительной власти непосредственно связана с охраной жизни и здоровья людей, с защитой их от неправомерных действий должностных лиц в различных сферах хозяйства. Эффективная работа контрольных органов направлена на предотвращение нарушений прав человека в различных сферах деятельности. По-

этому работу таких органов можно рассматривать как одну из важных административно-правовых форм защиты прав человека.

Судебная власть. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46). Местоимение «каждому» означает, что право на защиту обеспечивается любому лицу, как гражданам Российской Федерации, так и иностранцам и лицам без гражданства. Конституционно гарантированное право на судебную защиту выступает в виде правоотношения, на одной стороне которого находится лицо, обратившееся за защитой, а на другой – суд, обязанный рассмотреть жалобу этого лица и принять законное и обоснованное решение. Обязанность рассматривать обращения граждан возложена на каждый суд, входящий в судебную систему страны, с соблюдением правил подсудности, которые предусматриваются процессуальным законодательством. Статья 47 Конституции Российской Федерации предусматривает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Рассмотрение дела «в том суде» означает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, входящими в судебную систему, установленную Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов за пределами судебной системы Конституция Российской Федерации не допускает (статья 118).

В соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» судебную систему Российской Федерации составляют:

- 1) федеральные суды (Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды);
- 2) суды субъектов Российской Федерации (конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации).

Все граждане России равны перед судом. Одним из условий реализации названного права является строгое соблюдение законодательства о подсудности и подведомственности судов.

Право на судебную защиту может быть реализовано при обращении граждан в вышеуказанные суды.

2.2. Защита прав и свобод человека в Конституционном Суде Российской Федерации

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации обладает так называемой связанной компетенцией, что означает возможность осуществления судом своих полномочий только по запросам или жалобам лиц, упомянутых в Конституции Российской Федерации.

Статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепляет полномочия Конституционного Суда Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров;

2) разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между федеральными органами государственной власти и органами государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации, между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

4) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

5) по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;

6) дает толкование Конституции Российской Федерации;

7) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении тяжкого преступления;

8) проверяет на соответствие Конституции Российской Федерации вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации;

9) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

10) осуществляет иные полномочия, предоставленные ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Одна из наиболее важных черт статуса Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что он при-

зван решать исключительно вопросы права, что является своеобразной преградой для вторжения в политику. Суд ни при каких обстоятельствах не должен отдавать предпочтение политической целесообразности, пытаться оценивать чьи бы то ни было практические действия вне их правовых форм. При осуществлении конституционного судопроизводства суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Защита прав человека в порядке конституционного судопроизводства может осуществляться гражданами путем подачи индивидуальной или коллективной жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации. Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалобу могут подать не только граждане России, но и иностранцы и лица без гражданства.

Условия допустимости жалобы:

1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;

2) закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде.

Жалоба направляется в Конституционный Суд Российской Федерации в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом.

В жалобе должны быть указаны:

1) Конституционный Суд Российской Федерации в качестве органа, в который направляется жалоба;

2) фамилия, имя, отчество, адрес и иные данные о заявителе;

3) необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия;

4) наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке;

5) нормы Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», дающие право на подачу жалобы;

6) точное название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке акте;

7) конкретные, указанные в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом Российской Федерации;

8) позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации;

9) требование, обращенное в связи с жалобой к Конституционному Суду Российской Федерации;

10) перечень прилагаемых к обращению документов.

К направляемой в Конституционный Суд Российской Федерации жалобе прилагаются:

а) текст акта, подлежащего проверке, или положения Конституции РФ, подлежащие толкованию;

б) доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя;

в) документ об уплате государственной пошлины;

г) перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке;

д) копия официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

К обращению могут быть приложены списки свидетелей и экспертов, которых предлагается вызвать в заседание Кон-

ституционного Суда Российской Федерации, а также другие документы и материалы.

Граждане представляют необходимые документы с копиями в количестве трех экземпляров.

Конституционный Суд Российской Федерации, приняв к рассмотрению жалобу на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан, уведомляет об этом суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон. Уведомление не влечет за собой приостановление производства по делу.

Суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон, вправе приостановить производство до принятия решения Конституционным Судом Российской Федерации.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд Российской Федерации принимает одно из следующих решений:

1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации;

2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации.

В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. В случае признания закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации судебные расходы граждан и их объединений подлежат возмещению.

В декабре 2015 г. внесены дополнения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», расширившие полномочия федерального органа конституционного контроля в части рассмотрения дел о возможности исполнения решений межгосударственного ор-

гана по защите прав и свобод человека. Прежде всего, это относится к исполнению решений Европейского Суда по правам человека, соответственно, касается и защиты прав человека.

Направить запрос в Конституционный Суд может федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, на основании заключения федеральных государственных органов, на которые возложена обязанность в пределах своей компетенции принимать меры по исполнению решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, либо, если указанный федеральный орган исполнительной власти сам является органом, на который возложена такая обязанность, на основании собственного вывода о невозможности исполнения вынесенного по жалобе, поданной против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер по его исполнению, данное решение основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о разрешении вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. К запросу прилагается текст соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Запрос допустим в случае, если, по мнению заявителя, исполнение решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека невозможно, поскольку оно основано на положениях международного договора в истолковании,

приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации. Пределы проверки: Конституционный Суд при разрешении вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека проверяет возможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, с точки зрения основ конституционного строя и конституционного регулирования прав и свобод человека.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд Российской Федерации принимает одно из следующих постановлений:

1) о возможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации;

2) о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации.

В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление о невозможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, какие-либо действия (акты), направленные

на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав человека, в России не могут осуществляться (приниматься).

Конституционный Суд Российской Федерации уже признал неконституционными исполнение решений Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России» и «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» против России». В постановлении о признании не соответствующим Конституции Российской Федерации исполнения решения по делу «Анчугов и Гладков против России» указано, что лицам, приговоренным судом к лишению свободы и отбывающим наказание, не предоставляются избирательные права на основании ст. 32 Основного закона России. В постановлении о неконституционности исполнения решения по делу «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» против России» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что выплата беспрецедентно большой суммы из бюджета противоречит принципам равенства и справедливости.

2.3. Защита прав и свобод человека в судах общей юрисдикции

Большую часть дел о нарушениях прав и свобод граждан рассматривают суды общей юрисдикции. Условия обращения граждан в суд общей юрисдикции за защитой своих прав регулируются Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Подавляющее большинство дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, это те, в которых одной из сторон являются граждане (дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений).

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. Реализация данного права регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также - экзаменационные комиссии);
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым

мым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Суды в порядке административного судопроизводства рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое по-

ложение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

9) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

2.4. Защита прав и свобод человека в арбитражных судах

Право на судебную защиту может быть реализовано гражданином при обращении в арбитражные суды, деятельность которых регулируется Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием органи-

заций, являющихся юридическими лицами, индивидуальных предпринимателей, с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (например, споры об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, споры между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающем из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров).

2.5. Защита прав и свобод человека в уголовном процессе

В уголовном судопроизводстве право граждан на судебную защиту приобретает специфические черты, так как уголовному процессу, в отличие от гражданского и арбитражного, присущ принцип публичности (в большинстве случаев). Статья 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) устанавливает три вида уголовного преследования – публичное, частно-публичное и частное. По делам публичного обвинения органы уголовного преследования обязаны возбудить уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления и принять все предусмотренные законом меры по установлению события преступления, изобличению виновных лиц (статья 21 УПК РФ). Иными словами, эти должностные лица обязаны начать процесс в силу своего служебного положения и независимо от желания потерпевшего. По делам частного обвинения (умышленное причинение легкого вреда здоровью, клевета) уголовное дело может быть возбуждено только по заявлению

потерпевшего и прекращается за примирением сторон. По делам частного-публичного обвинения уголовное дело возбуждается только по заявлению потерпевших и не может быть прекращено за примирением сторон (изнасилование без отягчающих обстоятельств; нарушение авторских и смежных прав; нарушение изобретательских и патентных прав; нарушение равноправия граждан; нарушение неприкосновенности частной жизни; нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; нарушение неприкосновенности жилища).

Руководитель следственного органа, следователь, а также с согласия прокурора дознаватель возбуждают уголовное дело о любом преступлении, относящемся к делам частного и частного-публичного обвинения, и при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы. К иным причинам относится также случай совершения преступления лицом, данные о котором не известны.

При расследовании и судебном разбирательстве в сферу уголовного процесса вовлекается, как правило, множество граждан – подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, потерпевшие, свидетели, эксперты, специалисты, переводчики и др. Все они обладают определенными правами и несут соответствующие обязанности, закрепленные в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. И если права участника процесса ущемлены или ограничены, то для их восстановления можно обратиться за защитой в суд.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации закрепляет принципы уголовного судопроизводства, большинство из которых направлено на обеспечение прав и свобод человека в уголовном процессе:

1. *Уважение чести и достоинства личности (статья 9).* В ходе уголовного судопроизводства запрещаются осуществ-

ление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства, а также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья. Никто из участников уголовного судопроизводства не может подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

2. *Неприкосновенность личности (статья 10)*. Никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления или заключен под стражу при отсутствии на то законных оснований, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель обязаны немедленно освободить всякого незаконно задержанного, или лишенного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Лицо, в отношении которого в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, а также лицо, которое задержано по подозрению в совершении преступления, должно содержаться в условиях, исключающих угрозу его жизни и здоровью.

