

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Учебник

2-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией профессора А.Х. Абашидзе

**Москва
Российский университет дружбы народов
2020**

УДК
ББК

М43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

*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*

Авторы:

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

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*

Под редакцией *А.Х. Абашидзе*

М43 Международная защита прав человека : учебник / А. Х. Абашидзе, А. И. Абдуллин, Е. С. Алисиевич [и др.]; под ред. А. Х. Абашидзе. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : РУДН, 2020. – 510 с. : ил.

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, переработанное и дополненное, представляет собой продукт деятельности коллектива авторов, являющихся ведущими специалистами университетов – партнеров Консорциума России, реализующих совместную магистерскую программу «Международная защита прав человека».

Предназначен для студентов, магистрантов и аспирантов, специализирующихся в области международного права, международного права прав человека, преподавателей, практиков и всех интересующихся вопросами международного права и международной защиты прав человека.

ISBN 978-5-

© Коллектив авторов, 2020
© Российский университет
дружбы народов, 2020

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее (второе) издание готовилось в то время, когда в России шло всенародное обсуждение дополнений к Конституции РФ 1993 г. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что подавляющее число предложенных дополнений касалось экономических, социальных и культурных прав человека, несмотря на то что гл. II Конституции закрепляет основные права и свободы человека. Дело в том, что многие из этих поправок уточняют общие положения о правах человека или же возводят на уровне конституционных положений уже закрепленные в законах страны права человека. Безусловно, эти дополнения не только вытекают из обязательств по основным международным договорам по правам человека, участниками которых является Российская Федерация, они во многом превосходят те минимальные «стандарты», закрепленные в этих международных договорах по правам человека. О каких положениях идет речь? Речь идет о том, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума; обязательная индексация пенсий, пособий и иных выплат должна происходить не менее одного раза в год; система пенсионного обеспечения формируется на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений; укрепление морально-этических основ российского общества. В Конституции прописывается положение о том, что Россия чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Российское общество не допускает умаления значения подвига народа при защите Отечества. Российское государство берет на себя заботу о сиротах. Вообще дети объявлены важнейшим приоритетом государствен-

ной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим.

В Конституции усилена защита семей, материнства, отцовства; уточнено положение об институте брака, под которым понимается «союз между мужчиной и женщиной».

Освоение предложенного материала настоящего учебника, где большое внимание уделено универсальным международно-правовым основам и механизмам защиты прав и свобод человека и где региональные и национальные правозащитные аспекты изложены в строгом соответствии с установками международного права прав человека, позволяет адекватно воспринимать и оценить происходящие на международном и национальном уровнях процессы, затрагивающие неотъемлемые права и свободы человека.

А.Х. Абашидзе

заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой
международного права РУДН,
профессор МГИМО (У) МИД России,
член Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права
Российской ассоциации содействия ООН

Раздел 1
ИСТОРИЧЕСКИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ
ПРЕДПОСЫЛКИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Глава 1.1
ТЕОРИЯ ЕСТЕСТВЕННОГО ПРАВА
И ДРУГИЕ УЧЕНИЯ,
ПОВЛИЯВШИЕ НА СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
ИНСТИТУТА ЗАЩИТЫ ПРАВ
И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

А.Х. Абашидзе, В.И. Михеева

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, становящихся все более взаимосвязанными 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 времен 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 определенные блага общества. Следует подчеркнуть, что вслед за теологами и философами правоведы сыграли важную роль в становлении института защиты прав человека. Об этом Ф. 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 своем развитии сравнивала правовые системы различных народов и различных эпох. Это сравнение предполагало нечто общее, которое «обнаруживается в том, что все более или менее одинаковое во всех этих правовых системах 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 философ-

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

² Там же.

ских школ софистов и стоиков, а также в работах юристов Древнего Рима.

С помощью естественного права часть римского гражданского права приобрела статус права народов¹. Под последним понималась совокупность норм, которые были установлены природой и являлись общими для всех свободных людей².

Унаследованное из Древнего мира естественное право получило широкое распространение в Средние века. Оно приобрело религиозное обличье 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 морали³. В учении Фомы Аквинского человеческое (позитивное) право подчинялось требованиям божественного по своему происхождению естественного права, высшим принципом которого он считал стремление находить добро и избегать зла⁴.

Концептуальные элементы впоследствии стали преломляться в различных попытках ограничить часть общества от злоупотреблений власти в законодательном порядке в ряде

¹ 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; Римское частное право: учебник / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. – М., 2005; *Ульянищев В.Г.* Римское право: учеб. пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2000.

² См.: *Жуков Г.П.* Критика естественно-правовых теорий международного права. – М.: Гос. изд-во юрид. ли-ры, 1961. – С. 10.

³ См.: *Nussbaum A.* A Concise History of the Law of Nations. – N. Y.: Macmillan, 1954. – P. 21.

⁴ См.: *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas* / ed. with an introduction by D. Bigongiari. – N. Y.: Hafner Pub. Co, 1953. – P. 47.

государств. В этом отношении, благодаря западной правовой науке, больше известна английская практика. Еще 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 введен 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 процессе 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, одного из основоположников науки международного права, и его последователей по аналогии с неотъемлемыми 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. Это происходило различными путями. В частности, 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. Например, известный швейцарский ученый-правовед Эмер де Ваттель, основываясь на предположении о том, что все люди от природы равны, утверждал, что все государства также являются равными¹.

Под влиянием естественного права впоследствии стали широко 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 особо следует выделить Декларацию независимости США 1776 г., которая провозгласила свободы личности и ее защиту от любых посягательств государства. Однако парадокс американского опыта заключается в том, что закрепленные в Декларации независимости США 1776 г. идеи свободы, прав человека в единстве с принципом разделения властей не нашли закрепления в Конституции США 1789 г. по причине того, что отцы-основатели США (прежде всего А. Гамильтон) полагали, что естественные права человека не должны закрепляться в позитивном законе. Этот вопрос был решен путем принятия в конце 1791 г. поправок (10) к Конституции США в виде Билля о правах, на основе которого был введен ряд запретов феде-

¹ 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.

ральным 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»¹. 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»².

По мнению проф. Д.И. Каченовского, Россия, имея тысячелетнее существование, вступила в международные отношения активно при Петре Первом Великом³. Действительно, Петр I, заботясь об образовании царевича Алексея Петровича, своим указом велел перевести на французский язык и напечатать в Голландии книгу Самуэля фон Пуфендорфа, «дабы оное употреблять яко введение в право всенародное, и яко преддверие Гроция или Пуфендорфова о праве естественном и народном, из которого основание всех прав...»⁴.

Отечественная наука международного права, тем не менее, берет свое начало позже, основываясь на западной

¹ Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международные акты о правах человека: сборник документов. 2-е изд., доп. – М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 2002. С. 30.

² Основные международные договоры по правам человека / Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк и Женева, 2014. С. 3.

³ См.: Каченовский Д.И. Курс международного права. – Харьков, 1863; Золотой фонд российской науки международного права. – Т. I. – М.: Международные отношения, 2007. – С. 43.

⁴ Голиков И.И. Деяния Петра Великого. – Т. III. – М., 1837. – С. 104.

науке международного права¹, когда на уровне науки международного права и позитивного международного права по ключевому аспекту международного права – войны в международных отношениях – наметились две четко отделенные линии: линия становления международного гуманитарного права (МГП) и линия введения различных средств мирного разрешения международных разногласий в качестве альтернативы войне в международных отношениях.

Естественный подход к правам и свободам человека нашел закрепление в ст. 2 и 17 (2) Конституции РФ 1993 г., которые гласят следующее: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»² и «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения»³.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

Приведем извлечения из следующих актов:

▪ Из Великой хартии вольностей (Magna Carta) 1215 г.: «Иоанн, Божьей милостью король Англии... архиепископам... судьям... лесничим, шерифам... слугам и всем должностным лицам и верным своим... Во-первых, дали мы согласие перед Богом и утвердили этой нашей Хартией за нас и наследников наших на вечные времена...»⁴.

¹ См.: Каченовский Д.И. Курс международного права. – Харьков, 1863; Золотой фонд российской науки международного права. – Т. I. – М.: Международные отношения, 2007. – С. 258.

² Голиков И.И. Деяния Петра Великого. – Т. III. – М., 1837. С. 104.

³ См.: Каченовский Д.И. Курс международного права. Харьков, 1863; Золотой фонд российской науки международного права. – Т. I. – М.: Международные отношения, 2007. С. 258.

⁴ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант плюс.

▪ Из Декларации независимости, принятой тринадцатью колониями, образовавшими Соединенные Штаты Америки, 4 июля 1776 г.: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами...»¹.

▪ Из Декларации права человека и гражданина: «Представители французского народа, образовав Национальное собрание... приняли решение изложить в торжественной Декларации естественные, неотчуждаемые и священные права человека... Статья 1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах...»².

▪ Из Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.: «Статья 1. Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах...»³.

▪ Из Конституции РФ 1993 г.: «Статья 2. Человека, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства... Статья 17 (2). Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения»⁴.

Анализируя их, ответьте на вопросы:

1. Люди наделены неотчуждаемыми правами человека и достоинствами Творцом, королем, парламентом или же они являются естественными? Что понимается под «естественными» правами человека?

2. Какие философские учения также повлияли на становление принципа прав человека?

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант плюс.

² *Карташкин В.А., Лукашева Е.А.* Международные акты о правах человека: сборник документов. – 2-е изд., доп. – М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 2002. – С. 3.

³ Там же. С. 20.

⁴ Там же. С. 30.

Глава 1.2 МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Н.А. Чернядьева

Первая международная Конвенция, посвященная законам и обычаям войны, была принята в 1864 г. Именно с нее, как правило, начинают официальный отсчет истории современного международного гуманитарного права (далее – МГП). Еще И.П. Блищенко (сторонник подхода, в соответствии с которым МГП включает в себя иные институты, такие как международное право прав человека, право международной безопасности и т.д.¹) отмечал, что каждое государство преследует свои интересы во внешней политике и имеет право создавать свое будущее в соответствии со своими взглядами и желаниями, только если оно не посягает на права других государств².

Основная задача межгосударственных соглашений с самого начала виделась, прежде всего, в формировании специальных правовых режимов защиты участников и жертв вооруженных конфликтов, а также 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.

¹ См.: *Блищенко И.П.* Обычное оружие и международное право. – М.: Междунар. отношения, 1984. – С. 75.

² См.: *Blishchenko I.* International humanitarian law. – М.: Progress Publishers, 1989. – P. 6.

В законах Ману (Древняя Индия, II в. до н.э. – II в. н.э.) можно найти правила, касающиеся поведения в бою, связанные с запретом колющего или отравленного оружия, устанавливающие обязанность заботиться о раненных 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 субъектов¹.

В Рыцарском кодексе части, разработанном в средневековой Европе, изложены правила ведения боевых действий, которые были обязательны для благородных воинов. Кодекс 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. Например, в 1139 г. Второй Латеранский Собор осудил использование арбалетов против христиан как излишне жестокое и бесчеловечное.

Необходимо сказать, что древние и средневековые правовые обычаи ведения войн 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

¹ *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, 1891. – С. 4–7.

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) не совместима с правами человечества; страна-победитель, вместо торжественного празднества, должна назначить «...день покаяния, чтобы... взывать к небу о прощении того великого преступления, в котором все еще повинно человечество...»¹.

В это время (XVI–XVIII вв.) в Европе распространяется практика двусторонних соглашений, заключаемых между враждующими сторонами, о соблюдении в ходе вооруженных конфликтов особых правил². 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 войны³. Несмотря на то что эти

¹ Кант И. К Вечному миру // Сочинения: в 6 т. – Т. 6. – М.: Мысль, 1966. – С. 260, 274.

² 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: Т-во И. В. Сытина, 1911–1915. – Т. 10. – 1912. – С. 382.

³ См.: *Bouvier A. A. International Humanitarian Law and the Law of Armed Conflict.* – Jamestown: Peace Operations Training Institute, 2012. – P. 14.

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, который был свидетелем битвы при Сольферино (1859 г., война между Австрией и Италией). Впечатленный страданиями около 9000 раненых с обеих сторон, оставленными на поле сражения без медицинской помощи, А. Дюнан предложил концепцию, направленную на улучшение положения жертв войны, в рамках которой было сформулировано три тезиса, послужившие первоосновой для серьезных новелл 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 по-

ведения сторон вооруженного конфликта с целью облегчить страдания жертв вооруженных 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 МККК¹.

Важный этап развития МГП, отражающий его правозащитную составляющую, отражен в Петербургской декларации 1868 г., где говорится 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,

¹ Как указано в ст. 38 Первой Женевской конвенции 1949 г., «из уважения к Швейцарии геральдический знак красного креста на белом поле, образуемый путем 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.).

вошедшая во многие международные акты. Ее содержание гласит: «В случаях, не предусмотренных принятыми постановлениями, население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между цивилизованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественной совести»¹. Таким образом, Ф. Мартенс, 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.) Международный суд счел, что положения Женевских конвенций 1949 г., *de facto* воспроизводящие текст оговорки Мартенса, исходят из «основополагающих принципов гуманитарного права»².

Последующее развитие МГП характеризуется несколькими взаимосвязанными тенденциями.

Во-первых, отмечается постепенное расширение круга лиц, 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.) устанавливает-

¹ Гаагская конвенция 18 октября 1907 г. – URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/hague-convention-iv-181007.htm> (дата обращения: 19.11.2019).

² 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.

ся развернутый свод правил о положении военнопленных и правах гражданских лиц на оккупированных территориях.

Во-вторых, в МГП формируются 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, например, в преамбуле Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны, выражается следующим образом: гражданское население и комбатанты продолжают оставаться под защитой международного права в тех случаях, когда международные соглашения специально не регламентируют возникшую ситуацию.

После принятия 8 июня 1977 г. двух Дополнительных 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 режим¹.

В-третьих, правовые нормы, обеспечивающие защиту участников вооруженных конфликтов и гражданских лиц, регулярно совершенствуются с учетом новых реалий. Так, после британской военной компании 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,

¹ См.: Бюньон Ф. Право Женевы и право Гааги // Международный журнал Красного Креста. – 2001. – № 841-844. – С. 141–142.

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

К сожалению, со времен Второй мировой войны вооруженных конфликтов не стало меньше. Более того, многочисленные международные и немеждународные конфликты в разных регионах планеты выявили невиданные масштабы нападений на гражданских лиц и все более настоятельную необходимость обеспечить раненым, больным, лицам, лишеным свободы, и гражданскому населению защиту, предусмотренную нормами международного гуманитарного права¹.

¹ См.: *Хенкертс Ж.М., Бек Л.Д. и др.* Обычное международное гуманитарное право. Нормы / пер. с англ.; Международный Комитет Красного Креста (Женева). – М.: МККК, 2006.

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:

- 1) принципы неприкосновенности (право на жизнь, право на физическую и моральную неприкосновенность);
- 2) недопустимость дискриминации;
- 3) 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 международных прав человека, международное гуманитарное право специально создавалось для регулирования вооруженных конфликтов. Поэтому МГП предусматривает специфический субъектный состав; также имеются ограничения применения норм МГП ситуациями вооруженного конфликта. 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; с другой стороны, положения, выработанные в основополагающих документах международной системы защиты прав человека, принимались во внимание при формулировании новых норм 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.

Глава 1.3

СИСТЕМА ЗАЩИТЫ МЕНЬШИНСТВ ЛИГИ НАЦИЙ

А.Х. Абашидзе

История международных отношений зафиксировала меры международно-правового характера, которые предусматривали защиту прав отдельных групп людей, именуемых «меньшинствами».

Проблемы, связанные с необходимостью обеспечить права меньшинств, возникли в Средние века по отношению

к определенным 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., заключенному между Союзными и объединившимися державами, с одной стороны, и Германией – с другой¹. Они содержали специальные положения о национальных меньшинствах. К ним относились договоры, подписанные с Польшей (Версаль, 28 июня 1919 г., гл. I, ст. 7–12)², Австрией (Сен-Жермен-ан-Ле, 10 сентября 1919 г., Отдел V, ст. 62–69)³, Сербско-Хорватско-Словенским государством (Сен-Жермен-ан-Ле, 10 сентября 1919 г., ст. 7–11)⁴, Чехословакией (Сен-Жермен-ан-Ле, 10 сентября 1919 г., ст. 7–13)⁵, Болгарией (Нейи-Сюр-Сен, 27 ноября 1919 г., Отдел IV, ст. 49–57)⁶, Венгрией (Трианон, 4 июня 1920 г.,

¹ См.: Ключников Ю.В., Сабанин А.В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. – Ч. II. – М., 1926. – С. 256–326.

² Там же. – С. 330–337.

³ Там же. – С. 346–375.

⁴ Там же. – С. 375–377.

⁵ Там же. – С. 378–380.

⁶ Там же. – С. 399–419.

Отдел VI, ст. 54–60)¹, Грецией (Севр, 10 августа 1920 г., ст. 7–12)², Румынией (Париж, 9 декабря 1919 г., ст. 7–12)³, Турцией (Севр, 10 августа 1920 г., ч. IV, ст. 140–151)⁴, Арменией (Севр, 10 августа 1920 г., ст. 4–8)⁵.

Положения о национальных меньшинствах содержались также в декларациях, представленных на заседании Совета Лиги Наций Албанией 2 октября 1921 г.⁶, Литвой 12 мая 1922 г.⁷, Эстонией 17 ноября 1923 г.⁸, Латвией, Финляндией и Ираком⁹. 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.

¹ См.: Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. – Вып. II. – Ч. III. – М., 1929. – С. 10–26.

² Там же. – С. 60–62.

³ См.: Ключников Ю.В., Сабанин А.В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. – Ч. II. – М., 1926. – С. 421–423.

⁴ 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; 203–217. Данный Договор затем был пересмотрен мирным договором, заключенным в Лозанне 24 июля 1923 г.

⁵ Там же. – С. 62. В результате образования Советской Армении данный договор не был ратифицирован.

⁶ См.: LNTS. V. IX. – P. 175–179.

⁷ См.: LNTS. V. XXII. – P. 395–399.

⁸ См.: Macartney C. National States and National Minorities. – N. Y.: Oxford University Press, 1934; Macartney C. League of Nations Protection of Minority Rights // International Protection of Human Rights / ed. by E. Luard. – London, 1967.

⁹ 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. – London: League of Nations Union, 1932; Sulkovski J. The Problems of International Protection of National Minorities. – London, 1944.

Необходимо отметить, что, поскольку Германия по Версальскому мирному договору потеряла прежние территории, населенные 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, ст. 69 Договора с Австрией, ст. 57 Договора с Болгарией, ст. 12 Договора с Румынией, ст. 11 Договора с Сербско-Хорватско-Словенским государством содержали положения, в силу которых обязательства соответствующих государств относительно национальных 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.

Приведенные статьи мирных договоров позволяли установить, что вмешательство со стороны Совета Лиги Наций могло иметь место по инициативе любого члена Совета Лиги Наций, причем 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 еще 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 определенная 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)¹. При этом следует отметить, что, по другим источникам, по скромным подсчетам 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 г. 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 – болга-

¹ См.: *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств: исторический очерк. – Тбилиси, 1959. – С. 67.

ры, 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, составляла 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 (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%)¹.

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, 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, 500 тыс. – в Чехосло-

¹ 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. – N. Y., 1926. – P. 330–347; *Ru-ell R.L.* The Protection of Minorities. International Conciliation. Documents for the Year 1926. – N. Y., 1926. – P. 347–353.

вакии. 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, 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 преимущество 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 постановлением Советом Лиги от 22 октября 1920 г.¹ 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 ее 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

¹ См.: PCIJ. Ser. A. – 1928. – № 17. – P. 23–25.

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 обязательств в отношении национальных меньшинств (государство – член Совета Лиги Наций или государство – член Лиги Наций, но не член ее Совета, или государство – не член Лиги Наций, или же сами национальные меньшинства, на которых распространялись гарантии Лиги Наций), юридический характер петиций и процедура их рассмотрения Советом Лиги были различными.

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.¹

Согласно Резолюции Совета Лиги Наций от 27 июня 1921 г., все петиции, за исключением поступающих от государств – членов Лиги Наций, должны быть направлены сначала государству, на действие которого поступила жалоба и которому предоставлялось 3 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 2 месяца (согласно Резолюции Совета Лиги Наций от 5 сентября 1923 г.). Председатель Совета Лиги Наций в исключительных случаях мог продлить этот срок еще на 2 месяца. После получения замечаний государства Генеральный секретарь передавал петицию

¹ См.: *Stone J.* International Guarantees of Minorities Rights. Procedure of the Council of the League of Nations in Theory and Practice. – London, 1932.

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 членов 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 необходимости 2-месячного срока, предоставляемого государству для комментирования петиции и оспаривания решения Секретариата Лиги Наций по вопросу ее приемлемости. Следует отметить, что некоторые условия, которым должна отвечать петиция для передачи ее 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. Подчеркнем, что Секретариат Лиги Наций не был обязан указывать на причину отказа в рассмотрении петиции или ее 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 шла речь в петиции, в рамках Совета Лиги Наций создавались *ad hoc* «комитеты трех». 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 2 члена Совета Лиги Наций, назначаемые Председателем Совета. В исключительных случаях число членов комитета могло быть увеличено до 4¹.

Чтобы обеспечить наиболее возможную беспристрастность комитета, Совет Лиги Наций в Резолюции от 10 июня

¹ См.: Резолюция Совета Лиги Наций от 13 июня 1929 г. – Doc. C.8m.5.1931.1. – Publication № 1. В. Minorities, 1931. – P. 117.

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 приведенных категорий, председателем комитета становился его заместитель, который, в свою очередь, назначал двух других членов комитета. Смена Председателя Совета Лиги Наций не вызывала замены председателя 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 трех» имел право определять, какие случаи следовало включать в повестку дня заседаний Совета Лиги Наций в соответствии со статьей договоров о меньшинствах. В полномочия комитета входила 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, а также 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, 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 трех» 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 имеющие 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 правительство о предоставлении дополнительной информации, которая предоставлялась обычно через Отдел меньшинств, но в некоторых случаях могла доводиться до комитета в уставной форме.

Заявителю петиции не предоставлялось права делать какие-либо официальные заявления¹, и его не привлекали для предоставления дополнительной информации комитету. Предложения Отдела меньшинств принимались только в случае соответствующего запроса со стороны комитета. Основной целью рассмотрения вопроса в «комитете трех» было определение того, следует ли какому-либо одному или нескольким членам Совета Лиги Наций поставить вопрос на рассмотрение Совета, хотя, как уже отмечалось, любой член комитета или Совета Лиги Наций имел право в любое время осуществить эту прерогативу, независимо от мнения своих коллег.

На практике «комитет трех» мог действовать по следующим основным направлениям: внести вопрос на рас-

¹ См.: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/6. – P. 29.

смотрение Совета Лиги Наций совместно либо актом одного из членов комитета; прекратить рассмотрение, если приходил 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 не достаточно для решения вопроса, и предложить, чтобы спор был разрешен мирным путем через определенный компромисс с заинтересованным правительством.

Переговоры Лиги Наций с правительствами обычно осуществлялись Отделом меньшинств Секретариата Лиги Наций. Система переговоров, постоянно развивающаяся на основе опыта, стала наиболее распространенной 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 петитору 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 трех», 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 Ли-

ги Наций ставили «комитеты трех» в полном составе. Таким образом, если на «комитет трех» 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 трех» 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 рассмотрения дел в Совете Лиги Наций были установлены на Римской сессии Совета в мае 1920 г. Данная процедура состояла из четырех основных стадий: общие дебаты, действия докладчика, запросы о предоставлении консультативного заключения со стороны Постоянной палаты международного правосудия и принятие 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 попытки убедить его в необходимости принятия компромиссного решения по данной проблеме. Эти переговоры, как и переговоры, проводимые «комитетом трех», 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 еще одна промежуточная стадия до передачи дела на рассмотрение Постоянной палаты международного правосудия.

Порядок расследования дел не был унифицирован. В определенных 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 не членом 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 намек 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: 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 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 меньшинств. Из них на Совете Лиги Наций обсуждалось лишь 21 дело, причем в 11 случаях Совет не усмотрел причин для детального рассмотрения. В 6 случаях дело закончилось компромиссом между заинтересованным государством и Советом, а в 4 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 трех» сообщил о результатах своей работы Совету Лиги Наций в 29 случаях. Ни разу решение «комитета трех» 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 трех» и не получили никакого удовлетворения, и лишь 5 петиций было передано Совету Лиги Наций¹.

¹ См.: UN Doc. E/CN. /Sub.2/16. – P. 55; *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств. – Тбилиси, 1959. – С. 105–106; *Дурденевский В.Н.* Равноправие языков в Советской стране. – М., 1927. – С. 363.

Совет Лиги Наций ни разу не разобрал петицию, подателем 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 турок¹.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. В период деятельности Лиги Наций было заключено два десятка многосторонних и двусторонних соглашений, которые предусматривали защиту прав национальных меньшинств. Эти договоры основывались на обязательствах соответствующих государств, взятых по Версальскому мирному договору от 28 июня 1919 г., заключенному союзными и объединившимися державами, с одной стороны, и Германией, с другой. Приведите конкретные положения о правах меньшинств из такого рода договоров, например, с Польшей, Австрией, Чехословакией и др.