3. *Охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (статья 11)*. Суд, прокурор, следователь, дознаватель обязаны разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав.

В случае согласия лиц, обладающих свидетельским иммунитетом, дать показания дознаватель, следователь, прокурор и суд обязаны предупредить указанных лиц о том, что их показания могут использоваться в качестве доказательств в ходе дальнейшего производства по уголовному делу.

При наличии достаточных данных о том, что потерпевшему, свидетелю или иным участникам уголовного судопроизводства, а также их близким родственникам, родственникам или близким лицам угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями, суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают в пределах своей компетенции в отношении указанных лиц следующие меры безопасности:

а) в протоколе следственного действия можно не приводить данные о личности потерпевшего, его представителя, свидетеля, их близких родственников, родственников и близких лиц (следователь с согласия прокурора выносит постановление, в котором излагаются причины принятия решения о сохранении в тайне этих данных, указывается псевдоним участника следственного действия и приводится образец его подписи, которые он будет использовать в протоколах следственных действий, произведенных с его участием; постановление помещается в конверт, который после этого опечатывается и приобщается к уголовному делу);

б) при наличии угрозы совершения насилия, вымогательства и других преступных действий в отношении потерпевшего, свидетеля или их близких родственников, родственников, близких лиц контроль и запись телефонных и иных переговоров допускаются по письменному заявлению указанных лиц, а при отсутствии такого заявления – на основании судебного решения;

в) в целях обеспечения безопасности опознающего предъявление лица для опознания по решению следователя может быть проведено в условиях, исключающих визуальное наблюдение опознающего опознаваемым (в этом случае понятия находятся в месте нахождения опознающего);

г) дело слушается в закрытом судебном заседании;

д) при необходимости обеспечения безопасности свидетеля, его близких родственников, родственников и близких

лиц суд без оглашения подлинных данных о личности свидетеля вправе провести его допрос в условиях, исключающих визуальное наблюдение свидетеля другими участниками судебного разбирательства, о чем суд выносит определение или постановление.

Вред, причиненный лицу в результате нарушения его прав и свобод судом, а также должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, подлежит возмещению по основаниям и в порядке, которые установлены Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

4. *Неприкосновенность жилища (статья 12)*. Осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения, за исключением случаев, предусмотренных частью пятой статьи 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В исключительных случаях, когда производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также личного обыска не терпит отлагательства, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения. В этом случае следователь в течение 24 часов с момента начала производства следственного действия уведомляет судью и прокурора о производстве следственного действия. К уведомлению прилагаются копии постановления о производстве следственного действия и протокола следственного действия для проверки законности решения о его производстве. Получив указанное уведомление, судья в срок, предусмотренный частью второй настоящей статьи, проверяет законность произведенного следственного действия и выносит постановление о его законности или незаконности. В случае, если судья признает произведенное следственное действие незаконным, все доказательства, полученные в ходе такого следственного действия, признаются недопустимыми в соответствии со статьей 75 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Обыск и выемка в жилище могут производиться на основа-

нии судебного решения, за исключением случаев, предусмотренных частью пятой статьи 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

5. *Тайна переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (статья 13)*. Ограничение права гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения. Обыск, наложение ареста на почтовые и телеграфные отправления и их выемка в учреждениях связи, контроль и запись телефонных и иных переговоров могут производиться только на основании судебного решения, за исключением случаев, предусмотренных частью пятой статьи 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

6. *Презумпция невиновности (статья 14)*. Обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения. Все сомнения в виновности обвиняемого, которые не могут быть устранены в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, толкуются в пользу обвиняемого. Обвинительный приговор не может быть основан на предположениях.

7. *Обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту (статья 16)*. Подозреваемому и обвиняемому обеспечивается право на защиту, которое они могут осуществлять лично либо с помощью защитника и (или) законного представителя. Суд, прокурор, следователь и дознаватель разъясняют подозреваемому и обвиняемому их права и обеспечивают им возможность защищаться всеми не запрещенными Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации способами

и средствами. В случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно.

2.6. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и суда

Данный вопрос регулируется главой 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации ввел право на реабилитацию как право на возмещение имущественного вреда и иных негативных последствий (устранение последствий морального вреда, восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах), причиненных в результате уголовного преследования.

Право на реабилитацию, в том числе право на возмещение вреда, связанного с уголовным преследованием, имеют:

1) подсудимый, в отношении которого вынесен оправдательный приговор;

2) подсудимый, уголовное преследование в отношении которого прекращено в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения;

3) подозреваемый или обвиняемый, уголовное преследование в отношении которого прекращено по следующим основаниям: отсутствие события преступления, отсутствие в деянии состава преступления, отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по его заявлению, отсутствие заключения суда о наличии признаков преступления в действиях члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, судей, депутата законодательного (представительного) органа государствен-

ной власти субъекта Российской Федерации, следователя, адвоката, прокурора либо отсутствие согласия соответственно Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда Российской Федерации, квалификационной коллегии судей на возбуждение уголовного дела или привлечение в качестве обвиняемого члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, судей;

4) осужденный – в случаях полной или частичной отмены вступившего в законную силу обвинительного приговора суда и прекращения уголовного дела по следующим основаниям: непричастность подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления, отсутствие события преступления, отсутствие в деянии состава преступления, истечение сроков давности уголовного преследования, смерть подозреваемого или обвиняемого, за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего, отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по его заявлению, отсутствие заключения суда о наличии признаков преступления в действиях члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, судей, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, следователя, адвоката, прокурора либо отсутствие согласия соответственно Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда Российской Федерации, квалификационной коллегии судей на возбуждение уголовного дела или привлечение в качестве обвиняемого члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, судей;

5) лицо, к которому были применены принудительные меры медицинского характера, – в случае отмены незаконного или необоснованного постановления суда о применении данной меры.

Право на возмещение вреда в порядке, установленном главой 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, имеет также любое лицо, незаконно подвергну-

тое мерам процессуального принуждения в ходе производства по уголовному делу.

В иных случаях вопросы, связанные с возмещением вреда, разрешаются в порядке гражданского судопроизводства. Статья 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Право на реабилитацию признается судом в приговоре, определении, постановлении, а прокурором, следователем, дознавателем в постановлении за оправданным либо лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием.

Возмещение реабилитированному имущественного вреда включает в себя возмещение:

- 1) заработной платы, пенсии, пособия, других средств, которых он лишился в результате уголовного преследования;
- 2) конфискованного или обращенного в доход государства на основании приговора или решения суда его имущества;
- 3) штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение приговора суда;
- 4) сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи;
- 5) иных расходов.

Реабилитированный вправе обратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в орган, вынесший приговор и (или) определение, постановление о прекращении уголовного дела, об отмене или изменении незаконных или необоснованных решений. Если уголовное дело прекращено или приговор изменен вышестоящим судом, то требование о возмещении вреда направляется в суд, постановивший приговор. Не позднее одного месяца со дня поступления требования о возмещении имущественного вреда судья, прокурор,

следователь или дознаватель определяет его размер и выносит постановление о производстве выплат в возмещение этого вреда. Указанные выплаты производятся с учетом уровня инфляции.

В качестве возмещения морального вреда прокурор от имени государства приносит официальное извинение реабилитированному за причиненный ему вред. Иски о компенсации за причиненный моральный вред в денежном выражении предъявляются в порядке гражданского судопроизводства. Если сведения о задержании реабилитированного, заключении его под стражу, временном отстранении его от должности, применении к нему принудительных мер медицинского характера, об осуждении реабилитированного и иных примененных к нему незаконных действиях были опубликованы в печати, распространены по радио, телевидению или в иных средствах массовой информации, то по требованию реабилитированного, а в случае его смерти – его близких родственников или родственников либо по письменному указанию суда, прокурора, следователя, дознавателя соответствующие средства массовой информации обязаны в течение 30 суток сделать сообщение о реабилитации. По требованию реабилитированного, а в случае его смерти – его близких родственников или родственников суд, прокурор, следователь, дознаватель обязаны в срок не позднее 14 суток направить письменные сообщения о принятых решениях, оправдывающих гражданина, по месту его работы, учебы или месту жительства.

Восстановление трудовых, пенсионных, жилищных и иных прав реабилитированного производится судом в порядке, установленном статьей 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Если требование о возмещении вреда судом не удовлетворено или реабилитированный не согласен с принятым судебным решением, то он вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства.

Реабилитированным, которые были лишены на основании судебного решения специальных, воинских и почетных

званий, классных чинов, а также государственных наград, восстанавливаются соответствующие звания, классные чины и возвращаются государственные награды.

2.7. Защита прав человека прокуратурой Российской Федерации

Прокуратура Российской Федерации – одним из видов прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод граждан. Прокуратура рассматривает жалобы граждан на нарушение их прав и свобод.

Деятельность прокуратуры регулируется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти, является самостоятельным органом. Одним из видов прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина следующими субъектами: федеральными органами исполнительной власти; Следственным комитетом Российской Федерации; представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации; органами местного самоуправления; органами военного управления; органами контроля, их должностными лицами; субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания; органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Если человек считает, что его права и свободы нарушены одним из перечисленных органов, то он может подать в прокуратуру жалобу или иное обращение.

Одной из форм защиты прокуратурой прав граждан является предъявление и поддержание в суде иска в интересах пострадавших в следующих случаях:

– пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы;

– нарушены права и свободы значительного числа граждан;

– нарушение приобрело особое общественное значение.

После рассмотрения жалобы или другого обращения прокурор должен дать мотивированный ответ. Если в удовлетворении жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд. Запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Решение, принятое прокурором, может быть обжаловано вышестоящему прокурору и не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

2.8. Защита прав человека уполномоченными по правам человека

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Он определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности.

Цели деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

1) обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами;

2) содействие восстановлению нарушенных прав;

3) совершенствование законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

4) обеспечение развития международного сотрудничества в области прав человека;

5) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

1. Рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (заявителей).

2. Самостоятельное использование правовых средств защиты, принятие по собственной инициативе мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) следующих субъектов: государственных органов; органов местного самоуправления; должностных лиц; государственных служащих.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не рассматривает жалобы на решения следующих органов: палат Федерального Собрания Российской Федерации; законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обязательным условием принятия к рассмотрению жалобы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации является обжалование решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке.

Срок подачи жалобы – не позднее истечения 1 года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации должна содержать: фамилию, имя, отчество и адрес заявителя; изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы; копии решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Жалоба, направляемая Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, не облагается государственной пошлиной. Жалобы от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Получив жалобу, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в 10-дневный срок уведомляет заявителя. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован и обжалованию не подлежит.

Приняв к рассмотрению жалобу, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации проводит проверку, в ходе которой имеет право:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с

прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением его обязанностей.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе:

1) обратиться в суд с административным иском заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и

свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. Заключение должно быть рассмотрено в месячный срок, и о принятых мерах в письменной форме необходимо сообщить Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе опубликовать принятое им заключение.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе:

- 1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

- 2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

По окончании календарного года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации направляет доклад о своей деятельности: Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации. Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в «Российской газете» и в других изданиях.

В субъектах Российской Федерации учреждаются должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. По данным на 2017 г., эти должности созданы во всех субъектах Российской Федерации. Основы статуса уполномоченного по правам человека регулируются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 16.1), и законами субъектов Федерации.

2.9. Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления

Статья 33 Конституции Российской Федерации предусматривает, что граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Федеральный закон «О порядке рассмотрения

обращений граждан Российской Федерации» регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Обращение – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Виды письменных обращений

Предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Требования к письменному обращению:

1) указание наименования государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется

письменное обращение, либо фамилии, имени, отчества соответствующего должностного лица, либо должности соответствующего лица;

2) указание фамилии, имени, отчества (последнее – при наличии) обращающегося, почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

3) изложение сути предложения, заявления или жалобы;

4) личная подпись обращающегося и дата.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Срок рассмотрения письменного обращения – в течение 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления, срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на

30 дней с уведомлением об этом гражданина, направившего обращение.

Государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны:

– обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;

– принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

– дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Гражданин может обратиться устно на личном приеме граждан в государственных органах, органах местного самоуправления, который проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Органы местного самоуправления – принимают меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан на территории муниципального образования, ведут прием граждан, рассматривают поступившие от граждан обращения, способствуют в пределах своих полномочий правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов, осуществляют опеку и попечительство.

Глава 3

ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ О СТАТУСЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ПООЩРЕНИЕМ И ЗАЩИТОЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Принципы, связанные со статусом национальных организаций»

(известные как Парижские принципы). Они возникли в результате дискуссий и дебатов, проводимых органами Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями относительно необходимости существования особых национальных организаций по правам человека, способствующих развитию демократических институтов в государстве, верховенства права. На международном семинаре независимых национальных организаций по правам человека в Париже в 1991 г. был выработан набор международных стандартов, которым должны отвечать национальные правозащитные учреждения (НПЗУ).

Особенностями национальных правозащитных учреждения являются их независимость (несмотря на то что они финансируются государствами), широкие полномочия по защите прав человека и прозрачный процесс назначения на эту высокую должность. Поэтому они выступают в роли «моста» между гражданским обществом и государственными органами. В разных странах они имеют разные наименования: Комиссия по правам человека, Комитет или Совет, омбудсмен, общественный защитник, уполномоченный или защитник. Независимо от названия национальные правозащитные учреждения официально признаются в качестве участников правозащитного процесса при условии их соответствия Парижским принципам.

Управление ООН по правам человека помогает НПЗУ достичь стандартов, установленных Парижскими принципами, содействует в аккредитации при рассмотрении соответствия ряда национальных правозащитных учреждений Парижским принципам.

Парижские принципы определяют роль, статус, функции и состав национальных правозащитных учреждений³⁶⁶.

³⁶⁶ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г.

Роль национального правозащитного учреждения – поощрять и защищать права человека.

Статус Национального учреждения должен обладать как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.

Функции, которые должны осуществлять Национальные правозащитные учреждения:

1) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе мнения, рекомендации, предложения и доклады, касающиеся поощрения и защиты прав человека по вопросам:

– совершенствования законодательства и административных мер, направленных на обеспечение и усиление защиты прав человека;

– привлечения внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;

– подготовки докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;

2) поощряет и обеспечивает согласование национально-го законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;

3) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;

4) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае

необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;

5) сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

6) содействовать разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимать участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;

7) предавать гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей: неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых; различных философских и религиозных течений; универси-

тетов и квалифицированных экспертов; парламента; правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава национального учреждения.

Национальное учреждение в рамках своих полномочий использует следующие методы:

а) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;

б) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуации, относящихся к сфере его ведения;

в) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;

г) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;

д) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;

е) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);

ж) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Таким образом, Парижские принципы играют важную роль в становлении национальных правозащитных организаций, в том числе и в России.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какова роль имплементации международных договоров в становлении правовой системы России?

2. Ограничивает ли имплементация суверенитет государства?

3. Входят ли в правовую систему России: а) общепризнанные принципы и нормы международного права, б) международные договоры?

4. Являются ли источником права для России: а) общепризнанные принципы и нормы международного права; б) международные договоры?

5. Какой акт выше по юридической силе: международный договор или Конституция России?

6. Изучите Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14.12.2015 № 7-ФКЗ. Оцените новые полномочия Конституционного Суда РФ с точки зрения исполнения международных договоров.

7. Назовите приемы юридической техники, применяемые при имплементации международных договоров.

8. Назовите нормы Конституции России 1993 г., гарантирующие государственную защиту прав человека.

9. В чем заключаются особенности парламентского контроля как средства защиты прав человека?

10. В каких случаях проводится парламентское расследование?

11. Перечислите полномочия членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, которые являются средствами защиты прав граждан, обратившихся в приемную депутата.

12. Назовите виды исполнительных органов государственной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере защиты прав человека и гражданина.

13. Изучите Федеральный закон «О полиции» и назовите основные функции этих органов по защите прав человека.

14. В чем заключается особенность деятельности Уполномоченных по правам человека в России как государственного органа по защите прав человека?

15. Напишите проект жалобы в адрес Уполномоченного по правам человека в России.

16. В чем особенность государственной защиты прав человека средствами конституционного правосудия?

17. Изучите Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». На какие нарушения прав человека можно жаловаться в прокуратуру?

18. Просмотрите на сайте Верховного Суда РФ любое решение. Определите, какие права человека были нарушены и защищены в судебном порядке.

19. Изучите Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и сравните с требованиями «Парижских принципов». Какие из них успешно реализованы, а какие – предстоит реализовать?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Включение положений международных договоров по правам человека в национальные правовые системы

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».
2. Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015.
3. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. ИЗиСП, 2015.
4. *Бальхаева С.Б.* Вступление международных договоров в силу в результате присоединения // Журнал российского права. 2015. № 7.
5. *Вельяминов Г.М.* Международное право: опыты. М.: Статут, 2015.
6. *Гуласарян А.С.* Международно-правовая имплементация норм об ответственности международных организаций: монография / под ред. К.А. Бекяшева. М.: Статут, 2015.
7. *Иванов А.В.* Использование принципа *pacta sunt servanda* при защите прав и свобод человека // Адвокат. 2016. № 9.
8. *Карташкин В.А.* Пакты о правах человека и развитие международных отношений за 50 лет со времени их принятия // Современное право. 2016. № 11.
9. *Лантес В.А.* Международные договоры, устанавливающие нормы предпринимательского права в России // Юридический мир. 2016. № 6.
10. *Осмнин Б.И.* Временное применение международных договоров: практика государств // Журнал российского права. 2013. № 12.
11. *Осмнин Б.И.* Международные договоры в российской правовой системе (к 20-летию Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации») // Журнал российского права. 2015. № 12.
12. *Сергеев Ю.Д., Калецкий Е.Г.* Правовые аспекты охраны здоровья несовершеннолетних, занятых трудовой деятельностью: имплементация

ция положений международных договоров в законодательство России // Медицинское право. 2016. № 6.

13. *Старженецкий В.В.* Временное применение международного договора, противоречащего национальному праву: невозможное возможно? // Международное правосудие. 2015. № 3.

14. *Стародубцева И.А.* Обеспечение согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы реализации / И.А. Стародубцева // Российская юстиция. 2013. № 10. С. 26–28.

15. *Степин А.Б.* Место и роль международных средств защиты частного права в системе российского законодательства // Международное публичное и частное право. 2016. № 4.

16. *Филатова М.А.* Соотношение правопорядков и иерархия международных и национальных норм: новые вопросы и подходы к их решению в практике Конституционного Суда России // Международное правосудие. 2016. № 3.