2. Система защиты национальных меньшинств Лиги Наций предусматривала подачу и рассмотрение петиций о нарушении прав национальных меньшинств и с этой целью функционирование процедуры и механизма рассмотрения петиций. Расскажите о том, кто имел право на пода-

¹ Более подробно см.: *Абашидзе А.Х.* Защита меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996. – С. 35–80.

чу петиций о нарушении прав национальных меньшинств. Различалось ли это право в зависимости от субъекта подачи петиции? Какой орган рассматривал эти петиции? Какие петиции могли стать предметом рассмотрения Советом Лиги Наций?

Глава 1.4
**ПРИНЦИПЫ УСТАВА
НЮРНБЕРГСКОГО ВОЕННОГО ТРИБУНАЛА
И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ
В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

А.Г. Волеводз

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) предупреждение международных преступлений, восстановление и поддержание на этой основе мира и безопасности, прав и свобод человека¹.

1.4.1. 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 в 1872 г. выступил 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 22.08.1864². Главным в Проекте Муанье

¹ 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.

² *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; *Богаевский П.М.* Красный крест в развитии международного права. – Ч. 1, 2. – Киев, 1913.

ные стала гуманистическая идея защиты права на 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 книги¹, а в 1887 г. увидевшая свет на французском языке в Париже².

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 ст. 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»³; обращение к правительству Нидерландов с просьбой о выдаче суду бывшего императора; преследование в уголовном порядке и выдачу предполагаемых военных

¹ Камаровский Л.А. О международном суде / отв. ред. Л.Н. Шестаков; автор биогр. очерка В.А. Томсинов; автор вступит. статьи У.Э. Батлер. – М.: Зерцало, 2007 (Серия «Русское юридическое наследие»).

² Kamarovskii L.A. Le tribunal international / transl. S. de Westman. – Paris, 1887.

³ Версальский мирный договор. 28 июня 1919 г. – URL: <http://www.doc20vek.ru/node/3829> (дата обращения: 19.11.2019).

преступников; «сообщение потребных документов и сведений»¹. 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 Конвенции о предотвращении и наказании терроризма² и о создании Международного уголовного суда³. 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 мн. др.

¹ *Коровин Е.А.* Международные договоры и акты нового времени: сборник. – М. –Л.: Госиздат, 1924. – С. 47–97.

² 19 League of Nations Official Journal 23 (1938). – London, 1938.

³ См.: *International Legislation: A collection of the texts of multiple international instruments of general interest (1935–1937) / ed. by M.O. Hudson.* – Washington, 1941. – Vol. VII. – № 402–505. – P. 862–893; *Блищенко И., Жданов Н.* Терроризм и международное право. – М.: Прогресс, 1984.

1.4.2. 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»¹. 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 30 октября 1943 г. в Москве руководителями СССР, США и Великобритании Декларации об ответственности гитлеровцев за совершен-

¹ Заявление Совета Народных Комиссаров СССР от 14 октября 1941 г. – URL: <http://spandau-prison.com/zajavlenie-sovetskogo-pravitelstva-14-10-1942> (дата обращения: 19.11.2019).

ные зверства (Московской декларации)¹, ставшей важным этапом на пути к достижению Лондонского соглашения 1945 г., 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»². Меморандум подписали

¹ В Декларации 1943 г. 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. См.: Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Документы и материалы. – Т. 1. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1944. – С. 363–364. Позже, в соответствии с вышеобозначенным, 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. См.: Нюрнбергский процесс: сборник материалов / под ред. К.П. Горшенина (гл. ред.), Р.А. Руденко, И.Т. Никитченко: в 2 т. – Т. I. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1954. – С. 7.

² 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 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.

Госсекретарь 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 Устав¹. 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 8 августа 1945 г. 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;

б) *военные преступления*, а именно: нарушение законов или обычаев войны. К ним относятся убийства, истязания,

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М.: Политиздат, 1955. – № 11. – С. 163–183.

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 Устава¹.

¹ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сб. материалов / под общ. ред. Р.А. Руденко: в 3 т. – Т. 1: Нацистский заговор против мира и человечества. Преступления германских монополий. – М.: Юридическая литература, 1965–1966. – С. 21–25.

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 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;

– государственную тайную полицию (Гестапо) и службу безопасности рейхсфюрера СС (СД), включая всех оператив-

ных 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 СС¹.

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 сопровождалась 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”, лежавшей 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 никакого значения, и, освободившись от ограничивающего влияния международного права, нацистские руководители вели аг-

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

рессивную 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 г. 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»¹.

Опыт Нюрнбергского процесса был реализован еще одним послевоенным органом международного уголовного правосудия – Международным Военным Трибуналом для Дальнего Востока (далее – МВТДВ или Трибунал для Дальнего Востока), принципиальное решение о создании которого было принято на Потсдамской конференции руководителей СССР, США и Великобритании в 1945 г. и закреплено в Заявлении, определяющем условия капитуляции Японии от 26.07.1945. Юридически он был создан особым документом – Специальной прокламацией от 19.01.1946, учреждающей Международный Военный Трибунал для Дальнего Востока, изданной Главнокомандующим оккупационными войсками в Японии генералом Д. Макартуром, к которой прилагался его Устав². В состав Трибунала для Дальнего Востока 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.

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-

¹ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сб. материалов / под общ. ред. Р.А. Руденко: в 3 т. – М.: Юридическая литература, 1965–1966.

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. – С. 79–86.

объявленной агрессивной войны или войны, нарушающей международное право, а также договоры, соглашения или заверения либо 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 для Дальнего Востока, 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 МВТДВ 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 2,5 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 для Дальнего Востока). Его стенограмма занимает 48 412 страниц. Обвинение состоит из 55 пунктов. Если приговор Нюрнбергского трибунала занимает 340 страниц, то приговор То-

кийского – 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 (министр иностранных дел *Есукэ Мацуока* и адмирал *Осами Нагано* умерли во время суда от естественных причин; идеолог японского милитаризма *Сюмэй Окава* был признан невменяемым и исключен из числа подсудимых; премьер-министр Японии в 1937–1939 и 1940–1941 гг. *Фумимаро Каноэ* 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, военных 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 соблюдения нормы международного права можно только путем наказания лиц, совершающих такие преступления»¹;

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»²;

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

Последнее обстоятельство явилось исключительно важным, поскольку послужило основанием для деятельности иных судебных органов, призванных в первые послевоен-

¹ *Вылегжанин А.Н., Скуратова А.Ю., Синякин И.И.* Современное международно-правовое значение нюрнбергского процесса. – М., 2017. – С. 117–130.

² *Ромашкин П.С.* К вопросу о понятиях и источниках международного права // Советское государство и право. – 1948. – № 3. – С. 28.

ные 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 20.12.1945¹. На основании этого Закона 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 Болена унд Гальбаха и др. («Дело Крупа»), США против Вильгельма фон Лееба и др. («Дело верховного командования») и США против Эрнста фон Вайцеккера 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 войны за войсками вторжения на территорию Польши и СССР шли

¹ Закон № 10 Контрольного совета о наказании лиц, виновных в военных преступлениях, преступлениях против мира и против человечности (в дальнейшем именуемый как Закон № 10 Контрольного совета) воспроизведен в документе: *Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals.* – Washington: United States Government Printing Office, 1951. – Vol. III. – P. XVIII.

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 Общей 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 пп. «а» п. 1 ст. II Закона № 10 три-

буналам разрешалось судить и подвергать наказанию лиц, совершивших преступления против мира, а именно – 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 в нарушение международных договоров, соглашений и заверений или участие в общем плане или заговоре для выполнения какого-либо из вышеуказанных действий¹.

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 преступ-

¹ Так, в ст. 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». См: *Trials of War Criminals before the Nurnberg Military Tribunals*. – Vol. III. – Washington: United States Government Printing Office, 1951. – P. XVIII.

ления, что подтверждено и в Приговоре Нюрнбергского трибунала. Оно было включено в положение, закрепляющее принцип 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)¹.

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

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 пос-

¹ В п. 2 ст. 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 п. 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 п. 1 «а»] если занимало высокий политический, гражданский или военный (включая генеральный штаб) пост в Германии или у стран, ей союзных, совоюющих или сателлитов, или занимало высокие посты в финансовой, промышленной или экономической сферах в любой из этих стран». См: *Trials of War Criminals before the Nurnberg Military Tribunals. – Vol. III. – Washington: United States Government Printing Office, 1951. – P. XVIII.*

ле 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 применении 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»¹. Все обвиняемые бы-

¹ 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, т.е. действие Указа распространялось и на деяния, совершенные до 19 апреля 1943 г. 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 п. 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 П.Н. Краснов, Г.М. Семенов, А.Г. Шкуро и т.д.). См.: *Епифанов А.Е.* Ответственность за военные преступления, совершенные на территории СССР в период Великой Отечественной войны: историко-правовой аспект: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2001.

ли приговорены к лишению свободы на сроки от 2 до 25 лет¹.

1.4.3. Нюрнбергские принципы и их современная реализация

Несмотря на прошедшие более чем 70 лет с начала работы МВТ и МВТДВ, для всех государств мира актуальны и обязательны принципы, нормативно закрепленные в Резолюции 95 (I) Генеральной Ассамблеи ООН «Подтверждение принципов международного права, признанных статутом Нюрнбергского трибунала» от 11.12.1946² 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)³.

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 регули-

¹ 26 мая 1947 г. смертная казнь в СССР была отменена (на основании соответствующего Указа Президиума Верховного Совета СССР), 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 приговорен никто.

² Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на второй части первой сессии с 23 октября по 15 декабря 1946 г. – Лейк Соксес, Нью-Йорк: Объединенные Нации, 1947. – С. 139–140.

³ Международное публичное право: сборник документов. – Т. 2. – М.: БЕК, 1996. – С. 101–102.

ровании 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.*

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)¹;
- 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 по-

¹ Документ ООН A/CONF.183/9, 17 июля 1998 г.

зиции ООН, «во всемирном и международном масштабах представляют собой “оптимальные виды практики”»¹;

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 несколько².

¹ Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. – Нью-Йорк: ООН, 2007. – С. IX.

² *Карпец И.И.* Преступления международного характера. – М.: Юрид. лит-ра, 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: Юридический центр пресс, 2003; и др.

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*.

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 ч. 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»¹, деяния, признаваемые преступными такими международными договорами. В силу этого преступления данной категории порой именуется «конвенционными преступлениями». 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,

¹ 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.: БЕК, 2001. – С. 340.

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 обращение 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»¹. Иными словами, «транснациональные преступления – это общеуголовные преступления, подпадающие под юрисдикцию двух и более государств»².

Криминализация таких преступлений и ответственность за их совершение определяются исключительно на-

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

² Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. – С. 337.

циональным 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.

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 ч. 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 виновного 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 согласуется 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, 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, согласно национальному или международному праву, не должны препятствовать осуществлению Международным уголовным судом (далее – МУС) 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 (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 г., 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)¹, к реальному формированию организационно-правовых (судоустроительных) 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 9.12.1948.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

В последующие годы Генеральная Ассамблея ООН несколько раз обращалась к результатам работы Комитета по международной уголовной юстиции¹, но в 1957 г. постановила отложить рассмотрение вопроса о международной уголовной юстиции², к которому после длительного перерыва непосредственно вернулась в декабре 1989 г.: в ответ на просьбу Тринидада и Тобаго Генеральная Ассамблея ООН обратилась к Комиссии международного права с просьбой возобновить работу над вопросом о международном уголовном суде.

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 в Риме 15 июня – 17 июля 1998 г., 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»³.

¹ Резолюции ГА ООН № 687(VII) от 5.12.1952 «Международная уголовная юстиция», № 898(IX) от 14.12.1954 «Международная уголовная юстиция».

² Резолюция ГА ООН № 1187(XII) от 11.12.1957 «Международная уголовная юстиция».

³ Доклад Международного уголовного суда. – Документ ООН A/60/177, 1 August 2005; Доклад Международного уголовного суда. – Документ ООН A/62/314, 31 August 2007.

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 бывшей Югославии с 1991 г. (далее – МТБЮ), Резолюцией Совета Безопасности ООН № 827 от 25.05.1993¹;

– 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 8.11.1994².

Оба трибунала учреждены на основании гл. 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 догово-

¹ Документ ООН S/ Res/ 827 (1993), 25 May 1993.

² Документ ООН S/RES/955 (1994), 8 November 1994.

рами) 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;

– 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 известны 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 14.08.2000¹. Его Устав вступил в силу 16.01.02² после принятия Закона о Ратификации соглашения о Специальном суде (The Special Court Agreement (Ratification) Act, 2002)³;

– 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.⁴ 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 Безопаснос-

¹ Документ ООН S/2002/246, 8 March 2002.

² Там же. Дополнение.

³ The Special Court Agreement, 2002 (Ratification) Act, 2002 / Special Court for Sierra Leone. – URL: <http://www.sc-sl.org/Documents/SCSL-ratificationact.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

⁴ Документ ООН S/RES/1757 (2007), 30 May 2007.

ти ООН № 1244 (1999)¹, Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) – Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1272 (1999)².

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 назначении и отрешении от должности международных судей и международных прокуроров»³, № 2000/64 от 15.12.2000 «О привлечении к разбирательству международных судей/прокуроров и/или изменении места рассмотрения дела»⁴, № 2003/26 от 6.07.03 «Временный Уголовно-процессуальный кодекс Косово»⁵;

– 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 6.03.2000 «Об организации судов в Восточном Тиморе»⁶ и № 2000/15 от 6.06.2000 «Об учреждении Коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений»⁷.

¹ Документ ООН S/RES/1244 (1999), 10 June 1999.

² Документ ООН S/RES/1272 (1999).

³ Документ ООН S/2000/177/Add.2, 28 March 2000. – Doc. UNMIK/REG/2000/6, 15 February 2000.

⁴ Документ ООН S/2001/218/Add.1, 26 March 2001. – Doc. UNMIK/REG/2000/64, 15 December 2000.

⁵ Doc. UNMIK/REG/2003/26 / UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). – URL: http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2003regs/RE2003_26.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

⁶ Doc. UNTAET/REG/2000/11, 6 March 2000 / UN Transitional Administration of East Timor. – URL: <http://www.un.org/peace/etimor/untaetR/Reg11.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

⁷ Doc. UNTAET/REG/2000/15, 6 June 2000 / UN Transitional Administration of East Timor. – URL: <http://www.un.org/peace/etimor/untaetR/Reg0015E.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

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 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 внутригосударствен-

ном 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 внутригосударственном 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 внутригосударственных 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 внутригосударственных 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 внутригосударственных судах специализированных судебных составов (по форме «суд в суде»), наделенных ограниченной 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 Судах Боснии и Герцеговины¹ 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. Апел-

¹ Zakon o sudu Bosne i Hercegovine. – «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. – URL: http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/sr/Zakon_o_Sudu_BiH_-_precisceni_nezvanicni_tekst.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

ляционной 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 интернационализированного суда являются Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии.

Правовую основу их деятельности составляют:

– Закон об учреждении Чрезвычайных палат в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии, от 10.08.2001¹;

– 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 6.06.2003²;

– Закон об учреждении Чрезвычайных палат в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии, принятый в новой редакции от 27.10.2004³.

Согласно указанным документам, в рамках судебной системы страны сформированы специализированные суды –

¹ 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 // Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia. – URL: <http://www.eccc.gov.kh> (дата обращения: 19.11.2019).

² Doc. ООН A/RES/57/228 B, 22 May 2003.

³ 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 // Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia. – URL: http://www.eccc.gov.kh/english/cabinet/law/4/KR_Law_as_amended_27_Oct_2004_Eng.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

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.

Последним 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.¹, в силу чего он не был выдан для осуществления уголовного преследования в Чад.

¹ 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 его осудить.

Проблема осуществления правосудия по делу Хабре вернулась на международную арену в 2012 г., после того как Международный суд ООН установил, что Сенегал нарушил положения ст. 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 обвиняемого¹. На 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 Сенегал².

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 них³.

«Интернационализованные» суды существенно отличаются от иных органов международного уголовного правосудия, так как являются внутригосударственными, а

¹ Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal). – Judgment, I.C.J. Reports 2012.

² 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 // Human Rights Watch. – URL: <http://www.hrw.org/news/2013/09/02/statute-extraordinary-african-chambers> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Ordonnance de nonlieu p artiel, de mise en accusation. et de renvoi dev ant la chambre africaine extraordinaire d'assises // Chambres Africaines extraordinaires. – URL: <http://www.chambresafricaines.org> (дата обращения: 19.11.2019).

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 секретаря и Генеральной Ассамблеи, в Сенегале – Международного Суда 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 пп. «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;

в) 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 либо 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 9.12.1948¹ и Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него от 30.11.1973².

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

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 22 июня 1954 г. – № 12. – С. 244.

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXII. – М., 1978. – С. 58–63.

человечества¹ (так называемый проект четырех статей) и два новых проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1991 г. (так называемый проект 20 статей)² и 1996 г.³

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 отсут-

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

² Ежегодник Комиссии международного права. – 1985. – Т. II (часть вторая).

³ Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты. 51-я сессия. Дополнение № 10 (A/51/10): Доклад комиссии международного права о работе ее 48-й сессии (6 мая – 26 июля 1996 г.). – Нью-Йорк: ООН, 1996. – С. 24–124.

ствием *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:

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 характера¹.

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

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, действуя 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 г.¹, от самых серьезных преступлений, 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?

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята на 3-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 10.12.1998.

Глава 1.5

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

(В.А. Карташкин)

Принцип всеобщего уважения прав человека и основных свобод формировался в течение длительного периода исторического развития. Еще сравнительно недавно, вплоть до середины XX в., права человека регулировались исключительно национальным законодательством. Государства – участники международных отношений исходили из того, что эти вопросы относятся к их внутренней юрисдикции. Даже члены Лиги Наций, ставившие перед собой задачу выработать универсальный международный договор, который содержал бы нормы об уважении и соблюдении хотя бы базовых 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 результате Второй мировой войны и последующего разгрома гитлеровской Германии были созданы благоприятные условия и предпосылки для утверждения в международном праве принципа уважения прав человека и основных свобод.

Создание ООН и принятие ее Устава положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений. Устав Организации Объединенных Наций явился первым в истории многосторонним договором, который заложил основы развития широкого сотрудничества государств, в том числе по правам человека.

Как известно, ООН возникла в ответ на агрессию и преступления против человечности, совершенные нацистами в годы Второй мировой войны. «Специальное включение по-

ложения о развитии и поощрении уважения к правам человека и основным свободам для всех в число целей ООН объясняется, прежде всего, событиями, которые произошли непосредственно перед Второй мировой войной и в ходе ее»¹, – подчеркивается в Исследовании ООН по правам человека. Уже в Декларации ООН, подписанной 1 января 1942 г. от имени 26 стран (позднее к ней присоединилось еще 21 государство), было заявлено о том, что «полная победа над врагами необходима для защиты жизни, свободы, независимости... для сохранения человеческих прав и справедливости»².

На Крымской конференции союзных держав в 1945 г. руководители СССР, США 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»³. Однако уже в процессе разработки и принятия Устава ООН выявился различный подход государств к теме прав и свобод человека.

Первоначально в предложениях по созданию этой международной организации, принятых на конференции в Думбартон-Оксе в 1944 г., не указывалось на права и свободы человека как на одну из 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»⁴. Окончательная же формулировка этой статьи, приня-

¹ United Nations Actions in the Field of Human Rights. – N. Y., 1980. – P. 5.

² Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. – Т. 1. – М., 1946. – С. 194.

³ Тегеран, Ялта, Потсдам: сборник документов. – М., 1971. – С. 185–193.

⁴ См.: Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. – 2-е изд. – М., 1960. – С. 43.

тая 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 социально-экономических прав, в том числе прав на труд и образование. Делегации западных стран считали, что перечень основных прав и свобод человека, обязательных для всех государств – членов ООН, должен содержать 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 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 четырех 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.

Устав Организации Объединенных Наций 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.

Впоследствии в рамках ООН был принят ряд документов, в которых подчеркивается и развивается обязательство государств содействовать всеобщему уважению прав и свобод человека в соответствии с Уставом. Так, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., отмечено, что государства обязаны содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом, а также сотрудничать в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех и в ликвидации всех форм расовой дискриминации и всех форм религиозной нетерпимости. Вместе с тем соблюдение прав человека не вынесено в отдельный принцип международного права.

Анализируя положения Устава Организации Объединенных Наций, относящиеся к правам человека, подавляющее большинство юристов-международников справедливо приходят к заключению, что этот фундаментальный договор возлагает на государства юридические обязательства. Однако 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 достигнуты¹. Такую же позицию занимал в послевоенное время и Государственный департамент США, указавший, что Устав ООН не налагает «юридических обязательств гарантировать соблюдение определенных

¹ 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.

прав человека или основных свобод без различия расы, пола, языка и религии»¹.

Советский Союз, признавая юридическую обязательность положений Устава ООН, в то же время абсолютизировал понятие государственного суверенитета и считал, что обеспечение прав человека относится к сугубо внутренней компетенции государств. Сейчас подобная точка зрения отошла в прошлое.

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 человека².

Международный билль о правах человека разрабатывался в течение многих лет.

Он включает следующие элементы:

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

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят ГА ООН 16 декабря 1966 г.; вступил в силу 3 января 1976 г.);

– Международный пакт о гражданских и политических правах (принят ГА ООН 16 декабря 1966 г.; вступил в силу 23 марта 1976 г.).

В ряде источников к Международному биллю о правах человека относят и факультативные протоколы к Международным пактам, а именно:

– Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (принят Генеральной

¹ См.: *Lauterpacht H.* International Law and Human Rights. – L., 1950. – P. 149.

² См.: Documents of the United Nations Conference on International Organizations. – Vol. VI: London – New York, 1945. – San Francisco, 1945.

Ассамблеей ООН 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 ГА ООН 15 декабря 1989 г.; вступил в силу 11 июля 1991 г.);

– Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (принят ГА ООН 10 декабря 2008 г., вступил в силу 5 мая 2013 г.).

Всеобщая декларация прав человека. Разработка Всеобщей декларации прав человека проходила в сложной дипломатической борьбе, а ее принятие было итогом рассмотрения и согласования различных мнений и точек зрения¹.

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 от рождения. Во многом она формировалась на основе идеологии: так, западные страны изначально возражали против включения в разрабатываемый проект социально-экономических прав, опасаясь закрепления в международном праве социалистической и коммунистической доктрин.

Советская делегация, ссылаясь на Конституцию СССР 1936 г., настаивала на закреплении в билле широкого перечня социальных и экономических прав, а также статей, посвященных вопросу о праве каждого народа и каждой нации на самоопределение, равенстве прав каждого народа и каждой национальности в пределах государств. В то же

¹ 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.

время Советский Союз возражал против включения во Всеобщую декларацию таких гражданских прав, как право каждого свободно покинуть свою страну и возвращаться в нее, право на частную собственность и др.

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 признание частной собственности означает эксплуатацию и отрицание свободы и равенства.

Несмотря на принципиально различную оценку и трактовку важнейших социально-политических категорий, Всеобщая декларация прав человека все же была принята. Компромисс был достигнут благодаря тому, что государства с различными общественными системами сознательно не уточняли содержания многих обсуждаемых понятий и не давали им определений. Эти понятия трактовались с различных позиций, однако в них все же вкладывался смысл, приемлемый для всех.

Так, с одной стороны, Запад считал, что социальный прогресс, права и свободы человека можно обеспечить лишь на путях рыночной экономики, ее 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 путем развития социального прогресса в рамках существующего строя.

Многие положения Декларации, впрочем, вполне конкретны и напоминают формулировки из конституций и за-

конодательных актов различных стран мира, поскольку, формулируя свои предложения, многие государства фактически использовали нормы национального законодательства.

10 декабря 1948 г. после длительного обсуждения отдельных статей Всеобщая декларация прав человека была принята 48 голосами государств – членов ООН при 8 воздержавшихся. Эта дата ежегодно отмечается 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, предложенных ими, а также не предусматривает гарантий осуществления основных прав и свобод.

Всеобщая декларация включает в себя широкий перечень не только гражданских и политических, но и экономических, социальных и культурных прав. Признавая естественный характер прав человека, в своей первой статье, автором которой был известный французский ученый Р. Кассен¹, Всеобщая декларация провозгласила: все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и в своих правах.

Всеобщая декларация была принята в виде Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и поэтому не имеет юридически обязательного характера. В то же время при оценке юридической силы этого документа 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. Провозглашен-

¹ 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).

ные во Всеобщей декларации основные права и свободы рассматриваются в настоящее время подавляющим большинством государств в качестве юридически обязательных норм. 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.

Всеобщая декларация сегодня является одним из основных источников права, служит моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека. Как подчеркивается в одном из исследований, «не менее 90 национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Декларации, или включены в них под ее влиянием»¹.

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.

Многие государства в настоящее время рассматривают Декларацию как документ, содержащий обычные нормы международного права, многие из которых стали *jus cogens*².

Международные пакты о правах человека. Приняв Всеобщую декларацию, Генеральная Ассамблея поручила Комиссии по правам человека разработать единый Пакт, охватывающий широкий перечень основных прав и свобод.