17. *Хаванова И.А.* Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения: монография (под ред. И.И. Кучерова). ИЗИСП, Юриспруденция. 2016.

II. Внутригосударственные средства правовой защиты

1. Актуальные проблемы парламентаризма в России: учеб. пособие / под ред Г.Н. Комковой. М.: Проспект, 2015

2. *Бояринев В.Г.* Государственная защита прав лиц, содержащихся под стражей // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 4.

3. *Зверев П.Г.* Доктрина государственного акта и защита прав человека // Международное право и международные организации. 2015. № 4.

4. *Зражевская Т.Д.* Правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. 2012. № 1.

5. *Кирилловых А.А.* Уполномоченный по правам предпринимателей: основы правового статуса в системе правозащитных институтов // Законодательство и экономика. 2013. № 11.

6. *Колосович М.С., Колосович О.С., Смольяков П.П.* Государственная защита участников уголовного судопроизводства как средство обеспечения их прав и законных интересов // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10.

7. *Рубцова М.В.* Защита прав граждан средствами прокурорского надзора при предоставлении государственных услуг в сфере здравоохранения // Медицинское право. 2014. № 6.

8. *Сапфирова А.А.* Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда: монография / Проспект, 2016.

9. Система защиты прав человека в Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Проспект, 2017.

10. Современные проблемы организации публичной власти / под ред С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2014.

11. *Степин А.Б.* Видовая характеристика средств защиты частного права в российском законодательстве // Российская юстиция. 2016. № 6.

12. *Юркина Е.Е.* Европейский Суд по правам человека о новой кассации в гражданском процессе – новый взгляд Суда на старые вопросы? Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Абрамян и Якубовские против России» в отношении исчерпания внутренних средств правовой защиты // Международное правосудие. 2015. № 4.

III. Парижские принципы о статусе и деятельности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека

1. *Анисимова Л.В.* Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 2.

2. *Кручинин Ю.С.* Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность региональных омбудсменов // Российская юстиция. 2015. № 8.

3. *Кручинин Ю.С.* Права человека: региональный аспект / Чебоксары: Принт-Люкс. 2016. 181 с.

4. Материалы международной научно-практической конференции «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященной 90-летию профессора Д.И. Фельдмана, г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 11–12 октября 2012 г. / ред. кол. И.А. Тарханов, А.И. Абдуллин, Г.И. Курдюков, Р.Ш. Давлетгильдеев. М.: Статут, 2014.

5. *Михайлов В.К.* Должен ли федеральный законодатель определять основы правового статуса и деятельности регионального омбудсмена? // Российская юстиция. 2016. № 1.

6. *Постовалова Т.А.* Право Европейского союза. Краткий курс: учеб. пособие. М.: Проспект, 2017.

7. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2015.

8. *Фурлет С.* Защита соотечественников в странах СНГ // ЭЖ-Юрист. 2014. № 35.

9. *Чуксина В.В.* Национальные институты по содействию и защите прав человека в федеративных государствах // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8.

10. *Чуксина В.В.* Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.

Раздел 6

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ ООН И ВСЕМИРНЫЕ САММИТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Н.А. Чернядьева

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового
и международного права Пермского государственного национального
исследовательского университета*

Глава 1

ВСЕМИРНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Международные конференции являются важным механизмом международного правотворческого процесса. Можно назвать три основных варианта итоговых документов, принятием которых завершается работа межгосударственных форумов:

– резолюция (иной акт) о принятии договора и открытии его для подписания (процедурный документ);

– акт, посвященный проверке состояния выполнения уже действующего многостороннего договора (документ, связанный с оценкой действия договора);

– акт, связанный с решением новых проблем, стоящих перед мировым сообществом (общий обзор ситуации, разра-

ботка новых правил деятельности и взаимоотношений государств)³⁶⁷.

В области прав человека международные конференции, как форма сотрудничества для выработки нормативных документов, достаточно редко использовались государствами. В качестве немногих примеров можно назвать конгрессы ООН по проблемам преступности, которые проводятся раз в пять лет с 1955 г. На них были разработаны и приняты такие важные акты, касающиеся прав человека, как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г.; Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 г. В последующем эти документы были одобрены Генеральной Ассамблеей или ЭКОСОС ООН и рекомендованы ее государствам-членам для учета в национальном законодательстве и практической деятельности³⁶⁸. В 2015 г. состоялся тринадцатый конгресс (Доха, Катар), посвященный вопросам предупреждения преступности, в целях содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях и поддержки устойчивого развития; интеграции вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в широкую повестку дня ООН.

На международных конференциях, проходивших под эгидой ООН, были также приняты, например, Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г.

Два наиболее значимых межгосударственных форума: всемирные конференции по правам человека, проходившие под эгидой ООН в Тегеране (1968 г.) и в Вене (1993 г.), были

³⁶⁷ Международное право: учебник / под ред. Г.В. Игнатенко, О.В. Тиунова. М.: Норма. 2010. С. 147.

³⁶⁸ *Гаврилов В.В.* ООН и права человека: механизмы создания и осуществления нормативных актов. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998. С. 24.

предназначены не для подготовки и принятия новых договоров в сфере прав человека, а для того, чтобы «рассмотреть результаты, достигнутые в области прав человека; определить эффективность методов, применяемых ООН в области прав человека, в особенности в ликвидации всех форм расовой дискриминации и политики апартеида; разработать и составить программу дальнейших мероприятий»³⁶⁹.

Рассмотрим важнейшие результаты Тегеранской и Венской всемирных конференций по правам человека.

Польский профессор международного публичного права К. Джевицкий справедливо охарактеризовал время после подписания Пактов и Факультативного протокола (1967 г.) как новый этап развития универсального права прав человека, с преобладанием в нем следующих тенденций:

– начало реализации целого набора мер по осуществлению Пактов и контроль за этим процессом;

– продолжение предыдущих усилий по подготовке детальных договоров о правах человека;

– большое число мер, направленных на совершенствование осуществления прав, а также органов и механизмов, созданных с этой целью;

– поиск новых сфер и способов защиты и поощрения прав человека, включая тенденцию к включению прав человека в более широкий контекст таких глобальных предпосылок, как мир, развитие и окружающая среда³⁷⁰.

Все эти тенденции прослеживаются в окончательных выводах Международной конференции по правам человека, проведенной ООН в Тегеране 22 апреля – 13 мая 1968 г., в 20-ю годовщину принятия Всеобщей декларации.

³⁶⁹ См., например: Резолюция 2081 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1965. П. 13.

³⁷⁰ См.: *Джевицкий К.* Интернационализация прав человека и их юридическое оформление // Введение в вопросы международной защиты прав человека: учеб. пособие / под ред. Р. Хански и М. Сукси. Институт прав человека. Университет «Або Академи» Турку/Або. 1997. С. 35.

1.1. Тегеранская конференция по правам человека 1968 г.

В Тегеранской конференции приняли участие представители 84 государств (состав ООН на конец 1967 г. – 122 государства) и более чем 60 различных международных организаций.

Всего за время работы конференции были приняты 29 резолюций по различным вопросам прав человека и итоговое Воззвание (Заявление) Тегеранской конференции³⁷¹. Конференции удалось высказать в Воззвании единодушное одобрение целого ряда основных задач и целей Всеобщей декларации прав человека, в частности, были признаны всеобъемлющий подход и взаимосвязанность всех прав человека; настойчиво утверждался тезис о неделимости всех прав человека, что прямо апеллировало к главному принципу, лежащему в основе Всеобщей декларации³⁷².

В Воззвании подчеркнуто, что члены международного сообщества должны поощрять уважение прав человека и основных свобод для всех, без каких-либо различий по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других взглядов. Для достижения главной цели ООН в области прав человека – достижения каждым человеком максимума свободы и достоинства – требуется предоставить каждому гражданину свободу слова, информации, совести и религии, а также право участвовать в политической, экономической, культурной и социальной жизни своей страны.

Особое место в Воззвании занимает тема борьбы с расовой дискриминацией и политикой апартеида, которые назы-

³⁷¹ Международная конференция по правам человека. Заключительный акт Международной конференции по правам человека. Тегеран, 22 апреля – 13 мая 1968 года. Doc UN A/CONF.32A1 1. August 1968.

³⁷² *Триндаде А.А.* К. Всеобщая декларация прав человека. United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations, 2008. URL: www.un.org/law/avl

ваются в акте «злом» и «отвратительной политикой», тем, что «оскорбляет совесть человечества». Проведение в жизнь принципа равноправия, как говорится в Воззвании, представляет собой одну из самых неотложных задач, стоящих перед человечеством как на международном, так и на национальном уровнях. Значительный упор был сделан на необходимость принятия эффективных мер для улучшения положения женщин и предоставления им равных возможностей в современном обществе при соответствующем содействии со стороны ООН.

В документах Тегеранской конференции было обращено внимание на важность соблюдения международно-правовых норм, созданных для регулирования внутренних и международных конфликтов, на необходимость более эффективной защиты гражданских лиц, военнопленных и воюющих сторон, а также на запрещение и ограничение применения некоторых особенно бесчеловечных методов и средств ведения войны.