¹ *Jayawickrama N. Hong Kong and the International Protection of Human Rights II Human Rights in Hong Kong. – Hong Kong, 1992. – P. 160.*

² Императивные нормы общего международного права.

На своей 5-й 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.

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 Соединенных Штатов Америки»¹.

При поддержке ряда 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 правах². После этого решения ООН еще в течение многих лет обсуждала их отдельные положения и лишь 16 декабря 1966 г. одобрила оба соглашения³.

Как и при разработке Всеобщей декларации, в процессе обсуждения Пактов ярко выявились разногласия между государствами, принадлежащими к различным социально-эко-

¹ См.: *Green J.F.* The United Nations and Human Rights. – Wash., 1956. – P. 40.

² Резолюция Генассамблеи ООН 543 (VI) от 5 февраля 1952 г.

³ Резолюция Генассамблеи ООН 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г.

номическим системам. Не все из предложенных прав получили закрепление в Пактах. Так, в связи с жесткой позицией Советского Союза и других социалистических стран из пактов было изъято какое-либо упоминание о праве каждого владеть собственностью и о запрещении насильственного и произвольного лишения этого права¹. Вместе с тем США, опираясь на свою Конституцию, пытались не допустить распространения обсуждаемых документов на всю территорию страны. Они исходили из того, что федерация не может гарантировать осуществление прав и свобод на территории всех ее частей. Однако большинством голосов в пакты были включены положения о том, что они 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 объема обязательств, которые должны брать на себя государства, независимо от формы их устройства.

На сегодняшний день Международный пакт о гражданских и политических правах ратифицировало 172 государства, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах – 170 государств.

Советский Союз еще в 1973 г. ратифицировал оба пакта. Россия как правопреемница СССР взяла на себя обязательство соблюдать все его международные договоры. 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 в Международном билле.

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

¹ Official Records of the General Assembly, 10th Session, 1955. – Annex. Agenda item 28. – Part II. – Chap. VIII. – P. 195–212.

культурные 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 большее 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 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 имплементации¹. Так, ст. 2 Пакта

¹ *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.

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 ученые, анализируя эту статью, пытались доказать, что данный документ не устанавливает юридических обязательств для государств-участников, а только формулирует стандарты, к достижению которых должны стремиться государства¹. Они утверждали, что социально-экономические права могут быть осуществлены только в течение длительного времени путем принятия программы действий².

Совершенно очевидно, что только менее развитые страны в силу низкого уровня экономического развития и недостатка средств могут ссылаться 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. Неслучайно при разработке Пакта не получило поддержки предложение США заменить фор-

¹ См.: *Robertson L.* Human Rights in the World. – Manchester, 1972. – P. 35; *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.

² 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.

мулировку «в пределах имеющихся ресурсов» словами «в пределах ресурсов, которые могут быть использованы в этих целях»¹. Оно было отвергнуто на том основании, что государства-участники должны предпринимать все возможные меры для осуществления социально-экономических и культурных прав.

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»². 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 подчеркивается, 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 ме-

¹ 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.

² *Status of U.S. Human Rights Policy.* – Wash., 1987. – P. 38–39.

нее развитых стран его положения могут претворяться в жизнь лишь постепенно, в зависимости от их уровня развития, наличия ресурсов и размеров населения»¹. Только отдельные 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 получило положение Пакта о том, что идеал свободной человеческой личности, живущей без страха и нужды, может быть осуществлен, 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 осуществляет Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, который был учрежден резолюцией ЭКОСОС в 1985 г.

Международный пакт о гражданских и политических правах. Этот договор содержит широкий перечень основных прав и свобод, которые должны быть предоставлены каждым 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 подчеркивается: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на рав-

¹ UN Doc. E/CN4/1108/Ad. 5. – Para. 56.

ную защиту закона»¹. В Пакте специально признается право лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее 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 ст. 23 и 24 о семье, браке и детях, провозгласившие равенство прав и обязанностей супругов и право каждого ребенка на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

Третья часть Пакта (ст. 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 покидать 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 представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 19.11.2019).

с) 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 определенные фундаментальные права и свободы должны соблюдаться в любой ситуации, включая периоды вооруженных 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 дискриминацию 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, закрепленные 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 ч. 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 хоть и не обладают обязательной юридической силой, в основном выполняются государствами.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. При разработке Пакта длительное время обсуждался сложный и спорный вопрос о процедуре рассмотрения жалоб отдельных лиц. При этом вносились различные предложения. Австралия, например, предложила создать 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 положение.

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 вмешательством во внутренние дела государств и нарушают их суверенитет. В результате обсуждения этих вопросов было решено не включать в Пакт 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 1966 г. Согласно Протоколу,

Комитет по правам человека, который был учрежден на основании Пакта, правомочен принимать и рассматривать жалобы от отдельных лиц в том случае, если государство, под юрисдикцией которого они находятся, является участником этого международного договора и признало подобную компетенцию Комитета. Анонимные жалобы не рассматриваются. Авторами жалоб должны быть конкретные лица, чьи права, закрепленные 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. 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 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 придает значение критериям, выявляющим бессмысленность или бесполезность обращения в судебные или административные органы конкретного государства, когда сложившаяся в них правоприменительная практика не оставляет шансов на вынесение справедливого решения по жалобе.

Если Комитет по правам человека объявляет жалобу приемлемой, то об этом сообщается соответствующему государству, которое имеет возможность в течение 6 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 практике того или иного государства требованиям Пакта. Исполняя решение Комитета, приводя свое законодательство в соответствие с Пактом, государство тем самым создает условия для того, чтобы впредь подобных нарушений прав человека не совершалось.

Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб в рамках Факультативного протокола показала ее 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 компетенции 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 запрещает произвольно лишать кого-либо жизни. В ст. 6 Пакта подчеркивается, 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 запрещает выносить смертные приговоры за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет, и исполнять их в отношении беременных женщин.

Принятый Советом Европы в 1983 г. Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. 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 Международному пакту о гражданских и политических правах не сделает при ратификации или присоединении ко Второму факультативному протоколу специального заявления по этому вопросу (ст. 5).

Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 2008 г. на специальном торжественном заседании, посвященном 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Тем самым был устранен, как об этом заявила Верховный комиссар ООН по правам человека г-жа Н. Пиллэй, «исторический пробел». Он вступил в силу после его ратификации 10 государствами в марте 2013 г.

Согласно Протоколу, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам обладает правом принимать индивидуальные жалобы о нарушении прав, закрепленных в Пакте. Критерии приемлемости жалоб сходны с критериями, установленными в Факультативном протоколе к Пакту о гражданских и политических правах, однако с учетом принципа постепенного исполнения обязательств участниками дополнены возможностью не рассматривать сообщения, не свидетельствующие о явном ущемлении прав. Кроме того, в нем закреплен механизм рассмотрения межгосударственных сообщений, который может быть задействован при условии, что оба заинтересованных государства признали эту компетенцию Комитета, а также процедура расследований, тоже обусловленная признанием соответствующих полномочий Комитета.

Хотя нормы, зафиксированные в Международном билле о правах человека, прошли проверку временем, доктрина международного права в области прав человека находится в постоянном развитии. Этим обусловлены регулярные предложения внести изменения в международные пакты. В то

же время из-за большого количества государств-участников этих договоров процесс согласования таких изменений весьма сложен, и ни одно из подобных предложений в настоящее время всерьез не рассматривается.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Великая хартия вольностей (Magna Carta) 1215 г.
2. Билль о правах (The Bill of Rights) 1689 г.
3. Декларация независимости от 4 июля 1776 г.
4. Декларация прав человека и гражданина 1789 г.
5. Итоги Нюрнбергского процесса и вызовы современности: материалы // Международной научно-практической конференции (Москва, 24 ноября 2016 г.) / под общ. ред. А.И. Бастрыкина. – М.: Академия Следственного комитета Российской Федерации, 2016.
6. Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, д.ю.н. проф. Е.А. Лукашева. – 2-е изд. доп. – М.: НОРМА, 2002. – С. 3–32.
7. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.
8. Конституция РФ 1993 г.
9. *Абашидзе А.Х.* Защита меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996. – С. 35–80.
10. *Блищенко И.П.* Обычное оружие и международное право. – М.: Междунар. отношения, 1984. – 216 с.
11. *Волеводз А.Г.* Международное уголовное правосудие и права человека: учебное пособие для магистрантов. – М.: РУДН, 2014.
12. *Волеводз А.Г., Ализаде В.А.* Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала: семьдесят лет реализации // Библиотека криминалиста: научный журнал. – 2016. – № 1 (24). – С. 271–294.
13. *Волеводз А.Г., Волеводз В.А.* Современная система международной уголовной юстиции: хрестоматия. – М.: Юрлитинформ, 2009.
14. *Волеводз А.Г.* Токийский процесс и вызовы современности: материально-правовой аспект // Библиотека криминалиста: научный журнал. – 2017. – № 2 (31). – С. 292–304.

15. *Дидманидзе У.Т.* Вклад Гуго Гроция в развитие концепции о «справедливой войне» // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 1. – С. 226–235.
16. *Мельцер Н.* Международное гуманитарное право: общий курс. – М.: Изд-во МККК, 2017. – 418 с.
17. *Русинова В.Н.* Права человека в вооруженных конфликтах: проблемы соотношения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2017. – 400 с.
18. *Черниченко С.В.* Международные преступления и преступления против международного права в свете Нюрнбергских принципов // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 68–76.
19. *Черниченко С.В.* Нюрнбергские принципы: опыт современного толкования // Международный правовой курьер. – 2016. – № 3 (июнь). – С. 27–31.

Раздел 2
УНИВЕРСАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Глава 2.1
ПРАВозАЩИТНАЯ СИСТЕМА ООН

2.1.1. Концептуальная и нормативная основы
системы поощрения и защиты прав
и свобод человека в рамках ООН.
Устав ООН о правах человека

А.Х. Абашидзе, А.О. Гольяев

Идея поощрения и защиты прав человека на уровне международной межправительственной организации возникла несколько веков назад и нашла отражение в философских воззрениях. Однако она 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.

Положения о правах человека, нашедшие закрепление в Статуте Лиги Наций 1919 г., обусловили создание в 1919 г. Международной 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 народов.

В рамках Лиги Наций была создана система защиты прав национальных меньшинств, которая, следует признать, практически не работала. Современная универсальная система поощрения и защиты прав человека стала закономерным результатом исторического развития человечества во второй половине XX в., после окончания Второй мировой войны, и развивалась в основном в рамках Организации Объединенных Наций. В преамбуле Устава ООН было закреплено намерение миролюбивых государств «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности»¹.

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.

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 поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»².

¹ Слова «Объединенные Нации» впервые были упомянуты Президентом США Ф. Рузвельтом, которые нашли закрепление в Декларации Объединенных Наций, принятой 1 января 1942 г. представителями 26 государств, обещавших бороться совместно против фашистской Германии и ее сателлитов.

² Устав ООН 26 июня 1945 г. – URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations> (дата обращения: 19.11.2019).

Положения, имеющие прямое или косвенное отношение к правам 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.

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 человека.

В развитие Устава ООН был разработан Международный билль о правах человека, который изначально задумывался как сочетание обязывающей и необязывающей части – Всеобщей декларации и Международного пакта о правах человека. В дальнейшем из-за жесткой позиции западных государств, выступавших против признания экономических, социальных и культурных прав наряду с гражданскими и политическими, редакционная работа по пакту разделилась на два трека. Результатом ее стало принятие в 1966 г. Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Эволюция доктрины международного права в области прав человека, разработка новых договоров, создание региональных правозащитных систем и институтов, расширение спектра профильных обязательств государств, появление новых вызовов и в целом прогресс человеческой цивилизации привели к тому, что права человека стали одной из ключевых составляющих в деятельности ООН. Важными этапами на этом пути стали Всемирная конференция по правам человека 1993 г. и Всемирный саммит 2005 г.

В ходе Всемирной конференции по правам человека была принята Венская декларация и Программа действий, которая закрепила современные принципы прав человека – универсальность, взаимозависимость, взаимосвязанность и неделимость.

Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. определил мир и безопасность, развитие и права человека в качестве трех «столпов» системы ООН и основ коллективной безопасности и благополучия. Кроме того, был подчеркнут их взаимосвязанный и взаимоусиливающий характер.

Вместе с тем неверно было бы считать, что эти три категории равны по своей значимости. Если мир, безопасность и развитие являются обязательным условием соблюдения прав человека, то обратная зависимость не носит жесткого характера.

Основным источником прав человека ООН признает человеческое достоинство. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека указано, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых их прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Нормативную основу деятельности ООН в области прав человека составляют Устав ООН, принципы международного права, применимые международные договоры в области прав человека и юридически необязательные нормы, содержащиеся в документах, одобренных межправительственными органами ООН, – различных резолюциях, декларациях, руководящих принципах и др.

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

Устав ООН наделяет широкими полномочиями и обеспечивает главные органы ООН значительными институциональными возможностями в деле поощрения и защиты прав человека для всех. Кроме того, в их структуре созданы вспомогательные органы, отвечающие за укрепление всеобщего уважения к правам человека.

Генеральная Ассамблея уполномочена обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН или относя-

щиеся 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. Тем самым Генеральная Ассамблея уполномочена обсуждать и вопросы прав человека.

Данные полномочия конкретизированы 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»¹.

Хотя рекомендации ГА ООН не порождают правовых обязательств для государств, не следует недооценивать их значимость в свете обязательств, закрепленных в ст. 55 и 56 Устава. По ст. 56 все члены ООН обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с ООН для достижения целей, указанных в ст. 55.

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. 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 в сфере поощрения и защиты прав человека. Более того, данная статья предусматривает совместные действия с теми региональными организациями, в учредительных актах которых закреплена защита прав человека (например, Совет Европы, Организация Американских государств, Африканский Союз и др.).

¹ Устав ООН 26 июня 1945 г. – URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations> (дата обращения: 19.11.2019).

Весь спектр правозащитных вопросов обсуждается в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи ООН, заседания которого проходят ежегодно в октябре–ноябре. По итогам обсуждения принимаются резолюции по широкому спектру тематических вопросов прав человека (права женщин, детей, мигрантов, борьба с расизмом, противодействие пыткам и жестокому обращению, поощрение и защита отдельных прав человека и т.д.). Кроме того, Ассамблея обсуждает положение в области прав человека в отдельных странах и утверждает доклады Совета ООН по правам человека и других вспомогательных органов, принимает к сведению доклады ряда договорных органов по правам человека.

Хотя рекомендации ГА ООН не носят юридически обязательного характера, их политическое влияние весьма существенно, особенно в случае, если они одобряются единогласно. Кроме того, эти рекомендации часто находят отражение в национальных правовых системах.

При наличии оснований Генеральная Ассамблея уполномочена передавать отдельные вопросы, касающиеся соблюдения прав человека, другим органам ООН, включая Совет Безопасности.

Генеральная Ассамблея вправе учреждать вспомогательные механизмы на бессрочной или временной основе либо для выполнения конкретных заданий. Например, в 2006 г. Резолюцией 60/251 был создан Совет по правам человека, в 1975 г. – Комитет по защите неотъемлемых прав палестинского народа, мандат которого продляется ежегодно, в 2010 г. Резолюцией 65/182 была учреждена Рабочая группа по вопросу о старении с целью укрепления защиты прав пожилых людей.

Генеральная Ассамблея не создает механизмов по установлению ответственности за нарушения прав человека. Вместе с тем в 2017 г. был создан так называемый Международный беспристрастный независимый механизм по Сирии, которому было поручено собирать материалы о нарушениях прав человека в этой стране. Инициатива по учреж-

дению этой «квазипрокурорской» структуры не получила всеобщего одобрения; многие страны, включая Россию, проголосовали против.

Следует упомянуть и Чрезвычайные судебные палаты по Камбодже, которые были созданы в соответствии с Резолюцией 57/218 Генеральной Ассамблеи ООН и проводили (правда, с весьма низкой эффективностью) расследование преступлений «красных кхмеров».

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

В Совет Безопасности входит 15 государств; 5 из них являются его постоянными членами: Великобритания, КНР, Россия (продолжатель СССР), США и Франция. Остальные 10 членов избираются Генеральной Ассамблеей сроком на 2 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 9 членом Совета. Решения СБ по всем другим вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса 9 членом Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членом Совета. По сути, 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 сопровождаются массовыми и грубыми нарушениями прав человека, а иногда могут быть и следствием таковых. Наиболее яркий пример – ситуация в Гаити, когда СБ был вынужден вмешаться в ситуацию после местных выборов.

Несмотря на то что соблюдение прав человека не является предметом рассмотрения Совета Безопасности в соответствии с Уставом ООН, вопросы, имеющие значительное правозащитное измерение, находились в повестке дня СБ с самого начала его функционирования. В большинстве резолюций Совета, связанных с восстановлением мира и безопасности в различных регионах мира, имеется правозащитный контекст.

Ряд тематических сюжетов, рассматриваемых Советом Безопасности (женщины, мир и безопасность, защита гражданских лиц и т.д.), также имеют осязаемое правозащитное измерение.

Для расследования массовых злодеяний, совершенных в ходе конфликтов, СБ несколько раз прибегал к учреждению международных судебных механизмов. Если деятельность Международного трибунала по Руанде (МТР) можно признать успешной, то работа Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) характеризовалась политизацией, необъективностью и грубыми процедурными нарушениями.

Кроме того, в соответствии со Статутом Международного уголовного суда (МУС) Совет уполномочен передавать в него дела о преступлениях, находящихся в его юрисдикции. За более чем 20 лет существования этот механизм ни разу не задействовался.

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) первоначально был основным органом ООН, ответствен-

ным за работу в области прав человека. В соответствии с Уставом ООН он 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 состоит из 54 членов ООН, избираемых Генеральной Ассамблеей на 3 года. Данный главный орган был образован на основе предложения СССР во время разработки положений Устава ООН.

ЭКОСОС уполномочен делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию, и готовить проекты юридически обязывающих документов.

ЭКОСОС отвечает за координацию деятельности ООН и ее главных органов и специализированных учреждений в сфере прав человека. Вместе с тем после 2006 г. эти функции де-факто перешли к Совету ООН по правам человека.

В соответствии с Уставом ООН (ст. 68) ЭКОСОС практически в самом начале своей работы создал ряд вспомогательных органов, которые долгое время играли основную роль в деятельности ООН по поощрению и защите прав человека: Комиссию по правам человека (КПЧ) с Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Комиссию социального развития и Комиссию по положению женщин. В 2006 г. вместо Комиссии по правам человека был создан Совет по правам человека в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи.

В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах ЭКОСОС уполномочен рассматривать доклады государств, участвующих в этом документе, о выполнении их обязательств. Для выполнения этих функций был создан экспертный орган – Коми-

тет по экономическим, социальным и культурным правам, единственный из конвенционных органов по правам человека, который структурно принадлежит к системе ООН.

С 2000 г. при ЭКОСОС создан и функционирует Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов.

В соответствии с Уставом ООН ЭКОСОС может проводить консультации с НПО, заинтересованными в вопросах, входящих в компетенцию ЭКОСОС. По сути, ЭКОСОС проводит процедуру «аккредитации» НПО при системе ООН. Для этого создан Комитет по неправительственным организациям. По результатам рассмотрения заявок НПО и на основе рекомендации Комитета ЭКОСОС принимает решения о наделении этих организаций консультативным статусом.

Комиссия ООН по положению женщин (КПЖ) была учреждена в 1946 г. и с тех пор занимается продвижением равенства между мужчинами и женщинами. С 1996 г. КПЖ также уполномочена обсуждать ход осуществления Пекинской декларации и Платформы действий, содержащих ряд политических обязательств государств, связанных в том числе с поощрением и защитой прав женщин.

Вместе с Генеральной Ассамблеей ООН ЭКОСОС и КПЖ осуществляют общую координацию деятельности структуры Секретариата ООН «ООН–женщины», которая отвечает за ООНовские программы по продвижению гендерного равенства и улучшение положения женщин в мире.

Комиссия социального развития, которая также была создана в 1946 г. (тогда она называлась Социальной комиссией), занимается вопросами социального развития, не относящихся к сфере компетенции других межправительственных органов ООН. В повестке дня Комиссии – вопросы социального страхования, здравоохранения, обеспечения доступным жильем, защита социально уязвимых слоев населения – пенсионеров, инвалидов и др.

Хотя в мандат КПЖ и КСР защита прав человека и основных свобод, строго говоря, не входит, их деятельность

имеет непосредственное отношение к осуществлению прав человека.

После упразднения КПЧ и создания СПЧ вопросы прав человека в повестке дня ЭКОСОС стали обсуждаться по остаточному принципу: в контексте функционирования вспомогательных органов Совета.

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 15 независимых судей, 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 9 лет и могут быть переизбраны. Местом пребывания 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. Значительное 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»¹.

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 будет установлен Организацией Объединенных Наций, 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 либо 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 СБ ООН 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.

Секретариат – единственный из функционирующих в настоящее время органов ООН, полномочия которого полностью делегированы другими межправительственными ор-

¹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml (дата обращения: 19.11.2019).

ганами ООН – Генеральной Ассамблеей, ЭКОСОС, Советом Безопасности и др. – в соответствии со ст. 98 Устава, которая предусматривает выполнение Генеральным секретарем и подчиненным ему персоналом других функций, которые возлагаются на него.

Вопросами поощрения и защиты прав человека в Секретариате занимается, прежде всего, **Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ, или Управление)**. В штате Управления работают исключительно международные служащие.

Как и другие структуры Секретариата, УВКПЧ обслуживает деятельность органов ООН в соответствии с возложенными 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.

Пост **Верховного комиссара ООН по правам человека** учрежден в 1993 г. Резолюцией ГА 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 су-

ществующих 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.

УВКПЧ, прежде всего, 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 осуществляется 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 представленных 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, он (она) использует свое посредничество по индивидуальным случаям в области прав человека – например, конфиденциально ставит 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.

2.1.3. Совет ООН 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.

Его статус – вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи. Вопрос о сохранении статуса, согласно Резолюции 65/281 ГА ООН должен быть рассмотрен в период с 2021 по 2026 г. В состав СПЧ входят 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 3 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 1/3 членов Совета. При избрании члены Совета обязуются соблюдать высокие правозащитные стандарты. Генеральная Ассамблея наделена правом приостанавливать членство в СПЧ государства, которое совершает грубые и систематические нарушения прав человека. Это решение должно приниматься квалифицированным большинством голосов – 2/3 присутствующих и участвующих в голосовании стран – членов ООН. На практике такие меры были приняты всего единожды – в 2011 г. в отношении Ливии.

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. Все решения принимаются простым большинством голосов.

Наблюдателями в СПЧ могут быть государства, межправительственные организации, неправительственные организации, обладающие консультативным статусом при ЭКОСОС, и национальные правозащитные учреждения. На-

блюдатели 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 60/1 и 60/251 Генеральной Ассамблеи ООН. Кроме этого Совет обязан выполнять поручения, данные ему Генеральной Ассамблей.

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

Совет проводит не менее 3 сессий в год общей продолжительностью не менее 10 недель. На практике они включают в себя 4-недельную сессию в феврале–марте (в ее ходе организуется сегмент высокого уровня) и две 3-недельные сессии – в июне–июле и сентябре. Кроме того, предусмотрена возможность созыва специальных сессий. Для этого достаточно требования одного из государств – членов СПЧ, поддержанного 1/3 состава Совета.

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

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

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

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 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 профильных органах ООН 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.

Второе важное направление работы СПЧ – расширение нормативной базы международного права в области прав человека. Советом были разработаны факультативные протоколы к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция 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, созданию юридически обязывающих инструментов по правозащитному измерению деятельности транснациональных корпораций и частных военных и охранных компаний.

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

Таким образом, СПЧ, как и Генеральная Ассамблея ООН, 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 через вспомогательные органы и механизмы СПЧ. В их числе стоит отметить функционирующие на постоянной основе Универсальный периодический обзор (УПО), специальные процедуры и конфиденциальная процедура жалоб на грубые и систематические нарушения прав человека.

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 и рассматривает ситуацию в отдельных государствах.

СПЧ также 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» в ходе специальных сессий и чрезвычайных дебатов. Дискуссия по ним характеризуется высоким уровнем политизации, «двойных стандартов», а также конфронтацией и эмоциональностью. Принимаемые по результатам резолюции, как правило, носят острый и критический характер. Достаточно часто в результате подобных обсуждений создаются различного рода миссии и комиссии по расследованию с обвинительным мандатом.

За период с 2006 по конец 2019 г. Совет провел 28 специальных сессий, 26 из которых были посвящены правозащитной ситуации в отдельных государствах – на оккупированных палестинских территориях, в Бурунди, Гаити, Ираке, Кот-д’Ивуаре, Ливане, Ливии, Мьянме, Нигерии, Сирии, Судане, Шри-Ланке и Южном Судане.

Вопросы технического содействия государствам и наращивания их потенциала в области прав человека обсуждаются по соответствующему пункту повестки дня и носят 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. Это связано 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 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 48/141 и 60/251 Генеральной Ассамблеи ООН. УВКПЧ действует в рамках общей компетенции, полномочий и решений СПЧ, а Верховный комиссар по правам человека представляет СПЧ ежегодный доклад.