В итоговом документе Тегеранской конференции вновь была подтверждена неразделимая связь между осуществлением экономических, социальных и культурных прав и превращением в жизнь гражданских и политических прав. Указано, что увеличивающийся разрыв между экономически развитыми и развивающимися странами препятствует осуществлению прав человека в международном сообществе; необходимо, чтобы страны приложили по возможности максимальные усилия для ликвидации этого разрыва.

Конференция обратила внимание на связь между ростом населения и правами человека. Она указала на пагубные последствия существующих быстрых темпов роста населения в некоторых районах мира для возможности скорейшего достижения удовлетворительного жизненного уровня, для искоренения неграмотности («наличие более 700 миллионов неграмотных во всем мире представляет собой огромное препятствие в достижении целей Устава ООН»), а также заявила

о том, что защита семьи и детей должна являться предметом заботы со стороны международного сообщества в качестве одного из основных прав человека.

Воззвание призвало все государства – члены ООН проявить особое внимание конвенционному комплексу методов осуществления мер, установившему новые международные принципы и обязательства в отношении прав человека, в который включены Международные пакты по правам человека (1966 г.), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.).

По мнению Генерального секретаря ООН Тегеранская конференция «принесла плодотворные результаты и продемонстрировала вселяющую надежду уверенность... в основную ценность Всеобщей декларации прав человека, выражающей общее понимание народами мира вопросов, относящихся к неотъемлемым и неприкосновенным правам всех представителей человеческого рода, и торжественное провозглашение того, что Всеобщая декларация представляет собой «обязательство для членов международного сообщества»³⁷³.

1.2. Всемирная (Венская) конференция по правам человека 1993 г.

Следующая Всемирная конференция по правам человека состоялась двадцать пять лет спустя, 14–25 июня 1993 г., в Вене. По своему составу – это был беспрецедентный по масштабу форум (более 7000 участников), объединивший представителей 171 государства, более 800 неправительственных организаций, научных учреждений и договорных органов.

³⁷³ См.: Введение к годовому докладу Генерального секретаря о работе организации. Сентябрь 1968 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты: двадцать третья сессия. Дополнение № 1 А (А/7201/А(М.1)) Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1968 год. П. 117.

Подготовка к конференции началась еще в 1989 г., когда Генеральная Ассамблея призвала организовать всемирную конференцию «в целях рассмотрения на самом высоком уровне ключевых вопросов, стоящих перед Организацией Объединенных Наций в связи с поощрением и защитой прав человека»³⁷⁴.

Цели Конференции были уточнены резолюцией Генеральной Ассамблеи 45/155 от 18 декабря 1990 г. Таковыми были признаны: обзор и оценка прогресса в области прав человека, достигнутого с момента принятия Всеобщей декларации прав человека; изучение связи между развитием и осуществлением каждым человеком экономических, социальных, политических прав... закрепленных в Международных пактах о правах человека; изучение методов и механизмов, используемых ООН в области прав человека; формулирование конкретных рекомендаций по повышению эффективности деятельности и механизмов ООН в области прав человека.

Во время подготовки Конференции состоялась серия подготовительных встреч в Женеве, Тунисе, Сан-Хосе и Бангкоке, во время проведения которых стало очевидно, что существуют разногласия, потенциально способные вызвать трудности в достижении поставленных перед Конференцией целей. В частности, вопросы национального суверенитета, универсальности прав человека, роли неправительственных организаций, а также жизнеспособность и беспристрастность нового или более мощного механизма в области прав человека не имеют общеприемлемого и простого решения, нуждаются в тщательном согласовании.

На последнем заседании в мае 1993 г., завершившем длительную сессию, Подготовительный комитет составил проект итогового документа (Венская декларация и Про-

³⁷⁴ См.: Резолюция 44/156 Генеральной Ассамблеи ООН от 15.12.1989. П. 1.

грамма действий Всемирной конференции по правам человека³⁷⁵), который был принят путем аккламации 25 июня 1993 г.

Венская Декларация и Программа действий стали кульминацией длительных споров о текущем положении механизма прав человека в мире. На Конференции были подтверждены универсальность Всеобщей Декларации и центральная роль проблемы прав человека, и отмечен прогресс с момента принятия декларации в 1948 г., а также обсуждены препятствия на пути к их полной реализации. В Венской декларации было отмечено, что «права человека стали законной заботой международного сообщества». Поощрение и защита прав человека, как подчеркивается в Итоговом документе, являются вопросом первостепенного значения для международного сообщества. Венская Декларация и Программа действий провозгласила, что «демократия, развитие, уважение прав человека и основных свобод дополняют друг друга и находятся в тесной взаимозависимости».

Итоговый документ Венской конференции 1993 г. состоит из преамбулы и двух разделов. В первом разделе провозглашаются общие положения, перекликающиеся с содержанием Всеобщей Декларации прав человека и наиболее базовыми правилами в сфере прав человека.

В частности, в анализируемом документе подтверждается священный долг всех государств выполнять свои обязательства по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты всех прав человека и основных свобод для всех; их защита и поощрение являются первой обязанностью правительств.

Венская декларация констатирует естественный характер прав человека и основных свобод, провозглашает их универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными.

³⁷⁵ См.: URL: <http://www.ohchr.org/RU/AboutUs/Pages/ViennaWC.aspx>

Венская Конференция раскрыла содержание права народов на самоопределение, разъяснив, что в силу этого права народы свободно определяют свой политический статус и беспрепятственно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие; народы, находящиеся под колониальным или другими формами чужеземного господства или иностранной оккупации, вправе предпринимать любые законные действия. Однако при этом вышесказанное не должно истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов.

В итоговом документе Всемирной конференции подтверждается право на развитие как универсальное и неотъемлемое право, составляющее неотъемлемую часть основных прав человека. Для обеспечения развития и устранения препятствий на пути развития государствам следует сотрудничать друг с другом. Для обеспечения стабильного прогресса в деле осуществления права на развитие необходимы эффективные программы развития на национальном уровне, а также справедливые экономические отношения и благоприятное экономическое окружение на международном уровне. Конференция признала, что осуществление права на развитие в области окружающей среды зависит от уровня загрязнения, недопущения незаконного сброса токсичных и опасных веществ и отходов – потенциальной серьезной угрозы для права каждого человека на жизнь и здоровье.

Особое внимание в исследуемом акте уделяется вопросам недискриминации, искоренению всех форм расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, апартеида. Подчеркивается, что полное и равное участие женщин в политической, гражданской, экономической, общественной и культурной жизни на национальном, региональном и международном уровнях, а также ликвидация всех форм дис-

криминации по признаку пола являются первоочередными целями международного сообщества. Насилие по признаку пола и все формы сексуального домогательства и эксплуатации несовместимы с достоинством и ценностью человеческой личности и должны быть искоренены. Всемирная конференция подтвердила обязательство государств обеспечивать, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все права человека и основные свободы. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право пользоваться плодами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой родной язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или какой-либо дискриминации. Особое место в системе правил защиты прав человека отводится комплексу норм, посвященных правам коренных народов. Всемирная конференция признала достоинство и их уникальный вклад в развитие общества и обеспечение плюрализма и решительно подтвердила приверженность международного сообщества их экономическому, социальному и культурному благосостоянию и обеспечению для них возможности пользоваться плодами устойчивого развития.

В итоговом документе подчеркивалось, что во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание следует уделять недискриминации и наилучшему обеспечению интересов ребенка, при этом надлежащее внимание должно уделяться взглядам ребенка. Следует укрепить национальные и международные механизмы и программы защиты и охраны детей, особенно находящихся в критических жизненных ситуациях. Для полного и гармоничного развития личности ребенок должен расти в условиях семьи, которая в этой связи заслуживает большей защиты.

По мнению участников Конференции, необходимо придавать поощрению и защите прав человека лиц, принадлежащих к уязвимым группам населения, включая трудящихся-

мигрантов³⁷⁶. Государства обязаны разработать и применять адекватные меры на национальном уровне, в частности в областях образования, здравоохранения и социальной поддержки, в интересах поощрения и защиты прав лиц в уязвимых группах их населения и обеспечения участия тех из них, кто заинтересован в отыскании решения своих проблем. Крайняя нищета и социальная изоляция являются оскорблением человеческого достоинства, и необходимо принять срочные меры для ее ликвидации.

Всемирная конференция по правам человека выразила тревогу по поводу грубых массовых нарушений прав человека в ходе вооруженных конфликтов, особенно в форме геноцида, «этнической чистки» и систематических изнасилований женщин в условиях военных действий, призвала наказать лиц, виновных в совершении таких преступлений, и немедленно прекратить подобную практику. Участники Конференции выразили глубокую обеспокоенность по поводу отсутствия достаточных и эффективных средств правовой защиты жертв вооруженных конфликтов, особенно женщин, детей, престарелых и инвалидов. В связи с этим Конференция призвала государства и все стороны, участвующие в вооруженных конфликтах, строго соблюдать нормы международного гуманитарного права, изложенные в Женевских конвенциях 1949 г., и другие нормы и принципы международного права, а также минимальные стандарты в области защиты прав человека, предусмотренные в международных конвенциях.

В итоговом документе указывается, что различные конфликты, стихийные бедствия и антропогенные катастрофы, имеющие место во многих частях нашего мира, являются сложными факторами роста глобального кризиса в связи с

³⁷⁶ См.: *Абашидзе А.Х.* Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций: учебно-методический комплекс. М.: РУДН, 2012. С. 108.

беженцами. В этой связи конференция подчеркивает важность Всеобщей декларации прав человека, Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, Протокола к ней 1967 г. и региональных договоров. Всеобъемлющий подход международного сообщества к вопросам по делам беженцев должен включать в себя разработку стратегий ликвидации коренных причин и последствий движения беженцев и других перемещенных лиц, укрепление механизмов чрезвычайной готовности и действий в чрезвычайных ситуациях, предоставление эффективной защиты и помощи с учетом особых потребностей женщин и детей.

По мнению участников Всемирной конференции, региональные механизмы играют основополагающую роль в поощрении и защите прав человека. Они призваны содействовать укреплению универсальных стандартов в области прав человека. Всемирная конференция по правам человека одобрила предпринимаемые усилия по укреплению этих механизмов и повышению их эффективности и в то же время подчеркнула важность сотрудничества в рамках деятельности ООН в области прав человека. Подчеркивалась необходимость рассмотрения возможности создания региональных и субрегиональных механизмов для поощрения и защиты прав человека там, где такие механизмы еще не существуют³⁷⁷.

Второй раздел Венской Декларации и Программы действий предлагает систему мероприятий, направленных на более эффективную защиту прав человека и основных свобод.

Мероприятия, предусмотренные Венской Декларацией, сгруппированы по нескольким направлениям.

Усиление координации деятельности в области прав человека в рамках системы ООН

³⁷⁷ См.: Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие. М.: РУДН, 2012.

Всемирная конференция настоятельно призвала все органы, подразделения и специализированные учреждения ООН, деятельность которых связана с правами человека, сотрудничать в целях укрепления, рационализации и упорядочения своей деятельности с учетом необходимости избегать ненужного дублирования в работе. При этом Конференция подтвердила важность их правозащитной деятельности и необходимость всестороннего сотрудничества всех заинтересованных структур в деле защиты прав человека. Конференция вновь подтвердила руководящие принципы, относящиеся к разработке новых международных договоров, содержащиеся в резолюции 41/120 Генеральной Ассамблеи от 4.12.1986 г., и призвала договорные органы по правам человека ООН при рассмотрении вопроса о разработке новых международных стандартов учитывать эти руководящие принципы, консультироваться с договорными органами по правам человека по поводу необходимости разработки новых стандартов.

Равенство, достоинство и терпимость

Данное направление, как следует из анализа Венской Декларации и Программы, представляет особую значимость для международного сообщества. Органам и учреждениям Организации Объединенных Наций рекомендовано активизировать свои усилия по осуществлению программы действий, связанной с третьим Десятилетием действий *по борьбе против расизма и расовой дискриминации*. Конференция призвала международное сообщество внести щедрые взносы в Целевой фонд для Программы Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации. Участники конференции положительно оценили решение Комиссии по правам человека назначить специального докладчика по вопросам о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

В итоговом документе подчеркнуто, что все лица, совершающие или санкционирующие совершение преступных актов, связанных с этнической чисткой, должны нести инди-

видуальную суровую ответственность за такие нарушения прав человека. Жертвы отвратительной практики этнической чистки имеют право на соответствующие и эффективные средства правовой защиты.

Конференция призвала Комиссию по правам человека *изучить пути и средства эффективного поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам*, как они провозглашены в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Генеральной Ассамблее было рекомендовано провозгласить с января 1994 г. международное десятилетие коренных народов мира. Для этого предлагалось рассмотреть вопрос о создании в системе ООН постоянного форума для коренных народов.

Всемирная конференция еще раз подчеркнула важность *равного положения женщин и прав человека женщин* и необходимость ведения работы по прекращению насилия в отношении женщин в общественной и частной жизни, ликвидации всех форм сексуальных посягательств, эксплуатации и незаконной торговли женщинами, ликвидации дискриминации по признаку пола при отправлении правосудия. Для этого следует предпринять шаги по активизации сотрудничества и содействию дальнейшей интеграции задач и целей между Комиссией по положению женщин, Комиссией по правам человека, Комитетом по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Всемирная конференция призвала Генеральную Ассамблею принять проект декларации о насилии в отношении женщин и настоятельно призывает государства бороться против насилия в отношении женщин в соответствии с ее положениями.

В ходе работы конференции нашел свое подтверждение принцип «Первоочередное внимание детям», и в этой связи было акцентировано внимание на важности активных национальных и международных усилий, в особенности усилий

Детского фонда Организации Объединенных Наций, в целях поощрения уважения прав ребенка на выживание, защиту, развитие и участие. Достижение универсальной ратификации Конвенции о правах ребенка к 1995 г. и всеобщего подписания Всемирной декларации о выживании, защите и развитии детей и Плана действий, принятых Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, а также их действительного осуществления было названо важнейшей задачей ближайшего будущего. Государствам предлагалось в рамках национальных планов действий и международных усилий особое внимание уделять снижению уровня младенческой и материнской смертности, снижению степени недоедания и уровня неграмотности, а также обеспечению доступа к безопасной питьевой воде и начальному образованию. В итоговом документе решительно поддержана инициатива Генерального секретаря ООН о проведении им исследования о средствах совершенствования защиты детей в вооруженных конфликтах.

Всемирная конференция подчеркнула, что *свобода от пыток* является правом, которое должно защищаться в любых обстоятельствах, в том числе в периоды внутренних или международных беспорядков или вооруженных конфликтов; что пытки, которые лишают жертв достоинства и подрывают их способность продолжать свою жизнь и деятельность, являются одним из самых отвратительных способов попрания человеческого достоинства. В связи с этим приветствовалась ратификация многими государствами – членами Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Государствам было указано на необходимость отмены законодательства, допускающего безнаказанность лиц, ответственных за пытки, являющиеся грубыми нарушениями прав человека.

Сотрудничество, развитие и укрепление прав человека

Всемирная конференция рекомендовала уделять первоочередное внимание национальным и международным мерам

по содействию демократии, развитию и правам человека. При этом особый упор должен быть сделан на меры с целью содействия укреплению и созданию учреждений, связанных с правами человека, развитию плюралистического гражданского общества и защите уязвимых групп. Центру по правам человека следует оказывать государствам по их просьбе помощь по конкретным вопросам прав человека, включая подготовку докладов, предусмотренных договорами о правах человека. Всемирная конференция настоятельно рекомендовала создать в рамках ООН комплексную программу с целью оказания помощи государствам в решении задач по созданию и укреплению надлежащих национальных структур, оказывающих непосредственное влияние на повсеместное соблюдение прав человека и поддержание законности. В итоговом документе нашло свое подтверждение право на развитие как универсальное и неотъемлемое право и приветствовалось создание Комиссией по правам человека тематической рабочей группы по вопросу о праве на развитие.

Обучение вопросам прав человека

По мнению участников конференции, стабильные и гармоничные отношения между общинами и укрепление взаимопонимания, терпимости и мира во многом зависят от качества обучения, подготовки кадров и информирования общественности по вопросам прав человека. Всемирная конференция призвала все государства и учреждения включать вопросы прав человека, гуманитарного права, демократии и законности в учебные программы всех учебных заведений формального и неформального образования. В этих целях особое значение приобретает активная деятельность Всемирной кампании по информированию общественности в области прав человека, проводимая ООН. Конференция предложила вопрос о провозглашении Десятилетия ООН в области обучения правам человека с целью развития и поощрения этих видов просветительской деятельности и сосредоточения на них внимания.

Методы осуществления и наблюдения

Всемирная конференция настоятельно призвала все государства включить стандарты, содержащиеся в международных договорах по правам человека, во внутреннее законодательство и укрепить национальные структуры, институты и органы общества, которые играют определенную роль в деле поощрения и защиты прав человека. Было рекомендовано продолжить работу по улучшению функционирования договорных органов по правам человека, в будущем продолжать работу по обеспечению координации многочисленных требований по представлению докладов и руководящих принципов, касающихся подготовки докладов государств, согласно соответствующим конвенциям в области прав человека. На конференции подчеркивалась важность сохранения и укрепления системы специальных процедур, докладчиков, представителей, экспертов и рабочих групп Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, с тем чтобы дать им возможность выполнить свои мандаты во всех странах мира, предоставив им необходимые людские и финансовые ресурсы.

Дальнейшие шаги после Всемирной конференции

Всемирная конференция рекомендовала Генеральной Ассамблее, Комиссии по правам человека и другим органам и учреждениям системы Организации Объединенных Наций, связанным с правами человека, рассмотреть пути и средства безотлагательного и полного осуществления рекомендаций, содержащихся в Венской декларации.

Глава 2

ВСЕМИРНЫЕ САММИТЫ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

После 1993 г. международно-правовая практика выработки новых и совершенствования уже существующих механизмов в сфере прав человека приобрела новые черты. По

сложившемуся мнению, основные вопросы, связанные с защитой прав человека, в это время уже были урегулированы международным правом. Теперь основная задача в этой области стала видеться ООН в повышении эффективности применения государствами международно-правовых норм³⁷⁸. В связи с этим особую значимость в системе международного правозащитного механизма приобретают всемирные встречи на высшем уровне (саммиты) ООН, в которых удачно сочетаются традиционное для системы ООН правотворчество и гибкость неофициальных совещаний государств. Ключевые задачи саммитов, как правило, обозначаются следующим образом: установление рамок; определение принципиальных подходов к проблемам, имеющим международное значение. В повестках практически всех саммитов обсуждаются вопросы, связанные с защитой прав человека.