2.1.4. Вспомогательные органы и механизмы СПЧ

Основным вспомогательным механизмом СПЧ является Универсальный периодический обзор (УПО), который представляет собой уникальный межправительственный инструмент международного контроля в области прав человека. По сути он представляет собой процедуру регулярной оценки СПЧ соблюдения каждым государством – членом ООН своих правозащитных обязательств.

Деятельность УПО направлена на системное укрепление работы 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. массив обязательств, 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 международного 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 подотчетным 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 подотчетного государства, и в других соответствующих официальных документах ООН. Ее объем не должен превышать 10 страниц.

Кроме того, УВКПЧ публикует резюме дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения обзора – НПО, национальными правозащитными учреждениями, региональными механизмами в области поощрения и защиты прав человека. Ее объем также не должен быть более 10 страниц.

Продолжительность цикла УПО составляет 4,5 года (до 2012 г. – 4 года). Этот цикл 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 подборок информации с последующим представлением их в УВКПЧ. Все три документа переводятся на 6 официальных языков ООН, включая русский, 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 письмен-

ные 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. Выступать и выносить рекомендации имеют права все страны, включая наблюдателей. Делегация подотчетной страны имеет право в любое время брать слово для замечаний и комментариев. Выступления и рекомендации фиксируются Секретариатом СПЧ.

Составление итоговых документов проводит тройка докладчиков – 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 2–3 дня после диалога с заинтересованным государством, которое уже на этом этапе может выразить свою позицию по отдельным рекомендациям. Затем итоговые документы рассматриваются и одобряются в ходе регулярных сессий СПЧ (обычно через 3–4 месяца после сессии группы). Заинтересованные государства также используют это время с целью огласить свою позицию по отдельным рекомендациям, которая может быть как положительной, так и отрицательной.

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 подотчетного

государства и дополнительным подтверждением его желания сотрудничать с УПО.

Осуществление принятых рекомендаций и добровольных обязательств является прерогативой государства. Они автоматически включаются в основу УПО, их исполнение анализируется в ходе следующих циклов обзора. Международное сообщество и ООН могут оказывать заинтересованному государству техническое содействие в претворении рекомендаций в жизнь; для испытывающих трудности с ресурсами государств функционирует специальный фонд.

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 эксперты, которые назначаются СПЧ для исполнения отдельных функций.

Специальные процедуры подразделяются на тематические и страновые. Первые уполномочены рассматривать 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 2019 г. в СПЧ функционировало 45 тематических (включая палестинский) и 11 страновых мандатов специальных процедур.

Правовые рамки деятельности конкретных спецпроцедур устанавливаются учреждающими их резолюциями, положениями, регулирующими статус, основные права и обязанности должностных лиц, помимо должностных лиц Секретариата, и экспертов в командировках, Резолюциями СПЧ 5/1 и 16/21, а также Кодексом поведения специальных процедур СПЧ. 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.

Срок полномочий мандатариев – не более 6 лет непрерывной работы на посту (тематических – не более двух 3-летних сроков подряд). При их назначении соблюдается принцип невозможности одновременного исполнения нескольких правозащитных функций, а также принимается во внимание географическая представленность и гендерный баланс.

Соблюдение Кодекса и мандатов, установленных СПЧ, – весьма проблематичный момент. В нарушение своих обязанностей мандатарии часто публикуют непроверенную информацию, выходят за рамки своих полномочий, вторгаются в компетенцию других органов и механизмов ООН. Поэтому в настоящее время обсуждается вопрос создания механизма привлечения их к ответственности.

Мандаты специальных процедур СПЧ могут осуществляться как индивидуально (специальные докладчики, независимые эксперты), так и коллективно (рабочие группы). В последние обычно входит по 5 экспертов – по одному из каждой региональной группы.

Назначению экспертов на должности специальных процедур предшествует многоступенчатый процесс отбора. Вакансии заблаговременно объявляются УВКПЧ. Предлагать кандидатов имеют право государства, региональные группы, международные организации или их управления (например, УВКПЧ), неправительственные организации и другие правозащитные органы. Возможно и самовыдвижение.

«Краткий список» кандидатов на замещение освобождающихся должностей определяет консультативная группа, которая состоит из 5 представителей, назначаемых региональными группами в начале каждого годового цикла работы СПЧ. Обычно в группу входят постоянные представители государств при Отделении ООН в Женеве.

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.

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.

Окончательное назначение мандатариев проводит Председатель СПЧ. Он информирует государства о своем выборе не позднее, чем за 2 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.

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. Тем самым специальные процедуры вносят свой вклад в техническое содействие и наращивание правозащитного потенциала государств, а также в развитие доктринальной базы международного права в области прав человека.

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 3 года с возможностью переизбрания, но не более чем на два срока подряд. Эксперты избираются на сессиях СПЧ из числа кандидатов, выдвинутых государствами. Ежегодно переизбирается 1/3 членов Комитета.

Консультативный комитет проводит 2 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»¹.

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 представлению Совету экспертных знаний является важным вкладом в поощрение и защиту прав человека на универсальном уровне.

Еще одним механизмом, 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 5 – выбираются на

¹ Консультативный комитет СПЧ – URL: <https://www.ohchr.org/RU/HRbodies/HRC/advisorycommittee/Pages/HRCACIndex.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

3 года из числа экспертов Консультативного комитета СПЧ, по одному от каждого региона.

Группа принимает решение относительно приемлемости сообщения. Основные критерии – достоверность, наличие оснований считать нарушения грубыми и систематическими, а также отсутствие дублирования с другими органами и механизмами в области прав человека.

В процессе рассмотрения жалоб группа взаимодействует с представителями заинтересованного государства, жалобщиками, 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 2 совещания в год, каждое продолжительностью 5 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, 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 функционируют 6 диалоговых механизмов: Социальный форум, Форум по вопросам меньшинств, Экспертный механизм по правам коренных народов, Форум по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека, Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права и Экспертный механизм по праву на развитие. Первые три были созданы путем преобразования соответствующих вспомогательных механизмов Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, последние три 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 3-дневную сессию в год. Председатель-докладчик назначается Председателем СПЧ по предложению региональных групп; соблюдается принцип ротации. В качестве консультантов назначаются до 4 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 форуме открыто для государств, межправительственных организаций, различных компонентов системы ООН, национальных правозащитных институтов, пред-

ставителей НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, а также других неправительственных организаций, чьи цели и принципы соответствуют духу, целям и принципам Устава ООН.

Повестка дня 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 Специальный докладчик СПЧ по вопросам меньшинств. Он (она) же 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 корен-

ных народов Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Он состоит из 7 (до 2017 г. – 5) независимых экспертов, назначаемых сроком на 3 года в соответствии с процедурой отбора кандидатов на посты специальных процедур СПЧ. Эксперты могут быть переизбраны еще на один 3-летний срок.

Основные функции ЭМПКН – проведение исследований и консультирование СПЧ. Его сессии проходят один раз в году в Женеве, их длительность составляет 5 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.

При наличии обращения и в случае согласия заинтересованного государства ЭМПКН может изучать конкретные вопросы, связанные с коренными народами, и выносить по ним рекомендации.

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 2 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.

Периодичность сессий составляет раз в 2 года. Председатель-докладчик назначается председателем СПЧ. 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. Экспертный механизм по праву на развитие был учрежден в 2019 г. Резолюцией СПЧ 42/23. Его основная задача – обеспечивать Совет тематической экспертизой по праву на развитие в целях поиска, выявления и распространения передовой практики

среди государств-членов и содействия осуществлению права на развитие во всем мире.

ЭМПР состоит из 5 независимых экспертов – по одному от каждой региональной группы. Отбор экспертов осуществляется в соответствии с правилами, установленными для мандатариев специальных процедур СПЧ.

Совещания ЭМПР проводятся ежегодно на ротационной основе в Женеве и Нью-Йорке. Как и в случае с другими диалоговыми механизмами, в качестве наблюдателей в них могут участвовать государства, органы, спецучреждения, фонды и программы ООН, межправительственные и региональные организации и механизмы в области прав человека, национальные правозащитные учреждения, ученые и эксперты, а также представители НПО, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС.

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. В 2018 г. по аналогии с упомянутым выше квазипрокурорским механизмом по Сирии в рамках СПЧ был создан аналогичный механизм по Мьянме. На момент написания данного учебника он не начал функционировать.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие главные органы ООН занимаются вопросами прав человека в соответствии с Уставом ООН?
2. Почему защита прав человека включена в преамбулу Устава ООН?

3. Какой комитет Генеральной Ассамблеи ООН занимается рассмотрением социальных вопросов и вопросов прав человека?

4. Имеет ли ЭКОСОС полномочия налагать на государства санкции за нарушения прав человека?

5. Можно ли называть УВКПЧ главным правозащитным подразделением ООН? Обоснуйте свой ответ.

6. Каков статус Верховного комиссара ООН по правам человека?

7. В каких случаях УВКПЧ уполномочено осуществлять контрольные функции?

8. 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?

9. Каким образом СПЧ участвует в формировании доктрины международного права в области прав человека?

10. Чем Универсальный периодический обзор отличается от других механизмов международного контроля в области прав человека?

11. Каков юридический статус рекомендаций специальных процедур государствам?

12. Уполномочен ли Консультативный комитет СПЧ обсуждать положение в области прав человека в отдельных государствах?

13. На какой стадии рассмотрения определяется приемлемость жалобы, поданной в соответствии с конфиденциальной процедурой подачи жалоб в СПЧ?

14. Какие диалоговые механизмы СПЧ унаследовал от Комиссии ООН по правам человека?

Глава 2.2
**СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ООН
И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

**2.2.1. Специализированные учреждения ООН
в системе защиты прав человека**

А.И. Абдуллин

Специализированные учреждения ООН представляют собой межправительственные организации по экономическим, 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, связан-

ную, 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.

2.2.2. Защита прав человека в рамках ЮНЕСКО

Л.Х. Мингазов

2.2.2.1. 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 чело-

века, 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, присущих 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 Гагская 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 декларации (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 предва-

рительной 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 трети¹. 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»² (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.

¹ Представляет интерес с точки зрения процедуры нормотворчества в рамках ЮНЕСКО положение ст. 13 Правил процедуры, касающееся рекомендаций государствам-членам и международных конвенций, выпадающих 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 5-й сессии (1950); изменения внесены на 7-й (1952) и 17-й (1972 г.) сессиях).

² Устав ООН по вопросам образования, науки и культуры. 16 ноября 1945 г. – П. 4. – Ст. IV. – URL: <http://base.garant.ru/2540500/#friends> (дата обращения: 19.11.2019).

2.2.2.2. 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 их свободное выражение; право на свободу мысли, совести и религии; свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ; право 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 п. 4 ст. IV»¹. Положения о контроле включаются 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; во-вторых, обязанности периодичес-

¹ Текст Устава и другие акты ЮНЕСКО см.: Международные нормативные акты ЮНЕСКО / сост. И.Д. Никулин. – М.: Логос, 1993. – С. 32.

ки представлять доклады о выполнении ими рекомендаций и конвенций¹.

В некоторых других документах были закреплены рекомендации, касающиеся формы и содержания представляемых докладов. Так, в своей Резолюции 11-я Генеральная конференция высказала предложения относительно включения в содержание первого особого доклада сведений по следующим пунктам:

«а) была ли конвенция или 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) принял ли этот орган (или органы) власти меры по проведению в жизнь конвенции или рекомендации;

д) характер этих мер»².

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.

¹ См.: Доклады государств-членов о мерах по выполнению ими конвенций и рекомендаций // Международные нормативные акты ЮНЕСКО / сост. И.Д. Никулин. – М.: Логос, 1993. – С. 40.

² Там же. – 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 либо 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 (Резолюция 12 С, ч. С, Общий доклад, п. 18).

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;
- 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 фактов¹.

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 иного из прав, изложенных выше.

¹ См.: *Азаров А., Ројтер В., Хюфнер К.* Защита прав человека. Международные и российские механизмы. – М.: Московская школа прав человека, 2000. – С. 106.

Письмо, содержащее информацию о нарушении права, должно быть подписано и подготовлено лицом (или лицами), подающими жалобу, на одном из рабочих языков организации – французском или английском. После получения письма Секретариат ЮНЕСКО высылает автору письма бланк для заполнения. 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, не являющимися экспертами в индивидуальном качестве. Комитет рассматривает сообщения на своих заседаниях (сессиях), которые проводятся 2 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 предпринимаются никакие дальнейшие действия.

Таким образом, сообщение должно удовлетворять следующим требованиям:

- оно не должно быть анонимным;
- не должно быть явно необоснованным и должно содержать соответствующее свидетельство;
- не должно быть оскорбительным или представлять собой злоупотребление правом подачи таких сообщений;
- не должно основываться исключительно на информации, распространенной через СМИ (печать, телевидение, радио и т.п.);

– 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 п. 7 Решения 104 EX/3.3, в котором сказано: «...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... ЮНЕСКО не следует выступать в роли международного судебного органа»¹. 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

¹ Решение 104 EX/Decision 3/3. – П. 7. – URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/3/7> (дата обращения: 19.11.2019).

и грубыми нарушениями 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 (п. 14–18 Решения 104 ЕХ/3.3). 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 (п. 15 Решения 104 ЕХ/3.3). 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

функционировать как орган экспертов и др. 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.

2.2.3. Всемирная организация интеллектуальной собственности и права человека

А.И. Абдуллин

Всемирная организация интеллектуальной собственности 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 Статута Королевы Анны было положено начало созданию механизма правовой защиты произведений творчества¹. Ныне, в начале XXI в., можно говорить уже о так

¹ 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; *Винивецкий Л.М., Иванов Б.И., Левин Л.Г.* Формула приоритета: возникновение и развитие авторского и патентного права / АН СССР. – Л.: Наука, 1990.

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.

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.¹ и Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.²

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 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Однако наиболее значительную роль в формировании и развитии международно-правовой охраны интеллектуальной собственности играет Всемирная организация интеллектуальной собственности.

Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) – международная организация, создан-

¹ Принята Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

² Пакт вступил в силу 3 января 1976 г. В нем участвуют 130 государств, в том числе Россия (с 3 января 1976 г.).

ная в 1967 г. и в 1974 г. ставшая специализированным учреждением ООН.

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 признанием государствами – членами ООН мандатом на осуществление административного 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 выполняется 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 Интернет 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.

Всемирная организация интеллектуальной собственности и защита прав отдельных социальных групп.

ВОИС и защита прав коренных народов в сфере генетических ресурсов, традиционных знаний и фольклора. В рамках ВОИС создан и функционирует Межправи-

тельственный комитет по ИС, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору¹.

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 1990-х гг. 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 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 обеспечения сохранения 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

¹См.: URL: <http://www.wipo.int/tk/ru/igc> (дата обращения: 19.11.2019).

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 использованием генетическими ресурсами, защитой традиционных знаний и защитой «результатов устного народного творчества». Так, например, в 1998 и 1999 гг. были организованы 9 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 дру-

гими 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 процедур, 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 совмест-

ное 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, чтобы в них нашли отражение интересы коренных народов, имеющие отношение к интеллектуальной собственности.

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 технологий¹.

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»).

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

¹ См. подробнее: URL: http://www.wipo.int/women-and-ip/ru/news/2016/news_0009.html (дата обращения: 19.11.2019).

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 приняли договор об облегчении доступа слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к опубликованным произведениям (так называемый Марракешский договор)¹.

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, 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-участников 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

¹ См. подробнее: URL: http://www.wipo.int/treaties/ru/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html (дата обращения: 19.11.2019).

форматах, предназначенных 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 не способных 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 яв-

ляется 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 3 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).

2.2.4. Всемирная организация здравоохранения и права человека

Г.Р. Шайхутдинова

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»¹. Статья 1 Устава ВОЗ определяет в качестве цели организации «достижение всеми народами возможно высшего уровня здоровья»². Преамбула Устава ВОЗ дает определение здоровья: «Здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов»³.

Право каждого человека на здоровье позднее было закреплено и в других авторитетных международно-правовых источниках. В п. 1 ст. 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,

¹ Устав (Конституция) Всемирной Организации Здравоохранения. – URL: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf (дата обращения: 25.02.2017).

² Там же.

³ Там же.

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»¹.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., в ст. 12 провозгласил, что «участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья»².

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 орга-

¹ Всеобщая декларация прав человека. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.02.2017).

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 25.02.2017).

нов 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, как инвалидность, возраст, брачное и семейное положение, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, состояние здоровья, место жительства, экономическое и социальное положение»¹.

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.

¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 20, Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (п. 2 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). – Док. E/C.12/GC/20, 2 июля 2009 г.

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 первостепенными субъектами являются государство в лице его органов и иные уполномоченные субъекты.

Принцип универсальности прав человека как всеобщий принцип международного права прав человека означает неотъемлемость прав человека и наделенность правами человека всех людей в мире.

В марте 2017 г. ВОЗ выпустила Руководство по этике в отношении туберкулеза, предназначенное для содействия соблюдению надлежащих этических норм для защиты прав всех людей, затронутых этой болезнью, в странах, осуществляющих Стратегию по ликвидации туберкулеза. В Руководстве затронуты такие вопросы, как изоляция больных пациентов, права пациентов с туберкулезом, находящихся в местах лишения свободы, дискриминационная политика в отношении мигрантов с туберкулезом и др. Защита прав человека, соблюдение этических норм и справедливость – ключевые принципы Стратегии ВОЗ по ликвидации туберкулеза.

2.2.5. Международная организация труда и права человека

Р.Ш. Давлетгильдеев

Международная организация труда (МОТ) является старейшей межправительственной организацией, в основу создания которой были положены ценности прав человека.

Будучи результатом социального компромисса, уже в процессе принятия разд. XIII Версальского мирного догово-

ра – Положений о труде в 1919 г., принципом создания МОТ была обозначена социальная справедливость как необходимое звено в установлении всеобщего мира. Статья 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 обоих полов за труд одинакового достоинства, установление справедливого экономического режима в части условий труда для всех рабочих, законно пребывающих в стране.

Леон Буржуа, один из основателей Лиги Наций, отмечал в 1919 г.: «Спустя 130 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»¹.

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, контракт между работодателем и работником не должен приравниваться к купле-продаже товара².

¹ *Bourgeois L* Le Traité de Paix de Versailles. – Paris, 1919. – P. 140–141.

² *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).

Причем инициатором включения данного принципа стала американская делегация, в том числе и потому, что в законодательстве США такой принцип уже был закреплен в антитестовском Законе Клейтона 1914 г.¹

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 4 базовых принципа МОТ в новых условиях встраивания в новый послевоенный международный порядок: 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»².

Позднее, отвечая на призыв гарантировать «основные права работников» и содействовать им в целях обеспечения неуклонного экономического роста и устойчивого развития, сделанный в ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене в 1995 г., а также учитывая импульс, приданный обязательством министерской конференции ВТО в Сингапуре соблюдать меж-

¹ См.: *Hendrickx F.* Foundations and Functions of Contemporary Labour Law // *European Labour Law Journal*. – 2012. – Vol. 3. – № 2. – P. 111.

² Record of Proceedings of the 26th Session of the International Labour Conference, Philadelphia, 1944. – Montreal: International Labour Office, 1944. – P. 621–23.

дународно 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»¹. В ней также признается обязательство МОТ оказывать для этого содействие своим государствам-членам.

В качестве основополагающих принципов и прав в сфере труда, признаваемых МОТ, были выделены четыре категории: свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного или обязательного труда, действительное 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»².

¹ 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. – Doc. 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).

² *Shotwell J.T.* Introduction to the ILO. – N. Y., 1934. Цит. по: *Ianoulouff I.* Legislation internationale du travail // Recueil des cours de l'Académie de La Haye. – 1935. – Vol. 51. – P. 555.

Взаимодействие экономической и правозащитной составляющих в деятельности МОТ ярче всего воплощается в правовых инструментах, создаваемых органами МОТ, – конвенциях и рекомендациях. Данные инструменты в совокупности получили наименование международных трудовых стандартов, поскольку изначально они устанавливали минимальный уровень защиты трудовых прав, а сегодня содержат 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, разработки усилиями мирового сообщества инструментов социальной политики, приемлемой для составляющих его государств»¹. 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... идеологических концепций, нахождения компромиссных юридических формул, трансформируемых в международные нормы»².

За время существования МОТ было принято 402 инструмента: 190 конвенций, 6 протоколов и 206 рекомендаций, из которых действуют 170 конвенций и 167 рекомендаций, а в актуальном состоянии, по данным МОТ, остаются 79 конвенций³.

В рамках МОТ не существует отдельных договорных механизмов защиты прав человека в сфере труда, имеющиеся процедуры основаны на положениях Устава.

¹ Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник для вузов. – М.: Дело, 1999. – С. 448.

² Там же.

³ Статистика по состоянию международных трудовых стандартов, NORMLEX, information system on International Labour Standards. – Geneva, 1919. – URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10005:NO> (дата обращения: 16.11.2019).

Рассмотрение информации о нарушении государством – членом МОТ своих обязательств по ратифицированным конвенциям осуществляется постоянно действующими органами: Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Комитетом Международной конференции труда по применению норм, Комитетом по свободе объединения, а также специально создаваемыми органами.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, созданный в 1926 г.¹ из независимых экспертов, может обратить внимание на имеющиеся нарушения в рамках процедуры регулярного контроля, предусмотренного ст. 22 Устава МОТ, в ежегодном докладе Международной конференции труда при помощи так называемых замечаний и прямых запросов. В процедуре регулярного контроля участвует также Комитет Международной конференции труда по применению норм, будучи трехсторонним органом, включающим представителей правительств, работодателей и работников.

Выделяются также специальные процедуры контроля МОТ²:

- а) процедура рассмотрения коллективных обращений – представлений по ст. 24–25 Устава;
- б) процедура рассмотрения жалоб по ст. 26–29 Устава;
- в) процедура обращения в Международный суд ООН;
- г) процедура реагирования Конференции на неисполнение рекомендаций комиссии по расследованию или Международного суда по ст. 33 Устава;
- д) специальные процедуры в области свободы объединения;
- е) процедуры контроля, вытекающие из ст. 19 Устава МОТ.

¹ Appendix VII, Record of Proceedings of the 8th Session of the International Labour Conference, 1926. – Vol. 1. – Geneva, 1926.

² *Бекяшев Д.К.* Международное трудовое право (публично-правовые аспекты): учебник. – М.: Проспект, 2013. – С. 68–77.

А. Процедура рассмотрения представлений по ст. 24–25 Устава. Регламент процедуры исследования представлений принят Административным советом еще в 1932 г., последние изменения в него были внесены в 2004 г.

Субъекты подачи представления по ст. 24 Устава – профессиональные организации работодателей или работников независимо от размера и национальной или международной принадлежности.

Органы, рассматривающие представления. Представление направляется в Международное бюро труда, Генеральный директор МБТ подтверждает его получение и информирует об этом государство, против которого направлено представление (ст. 1 Регламента). Должностные лица Административного совета проверяют приемлемость представления (ст. 2).

Критерии приемлемости представления:

- а) оно должно быть направлено МБТ в письменном виде;
- б) должно исходить от профессиональной организации работодателей или работников;
- в) должно иметь конкретную ссылку на ст. 24 Устава;
- г) должно касаться государства – члена МОТ;
- д) должно относиться к конвенции, к которой присоединился данный член Организации;
- е) указывать, в каком отношении утверждается, что государство-член не обеспечило в рамках сферы своей компетенции эффективного соблюдения данной конвенции (п. 2 ст. 2 Регламента).

В случае приемлемости Административный совет учреждает трехсторонний комитет *ad hoc* (из числа своих членов) либо направляет представление Комитету по свободе объединения (если существо представления относится к конвенциям, касающимся профсоюзных прав) (ст. 3).

Комитет *ad hoc*, как правило, проводит документальный анализ без проведения выезда на место, опроса свидетелей и других средств расследования, если на это нет со-

гласия правительства. В арсенале комитета имеется возможность устного опроса только в отношении представителя ассоциации, подавшей представление, а также заслушивания представителя правительства.

По результатам исследования Комитет представляет Административному совету доклад с описанием мер, принятых для изучения представления, а также с заключениями и рекомендациями, позволяющими Административному совету вынести соответствующие решения.

Административный совет на закрытом заседании в присутствии представителя правительства принимает решение, следует ли публиковать текст представления и заявлений правительства в ответ на него. В случае невыполнения рекомендаций, сделанных в докладе по представлению, Административный совет вправе по собственной инициативе начать процедуру жалобы.

Первое представление было подано в 1924 г. в рамках ст. 409 Версальского договора Японским профсоюзом моряков в отношении Конвенции № 9 1920 г. о трудоустройстве моряков. Всего до Второй мировой войны было подано 7 представлений, а за весь период, по состоянию на ноябрь 2019 г., – 188 представлений¹.

Б. Процедура рассмотрения жалоб по ст. 26–29 Устава. В соответствии со ст. 26 Устава МОТ любой член Организации имеет право подавать жалобу в Международное бюро труда на любого другого члена Организации, который, по его мнению, не обеспечил эффективного соблюдения конвенции, ратифицированной ими обоими в соответствии с предыдущими статьями. Субъектами обращения с жалобой могут быть также Административный совет по собственной инициативе и делегат Международной конференции труда или группа делегатов.