Так, на масштабном **Саммите тысячелетия** (сентябрь 2000 г., Нью-Йорк), государства – члены ООН единодушно приняли «Декларацию тысячелетия», в которой мировое сообщество сформулировало Цели в области развития на рубеже тысячелетия (цели развития тысячелетия – ЦРТ)³⁷⁹. Государства – члены ООН взяли на себя обязательство к 2015 г. значительно улучшить условия жизни людей во всем мире.

В Декларации названы фундаментальные ценности, имеющие важное значение для международных отношений в XXI веке: свобода, равенство, солидарность, терпимость, уважение к природе, общая обязанность.

Всего в Декларации были названы восемь целей в области развития, состоящие из 21 задачи и 60 показателей-ориентиров. Данные цели охватывают широкий спектр во-

³⁷⁸ См., например: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 139.

³⁷⁹ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята резолюцией ГА ООН от 18 сентября 2000 г. Doc A/RES/55/2.

просов, связанных, в том числе, с правами человека в области образования, здравоохранения, экологии. В качестве основной цели была провозглашена ликвидация нищеты и голода. В частности, была поставлена задача сократить вдвое к 2015 г. долю населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и долю населения, страдающего от голода и не имеющего доступа к безопасной питьевой воде.

В Декларации призывалось не жалеть усилий в деле избавления всего человечества от экологической угрозы, вызванной деятельностью человека, истощением ресурсов, и провозглашалось намерение придерживаться новой этики бережного и ответственного отношения к природе. В связи с этим в документе заявлялось о поддержке принципов устойчивого развития, в том числе тех, которые изложены в Повестке дня на XXI век, согласованной на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (июнь 1992 г., Рио-де-Жанейро).

Помимо этого участники Саммита тысячелетия вновь подтвердили свою приверженность демократии, необходимости укрепления правопорядка и уважения всех международно признанных прав человека и основных свобод, включая право на развитие. В Декларации указывалось на необходимость защиты всех уязвимых групп и обеспечения их помощью и защитой в случае возникновения чрезвычайных гуманитарных ситуаций, стихийных бедствий, геноцида, вооруженных конфликтов. Особое внимание уделено Африке как региону, в котором требуется участие мирового сообщества для укрепления демократии, установления прочного мира, искоренения нищеты. Государства обязались приложить все усилия к тому, чтобы превратить ООН в более эффективный инструмент для решения всех этих первоочередных задач: борьбы за развитие для всех народов мира, борьбы с нищетой, невежеством и болезнями; борьбы с несправедливостью; борьбы с насилием, террором и преступностью; борьбы с деградацией.

Все программные цели Саммита тысячелетия были взяты на вооружение и легли в основу руководящих документов, принимаемых в рамках ООН на последующих мировых форумах. В Политической декларации и Платформе реализации решений **Всемирного саммита ООН по устойчивому развитию** (август – сентябрь 2002 г., Йоханнесбург) прозвучал призыв к работе на благо всеобщего процветания и мира, а также был предложен план действий по борьбе с бедностью и охране земной экологии.

Этот документ предусматривает ряд широкомасштабных акций, нацеленных на решение конкретных задач, связанных с обеспечением каждого человека самым необходимым: все люди имеют право на землю, работу, медицинское обслуживание, образование, жилье и энергию. Это, как указывается в Декларации, является краеугольным камнем и устойчивого развития, и жизни вообще. План предусматривает комплексные природоохранные программы, замедляющие вырубку лесов и истощение рыбных ресурсов мирового океана, глобальное снижение субсидий на добычу ископаемых энергоносителей, переход на возобновляемые источники энергии. План обязывает лидеров государств мира принять безотлагательные меры для того, чтобы обеспечить беспрепятственный доступ к чистой воде и электрической энергии, а также 50-процентное снижение уровня бедности к 2015 г. В работе данного Саммита приняли участие посланцы 195 стран, в том числе 104 президента и премьер-министра. Это, по мнению экспертов, еще раз подтвердило авторитетность ООН и возможность эффективного межгосударственного взаимодействия в мировых масштабах.

В 2003–2005 гг. состоялась **Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам развития информационного общества (ВВУИО)**, которая проходила в виде двух конференций, организованных под эгидой ООН в 2003 г. (Женева) и в 2005 г. (Тунис). На этих конференциях обсуждались, прежде всего, вопросы использования потенциала информацион-

но-коммуникационных технологий для всестороннего социально-экономического развития, проблема управления развитием и использованием глобальной сети Интернет.

В ходе работы этого форума была подготовлена Декларация гражданского общества «Формирование информационного общества в интересах человека». В документе провозглашалась цель – создание «общества мечты», фундаментом которого является идея прав человека и уважение человеческого достоинства. В Декларации предлагалась система принципов развития информационно-коммуникационного общества, ориентированных на создание среды уважения прав человека:

– *Социальная справедливость и устойчивое развитие в интересах человека*, которая может быть обеспечена лишь с учетом решения проблем геополитической и исторической несправедливости в экономическом, социальном, политическом и культурном планах; при условии ликвидации всех форм дискриминации, отверженности и изоляции различных маргинализированных и уязвимых групп; искоренения нищеты; реализации гендерной справедливости и учета важной роли молодежи. Документ отмечает, что один из ключевых моментов, необходимых для реализации этого принципа, – это обеспечение грамотности населения и свободного универсального доступа к информационным технологиям. Особое беспокойство у авторов Декларации вызвали технологии и методы «информационной войны», в том числе использование средств массовой информации и связи для популяризации ненависти и политики геноцида.

– *Основополагающее значение прав человека*, среди которых особо подчеркивалась важность свободы слова, права на неприкосновенность частной жизни, права на участие в политической жизни, прав коренных народов, прав женщин и детей, прав инвалидов, регламентация и верховенство закона.

– *Культура, знания и публичное достояние*. В Декларации подчеркивалось, что сохранение культурного и языково-

го разнообразия, свобода средств массовой информации столь же важно для информационно-коммуникационных обществ, сколь и разнообразие нашей природной среды.

Первые итоги реализации Целей развития тысячелетия (ЦРТ) были подведены на **Всемирном саммите ООН**, состоявшемся в сентябре 2005 г. В Итоговом документе Всемирного саммита, утвержденном резолюцией ГА ООН от 16 сентября 2005 г.³⁸⁰, подтверждается курс, заложенный в Декларации тысячелетия, и предлагаются меры для реализации решений Саммита тысячелетия в следующих четырех областях: развитие; мир и коллективная безопасность; права человека и верховенство права; укрепление ООН.

Итоговый документ Саммита гласит, что права человека являются одним из основополагающих принципов ООН, а также признаёт, что эти принципы тесно связаны и взаимодополняют друг друга. Участники саммита отметили существенный прогресс в сокращении масштабов нищеты и в реализации других целей в области развития в отдельных регионах; указали на безусловную решимость усилить и углубить эту тенденцию на благо всех народов мира. В документе заявлено, что главная ответственность за собственное развитие лежит на каждом государстве. В условиях обеспечения уважения национальной ответственности и суверенитета глобальные программы являются дополнительными и подкрепляющими элементами этой системы. В связи с этим были отмечены достижения и большой потенциал сотрудничества по линии Юг-Юг в качестве эффективного механизма содействия развитию и как средство обмена передовым опытом и расширения технического сотрудничества.

В Итоговом документе отмечена необходимость в продолжении работы по реализации ЦРТ в сфере образования, рационального природопользования и охраны окружающей

³⁸⁰ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 16 сентября 2005 года. Дос. A/RES/60/1

среды, здравоохранения, особенно в части борьбы с ВИЧ/СПИДом, малярией, туберкулезом. Также подтверждено, что полное и эффективное осуществление целей, сформулированных в Декларации тысячелетия, зависит от обеспечения равенства женщин и мужчин, от успешности борьбы с широко распространенной дискриминацией в отношении женщин.

Участники Саммита приветствовали существенный прогресс, достигнутый странами Африки в деле выполнения своих обязательств по достижению ЦРТ, и подчеркнули необходимость дальнейшего развития нового партнерства в интересах развития Африки для содействия устойчивому росту и развитию и упрочению демократии, прав человека, рационального экономического регулирования и гендерного равенства.

В Итоговом документе принято решение еще больше укрепить механизмы ООН в области прав человека в целях обеспечения эффективного осуществления всех прав человека и гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие, в частности, признано необходимым позволить Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека эффективно выполнять его полномочия по реагированию на широкий спектр проблем в области прав человека, с которыми сталкивается международное сообщество, особенно в области оказания технической помощи и организационного строительства, путем удвоения ресурсов по его регулярному бюджету в течение следующих пяти лет.

Впервые члены ООН признали свою ответственность за действия по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Таким образом, итоговый документ усиливает существующую ответственность в рамках обычного и договорного международного права и подтверждает, что защита прав человека – задача, требующая внимания Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН.

В Итоговом документе отмечено, что ООН представляет собой уникальное средоточие специальных знаний по глобальным проблемам и соответствующих ресурсов, обладающее богатым опытом и необходимыми знаниями для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других целей развития, поставленных на различных конференциях ООН.