¹ URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50010:4363819146092:P50010_DISPLAY_BY:1 (дата обращения: 16.11.2019).

После получения жалобы Административный совет при наличии целесообразности может связаться с соответствующим правительством до передачи жалобы в комиссию. Впрочем, Административный совет может создать комиссию по расследованию жалобы и без сообщения жалобы правительству либо если он не получил удовлетворяющего ответа в приемлемый срок. Представитель заинтересованного правительства может участвовать в обсуждении вопроса в Административном совете.

Комиссия по расследованию создается, как правило, по предложению Генерального директора из трех независимых экспертов в их персональном качестве.

Комиссия по расследованию самостоятельно определяет порядок своей работы; как правило, она не ограничивается только анализом документов, но и заслушивает свидетелей, а также осуществляет выезды на места.

В результате 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 3-месячный срок правительства, затронутые в споре, должны сообщить Генеральному директору о принятии рекомендаций; в случае невыполнения рекомендаций может передать жалобу в Международный суд ООН.

Проверка мер, принимаемых правительством 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 были поданы 32 жалобы (первая жалоба была зарегистрирована в 1934 г.

против Индии), в 13 случаях были созданы комиссии по расследованию и подготовлены доклады. Одна из жалоб, имеющих наиболее длительные и серьезные последствия, была подана в 1996 г. о нарушении Мьянмой Конвенции № 29 1930 г. о принудительном (обязательном) труде¹.

Две новые жалобы в отношении Венесуэлы и Чили были поданы на 105-й сессии Международной конференции труда в 2016 г. и рассмотрены в марте 2017 г. Административным советом с учетом ответов государств². По обоим жалобам процедура была закрыта без создания комиссии по расследованию; материалы, содержащиеся в жалобе на Венесуэлу в отношении нарушения Конвенции № 87, переданы в Комитет по свободе объединения; сведения по другим конвенциям направлены в Комитет экспертов на исследование³.

В. Процедура обращения в Международный суд ООН. 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

¹ Report of the commission of inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930, № 29. – URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2508280,en:NO (дата обращения: 20.08.2017).

² URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50011:0:NO:P50011_ARTICLE_NO:26 (дата обращения: 20.08.2017).

³ Doc. GB.329/INS/16 (Rev.), March 2017. – URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_546500.pdf (дата обращения: 16.11.2019).

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.

Процедура реагирования Конференции на неисполнение рекомендаций комиссии по расследованию или Международного суда по ст. 33 Устава. В случае невыполнения в установленный срок рекомендаций, содержащихся в докладе комиссии по расследованию или в решении Международного суда ООН, 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. Мьянма взаимодействовала с МОТ с учетом ограничений, наложенных на нее резолюциями Международной конференции труда в 1999–2000 гг., а также на основании Меморандума о взаимопонимании 2002 г.¹, Дополнительного меморандума о взаимопонимании 2007 г.² и Меморандума о взаимопонимании 2012 г.³ Лишь в 2012 г.

¹ Understanding between the Government of the Union of Myanmar and the International Labour Office concerning the appointment of an ILO Liaison Officer in Myanmar, 2002. – URL: http://www.ilo.org/yangon/info/WCMS_106130/lang--en/index.htm (дата обращения: 20.08.2017).

² Supplementary Understanding between the Government of the Union of Myanmar and the International Labour Office, 2007. – URL: http://www.ilo.org/yangon/info/WCMS_106131/lang--en/index.htm (дата обращения: 20.08.2017).

³ Memorandum of Understanding between the Government of the Union of Myanmar and the International Labour Office, 2012. – URL: http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB313/ins/WCMS_175839/lang-en/index.htm (дата обращения: 20.08.2017).

Международная конференция труда решила снять ограничения с Мьянмы на временной основе¹, а на 102-й конференции в 2013 г. окончательно упразднила режим ограничений².

Г. Специальные процедуры в области свободы объединения. В рамках МОТ особо выделяются специальные процедуры контроля за соблюдением основополагающего 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.

Комитет по свободе объединения является трехсторонним органом Административного совета, в состав которого входят 9 членов и 9 заместителей, а также независимый председатель. Его заседания проходят 3 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 кон-

¹ Resolution concerning the measures on the subject of Myanmar adopted under article 33 of the ILO Constitution, 2012, adopted 13 June 2012. Appendix to the Provisional Record of the 102nd Session of the ILC. – Doc. ILC102-PR2-1-[DDGMR-130514-1]. – P. 3–4.

² International Labour Conference (102nd Session, Geneva, June 2013). Provisional Record. – Geneva: ILO, 2013. – № 17.

такты, 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.

Комитет принимает доклад по итогам рассмотрения соответствующей жалобы, в котором содержатся его заключения. Комитет может предложить Административному 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 государством¹.

За всю историю деятельности Комитета по свободе объединения на ноябрь 2019 г. им было рассмотрено 3388 дел.

Комиссия по расследованию и примирению в области свободы объединения создана в 1950 г. на основе соглашения между Административным советом МОТ и ЭКОСОС.

¹ URL: <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm> (дата обращения: 16.11.2019).

В качестве субъектов обращения с жалобой выступают 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 9 независимых экспертов, назначаемых Административным советом, которые, как правило, работают в группах по 3 человека. Она рассматривает жалобы, касающиеся нарушений принципа свободы объединения, которые направляются ей Административным советом, в том числе по просьбе правительства, в отношении 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)¹.

Процедуры контроля, вытекающие из ст. 19 Устава МОТ. Специальные процедуры по соблюдению государствами – членами МОТ Деклараций 1998 и 2008 гг. Декларация 1998 г. об основополагающих принципах и правах в сфере труда содержит процедуру проверки исполнения, основываясь на п. 5 «е» ст. 19 Устава, предусматривающую предоставление государствами ежегодных докладов по нератифицированным конвенциям МОТ, относящимся к категории основополагающих.

¹ URL: http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_160778/lang-en/index.htm (дата обращения: 16.11.2019).

Анализ докладов осуществляется МБТ и дополнительной группой экспертов, создаваемой Административным советом.

На основе полученных докладов и мнений организаций работодателей и работников Генеральный директор готовит Глобальный доклад, который вносится на рассмотрение Конференции; этот доклад составляется с учетом официальной информации или информации, собранной и подтвержденной в соответствии с установленными процедурами. Что касается государств-членов, не ратифицировавших основополагающие Конвенции, при подготовке Глобального доклада, в первую очередь, используются выводы, сделанные в ходе ежегодной проверки исполнения; что касается государств-членов, ратифицировавших соответствующие конвенции, он, главным образом, построен на докладах, рассмотренных в соответствии со ст. 22 Устава. Последний Глобальный доклад был представлен Конференции в 2011 г.

Декларация 2008 г. о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Механизм ее реализации предусматривает осуществление реформы институциональной практики, методов управления и других мер, направленных на то, чтобы в максимально возможной мере использовать все формы и средства действий, предусмотренные Уставом Организации, для выполнения своего мандата. Механизм реализации Декларации 2008 г. повлек за собой включение в повестку дня Конференции периодически рассматриваемых вопросов, предмет которых соответствует одной из стратегических задач Организации. В 2009 г. Административный совет постановил утвердить 7-летний цикл обсуждения периодически рассматриваемых вопросов, с тем чтобы стратегические задачи, касающиеся занятости, социальной защиты и основополагающих принципов в сфере труда, могли рассматриваться дважды в течение этого цикла. Другой элемент механизма реализации Декларации 2008 г. заключается в обеспечении последовательности меж-

ду темами Общих обзоров Комитета экспертов и ежегодной стратегической задачей.

Процедура представления Общих обзоров. В дополнение к процедуре представления регулярных докладов на основании ст. 19 Устава МОТ Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций рассматривает вопросы о применении норм МОТ (как ратифицированных, так и нератифицированных), касающихся какой-либо конкретной области, выбираемой по решению Административного совета, и публикует углубленные годовые Общие обзоры национального права и практики государств – членов МОТ.

Такие Общие обзоры основываются на докладах, полученных от государств-членов, и информации, направленной организациями работодателей и работников. В них содержится анализ влияния конвенций и рекомендаций, трудностей в имплементации и применении, а также указываются средства преодоления соответствующих препятствий. Общий обзор строится на докладах, представляемых в соответствии со ст. 19 и 22 Устава, и охватывает всех государств-членов, независимо от ратификации ими соответствующих конвенций.

Во исполнение решения, принятого Административным советом на его 307-й сессии (март 2010 г.), темы Общих обзоров отбираются с учетом четырех стратегических задач МОТ, как они установлены в Декларации МОТ 2008 г. о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

Специальные процедуры в рамках трехсторонней Декларации принципов, касающихся многонациональных предприятий и социальной политики. Данные процедуры, принятые Административным советом в разное время, были пересмотрены и консолидированы в Приложении 2 к Декларации в марте 2017 г. под названием «Оперативные средства»¹.

¹ Annex II. Operational Tools. Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy. – Geneva: International Labour Office, 2017. – P. 21–25.

К таким оперативным средствам относятся:

- поощрение, осуществляемое через региональное наблюдение; поощрение на национальном уровне, в том числе через трехсторонне назначаемые национальные координационные центры (National Focal Points); поощрение со стороны Международного бюро труда;
- диалог компаний и профсоюзов;
- процедура рассмотрения споров, касающихся применения трехсторонней Декларации, посредством толкования ее положений (процедура толкования).

Региональное наблюдение включает в себя региональный доклад Административному совету о поощрении и применении трехсторонней Декларации в государствах – членах МОТ региона на 4-летней основе. Региональные доклады должны быть основаны на информации от государств, организаций работодателей и работников, получаемой через вопросник и трехсторонний диалог в рамках специальной сессии на региональных встречах МОТ.

Поощрение на национальном уровне через создание Национальных координационных центров связано с реализацией положений Конвенции МОТ № 144. В данном случае заметно влияние на МОТ процедуры создания и деятельности национальных контактных пунктов (NCP), используемой в рамках Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий. Однако координационные центры МОТ не уполномочены рассматривать конфликтные ситуации, их предназначение связано с повышением осведомленности многонациональных предприятий и их социальных партнеров, государственных органов о принципах трехсторонней Декларации, а также с проведением мероприятий по формированию навыков, развитием онлайн-платформ и организацией площадок для диалога.

Поощрение со стороны МБТ реализуется через техническое содействие и бесплатный и конфиденциальный справочный сервис МОТ для бизнеса по международным трудовым стандартам.

Диалог компаний и профсоюзов (company-union dialogue) может быть организован на площадке МБТ при взаимном добровольном согласии. В этом случае МБТ обеспечивает нейтральную и конфиденциальную основу для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. Диалог в данном случае основан на консенсусе сторон, а его содержание не должно использоваться в каких-либо юридически обязательных процедурах.

Процедура рассмотрения споров (процедура толкования) имеет своеобразие в том, что не может дублировать или вступать в конфликт с имеющимися национальными процедурами или контрольными процедурами МОТ, включая не только формальные процедуры, предусмотренные ст. 19, 22, 24 и 26 Устава МОТ, но и неформальное толкование Международным бюро труда по запросам государств, а также процедуры в области свободы объединения.

Суть процедуры состоит в рассмотрении запросов о толковании трехсторонней Декларации Международным бюро труда и принятии решения о толковании Административным советом. Запросы могут подаваться не только государствами – членами МОТ, но и, при определенных условиях, национальными и международными организациями работодателей и работников.

2.2.6. Специализированные финансовые учреждения ООН и права человека

М.В. Кешнер

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. Так, Всемирный банк поставил перед собой две амбициозные цели: снизить значение крайней нищеты к 3% до 2030 г., а также содействовать всеобщему процветанию и большей справедливости в развивающихся государствах.

Всемирный банк, состоящий из 5 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.

Всемирный банк демонстрирует положительную динамику реформирования оказания помощи нуждающимся государствам. Признавая, что характерной чертой всех успешных усилий по оказанию помощи в прошлом была ведущая роль самого государства, Банк стремится помочь правительствам взять на себя руководство подготовкой и реализацией стратегий развития, призванных формировать будущее их государств. Именно такой подход лежит в основе Комплексной стратегии развития, которая с 1999 г. определяет собой методы оказания помощи развивающимся государствам со стороны Банка.

Основными ее принципами являются:

– стратегии развития должны быть комплексными и должны формироваться с учетом долгосрочной перспективы;

– цели и стратегии в области развития должны осуществляться при ведущей роли государства и формулироваться при участии местных заинтересованных сторон;

– государства, получающие помощь, должны возглавлять руководство и координацию программ помощи посредством налаживания партнерств с заинтересованными сторонами;

– оценивать достижения развития необходимо посредством поддающихся измерению результатов на местах в целях внесения корректив в стратегию с учетом результатов и меняющейся обстановки.

Основным механизмом, при помощи которого Банк осуществляет стратегический выбор в отношении состава программ и распределения ресурсов между отдельными государствами, является Стратегия содействия стране (The country assistance strategy (CAS)), которая с 2002 г. основывается на принципах Стратегии сокращения бедности (Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP))¹. При разработке Стратегии содействия государству Банк проводит тщательный анализ экономической и социальной ситуации в консультации с правительством. Исследованиями охватываются такие вопросы, как уровень бедности, сельское хозяйство, системы здравоохранения и образования, политика в области охраны окружающей среды, государственные закупки или финансовое управление. По завершении консультаций правительство определяет приоритеты государства и задачи в области сокращения бедности на ближайшие 3–5 лет. Затем Банк и другие учреждения, оказывающие помощь на цели развития, приводят в соответствие свою деятельность по оказанию содействия со стратегией государства, что является проверенным методом повышения его эффективности.

В последнее время Банк пересмотрел свою роль, деятельность и эффективность, а также потребности в области

¹ Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), 2000. – URL: <https://www.imf.org/external/np/prsp/2001/042001.htm> (дата обращения 11.08.2019).

развития государств, находящихся в особых обстоятельствах: государств с низким уровнем доходов, находящихся в тяжелом финансовом положении; государств со средним уровнем доходов, а также малых островных государств. Параллельно Банк стремится к увязке оказываемого им содействия с приоритетами государств и к гармонизации своей программы помощи с программами, разработанными другими учреждениями, чтобы оказываемая помощь принесла максимальный результат.

Кроме того, Всемирный банк прилагает усилия к решению проблем глобального масштаба в целом ряде областей – от международной торговли до изменения климата и облегчения долгового бремени. Он ведет эту работу, исходя из конкретики социально-экономического положения каждого государства, приспособивая свои программы к его потенциалу и потребностям.

Международный Валютный фонд (МВФ)¹ призван содействовать международной финансовой стабильности и сотрудничеству в валютно-финансовой сфере. Фундаментальная задача Фонда аналогична Группе Всемирного банка – 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 кор-

¹ 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 г. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf> (дата обращения: 11.08.2019).

ректировок экономического курса, обеспечение страхования для «уязвимых» групп государств, в частности, 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 инициатива¹.

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»² 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 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 вносит весомый вклад в формирование концепции устойчивости долговой ситуации в государствах с

¹ Chiang Mai Initiative (CMI), 2000. – URL: <http://asiancenturyinstitute.com/economy/248-chiang-mai-initiative-an-asian-imf> (дата обращения 11.08.2019).

² The world's largest corporate sustainability, 2000. – URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc> (дата обращения 11.08.2019).

низким уровнем дохода и кредитных механизмов МВФ для подобных государств.

В течение последнего десятилетия в силу обеспокоенности по поводу растущего неравенства и необходимости поддержки уязвимых групп МВФ также существенно активизировал свое участие в сфере инклюзивного роста и социальных расходов.

На уровне миссий МВФ было признано, что социальные расходы являются необходимыми для социально-политической стабильности и инвестиций в людей и имеют критически важное значение для макроэкономики в соответствующих государствах. В ходе исследований также было установлено, что государственные инвестиции в здравоохранение и образование повышают производительность и рост и уменьшают неравенство возможностей и доходов.

Аналогично программы социальных расходов, которые перераспределяют средства от групп с более высокими доходами к группам с более низкими доходами, могут снизить уровень бедности и неравенства. Они могут также повысить устойчивость домохозяйств с более низкими доходами к экономическим шокам (в том числе из-за изменений демографической ситуации, технологии и климата), которые, как ожидается, будут более частыми и дестабилизирующими.

Социальные расходы рассматриваются как один из важнейших рычагов политики для решения этих проблем. Существует также обязательство международного сообщества продолжать поддержку инклюзивного роста, как это изложено в Целях устойчивого развития (ЦУР) 2030 г., изложенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятой мировыми лидерами в сентябре 2015 г. на историческом саммите Организации Объединенных Наций¹.

¹ Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 19.11.2019).

Как результат, в июне 2019 г. МВФ анонсировал новую Стратегию для взаимодействия по вопросам социальных расходов (A Strategy for IMF Engagement on Social Spending)¹. Данное взаимодействие будет основываться на оценке значимости МВФ данного конкретного вопроса социальных расходов для макроэкономического развития и учета этого вопроса в рамках программы, а также на наличии внутренних экспертных ресурсов.

Предполагается, что новая стратегия приведет к более высокой отдаче от участия МВФ по вопросам социальных расходов и к повышению качества и согласованности рекомендаций организации по вопросам экономической политики. В ней воплощена оптимальная практика, накопленная в течение многих лет участия МВФ по вопросам социальных расходов, и излагается четкая «дорожная карта» для ее последовательного применения.

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 («Поправка о реформе Совета»), имеющая поистине историческое значение².

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

¹ A Strategy for IMF Engagement on Social Spending, 14 June, 2019. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975> (дата обращения: 19.11.2019).

² Пресс-релиз МВФ № 16/25 (R), 27 января 2016 г. – URL: <C:/Users/Admin/Downloads/pr1625rpdf.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

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. 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. 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.

2. Определите механизм реализации фундаментальной задачи Международного Валютного фонда – сокращение бедности населения во всех государствах мира.

3. Сформулируйте основные задачи реформирования специализированных учреждений ООН финансовой направленности – Международного Валютного фонда (МВФ) и Группы Всемирного банка.

4. Какой источник стал первым международно-правовым документом, который закрепил право человека на самый высокий достижимый уровень здоровья?

5. Какие международно-правовые документы закрепляют право каждого человека на здоровье?

6. Каким принципам следует ВОЗ в своей деятельности?

7. Что означает принцип свободы от дискриминации применительно к деятельности ВОЗ?

8. Что означает принцип приемлемости элементов системы здравоохранения?

Глава 2.3

ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СИСТЕМЫ ООН

А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева, А.М. Солнцев

Договорные органы по правам человека: общая характеристика. На современном этапе развития международного права благодаря деятельности ГА ООН, других органов и специализированных учреждений системы ООН сложилась и действует обширная система международных норм в области прав человека, в которой главенствующая роль принадлежит 9 основным международным договорам по правам человека с дополнительными протоколами к ним¹.

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 важным шагом в развитии международных контрольных механизмов в области прав человека. Учрежденные для наблюдения за

¹ Всего к 9 международным договорам было принято 9 факультативных протоколов.

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»¹. Договорные органы, состоящие из независимых экспертов, созданы в соответствии с положениями тех основных договоров по правам человека, над выполнением которых они осуществляют контроль². 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 договорам, 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 важный вклад в оценку итогов достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) (2001–2015 гг.) и в дело придания Целям

¹ Док. ООН А/66/860. 26 июня 2012. – С. 5.

² 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 гл. IV Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах на ЭКОСОС.

устойчивого развития (ЦУР) (2016–2030 гг.) правозащитного измерения¹.

В настоящее время действуют 10 договорных органов по правам человека, функционирующих в виде 9 комитетов и одного подкомитета:

1) 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.;

2) Комитет по правам человека (КПЧ) – контролирует применение Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (МПГПП), создан в 1976 г.;

3) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО) – рассматривает применение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (МПЭСКП) с 1985 г.;

4) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) – учрежден для наблюдения за применением Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., действует с 1981 г.;

5) Комитет против пыток (КПП) – создан в 1987 г., рассматривает применение Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

6) 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 2000 г., касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка 2000 г., касающегося участия детей в вооруженных конфликтах;

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». – Док. ООН A/RES/70/1.

7) Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ) – наблюдает за применением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., начал свою работу в 2004 г.;

8) Комитет по правам инвалидов (КПИ) – учрежден в 2008 г. для наблюдения за применением Конвенции по правам инвалидов (КПИ) 2006 г., проводит сессии с 2009 г.;

9) Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ) – учрежден в 2011 г. после вступления в силу Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.;

10) 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), провел свою первую сессию в 2007 г.

В настоящее время разрабатываются проекты по праву на развитие, по правам пожилых людей и другим аспектам, которые предусматривают создание контрольных органов наподобие договорного органа по указанным правам человека¹.

¹ 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 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.: *Абашидзе А.Х., Конева А.Е.* Проблема защиты прав пожилых лиц на повестке дня мирового сообщества // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: 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.

В состав договорных органов входят обладающие признанной компетентностью в области прав человека независимые эксперты, заседающие в рамках сессий их комитетов, проводимых от 2 до 3 раз в год в Женеве (Швейцария). Члены договорных органов избираются на срок 4 года с возможностью переизбрания на совещаниях государств-участников соответствующих международных договоров из списка кандидатур, выдвинутых данными государствами-участниками. Исключение составляет лишь КЭСКИ, 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 главной цели – контроль 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 практики¹.

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;

¹ 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> (дата обращения: 19.11.2019).

- 3) проведение расследований;
- 4) принятие замечаний общего порядка.

Необходимо отметить, что некоторые договорные органы уполномочены работать по всем вышеуказанным направлениям, другие же – только по 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 авторитетных предложений государствам по выбору наиболее эффективных способов обеспечения соответствия их национальных 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, индивидуальных жалоб, проведения расследований, а также в плане предоставления государствам авторитетных разъяснений по поводу понимания договорных положений, предотвращения нарушений прав человека и принятия

оперативных и эффективных мер в ответ на такие нарушения¹.

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 областями². В данном контексте целесообразно отметить, что на уровне доктрины вполне обоснованно обозначаются договорные органы по правам человека термином «квазисудебные органы»³. 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.

Как и любая система, договорные органы испытывают общие трудности в своей деятельности, которые снижают эффективность 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. Проблемы в работе комитетов и вопросы укрепления их работы будут

¹ 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.

² *Morijn J. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. Netherlands International Law Review. – LVIII: 295–333. – Netherlands, 2011. – P. 312.*

³ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: монография. – М.: РУДН, 2012. – С. 133.*

затрагиваться в контексте изложения функций договорных органов.

В целом следует подчеркнуть, что, несмотря на существующие проблемы, с учетом предпринимаемых в системе мер по ее совершенствованию на настоящем этапе развития системы договорных органов данные механизмы все же характеризуются существенным расширением масштабов их деятельности в силу постоянного увеличения количества ратификаций международных договоров и в контексте приобретения договорными органами новых полномочий (рассмотрение сообщений и проведенных расследований) и наработки практики по новым направлениям их работы¹.

Основные направления деятельности договорных органов по правам человека.

Рассмотрение периодических докладов государств.

Основным направлением деятельности договорных органов по правам человека является рассмотрение периодически представляемых государствами-членами указанных международных договоров – докладов о выполнении их положений² и в ряде случаев о реализации их дополнительных протоколов³.

¹ 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, а также процедуры проведения расследований. См.: Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека об укреплении системы договорных органов по правам человека от 26 июня 2012 г. – Док. ООН А/66/860. – П. 8; Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека», 6 августа 2018 г. – Док. ООН А/73/309.

² 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.

³ КИП 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.

Все основные международные договоры по правам человека, за исключением Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и Факультативного протокола¹ к Конвенции против пыток, устанавливают график периодичности представления государствами-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 договора². 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

¹ Данная конвенция устанавливает только сроки представления первоначальных докладов, а последующие доклады, содержащие дополнительную информацию, касающуюся осуществления Конвенции, должны быть представлены государствами-участниками по запросу КНИ (ст. 29 Конвенции).

² Примечательно, что МПЭСКП и МПГПП не устанавливают периодичность отчетности. В первом случае компетенцией устанавливать периодичность представления докладов обладает ЭКОСОС, во втором – сам КПЧ.

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 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 2014 г. период между представлением доклада государства-участника в КЛРД и его рассмотрением составлял в среднем 6–7 лет, в КЭСКО и КПП – 3–4 года, в то время как в других комитетах государства ожидали конструктивного диалога около 2–3 лет¹. По состоянию на конец 2013 г. рассмотрения в комитетах ожидали более 300 докладов государств-участников² при том, что только 11% государств – участников международных договоров по правам человека, т.е. 22 государства из их общего количества (196), представили свои доклады вовремя. К их числу относится и Российская Федерация.

¹ *Egan S.* Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System // *Human Rights Law Review*. – 2013. – Vol. 13 (2). – P. 213.

² 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 А/НRC/25/22. – П. 54.

С 2015 по 2018 г. ГА ООН были предоставлены Комитету дополнительные ежегодные сессии (по 3 сессии) для преодоления отставания в рассмотрении уже представленных государствами докладов. Некоторые комитеты справились с задачей.

На данный момент в рамках процесса укрепления системы договорных органов¹ предпринимаются усилия, направленные на оптимизацию процесса рассмотрения докладов 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)².

В соответствии с традиционной процедурой отчетности договорный орган, получив доклад государства-участника, адресуя данному государству список вопросов и тем, ответы на которые в письменном виде государство представляет в комитет до рассмотрения доклада в формате конструктив-

¹ См. официальную страницу процесса укрепления системы договорных органов по правам человека. – URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

² 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 2012 г. зарегистрировал 75%-ный показатель принятия процедуры среди первых государств-участников.

ного диалога между государством и комитетом на его сессии.

В отличие от обычной 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 следовать УППД или же придерживаться традиционной схеме. Если государства-участники предпочитают 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 ситуаций в соответствующем государстве-участнике¹.

В настоящее время большинство договорных органов предлагает для рассмотрения государствами-участниками УППД, при этом ряд комитетов (КЭСКО и КЛДЖ) ввели данную процедуру на экспериментальной основе. По со-

¹ Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их 26-го совещания. 11 августа 2014 г. – Док. ООН А/69/285. – П. 40.

стоянию на 1 марта 2020 г., из 170 государств – участников Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам 165 государств дали согласие на ПВПД.

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 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 группы¹ задают делегации вопросы, сгруппированные по темам, посвященные отдельным аспектам доклада или ответов на перечень вопросов, которые вызывают особую озабоченность;

4) государство-участник предоставляет ответы на заданные экспертами вопросы;

¹ Страновые докладчики или группы, назначаемые из членов комитета (в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам действует так называемая кластерная система. Кластер I охватывает общие вопросы Пакта (ст. 1–4); кластер II – ст. 5–9; кластер III – ст. 10–12; кластер IV – ст. 1–15. По кластеру I выступает страновой докладчик), 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.

5) договорный орган принимает заключительные замечания.

В рамках процесса укрепления системы договорных органов предпринимаются усилия по совершенствованию конструктивного диалога ввиду разнообразия методик проведения диалога, применяемых соответствующими комитетами. 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 тем для обсуждения в ходе диалога, распределения времени выступлений государств, а также членов договорных органов¹. Пять договорных органов (КПИ, КПП, КНИ, КЛДЖ и КЭСКП) полностью приняли и одобрили вышеобозначенную методику². Остальные договорные органы (КЛРД, КПР и КТМ) постановили, что практика организации конструктивного диалога в их комитетах соответствует предложенной методологии³.

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

¹ Док. ООН А/69/285. Приложение I.

² Док. ООН HRI/MC/2015/2. – П. 19.

³ Там же. – П. 19–26.

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 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 процедуры¹. Указанные договорные органы назначают докладчика по последующим мерам среди своих членов, ответственного за информирование комитета о результатах принятия

¹ См., напр.: Правило 72 Правил процедуры Комитета против пыток. – Док. ООН CAT/C/3/Rev.6. Все основные международные договоры по правам человека, а в случае КЭСКОП – 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 КЭСКОП).

последующих мер государствами-участниками и подготовку соответствующего доклада¹. 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.

В настоящее время практика ведения процедур последующих мер распространилась почти на все комитеты. Исключение составляет КПП, который приостановил данную процедуру из соображений экономии времени для заседаний, а также КТМ, который еще не разработал официальные правила процедуры последующих мер (в письменном виде). При этом КПИ рассматривает вопрос о том, чтобы приостановить данную процедуру, исходя из его нагрузки и соображений экономии времени на заседания.

Несмотря на эти аспекты, председатели договорных органов на своем 30-м ежегодном заседании в 2018 г. утвердили возможные элементы общей для всех договорных органов согласованной процедуры последующих действий в связи с заключительными замечаниями, решениями и мнениями².

Рассмотрение индивидуальных сообщений, межгосударственных жалоб и проведение расследований. Сегодня в соответствии с положениями основных международных договоров по правам человека и факультативных 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

¹ 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.

² Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их 30-го совещания, проходившего в Нью-Йорке 28 мая – 1 июня 2018 г. – Док. ООН A/73/140.

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 10 государствами-членами) 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 сообщений (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.¹

В период с 2016 по 2018 г. лидером среди всех комитетов по росту признания государствами компетенции по рассмотрению сообщений является КПП, что представляет собой увеличение на 68,1%². Данный показатель, безусловно,

¹ Док. ООН А/71/118. – П. 21.

² Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека», 6 августа 2018 г. – Док. ООН А/73/309. – П. 18.

отразился и на количестве сообщений, зарегистрированных в данном Комитете, где среднее количество сообщений, зарегистрированных в 2014–2015 гг., увеличилось на 16,5 сообщений в 2016–2017 гг. В других комитетах (но не во всех) также фиксируется рост признания компетенции и поступивших сообщений (КЛРД, КЭСКО, КНИ).

Немаловажно отметить, что в 2015 г. была создана база данных договорных органов по правам человека, которая позволяет общественности, правительствам, организациям гражданского общества, партнерам ООН и 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 годы¹.

Следует отметить, что по аналогии с опозданием в предоставлении докладов в комитетах также 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), затем – на долю КПП (150 нерассмотренных сообщений). В совокупности на долю этих двух договорных органов пришлось 89% всех нерассмотренных сообщений².

В целом по состоянию на 31 декабря 2013 г. рассмотрения ожидали в общей сложности 584 индивидуальных сообщения³. В период с 2013 по 2015 г. количество индивидуальных сообщений, не рассмотренных восьмью договорными

¹ См.: Официальный интернет-сайт базы соображений договорных органов по правам человека. – URL: <http://juris.ohchr.org/ru> (дата обращения: 19.11.2019).

² Report of the Secretary-General. Status of the human rights treaty body system. Supplementary Information, 2018. Annex IX: Communications pending review. – URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx (дата обращения: 19.11.2019).

³ Там же.

ми 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%-ное увеличение отставания в рассмотрении сообщений.

Жалоба в соответствии с международными договорами 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, КЭСКИ и КПК 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 жалобу¹. Жалоба должна содержать базовую информацию о заявителе – фамилию, гражданство, дату рождения, почтовый и электронный адреса заявителя; в ней также 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 жалоба, 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, 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

¹ URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

дела связана с официальными требованиями, которым должна отвечать жалоба, прежде чем соответствующий комитет сможет приступить к рассмотрению ее существа. Существо 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 6 месяцев с даты препровождения ему жалобы. Государство-участник может оспорить приемлемость жалобы путем представления аргументов в течение первых 2 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-участника 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 реше-

ния 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 ин-

формации 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 длящемуся нарушению положений договора.

- Был ли тот же самый вопрос представлен на рассмотрение другого международного органа? Если он был представлен 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 государственном-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 затянуто 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 либо 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 существа 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 существа. 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 которых 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 не удивительно, 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 договором¹. 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 рассмотрения 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 органов².

Соображения комитетов не подлежат обжалованию и являются окончательными. Если комитет устанавливает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав заявителя, он предлага-

¹ 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., проф. А.Х. Абашидзе (КЭСКИ), д.ю.н., проф. А.С. Автономов (КЛРД), к.ю.н., доц. 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.

² См. официальный интернет-сайт базы решений договорных органов по правам человека. – URL: <http://juris.ohchr.org/ru> (дата обращения: 19.11.2019).

ет 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 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 человека¹. 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, номинированного от СССР, профессора Р.А. Мюллерсона о том, что «часто при изучении периодических докла-

¹ 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., Солнцева А.М.* Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2012.

дов детали теряются, и только разбор индивидуальных сообщений позволяет делать окончательные выводы о соответствии законов и судебной или административной практики требованиям Пакта»¹. Соответственно, «цель рассмотрения сообщений – не столько защита нарушенных прав автора сообщения, сколько контроль за соблюдением Пакта посредством разбирательства конкретных дел»². 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 положительной тенденцией в деятельности данных международных органов как необходимого условия их эффективного функционирования.

Помимо рассмотрения индивидуальных сообщений, 7 договорных органов, за исключением КЛДЖ, КПИ и ППП, обладают компетенцией получать и рассматривать межгосударственные жалобы. До недавнего времени в практике договорных органов рассмотрение таких жалоб не было реализовано. Ситуация изменилась в 2018 г., когда в КЛРД поступили 3 межгосударственные жалобы³ – 2 жалобы поданы Катаром против Саудовской Аравии и ОАЭ⁴ и одна жалоба

¹ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – С. 103.

² Там же. – С. 111.

³ CERD information note on inter-state communications, 30 August 2018. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23566&LangID=E> (дата обращения: 19.11.2019).

⁴ Keane D. Application of the CERD Convention (Qatar v UAE) and «Parallel Proceedings» before the CERD Committee and the ICJ. Blog of the European Journal of International Law. 17 May 2019. – URL: <https://www.ejiltalk.org/application-of-the-cerd-convention-qatar-v-uae-and-parallel-proceedings-before-the-cerd-committee-and-the-icj> (дата обращения: 19.11.2019).

инициирована Палестиной против Израиля. В августе 2019 г. Комитет признал свою юрисдикцию по двум первым жалобам и принял решение об их приемлемости¹.

В целом учитывая отсутствие популярности данной процедуры среди государств, представляется, что они 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 политике 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 Международным Судом ООН (МС ООН). Среди последних таких споров следует выделить дело, касающееся г-на Амаду Садио Диалло (Гвинейская Республика против Демократической Республики Конго)², а также дело по иску Грузии против России «Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации»³ и дело по иску Украины против Российской Федерации «Применение Международной конвенции о запрещении финансирования терроризма и Междуна-

¹ URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

² Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment // I.C.J. Reports. – 2010. – № 2. – P. 639; *Иванов Д.В., Ганиева Р.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.

³ 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. – № 2. – P. 70.

родной конвенции о запрещении всех форм расовой дискриминации»¹. 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 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).

Помимо вышерассмотренных функций договорные органы также обладают компетенцией проводить расследования. В настоящий момент 6 договорных органов – КЭСКП, КПП, КЛДЖ, КПр, КПИ, КНИ – могут проводить расследования. За исключением расследований, проводимых КНИ, в отношении которых государства-участники автоматически признают компетенцию Комитета при ратификации Кон-

¹ 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: <https://www.icj-cij.org/en/case/166> (дата обращения: 19.11.2019).

венции, 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. 67), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) и Конвенции о правах ребенка (ст. 13).

На данный момент только КПП, КЛДЖ и КПИ реализовали рассматриваемую функцию. КПП с 1993 г. провел расследования предполагаемых серьезных и систематических нарушений прав человека в отношении 9 государств (Турции, Египта (дважды), Перу, Шри-Ланки, Мексики, Государственного Союза Сербии и Черногории, Бразилии, Непала и Ливана). КЛДЖ с 2005 г. провел расследования в от-

ношении 5 государств (Мексики, Канады, Филиппин, Киргизстана, Великобритании). КПИ провел расследования в отношении двух государств (Испании и Великобритании).

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, адвокаты или любое уполномоченное ими 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 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 обеспокоен-

ности, адресованное не только соответствующим государствам, но также СПЧ ООН 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 договорах¹.

С каждым годом количество ЗОП, принимаемых договорными органами, все более возрастает. На конец 2016 г. КЛРД принял 35 ЗОП, такое же количество принято КПЧ, КЭСКИ – 23, КЛДЖ – 34, КПП – 3, КТР – 20, КТМ – 2, КПИ – 4. Всего договорными органами было 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 КТР – 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

¹ 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.

КПР приняли 2 совместных ЗОП о правах детей в контексте международной миграции¹.

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 человека².

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»³. 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, характеризующимся принятием конкретных мер по реализации

¹ Joint General Comment № 3 of the CMW and № 22 of the CRC in the context of International Migration: General principles. – UN Doc. CRC/C/GC/22; Joint General Comment № 4 of the CMW and № 23 of the CRC in the context of International Migration: States parties' obligations in particular with respect to countries of transit and destination. – UN Doc. CRC/C/GC/23.

² 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> (дата обращения: 19.11.2019); *Самке Ава*. Международно-правовая защита прав женщин в Африке: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2015. – С. 32.

³ *Гремза Н.Ю.* Конвенционные комитеты в области международной защиты прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2005. – С. 94.

рекомендаций, изложенных в Резолюции 68/268 ГА ООН, принятой 9 апреля 2014 г. по итогам межправительственного процесса об укреплении и повышении эффективности функционирования 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, что стали предметом рассмотрения Генеральной Ассамблеи ООН. После принятия 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 органов¹, которые с 1994 г. проводятся ежегодно, а также межкомитетских совещаний договорных органов, проводившихся с 2002 по 2011 г.² В ходе этих встреч выработывались предложения по гармонизации методов работы договорных органов в рамках основных направлений их ра-

¹ 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.

² С 2008 по 2011 г. межкомитетские совещания проводились 2 раза в год – один раз одновременно с ежегодными совещаниями председателей в целях разработки рекомендаций по совершенствованию и согласованию методов работы договорных органов.

боты, в первую очередь, в отношении процедуры отчетности.

Одновременно с вышеуказанными инициативами в рамках ООН и на академическом уровне выдвигались разнообразие 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.)¹, создание унифицированного постоянно действующего договорного органа (идея Верховного комиссара ООН по правам человека Л. Арбур, 2005 г.)², учреждение международного суда по правам человека³.

Стоит 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

¹ Док. ООН А/57/387. 9 сентября 2002 г.

² Док. ООН HRI/MC/2006/2.

³ См., напр.: *Ulfstein G. Do We Need a World Court of Human Rights?* / O. Engdahl, P. Wrange (eds) // *Law at War: The Law As It Was and the Law As It Should Be.* – Oxford: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. – P. 261–272; *Конева А.Е.* К вопросу о бесперспективности учреждения Всемирного суда по правам человека // *Вестник Российского университета дружбы народов.* Серия: Юридические науки. – 2017. – № 1 [в печати].

деле поощрения различных категорий прав человека и защиты прав уязвимых групп.

Указанные соображения позволили обозначить рамки последующих инициатив по укреплению системы договорных 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 комитетами докладов государств увеличилось, появились существенные отставания в изучении индивидуальных сообщений, государства также 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 предоставляемых 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 состава¹. 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»².

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 20 консультаций со всеми участниками системы в целях разработки идей по укреплению системы. На основе выработанных участниками консульта-

¹ *Koneva A. Challenges facing the human rights treaty body system // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. – М.: РУДН, 2014. – № 1. – С. 245–255.*

² Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 21.

ций 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.

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 человека¹.

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;

¹ Doc. ООН A/66/344 и A/HRC/19/28.

4) наращивание усилий договорных органов по повышению согласованности системы на основе своих методов работы;

5) меры, направленные на обеспечение независимости и беспристрастности договорных органов.

После принятия Резолюции участники системы договорных органов (договорные органы, государства-участники и ООН), которым были адресованы рекомендации ГА ООН, в целях реагирования на вышеобозначенные вызовы, угрожающие системе договорных органов, начали предпринимать усилия по их выполнению, таким образом обозначив новый этап в процессе укрепления системы договорных органов – процесс принятия решений.

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.

Генеральный секретарь ООН уже выпустил 2 доклада о прогрессе, достигнутом в рамках укрепления системы, представляющих общую картину современного состояния системы договорных органов на фоне принятия мер, предусмотренных Резолюцией 68/268 (в 2016 и 2018 гг.¹).

В отношении предоставления необходимых ресурсов системе договорных органов стоит отметить, что в силу увеличения времени заседаний всех комитетов более чем на 20% в период с 2015 по 2017 г. отставание в рассмотрении докладов государств-участников незначительно сократилось.

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Состояние системы договорных органов по правам человека» от 18 июля 2016 г. – Док. ООН A/71/118; Доклад Генерального секретаря ООН «Состояние системы договорных органов по правам человека» от 6 августа 2018 г. – Док. ООН A/73/309.

Предусмотренное Резолюцией дополнительное время для заседаний комитетов позволило не всем комитетам достигнуть сокращения этого отставания. В период с 2014 по 2015 г. существенного прогресса удалось достигнуть КЛРД (51%) и КЭСКО (49%)¹, а также КПП в отношении докладов о выполнении его двух факультативных протоколов².

Однако КНИ, КПИ и КЛДЖ зафиксировали, наоборот, увеличение в задолженности рассмотрения докладов³. По состоянию на конец 2017 г. ситуация в этих комитетах лишь слегка улучшилась⁴. КПП не продемонстрировал уменьшение задолженности в 2014–2015 гг., а в 2015–2017 гг. задолженности даже увеличилась на 9%⁵. Аналогичным образом в КТМ задолженность увеличилась на 14%⁶.

Безусловно, такие разночтения обусловлены ситуацией в каждом комитете применительно к количеству ратификаций международных договоров и различным темпам представления докладов государствами⁷.

Между тем неравномерные показатели сокращения задолженностей в комитетах указывают на различные подхо-

¹ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Док. ООН А/71/118. – П. 34.

² 73% применительно к Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, касающемуся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, 2000 г. и 47% применительно к Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, касающемуся участия детей в вооруженных конфликтах, 2000 г.

³ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Док. ООН А/71/118. – П. 35.

⁴ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Док. ООН А/73/309, Приложение IV.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Док. ООН А/71/118. – П. 35.

ды, вырабатываемые комитетами в отношении распределения дополнительного времени, выделенного им в большей мере именно для сокращения задолженности.

Это наталкивает на вывод о том, что, несмотря на четкий призыв ГА ООН комитетам предпринимать усилия по ликвидации задолженности по рассмотрению докладов, некоторые договорные органы не ставят данный призыв в приоритет и выделяют время на другие аспекты их работы, что, в свою очередь, может быть негативно воспринято государствами и может повлиять на их готовность выделять необходимые ресурсы системе в будущем.

Что касается ситуации с индивидуальными сообщениями, то стоит отметить, что количество нерассмотренных индивидуальных сообщений возросло и показатель объема работы был превышен¹ ввиду значительного увеличения числа сообщений, полученных и зарегистрированных для рассмотрения комитетами (особенно Комитетом по правам ребенка).

На фоне роста количества ратификаций международных договоров количество государств, своевременно представляющих доклады, выросло с 2014 г. в среднем на 6%².

Безусловно, с учетом всех вышеуказанных нюансов, перед системой договорных органов стоит вопрос о пересмотре выделяемого времени для заседаний комитетов.

Предоставление необходимых ресурсов системе договорных органов, согласно Резолюции, обеспечивается в том числе за счет введения мер экономии, включающих введение ограничений на число слов в представляемой государствами документации, а также в документах, выпускаемых

¹ Annexes to the Secretary-General's report on the status of the human rights treaty body system. Annex VI: Individual communications registered 2016–2017, Annex VII: Communications pending review. 6 August 2018. – UN Doc. A/73/309 Annexes.

² Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Док. ООН A/73/309. – С. 11.

договорными органами, и сокращение вдвое количества официальных рабочих языков договорных органов.

Мера по ограничению количества слов для документации государств-участников в настоящее время строго соблюдается. При этом Генеральный секретарь в своем докладе отметил, что, помимо докладов государств, необходимо установить ограничения на количество слов в ответах государств-участников на перечни вопросов в рамках процедуры представления докладов, что пока не было введено¹.

Резолюция 68/268 также содержит рекомендацию договорным органам установить лимиты на количество задаваемых ими вопросов, однако, как отмечают некоторые государства, на фоне жесткого контроля за государствами на предмет недопущения превышения ими лимитов докладов перечень вопросов экспертов договорных органов и степень их детализации остаются практически неограниченными².

Более того, государства указывают на необходимость сокращать количество задаваемых комитетами вопросов в ходе конструктивного диалога с учетом ограниченного времени, выделенного делегациям на ответы. Это также можно достичь сокращением списка письменных вопросов путем концентрации на приоритетных аспектах осуществления соответствующего договора³.

¹ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Док. ООН A/71/118.

² Информация Российской Федерации в связи с запросом Управления Верховного комиссара ООН по правам человека относительно осуществления положений Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека». – URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/FirstBiennialReportbySG.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Response of Canada to Questionnaire in relation to the implementation of the GA resolution 68/268. – Para. 16. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/3rdBiennialReportbySG.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

Кроме того, учитывая, что ГА ООН рекомендовала также применять ограничения по количеству слов и к соответствующим заинтересованным сторонам, нужно обратить внимание на то, что объем информации, направляемой в договорные органы неправительственными организациями («альтернативные доклады»), не лимитируется.

В работе договорных органов была также осуществлена мера по уменьшению вдвое количества официальных рабочих языков комитетов¹. Ранее рабочими языками были 6 официальных языков ООН, что предполагало обеспечение перевода заседаний договорных органов и письменной документации на все данные языки. После введения меры по сокращению языков доклады государств-участников, перечни вопросов, направляемых до представления докладов, и ответы на них, сессионные и послесессионные доклады о последующих действиях, промежуточные решения или решения о приемлемости сообщений, материалы расследований, ранние предупреждения и предварительные повестки дня издаются только на 3 языках. Кроме того, заседания договорных органов также обеспечиваются только на 3 рабочих языках. При этом ГА ООН указала на возможность использования четвертого языка в исключительных случаях.

Как представляется, сокращение рабочих языков, прямо противоречащее принципу многоязычия ООН и равенства всех официальных языков ООН², вряд ли будет способство-

¹ Термин «рабочие языки» используется в отношении как устного, так и письменного перевода.

² *Голстых В.Л.* Язык и международное право // Российский юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 44–62; Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека. Последствия для бюджета по программам проекта Резолюции A/68/L.37» от 24 марта 2014 г. – Док. ООН A/68/807. – П. 16.

вать повышению уровня выполнения государствами своих обязательств, поскольку, наоборот, увеличит бремя отчетности для государств в силу необходимости перевода документации, поставит под вопрос эффективность конструктивного диалога и будет неоправданной с точки зрения широкого распространения знаний о деятельности комитетов. Более того, сокращение рабочих языков негативно сказывается на авторитетности и уровне поддержки договорных органов со стороны ее основных участников – государств, а также гражданского общества и самих носителей прав.

Практически вся Резолюция 68/268 пронизана идеей о необходимости согласования деятельности комитетов на основе методов их работы. ГА ООН предложила договорным органам внедрить в свою работу и предложить для рассмотрения государствам-участникам упрощенную процедуру представления докладов, принять согласованную методику конструктивного диалога с государствами-участниками, а также организовать скоординированный консультативный процесс подготовки заключительных замечаний и замечаний общего порядка. Учитывая рекомендацию ГА ООН договорным органам касательно усиления роли своих председателей в формулировании заключений, касающихся методов работы и процедурных вопросов¹, по сути, вопросы согласования методов работы комитетов рассматриваются в рамках ежегодных совещаний их председателей, начиная с 2014 г. Так, председатели разработали и рекомендовали для внедрения в практику всем комитетам вышеназванные предложения в виде согласованных методик (рамочных основ). На данном этапе в договорных органах идет процесс рассмотрения указанных предложений и внедрения их в свою работу.

Однако существующий формат работы совещаний председателей и принимаемые ими документы являются

¹ Док. ООН A/RES/68/268. – П. 38.

несовершенными с точки зрения действительного совершенствования работы комитетов и приводят к излишней унификации их деятельности.

Документы в виде вышеуказанных согласованных методик разрабатываются предварительно УВКПЧ ООН и направляются комитетам для рассмотрения не всегда заблаговременно – до совещания председателей, а затем одобряются председателями и предлагаются комитетам к внедрению *post factum*.

Данное соображение подтверждается мнением Генерального секретаря ООН, который в своем докладе 2018 г. указал на отсутствие общей позиции среди членского состава договорных органов по вопросу о роли и полномочиях их председателей, которые, напомним, не являются представителями комитетов и могут лишь озвучивать единую позицию их комитета на такого рода совещаниях. Кроме того, в докладе отмечается проблема постоянной ротации председателей договорных органов, затрудняющая процесс достижения и поддержания консенсуса¹.

При этом председатели рассматривают не только процедурные вопросы, предусмотренные Резолюцией 68/268, но и вопросы существа, что выходит за рамки положений Резолюции. Так, например, председатели разработали руководящие принципы по борьбе с запугиванием и репрессалиями в отношении тех, кто сотрудничает со структурами ООН (так называемые «Руководящие принципы Сан-Хосе»²). Данный документ был принят председателями договорных органов вне конкретных задач, поставленных в Резолюции, без какого-либо предварительного обсуждения

¹ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Док. ООН A/73/309. – П. 55.

² Руководящие принципы по борьбе с запугиванием и репрессиями («Руководящие принципы Сан-Хосе»). 30 июля 2015 г. – Док. ООН HRI/MC/2015/6.

как в рамках договорных органов, так и с государствами – членами ООН.

Особые сомнения вызывает документ, принятый председателями договорных органов на их 31-м ежегодном совещании в июне 2019 г., обозначенный как «Документ о будущем системы договорных органов» («Position Paper on the future of the treaty body system»¹). На предыдущем совещании в 2018 г. председатели предложили каждому комитету назначить координаторов для содействия внутренним обсуждениям с целью согласования и подготовки общего видения договорных органов о процессе укрепления, которое будет направлено и рассмотрено в рамках всеобъемлющего обзора системы в 2020 г.² Было отмечено, что проект перечня вопросов и тем для обсуждения в комитетах были уже подготовлены и будут переданы каждому комитету для дискуссии. Несмотря на то что вопросник для государств по выполнению нынешней Резолюции 68/268 был размещен вместе с ответами государств на официальной интернет-странице процесса укрепления, на этой же странице не упоминается ни о каком списке вопросов и реакциях комитетов в этой связи. Об этом также не упоминается в документах 31-го заседания председателей³.