В сентябре 2015 г. на **Саммите ООН в Нью-Йорке** вместо Целей развития тысячелетия (ЦРТ), срок действия которых истек в 2015 г., на 2016–2030 гг. были приняты Цели устойчивого развития (ЦУР). Как отмечается в Итоговом документе Саммита, «Мы, народы»³⁸¹, встаем сегодня на путь, ведущий в 2030 год... Это Повестка дня людей, созданная людьми и для людей, – что, по нашему убеждению, гарантирует ей успех... Мы преисполнены решимости избавить человечество от тирании нищеты и нужды и исцелить и обезопасить нашу планету. Мы полны решимости предпринять смелые реформаторские шаги, которые настоятельно необходимы для того, чтобы вывести мир на траекторию устойчивого и жизнестойкого развития. Отправляясь в этот совместный путь, мы обещаем, что никто не будет забыт»³⁸².

Участники Саммита сформулировали пять основных направлений нового Плана развития:

– *Люди*. Мировое сообщество преисполнено решимости покончить с голодом и нищетой и обеспечить, чтобы все люди могли реализовать свой потенциал в условиях достоинства и равенства и в здоровой окружающей среде.

– *Планета*. Требуется уберечь планету от деградации, в том числе путем рационализации использования природных

³⁸¹ С этих слов начинается Устав ООН (*Прим. Н.Ч.*)

³⁸² Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Принят резолюцией ГА ООН 18 сентября 2015 г. Дос. А/70/L.1

ресурсов, потребления и производства, а также принятия неотложных мер в связи с изменением климата.

– *Процветание*. Экономический, социальный и технический прогресс должен осуществляться в гармонии с природой.

– *Мир*. Необходимо способствовать построению миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором нет места страху и насилию.

– *Партнерство*. Осуществление предложенной Повестки дня возможно при мобилизации средств и партнерства, основанного на духе окрепшей глобальной солидарности, ориентированного в первую очередь на удовлетворение потребностей беднейших и наиболее уязвимых групп населения и предполагающего участие всех стран, всех заинтересованных сторон и всех людей.

Новая всеобщая Повестка дня, которая, по словам авторов документа, представляет «масштабный и амбициозный проект», предполагает реализацию семнадцати целей в области устойчивого развития и 169 задач. Эти цели и задачи будут стимулировать в ближайшие 15 лет деятельность в областях, имеющих огромное значение для человечества и планеты. Заявленные цели и задачи носят комплексный и неделимый характер и предусматривают продолжение работы, начатой в период действия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и окончательное достижение тех целей, которых не удалось достичь.

ЦУР ориентированы на достижение более широкого круга целей, чем ЦРТ, которые преимущественно были направлены на решение социальных проблем. Систему ЦУР эксперты называют более сбалансированной, охватывающей все три компонента устойчивого развития: социальную, экономическую и экологическую³⁸³. Например, *Цель 12* «Обес-

³⁸³ *Бобылев С., Соловьева С.* ООН: смена целей // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60. № 5. С.34.

печить устойчивые модели потребления и производства» связана с экономическими задачами (устойчивые методы производства), экологическими (рациональное использование природных ресурсов, сокращение отходов), социальными (обеспечение информацией людей об устойчивом развитии и образе жизни в гармонии с природой).

Главными целями мировое сообщество продолжает считать ликвидацию к 2030 г. крайней нищеты для всех людей во всем мире (*Цель 1*); ликвидацию голода и обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства (*Цель 2*); обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте (*Цель 3*); обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех (*Цель 4*).

В принятой на Саммите Повестке дня до 2030 г. рекомендуется всем государствам как можно скорее подготовить национальные программы, охватывающие все аспекты перехода к устойчивому развитию.

В мае 2016 г. по инициативе Генерального секретаря ООН в Стамбуле состоялся первый в истории **Всемирный саммит по гуманитарным вопросам**. Генеральный Секретарь ООН предложил *повестку дня в интересах человечества*, в рамках которой было сформулировано три цели:

– подтвердить приверженность интересам человечества и гуманитарным принципам;

– стать импульсом к принятию действий и обязательств, которые позволят странам и сообществам обеспечивать готовность к кризисам и принимать меры реагирования на них, а также повышать свою устойчивость к потрясениям;

– обмениваться передовой практикой, которая помогает спасать жизни во всех странах мира, облегчает страдания и учитывает при оказании гуманитарной помощи прежде всего интересы затронутого населения.

Саммит признал, что современная ситуация характеризуется стремительным ростом гуманитарных потребностей, сопровождающимся беспрецедентной нехваткой средств, необходимых для их удовлетворения. К числу факторов, влияющих на этот процесс, по мнению Генерального Секретаря ООН, относятся вооруженные конфликты и другие ситуации, связанные с насилием, бедствия, обусловленные опасными природными явлениями и изменением климата, угрозы здоровью человека, стремительный рост неравенства, а также повышение уязвимости отдельных групп населения³⁸⁴.

В результате работы Саммита были выделены приоритетные тенденции, требующие пристального внимания со стороны международного сообщества и государств.

Защита гражданских лиц и уменьшение человеческих страданий. Саммит подтвердил, что предотвращение и пресечение конфликтов, является наиболее важным и эффективным средством для существенного снижения степени риска, уязвимости и гуманитарных потребностей в защите и помощи. 85 участников Саммита, в том числе 40 государств-членов, присоединились к одному или нескольким основным обязательствам, касающимся политического лидерства в предотвращении и пресечении конфликтов, при этом наибольшее число обязательств относилось к устранению коренных причин конфликта и уменьшению уязвимости путем инвестирования в создание открытых для всех мирных сообществ.

Никто не должен быть забыт. Саммит подтвердил, что вынужденное перемещение является не только гуманитарной проблемой, но и проблемой в политической области, в области развития и в области прав человека. Помимо этого участники Саммита подтвердили, что обеспечение гендерного равенства, осуществление женщинами и девочками прав человека и расширение их прав и возможностей в политиче-

³⁸⁴ Итоги Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Доклад Генерального секретаря. 23 августа 2016 г. Дос. А/71/353.

ской и гуманитарной областях и в области развития является всеобщей обязанностью.

Новые методы работы. Саммит сформулировал призыв к внедрению новых методов работы, которые обеспечат не только удовлетворение потребностей людей на принципиальной основе, но и сокращение этих потребностей за счет уменьшения факторов риска уязвимости. Одной из главных тем Саммита было привлечение государств и неправительственных организаций к помощи населению, затронутому кризисами и катастрофами. Планировалось, что упрощение гуманитарной системы усилит интеграцию в этой сфере. Одним из наиболее значимых результатов саммита стало подписание «Крупной сделки» 30 крупнейшими участниками Саммита. Крупная сделка предусматривает повышение эффективности предоставляемой помощи, а также, среди прочего, выделение 25% гуманитарного финансирования в местные и национальные агентства.

Другим важным итогом саммита стало открытие фонда «Образование не может ждать», который позволит обеспечить права детей на образование во время чрезвычайных ситуаций. Фонд планирует собрать 3,85 млрд дол. США за пять лет, и уже в первые дни Саммита получил взносы на сумму 90 млн дол. США от ряда доноров.

Таким образом, подводя итоги, отметим, что всемирные встречи ООН на высшем уровне по вопросам прав человека, окружающей среды и др. играют существенную роль в создании условий для дискуссий по глобальным вопросам, в достижении консенсуса в отношении соответствующих правил и в разработке руководящих принципов глобальной и национальной политики. На этих саммитах формируется система механизмов и политических ресурсов, которые можно использовать для социальных и политических изменений, вырабатываются варианты политики, которые можно эффективно реализовывать для достижения целей. Важным достоинством результатов последних саммитов стала трансформа-

ция важнейших приоритетов человечества (борьба с бедностью, образование, здравоохранение и т.д.) в систему относительно простых конкретных задач и практических предложений по их реализации.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите основные варианты итоговых документов международных конференций и всемирных форумов по вопросам прав человека. Приведите примеры.

2. Покажите развитие правозащитных тенденций в итоговых документах Тегеранской конференции 1968 г. и Всемирной (Венской) конференции по правам человека 1993 г.

3. Дайте характеристику содержания Венской декларации и Программы действий 1993 г.

4. Назовите Цели в области развития на рубеже тысячелетия (ЦРТ), принятые на Саммите тысячелетия ООН 2000 г.

5. Назовите особенности правозащитного механизма, предлагаемого всемирными саммитами ООН в XXI в.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абашидзе А.Х.* Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов. Организации Объединенных Наций: учебно-методический комплекс. М.: РУДН, 2012

2. *Аду Яо Никэз.* Концепция универсальности прав человека: значение международных конференций, региональных и национальных совещаний по правам человека. // Евразийский юридический журнал. 2014. № 9(76). С. 98–102

3. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята резолюцией ГА ООН от 18 сентября 2000 г. Doc A/RES/55/2

4. *Дубинкина К.А.* Декларация тысячелетия: есть ли прогресс за 10 лет? // Политика и общество. 2013. Т. 4, № 100. С. 490–495.

5. Итоги Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Доклад Генерального секретаря. 23 августа 2016 г. Doc. A/71/353.

6. Международная конференция по правам человека. Заключительный акт Международной конференции по правам человека. Тегеран, 22 апреля – 13 мая 1968 года. Doc UN A/C0NF.32A1 1. August 1968

7. Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2015. 75 с.

8. Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2008. Geneva. 52 p.

9. *Darrow M.* The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda // Yale Human Rights and Development Journal. Vol. 15 [2012]. Iss. 1. Art. 3. P. 51–74.

Учебное издание

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Редактор *И.Л. Панкратова*
Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.В. Маркелова*
Дизайн обложки *М.В. Рогова, Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 12.07.2017 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 27,2. Тираж 500 экз. Заказ 1214.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41