Кроме того, в рассматриваемом документе председателей в основном поддерживаются идеи консолидации процедуры отчетности, выдвинутые академической инициативой Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека (Женевская академия). В частности, в своем документе председатели поддержали идею синхронизации

¹ Treaty body Chairpersons Position Paper on the future of the treaty body system, July 2019. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/Meetingchairpersons.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

² Report of the Chairs of the human rights treaty bodies on their 30th meeting, 11 July 2018. – UN Doc. A/73/140.

³ URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

рассмотрения докладов КЭСКП и КПЧ на основе 8-летнего цикла с возможностью для государств направлять единый доклад в оба комитета, если комитеты решат предложить такой вариант государствам-участникам. Комитетам, наблюдающим за другими (тематическими) конвенциями, было предложено синхронизировать их цикл периодичности на основе 4-летнего цикла. При этом предлагается установить строгое правило проведения обзора государства без его доклада, если оно не смогло представить доклад вовремя.

Причина, по которой председатели сконцентрировали внимание на данных идеях, а не на обсуждении, в первую очередь, перспектив реализации рекомендаций Резолюции 68/268, остается не ясной.

Таким образом, «Документ о будущем системы договорных органов» содержит не общую позицию договорных органов, а, скорее, позицию их председателей. При этом возникают определенные сомнения в том, что комитетам была предоставлена возможность предварительно сформулировать свои позиции по предстоящему всеобъемлющему обзору 2020 г. и довести их до сведения председателей заблаговременно до проведения их совещания.

Резолюция 68/268 содержит целый комплекс мер, ориентированных прямо или косвенно на укрепление возможностей государств-участников в части выполнения их договорных обязательств по представлению докладов.

В первую очередь, выделяются рекомендации ГА ООН в области наращивания потенциала и технической помощи. Во исполнение данных рекомендаций УВКПЧ ООН была разработана и реализована программа укрепления потенциала в области сотрудничества с договорными органами, которая получила положительные отклики со стороны государств¹. Примечательно, что в рамках данной программы

¹ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Док. ООН А/71/118. – С. 21.

было разработано обучающее руководство для государств по представлению докладов в договорные органы¹. Особую роль играют предложения об обеспечении услугами видео-конференцсвязи в ходе конструктивного диалога в целях гарантирования более широкого участия государств, 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 конструктивного сотрудничества ориентированы вышеуказанные меры по согласованию методов работы договорных органов. Особое внимание стоит обратить на широкую поддержку практики введения упрощенной процедуры представления докладов со стороны договорных органов и государств-участников². Вместе с тем ряд государств все же отдают предпочтение традиционной процедуре и особо выделяют «проблемный момент, связанный с тем, что упрощенная процедура представления докладов не предлагается всеми на одинаковых условиях»³.

В целях повышения доступности и транспарентности договорных органов обеспечивается веб-трансляция открытых заседаний всех комитетов, создание видеоархивов на рабочих языках договорных органов, подготовка стенографических отчетов на всех официальных языках ООН, внед-

¹ OHCHR Training Guide on «Reporting to the United Nations Treaty Bodies». – Part I: Manual. – 2017. – URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20_HRTB_Training_Guide_PartI.pdf (дата обращения: 25.09.2018); OHCHR Training Guide on «Reporting to the United Nations Treaty Bodies». – Part II: Notes for Facilitators. – URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20_HRTB_Training_Guide_NotesforFacilitators_PartII.pdf (дата обращения 25.09.2018).

² Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Док. ООН A/71/118. – С. 21.

³ Там же.

рение стандартов физической доступности в помещениях ООН, где заседают договорные органы.

Резолюция 68/268 ГА ООН предусматривает меры по укреплению независимости и беспристрастности экспертов договорных органов, а также по обеспечению сбалансированного состава комитетов. 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, однако при должном уважении исключительной компетенции государств-участников в этих вопросах.

Вместе с тем предлагаемая ГА ООН мера по передаче функции избрания членов КЭСКИ от Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС)¹ совещанию государств-участников Пакта не позволяет с полной уверенностью говорить о ее пользе с точки зрения эффективности деятельности этого Комитета. В ситуации, когда без какого-либо участия ЭКОСОС количество рабочих языков КЭСКИ уже сокращено до трех без сохранения русского языка, мы имеем дело с изменением положений Устава ООН, на основании которого действует ЭКОСОС, и нарушением установок межправительственного процесса о недопустимости изменения правовых основ функционирования договорных органов. Все это указывает на попытки ослабить роль ЭКОСОС – одного из главных органов ООН – в деятельности ООН по поощрению и защите прав человека².

Параллельно с продолжающимся на уровне ООН процессом укрепления договорных органов предпринимаются инициативы по изучению перспектив их укрепления на ака-

¹ Согласно Резолюции ЭКОСОС 1985/17, учредившей КЭСКИ, члены данного Комитета избираются ЭКОСОС из списка лиц, выдвигаемых государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

² Док. ООН А/67/222. Согр. 1. Прил. I.

демическом уровне. Среди них стоит отметить проект Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека, объединяющий ученых из разных регионов мира, который направлен на изучение возможных предложений по укреплению системы договорных органов в свете имплементации мер, рекомендованных в Резолюции 68/268¹. Результаты проекта в форме рекомендаций были сформулированы в итоговом докладе проекта², который планируется направить для рассмотрения в Генеральную Ассамблею ООН в ходе проведения ею всеобъемлющего обзора в 2020 г.

Данный доклад обобщает идеи представителей академических кругов, выдвинутые в ходе консультаций и конференций данного проекта. Стоит отметить, что представители кафедры международного права РУДН принимали участие в данном проекте с 2016 г. до его завершения в 2018 г.³

Несмотря на определение рамок инициативы Женевской академии только пределами установок Резолюции 68/268, в ее обозначенном итоговом докладе содержатся предложения, перекликающиеся с предыдущими идеями по унификации работы договорных органов, а именно – единый консолидированный доклад и обзор государства или консоли-

¹ Официальная страница проекта. – URL: <https://www.geneva-academy.ch/our-projects/our-projects/un-human-rights-mechanisms/detail/16> (дата обращения: 19.11.2019).

² The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academic platform report on the 2020 review «Optimizing the UN treaty body system». May 2018. – URL: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Optimizing%20UN%20Treaty%20Bodies.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Представители кафедры приняли участие в региональном семинаре в Восточной Европе, организованном в 2016 г. в Москве на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, а также в экспертном семинаре проекта, состоявшемся 23 и 24 октября 2017 г. в Берлине (Германия) на базе штаб-квартиры Фонда им. Фридриха Эберта (Friedrich Ebert Stiftung). – URL: <https://www.geneva-academy.ch/news/detail/20> (дата обращения: 19.11.2019).

дированные сгруппированные доклады и обзоры государства (не единый доклад, а доклады, объединенные по нескольким комитетам), а также единая группа для всех договорных органов по рассмотрению сообщений¹.

При этом в докладе приводятся доводы, обосновывающие возможность реализации данных предложений без внесения изменений в тексты основных международных договоров. Однако очевидно, что эти идеи требуют детальной проработки, если организаторы проекта планируют обеспечить их обсуждение не только на уровне академических кругов, но и на более авторитетных площадках – в рамках ООН.

Помимо предложений Женевской академии, многие ученые и эксперты предлагают кардинальные идеи о повышении эффективности работы договорных органов, некоторые из которых перекликаются с инициативами, выдвигавшимися на более ранних этапах процесса укрепления. К числу таких идей относятся следующие: создание всемирного суда по правам человека², создание унифицированного договорного органа путем консолидации КПС и КЭСМП,³ консолидированная международная хартия прав человека⁴, замена процедуры последующих мер в договорных органах процедурой Универсального периодического обзора⁵ и пр.

¹ The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academic platform report on the 2020 review «Optimizing the UN treaty body system». May 2018. – Geneva, 2018. – P. 19, 21, 24, 25.

² *De Gaer F.* The Institutional Future of the Covenants: A World Court of Human Rights? Human Rights Covenants at 50: Their Past, Present, and Future // D. Moeckli et al. (eds). – Oxford: Oxford University Press, 2018. – P. 344–345.

³ *Schrijver N.* Fifty years International Human Rights Covenants. Improving the global protection of human rights by bridging the gap between the two Covenants // *Het Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten.* – 2016. – № 41 (4). – P. 457–464.

⁴ *Subedi S.* Effectiveness of the UN Human Rights System. Reform and the Judicialisation of Human Rights. – Routledge, 2017.

⁵ *Ibid.*

Таким образом, как верно отметил Генеральный секретарь ООН, в ходе осуществления Резолюции ГА ООН 68/268 «наблюдаются как прогресс, так и неизменные проблемы»¹. В принятии мер по реализации Резолюции система договорных органов достигла более высокого уровня действенности и эффективности, о чем свидетельствуют увеличение числа обзоров докладов государств-участников, рассмотренных индивидуальных сообщений и поездок на места, а также сокращение отставаний в рассмотрении докладов некоторыми комитетами и одновременное уменьшение продолжительности задержек в представлении докладов государств-участников. Программа укрепления потенциала в области сотрудничества с договорными органами получила положительные отклики со стороны государств. Государства предпринимают усилия по направлению докладов по упрощенной процедуре и введению ограничений на число слов в представляемой ими документации.

На фоне данных положительных тенденций перед системой договорных органов стоят насущные задачи, включая пересмотр ГА ООН количества времени, отводимого для заседаний договорных органов, выделение необходимых ресурсов для поддержки процедур представления докладов и рассмотрения индивидуальных сообщений. Помимо этого необходимо обеспечить выделение ресурсов на веб-трансляцию открытых заседаний договорных органов.

Несмотря на это текущий процесс совершенствования договорных органов сопровождается рядом сложностей концептуального характера, ставящих под угрозу их эффективность. К числу данных проблем относятся следующие:

– выборочный подход некоторых комитетов к осуществлению рекомендации ГА ООН о сокращении отставания в

¹ Доклад Генерального секретаря «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Док. ООН А/73/309. – П. 90.

рассмотрении докладов за счет дополнительных средств, выделенных на эти цели, при котором данные договорные органы не ставят в приоритет данную рекомендацию;

– включение в текст Резолюции мер, подрывающих правовые основы системы и ее эффективность и доступность (сокращение количества официальных рабочих языков, передача полномочий по избранию членов КЭСКИ от ЭКОСОС совещанию государств – участников Пакта);

– отсутствие единого согласованного понимания положений Резолюции 68/268 и происходящих в системе процессов в рамках ее укрепления со стороны основных участников, а также их искаженное видение верных путей осуществления рекомендаций ГА ООН (несовершенный формат согласования деятельности всех комитетов на основе методов их работы в рамках совещаний председателей договорных органов и превышение председателями их полномочий; ограничение числа слов в документации договорных органов, государств и соответствующих заинтересованных сторон);

– продолжающиеся тенденции по излишней унификации деятельности договорных органов, подрывающие правовые основы работы комитетов и сложившуюся специализацию деятельности каждого договорного органа. Эти тенденции проявляются не только в тех предложениях, которые выдвигаются на академическом уровне, но и в формате работы и результатах совещаний председателей договорных органов. Особую озабоченность вызывает принятая председателями в 2019 г. Позиция о будущем договорных органов, которая не отражает общего видения всех комитетов и опирается на противоречивые идеи о консолидации процедуры отчетности, выдвинутые Женевской академией.

Все данные проблемные аспекты крайне важно отслеживать в преддверии предстоящего всеобъемлющего процесса обзора прогресса, достигнутого в целях укрепления системы договорных органов, в 2020 г., в ходе которого не-

обходимо четко обозначить вышеуказанные трудности с позиции перспектив действительного повышения эффективности работы системы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

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.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Всеобщая декларация прав человека. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.02.2017).

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 25.02.2017).

3. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 20 «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав» (п. 2 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). – Док. E/C.12/GC/20, 2 июля 2009 г.

4. Устав (Конституция) Всемирной Организации Здравоохранения, принятый Международной конференцией здравоохранения в Нью-Йорке 19 июня – 22 июля 1946 г.

5. *Абашидзе А.Х., Конева А.Е.* Договорные органы по правам человека: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РУДН, 2015.

6. *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.

7. *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.

8. *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.

9. *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.

10. *Конева А.Е.* Международно-правовые аспекты укрепления системы договорных органов по правам человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2015.

11. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р.М. Валеева. – М.: Статут, 2011.

12. Мнения договорных органов по правам человека по сообщениям (жалобам): учебник-практикум / отв. ред. А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2017.

13. *Солнцев А., Конева А.* Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие. – 2013. – № 4 (8). – С. 82–93.

14. *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? / ed. by M.Ch. Bassiouni, W.A. Schabas. – Antwerp: Intersentia Publishers, 2011. – P. 137–149.

15. *Abashidze A.* The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System // *Czech Yearbook of International Law*. – 2014. – Vol. 5. – P. 3–18.

16. *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*. Princeton University Press, Princeton. – New Jersey, 2017. – 400 p.

17. *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges* / ed. by Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay. – Oxford: University Press, 2014.

18. *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.

19. *Matthias Herdegen Principles of International Economic Law*. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 536 p.

20. *Lastra R.* *International Monetary Law. Second Edition*. – Oxford: Oxford University Press, 2014.

21. *Lastra R., Buchheit L.* *Sovereign Debt Management*. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – 560 p.

22. *UN human rights treaty bodies: law and legitimacy* / ed. by H. Keller, G. Ulfstein. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

23. *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.

Раздел 3
РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Глава 3.1
ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.Л. Бурков, Л.М. Чуркина

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 10 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»¹.

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 ст. 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 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)², которая была принята в 1950 г. в Риме и вступила в силу 3 сентября 1953 г. после ратификации ее 8 государствами (Данией, Ирландией, Исландией, Люксембургом, Норвегией, Соединенным Королевством, Федеративной Республикой Германией и Швецией). На 1 октября 2019 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

¹ Устав Совета Европы // Бюллетень международных договоров. – 1997. – № 5. – С. 12–21.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3. – С. 1–22.

30 апреля 1998 г.¹. 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 ст. 1 Конвенции. Перечень прав и свобод содержится в разд. I (ст. 2–18). Раздел II (ст. 19–51) включает положения, касающиеся порядка формирования, организации и функционирования Европейского Суда, основные параметры процедуры принятия дел к рассмотрению и их судебного разбирательства. В разд. III (ст. 52–59), помимо заключительных положений, стандартных для международных договоров, включены указания на роль Генерального секретаря и Комитета министров Совета Европы в отношении Конвенции.

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»² 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.

¹ Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Российская газета. – 7.04.1998. – № 67.

² 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.

Протокол № 11, вступивший в силу 1 ноября 1998 г.¹, 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.² после ратификации его последним государством (Россией) в эту же дату. Первое изменение касается расширения фильтрационных механизмов 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 рассмотрены Комитетом в составе 3 судей по упрощенной процедуре (вместо Палаты, состоящей из 7 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.

¹Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 12. – С. 1–22.

²Федеральный закон от 4.02.2010 № 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 г.» // Российская газета. – 8.02.201. – № 25.

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 № 15¹, который вносит следующие изменения в Конвенцию:

- 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 дел со стороны Палаты в пользу Большой Палаты без согласия сторон;
- вводит ограничение на возраст кандидатов в судьи Европейского Суда (65 лет) на дату, на которую список кандидатов запрашивается Парламентской Ассамблеей.

В Преамбуле Конвенции появилось упоминание о принципе субсидиарности и на сферу усмотрения государств.

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 подписали все страны, кроме Европейского Союза, а ратифицировали все, кроме Боснии и Герцеговины, Италии и Европейского Союза.

2 октября 2013 г. открыт для подписания Протокол № 16². Протокол позволяет верховным судам и трибуналам Высокой Договаривающейся Стороны по своему усмотрению запрашивать у Европейского Суда консультативные за-

¹ Протокол № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf (дата обращения: 1.10.2019).

² Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf (дата обращения: 1.10.2019).

ключения 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 1 августа 2018 г. Протокол ратифицирован 10 государствами и вступил в силу. Россия Протокол № 16 на настоящий момент еще не подписала.

В соответствии со ст. 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 и материально-техническом обеспечении. Он работает на постоянной основе.

Европейский Суд состоит из числа судей, соответствующего числу государств – членом Совет Европы, т.е. 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 3 кандидатов, представляемых государством-участником (ст. 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 9-летнего срока полномочий. Согласно ст. 21 Конвенции, на протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, не совместимой с требованиями независимости и беспристрастности или с обязанностями, вытекающими из их постоянной деятельности.

Компетенция Европейского Суда распространяется на все вопросы, касающиеся толкования и применения Кон-

венции (ст. 32 Конвенции), путем рассмотрения межгосударственных жалоб (ст. 33), индивидуальных жалоб (ст. 34) (с 1959 по 2018 г. включительно Европейским Судом по правам человека было рассмотрено 19 570 дел), рассмотрения вопроса о нарушении государством обязательства по исполнению постановления Европейского Суда (ст. 46), дачи консультативных заключений Комитету министров Совета Европы (ст. 47).

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, т.е. не соответствующую критериям приемлемости, предусмотренных ст. 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, то жалоба направляется в Комитет или Палату для дополнительного изучения (ст. 27). До коммуникации жалобы властям, т.е. до сообщения государству о поступившей жалобе, жалоба может быть рассмотрена на предмет приемлемости также Комитетом из 3 судей, Палатой из 7 (5) судей, а также Большой Палатой в случае уступки юрисдикции Палатой или обращения сторон с просьбой о пересмотре дела в Большой Палате.

Комитеты из 3 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 3 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. С 2017 г. ЕСПЧ начал давать минимальные объяснения причин неприемлемости – в ответ включаются стандартные основания (пояснения) принятия решения о неприемлемости, указывающие, какие именно критерии приемлемости не были соблюдены заявителями. К сожалению, минимальная мотивировка причины неприемлемости зачастую не объясняет причины и приводит к повторению ошибок заявителей.

ЕСПЧ может рассмотреть жалобу на предмет ее приемлемости в составе Палаты из 7 судей с вынесением решения о ее полной неприемлемости, не коммуницируя жалобу властям государства-ответчика. Данные решения судьи единолично, Комитета из 3 судей и Платы из 7 судей являются окончательными, т.е. 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 (пытках) с ним, Суд может применить предварительные меры, предусмотренные правилом 39 Регламента Суда (Салахов и Ислямова против Украины (Постановление от 14 марта 2013 г.¹), Кондрулин против России (Постановление от 20 сентября 2016 г.²), Папошвилли против Бельгии (Постановление от 13 декабря 2016 г.³)).

¹ Салахов и Ислямова против Украины. – Постановление от 14 марта 2014 г. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-117134%22> (дата обращения: 1.10.2019).

² Кондрулин против России. – Постановление от 20 сентября 2016 г. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-166744%22> (дата обращения: 1.10.2019).

³ Папошвилли против Бельгии. – Постановление от 13 декабря 2016 г. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-169662%22> (дата обращения: 1.10.2019).

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 много лет проходит в электронном виде через специально для этого созданный портал ЕСПЧ. Такое же общение с некоторыми наиболее активными юристами, представляющими заявителей в ЕСПЧ, велось с 2016 г. С 2019 г. практика расширяется на всех представителей-заявителей. Система электронной коммуникации с ЕСПЧ (eComms) напоминает собой любой из почтовых сервисов, но вместо электронных писем позволяет обмениваться только файлами. По мнению юристов, испытавших систему, eComms – очень удобная система, которая организует переписку, экономит время суда, заявителей и их представителей, а также средства, которые ранее тратились на пересылку бумажной корреспонденции почтой. После коммуникации вся переписка и обмен документами будет проходить только онлайн, никакой бумажной почты. Это экономия и времени на пересылку писем (до 1 месяца на 1 письмо в 1 сторону), и бумаги, и картриджей. Система eComms работает отлично, как утверждают те, кто пользовался ей уже более года. Остается надеяться, что общаться с Судом станет возможно онлайн с момента подачи жалобы. Такая перспектива начала рассматриваться Судом в 2019 г., потом будет разработка системы, ее тестирование, запуск. На это потребуется не один год.

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, а также формулирование существа жалобы на английском или французском языках, как это представляется Европейскому Суду, и 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 Суда¹ 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.

С 2018 г. ЕСПЧ начал практику коммуникации дел без подготовки документа «Изложение фактов» (условное название «СМ»). Властям направляется жалоба полностью. Нововведение направлено на ускорение коммуникации дел и экономии времени – коммуникация жалобы властям без резюмирования фактов дела Судом. По этой технологии поступившую жалобу полностью отправляют властям и ждут отзыва. Согласно анализу юристов Мемориала, чаще всего эта процедура используется в делах по ст. 10 («Свобода выражения мнения»), где нужно излагать полностью цитаты из публикаций в СМИ. И, действительно, зачем резюмировать

¹ Регламент Европейского Суда по правам человека от 1 января 2016 г. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_RUS.pdf (дата обращения: 4.10.2019).

и тратить время юристов ЕСПЧ, если в самом формуляре жалобы на факты отдается всего 3 страницы. Это уже резюме, особенно если факты дела будут описаны опытным юристом. Должно работать так: поступившая жалоба сразу после прохождения первого фильтра в части соблюдения правила 47 (правильность заполненного формуляра жалобы) направляется властям для ответа – мгновенная коммуникация. Сегодня коммуникации приходится ждать от 4 месяцев, но чаще от года, так как на составление коммуникации (резюмирование фактов дела) тратится определенное количество человеко-часов юристов секретариата ЕСПЧ.

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.

ЕСПЧ планирует больше решать дел, не доходя до постановлений. Основной объем работы ЕСПЧ сейчас именно в части подготовки постановлений. Максимальное количество постановлений, который ЕСПЧ может выдать в год, – 2000. Количество дел, ожидающих постановления, – 15 000. Отсюда минимум 8 лет на рассмотрение всех накопившихся дел. Больше всего человеко-часов тратится именно на подготовку постановлений. По словам юристов Суда, пока все односторонние декларации властей исполняются без проблем. Основываясь в том числе и на этом опыте, с 1 января 2019 г. на один год в тестовом режиме введена обязательная бесспорная стадия рассмотрения дела (*compulsory non-contentious phase of proceedings*). После коммуникации Суд будет предлагать сторонам в течение 12 недель урегулировать дело миром (подписать *friendly settlement*).

Комитет из 3 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 3 судей являются окончательными (ст. 28 Конвенции).

В случае рассмотрения дела Палатой из 7 судей может быть вынесено отдельное решение о полной или частичной приемлемости жалобы (ст. 29 Конвенции). Данное решение является окончательным. Палата вправе рассмотреть жалобу одновременно на предмет приемлемости и по существу с вынесением единого постановления.

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 (ст. 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 3 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 ст. 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 3 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 5 судей приняли решение о принятии дела на рассмотрение Большой Палатой.

Упрощенная схема порядка рассмотрения жалобы в Суде различными судебными составами представлена на рис. 1.

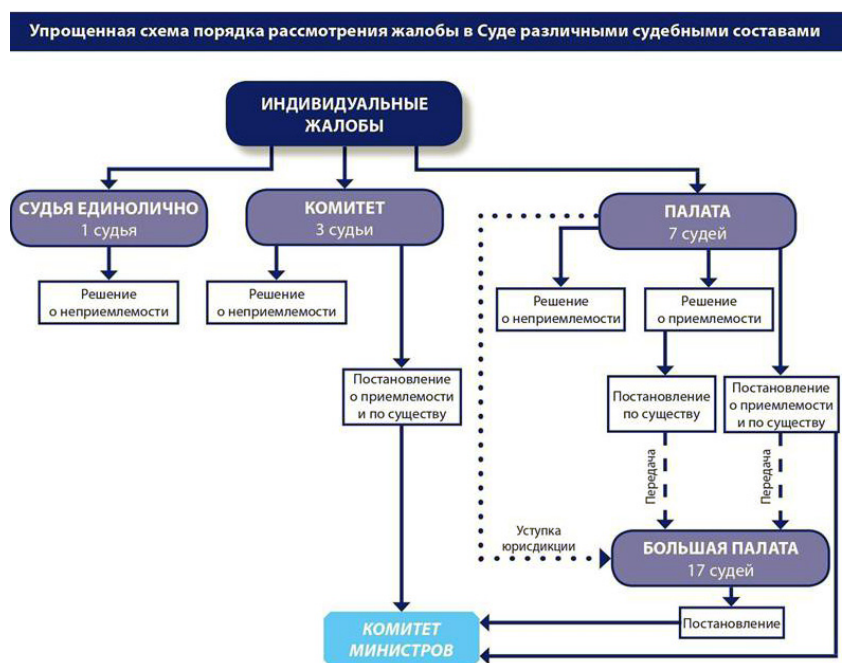


Рис. 1. Упрощенная схема порядка рассмотрения жалобы в Суде различными судебными составами

Источник: https://www.echr.coe.int/Documents/Case_processing_Court_RUS.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

Для признания жалобы приемлемой (частично приемлемой) либо неприемлемой Европейский Суд проверяет ее соответствие критериям процессуальной правоспособности и приемлемости, предусмотренным в ст. 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 6 месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со ст. 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 ст. 34, если он сочтет, что:

а) эта жалоба является не совместимой с положениями настоящей Конвенции или протоколов к ней, явно необоснованной или является злоупотреблением правом подачи индивидуальной жалобы; или

b) 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 ст. 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.¹)). Статья 34 Конвенции позволяет признавать потенциальной жертвой лицо, которое автоматически может понести ущерб в силу одного только существования закона или подзаконного акта, даже если к нему не была применена какая-либо конкретная мера (Норрис против Ирландии (Постановление от 26 октября 1988 г.²)).

¹ Постановление по делу Ранцев против Кипра и России от 7 января 2010 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96549> (дата обращения: 1.02.2017).

² Постановление по делу Норрис против Ирландии от 26 октября 1988 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57547> (дата обращения: 1.02.2017).

2–3) Европейский Суд принимает жалобы к рассмотрению в течение 6 месяцев 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 Российской Федерации; 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 Верховном Суде) (Абрамян и Якубовские против России (Постановление от 12 мая 2015 г.¹)). Подробнее об исчерпании внутренних средств правовой защиты изложено ниже².

Европейский Суд принимает жалобы к рассмотрению только в течение 6 месяцев после вынесения внутригосударственными судами окончательного решения по делу. В случае, если у заявителя не имеется эффективных средств правовой защиты, 6-месячный срок начинает течь с момента нарушения права или с момента, когда заявитель узнал о факте нарушения. Правило о 6-месячном сроке не применяется, когда заявитель находится в ситуации длящегося на-

¹ 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: 1.02.2017).

² В связи с введением новых кассационных судов ЕСПЧ может в будущем признать обращение в кассационные инстанции эффективным средством защиты по уголовному делу.

рушения его прав, гарантированных Конвенцией (Хагило против Кипра (Постановление от 26 марта 2019 г.¹)) и отсутствуют средства правовой защиты от подобного нарушения (Эдвардс и другие против Соединенного Королевства (Решение от 7 июня 2001 г.²)). Шестимесячный срок устанавливается с целью правовой определенности и не восстанавливается в случае пропуска его заявителем.

Что может быть проще, чем подать жалобу в течение 6 месяцев? Но данное правило нарушается большей частью заявителей в ЕСПЧ. Сложность состоит в том, с какого момента отсчитывать 6 месяцев. Дата отсчета зависит от того, в какой суд обратился гражданин или в каком суде против гражданина возбудили дело. Иными словами, в порядке какого судопроизводства рассматривается дело. Ниже приведена таблица (табл. 1), с помощью которой вы можете определить решение суда, с даты которого необходимо отсчитывать 6 месяцев на обращение в ЕСПЧ.

В первом столбце табл. 1 указано название процессуального кодекса, которым регулируется процесс, в порядке которого судом рассматривается дело. Определившись с процессом рассмотрения вашего дела, следуйте в правую ячейку соответствующей строки таблицы, где указано окончательное решение суда для целей исчерпания и отсчета 6-месячного срока. Например, если ваше дело рассматривается в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом (ГПК РФ), то датой отсчета 6-месячного срока обращения в ЕСПЧ является дата решения по кассационной жалобе, поданной в Верховный суд Российской Федерации (вторая кассация).

¹ Хагило против Кипра. Постановление от 26 марта 2019 г. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22kthesaurus%22:%5B%2260%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-191980%22%5D%7D> (дата обращения: 1.10.2017).

² Постановление по делу Эдвардс и другие против Соединенного Королевства от 7 июня 2001 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67464> (дата обращения: 1.02.2017).

Определение решения суда, с даты которого необходимо отсчитывать 6 месяцев на обращение в ЕСПЧ

Процесс	Окончательное решение для целей исчерпания и отсчета срока	Дело в ЕСПЧ	Адрес в базе данных постановлений
ГПК РФ	Решение по кассационной жалобе, поданной в Верховный суд РФ	<i>Abramyan and Others v. Russia</i> (dec.), № 38951/13 and 59611/13, §§ 76-96, 12 May 2015	URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155161 (дата обращения: 19.11.2019)
УПК РФ	Решение суда апелляционной инстанции	<i>Kashlan v. Russia</i> (dec.), № 60189/15, 19 April 2016	URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162852 (дата обращения: 19.11.2019)
КоАП РФ	Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении	<i>Smadikov v. Russia</i> (dec.), № 10810/15, 31 January 2017	URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171828 (дата обращения: 19.11.2019)
КАС РФ	Решение по кассационной жалобе, поданной в Верховный суд РФ	<i>Chigirina v. Russia</i> (dec.), № 28448/16, 13 December 2016	URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170644 (дата обращения: 19.11.2019)
АПК РФ	Решение по кассационной жалобе, поданной в Верховный суд РФ	<i>Sakhanov v. Russia</i> (dec.), № 16559/16, 18 October 2016	URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169023 (дата обращения: 19.11.2019)

Иными словам, вам необходимо пройти 4 инстанции:

1) районный (городской) суд, рассмотревший иск как суд первой инстанции;

2) областной (городской, Верховный Суд республики) суд, рассмотревший апелляционную жалобу по вашему делу;

3) президиум областного (городского, Верховного Суда республики) суда, рассмотревший первую кассационную жалобу, или судья, отказавший передавать первую кассационную жалобу на рассмотрение президиума;

4) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотревшая вторую кассационную жалобу, или судья Верховного Суда, отказавший передавать кассационную жалобу на рассмотрение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда.

В следующей ячейке правее указано название того дела в ЕСПЧ, которым установлено соответствующее правило отсчета 6-месячного срока. Еще правее – ссылка на текст данного решения в базе решений ЕСПЧ HUDOC. Данные две ячейки указаны для справки. Для руководства в судах России вам достаточно использовать первые 2 столбца таблицы.

Архимед бы сказал: «Дайте мне точку отсчета, и я вовремя подам жалобу в ЕСПЧ».

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 не-

гитивно повлияло на реализацию прав, гарантированных Конвенцией (Альмейда Гарретт и другие против Португалии (Постановление от 11 января 2000 г.¹)).

5) Сфера территориального применения Конвенции указана в ст. 1: «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разд. I настоящей Конвенции»². 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.³)).

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.⁴)).

7) Суд компетентен рассматривать жалобы на нарушения прав, гарантированных Конвенцией и протоколами к

¹ Постановление по делу Альмейда Гарретт и других против Португалии от 11 января 2000 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58417> (дата обращения: 1.02.2017).

² Постановление по делу Альмейда Гарретт и других против Португалии от 11 января 2000 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58417> (дата обращения: 1.02.2017).

³ Постановление по делу Кипр против Турции от 10 мая 2001 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144151> (дата обращения: 1.02.2017).

⁴ Постановление по делу А. против Соединенного Королевства от 23 сентября 1998 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60822> (дата обращения: 1.02.2017).

ней. В противном случае жалобы признаются неприемлемыми *ratione materiae* (Ботта против Италии (Решение от 24 февраля 1998 г.¹)).

8) Часть 2 ст. 35 Конвенции предусматривает другие условия приемлемости, которые касаются только индивидуальных жалоб:

- жалоба не должна быть анонимной;
- жалоба не должна быть по существу аналогичной другой жалобе, уже рассмотренной Судом или уже являющейся предметом другой процедуры международного разбирательства (Харкинс против Соединенного Королевства (Решение от 15 июня 2017 г.²)).

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 ч. 3 ст. 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 ст. 35 Конвенции также предусматривает право Суда признать жалобу неприемлемой в связи с злоупотреблением правом подачи жалобы, если жалоба написана в оскорбительном тоне или если заявитель намеренно скрывает существенную информацию либо фальсифицирует документы.

¹ Постановление по делу Ботта против Италии от 24 февраля 1998 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58140> (дата обращения: 1.02.2017).

² Харкинс против Соединенного Королевства. Постановление от 15 июня 2017 г. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22kphthesaurus%22:%5B%22453%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-175502%22%5D%7D> (дата обращения: 1.10.2019).

11) Согласно Протоколу 14 к Конвенции, вступившему в силу в 2010 г., в ст. 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.¹)).

Важная позиция ЕСПЧ – в Постановлении от 22 октября 2019 г. в деле «Лапшина и другие против России» (№ 65031/16). ЕСПЧ указал, что, несмотря на то что сумма штрафа (в размере 10 000 руб.) может показаться значительной, Суд не упускает из виду, что решение об уплате штрафа не было исполнено. Учитывая, что, по мнению Суда, предмет жалоб не являлся важным принципиальным вопросом, посчитав, что дело было надлежащим образом рассмотрено национальными судами и что соблюдение прав человека не требовало рассмотрения этой жалобы по существу, ЕСПЧ признал жалобы неприемлемыми. Это значит, что если заявителем не ставится вопрос о нарушении других прав человека, которые возникли в связи с вынесенным национальным судом актом, а также наложенный штраф не был и уже не может быть уплачен, то существует риск признания жалобы неприемлемой. Например, задержанные на мирных акциях, которые не заявляют о нарушении их права на свободу выражения мнений или мирных собраний. Важно, насколько разбирательство в национальных судах было справедливым.

Исходя из обязательств, предусмотренных ст. 1 Конвенции, Европейский Суд принимает постановление о на-

¹ Постановление по делу Королева против России от 1 июля 2010 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99843> (дата обращения: 1.02.2017).

личии 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.), Томов и другие против России (пилотное Постановление от 9 апреля 2019 г.))¹. Суд не вправе признавать недействительными положения внутреннего законодательства, требовать такой отмены или осуществления определенных мер органами исполнительной власти, а также 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 (ст. 1)»². 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 ст. 1 Конвенции.

¹ Томов и другие против России. Пилотное Постановление от 9 апреля 2019 г. – URL: <http://prof-sommer.ru/pilotnoe-postanovlenie-tomov-i-drugie-protiv-rossii-zhaloby-nono-1825510-6305810-1027011-7322711> (дата обращения: 19.11.2019).

² Постановление по делу Ятридис против Греции от 19 октября 2000 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58227> (дата обращения: 1.02.2017).

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 Германии¹, в котором было признано нарушение ст. 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 Италии² 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 Румынии³ 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 России⁴ ЕСПЧ не пошел на

¹ Постановление по делу Гергулу против Германии от 26 мая 2004 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61646> (дата обращения: 1.02.2017).

² 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: от 1.02.2017).

³ Постановление по делу Фаимблат против Румынии (FAIMBLAT c. ROUMANIE, requête № 23066/02) – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90527> (дата обращения: 1.02.2017).

⁴ Постановление по делу Михайлова против России от 19 ноября 2015 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158708> (дата обращения: 1.02.2017).

указание конкретных общих мер. Из 7 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»¹.

После признания Европейским Судом нарушения Конвенции государство-ответчик в соответствии с ч. 1 ст. 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»² (меры индивидуального характера);

– принять «действенные меры для предотвращения новых нарушений Конвенции, подобных нарушениям, выявленным постановлениями Суда»³ (меры общего характера).

¹ Совпадающее особое мнение судьи Паулу Пинту Де Альбукерке, к которому присоединился судья Дмитрий Дедов, п. 1 // Бюллетень ЕСПЧ. – 2016. – № 3 (165). – С. 80.

² Там же.

³ Там же.

Цель денежной компенсации заключается в возмещении ущерба лишь за те последствия нарушения, которые уже никак 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 делам «Нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и “Стратис Андриадис” против Греции»¹ и «Лоизидоу против Турции»² государства выплатили компенсацию заявителям только через 1,5 года и 5 лет соответственно после вынесения решений. 31 июля 2014 г. Европейским Судом было вынесено постановление по делу ОАО «Нефтяная компания “Юкос” против Российской Федерации»³, однако государство-ответчик выплатило заявителю справедливую компенсацию в размере 2 166 404 634 евро лишь в части компенсации гонорара представителя заявителя барристера П. Гарднера 300 000 руб. Остальное Россия 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 Феде-

¹ Постановление по делу «Нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и “Стратис Андриадис” против Греции» от 4 декабря 1994 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57913> (дата обращения: 1.02.2017).

² Постановление по делу Лоизидоу против Греции от 26 октября 2010 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101433> (дата обращения: 1.02.2017).

³ 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: 1.02.2017).

рации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 г. по делу «ОАО "Нефтяная компания "ЮКОС" против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»¹.

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 ст. 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 ст. 3 и 8 Конвенции исполнение постановления Суда требует принятия срочных мер, направленных на обеспечение возвращения заявителя в высланную его страну и/или отмену решения о высылке.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 г. 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: 1.02.2017).

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, Испании, Словакии и других странах). Вынесение постановления Европейским Судом по делам против России может быть основанием для возобновления производства по этому делу ввиду новых обстоятельств в соответствии со ст. 311 АПК РФ, ст. 392 ГПК РФ и ст. 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. № 21-П¹ 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 воз-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П (г. Санкт-Петербург) «По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней”, п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, ч. 1 и 4 ст. 11, п. 4 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». – URL: <http://base.garant.ru/71133584> (дата обращения: 1.02.2017).

возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции»¹. В последующем данная правовая позиция была закреплена в Федеральном Конституционном Законе «О внесении изменений в Федеральный Конституционный Закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» № 7-ФКЗ от 14 декабря 2015 г.².

Например, на жалобу гражданина об исполнении постановления ЕСПЧ, принятому 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 г. по его делу в его пользу... Осуществление такого пересмотра не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации»³.

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 судопроизвод-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П (г. Санкт-Петербург). – URL: <http://base.garant.ru/71133584> (дата обращения: 1.02.2017).

² Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”», № 7-ФКЗ от 14 декабря 2015 г. // Сборник законодательства РФ. – 21.12.2015. – № 51 (ч. I). – Ст. 7229.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2016 г. № 2246-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав п. “б” ч. 3 ст. 125 и ч. 3 ст. 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации». – URL: <http://sutyajnik.ru/documents/5016.pdf> (дата обращения: 1.02.2017).

ства в Испании, Португалии и Италии, а в странах Северной Европы преобразованиям подвергалось административное производство. Недавний пример из России: 15 ноября 2016 г. Конституционный Суд в постановлении № 24-П признал «положения п. “б” ч. 3 ст. 125 и ч. 3 ст. 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 ст. 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 23 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со ст. 8 Конвенции в ее интерпретации Европейским Судом»¹.

Влияние ЕСПЧ значительно. Для принятия постановления от 15 ноября 2016 г. Конституционному Суду потребовалось кардинально изменить свою правовую позицию 10-летней давности. В 2004–2005 гг. Конституционный Суд минимум трижды рассматривал аналогичные жалобы и принимал решения о конституционности положений УИК². Только после постановления Большой Палаты ЕСПЧ по делу Хорошенко А.А. против России от 30 июня 2015 г.³ уже другим заявителям удалось добиться иного вывода, пройдя

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2016 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности п. “б” ч. 3 ст. 125 и ч. 3 ст. 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).

² Определение Конституционного Суда от 21 декабря 2004 г. № 466-О по жалобе Герасимова Андрея Валентиновича; Определение Конституционного Суда от 9 июня 2005 г. № 248-О по жалобе Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны; Определение Конституционного Суда от 24 мая 2005 г. № 257-О по жалобе Хорошенко Андрея Анатольевича – URL: <http://sutyajnik.ru/documents> (дата обращения: 1.02.2017).

³ Постановление по делу Хорошенко А.А. против России от 30 июня 2015 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156006> (дата обращения: 1.02.2017).

все 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, практика ЕСПЧ публикуется в нескольких периодических изданиях, таких как 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 Греции¹ Европейский Суд отметил, что право на справедливое судебное разбирательство, гарантированное ст. 6, стало бы «иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла,

¹ Постановление по делу Хорнсби против Греции от 19 марта 1997 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58020> (дата обращения: 1.02.2017).

чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим в ущерб интересам одной из сторон»¹. По мнению Суда, исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «судебного разбирательства» в смысле ст. 6»². 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. Россия не исполняет решения ЕСПЧ в отношении принятия индивидуальных мер в части, например, проведения расследований фактов исчезновения людей, фактов пыток в полиции и др. Россия на исполнила постановления по делу Анчугов и Гладков против России (постановление от 4 июля 2013 г.)³ и по делу «ОАО «Нефтяная компания "ЮКОС"» против России» (постановление от 31 июля 2014 г.)⁴ на основании постановления Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П⁵ и постановления Конституционного Суда РФ от

¹ Постановление по делу Хорнсби против Греции от 19 марта 1997 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58020> (дата обращения: 1.02.2017).

² Там же.

³ Постановление по делу Анчугов и Гладков против России от 4 июля 2013 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260> (дата обращения: 1.02.2017).

⁴ 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: 1.02.2017).

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 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 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision230222.pdf> (дата обращения: 1.02.2017).

19 января 2017 г. № 1-П¹. В данных постановлениях Конституционный Суд РФ ссылается на постановление Конституционного Суда РФ 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 ст. 3, может быть приостановлено, и Комитет Министров может предложить ему выйти из состава Совета на условиях, предусмотренных в ст. 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»². 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»³ в значении ст. 3 Устава.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 г. 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: 1.02.2017).

² Устав Совета Европы (ETS N 001) – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901954> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Там же.

Признание юрисдикции Европейского Суда обязательного характера его постановлений, равно как и контроль Европейского Суда за исполнением государствами – участниками своих обязательства, лежат в основе всего механизма Конвенции и заключают в себе главное отличие этого договора от других международно-правовых актов.

Подробнее об исчерпании национальных средств защиты. Данный принцип является больше, чем просто критерием приемлемости. Это принцип subsidiarity, закрепленной 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. С другой стороны, 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»¹, т.е. в национальные правовые системы. Она выражена в ст. 1 Конвенции по правам человека: «Высокие Договаривающиеся Государства обеспечивают каждому находящемуся под их юрисдикцией права и свободы, определенные в разд. 1 Конвенции»².

Права, закрепленные в Конвенции, защищаются в России, в первую очередь, российскими судьями, а судьями ЕСПЧ лишь в крайнем случае. Так в идеале должна рабо-

¹ Европейская конвенция по правам человека – URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

² Там же.

татья 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, 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 законодательство»¹, – 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

¹ «Судьи должны знать все»: онлайн пресс-конференция, август 2004 г. – URL: <http://sutyajnik.ru/documents> (дата обращения: 1.02.2017).

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»¹. 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 Конвенции. Например, ст. 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)².

Венская конвенция о применении международных договоров в п. «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...»³. То есть

¹ L'Interpretation Constitutionnelle / F. Melin-Soucramanien (ed.). – Paris: Dalloz, 2005. – P. 87, 140, 245.

² 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: 1.02.2017).

³ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1986. – № 37. – Ст. 772.

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»: «...международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»¹. 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» гласит: «Российские суды обязаны применять международные договоры России»². В ст. 1 Федерального Закона «О ратификации Конвенции» говорится: «Российская Федерация в соответствии со ст. 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»³.

Конституционный Суд о применении Конвенции пошел несколько дальше, чем Конституция и законодательство, и в то же время ограничил статус Конвенции. В Постановлении

¹ Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 17.07.1995. – № 29. – Ст. 2757.

² Федеральный конституционный закон «О судебной системе» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – № 1. – Ст. 1.

³ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». – URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/12011157/12011157.htm> (дата обращения: 19.11.2019).

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»¹. В Постановлении от 5 февраля 2007 г. говорится: «...как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения 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»². 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

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 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: 1.02.2017).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений ст. 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380–383 и 387–389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19704.pdf> (дата обращения: 1.02.2017).

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.¹ и Постановлении «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» № 21 от 27 июня 2013 г.² 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 справедливое решение в

¹ Постановление Пленума Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» № 5 от 10 октября 2003 г. – URL: http://www.vsrp.ru/vscourt_detale.php?id=1177 (дата обращения: 1.02.2017).

² Постановление Пленума Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» № 21 от 27 июня 2013 г. // Российская газета. – 5.07.2013. – № 6121 (145).

национальном суде. В большинстве же случаев использование гарантий Конвенции в национальных судах делает обращение в ЕСПЧ более обоснованным и аргументированным. Важно запомнить, что качественную жалобу в ЕСПЧ нужно начинать готовить еще до подачи иска в национальные суды.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. К какой системе защиты прав человека относится Совет Европы?
2. Какой международный договор в области прав человека лежит в основе Совета Европы?
3. Имеют ли нормы Конвенции приоритет над нормами Федерального закона, Федерального конституционного закона, Конституции?
4. Что значит «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. Существует ли в Европейском Суде процедура приостановления исполнения решения национального суда после принятия жалобы к рассмотрению?
8. Если ЕСПЧ признает противоречащими Конвенции нормативный акт российского законодательства и правоприменительную практику, основанную на этом акте, а Конституционный Суд РФ признает этот же акт и ту же практику соответствующими Конституции РФ, чье решение должно, на Ваш взгляд, иметь приоритет? Должен ли такой нормативный акт быть отменен или же нет?
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?

Глава 3.2
**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Е.С. Алисиевич, Е.В. Постникова

Сегодня права человека являются важной частью основополагающих ценностей Европейского Союза (далее ЕС). Однако становление принципа уважения прав человека в праве Европейского Союза прошло долгий путь¹. Европейские Сообщества (далее Сообщества) создавались как сугубо экономические, 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. Вопрос необходимости защиты прав и свобод человека стал возникать в процессе повышения уровня интеграции в Сообществах, которая стала охватывать новые сферы сотрудничества.

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 Baustoffgroßhandlung c. Commission» Суд ЕС разъяс-

¹ См. подробнее: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / под ред. Л.М. Энтина. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. – 960 с.

нил, 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 конвенцию¹.

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 также 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»².

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 справедливости³.

¹ См., напр., решения Суда ЕС по делам: 36/75 «Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur» от 28 октября 1975 г.; C-638/16 PPU «X and X v État belge» от 8 мая 2017 г.

² Торжественная Декларация о Европейском Союзе от 19 июня 1983 г. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901771690> (дата обращения: 19.11.2019).

³ URL: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en (дата обращения: 19.11.2019).

12 апреля 1989 г. Европейский Парламент одобрил Декларацию основных прав и свобод человека¹. В 25 статьях Декларации содержался первый для Европейских Сообществ перечень прав и свобод человека, включая гражданские, политические, экономические и социальные.

9 декабря 1989 г. государства – члены Европейских Сообществ одобрили Хартию об основных социальных правах трудящихся². 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).

В 1989 г. Суд ЕС вынес очередное «этапное» решение. В связи с делом 5/88 «Hubert Wachauf с. Bundesamt 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-члены, когда они применяют нормы права ЕС. 7 февраля 1992 г. был одобрен Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор)³. В ст. F (2) Маастрихтского договора ЕС соблюдение основных прав человека отнесено к числу обязательств ЕС. Ссылка на права человека содержится также в разд. 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 ЕСПЧ). Первоначально Суд ЕС заявлял, что толкование прав и свобод человека, предлагаемое ЕСПЧ, не соответствует праву ЕС⁴. В некоторых случаях Суд ЕС при-

¹ Декларация Европейского Парламента по основным правам и свободам // Хартия Европейского союза по правам человека. – 1989. – № 32. – С. 120. – Р. 51.

² Декларация основных прав и свобод. – URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/prav_chel/hart_soob.htm (дата обращения: 19.11.2019).

³ Договор о Европейском Союзе, 7 февраля 1992 г., Маастрихт // Official Journal. – 1992. – № 2. – С. 191.

⁴ См., напр., Решение Суда ЕС по делам 44/79 Liselotte Hauer с. Land Rheinland-Pfalz/Hauer. – 13.12.1979.

держивался позиции, отличной от позиции ЕСПЧ¹. Однако со временем ссылки на постановления ЕСПЧ вошли в практику Суда ЕС, хотя и сопровождались ссылкой на особый характер правового порядка ЕС. Со своей стороны, ЕСПЧ также учитывал особенности правовой системы ЕС².

По-настоящему важные положения о правах человека появились в праве Европейских Сообществ и ЕС с принятием новой редакции Договора о ЕС 2 октября 1997 г. (Амстердамский договор)³. 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. В Амстердамском договоре 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.⁴ 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 – членов ЕС, подготовка рекомендаций

¹ См., напр., Решение Суда ЕС по делу 374/87 «Orkem v Commission of the European Communities» от 18 октября 1989 г. и Постановление ЕСПЧ по делу «Funke v. France» от 25 февраля 1993 г.

² См., напр., Постановление ЕСПЧ по делу «Pafitis and Others v. Greece» от 26 февраля 1998 г. и постановление ЕСПЧ по делу «Matthews v. the United Kingdom» от 18 февраля 1999 г.

³ Договор о ЕС в редакции Амстердамского договора, 2 октября 1997 г. // Official Journal. – 1997, 10 November. – P. 340.

⁴ Договор о ЕС в ред. Ницкого договора, 11 декабря 2000 г. // Official Journal. – 2002, 24 December. – P. 325.

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)¹. 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: «Достоинство»², «Свободы»³, «Равенство»⁴, «Солидарность»⁵, «Гражданство»⁶ и «Правосудие»⁷. Согласно Хартии, некоторые права (избирательные права и дипломатическая защита) закреплены только за гражданами ЕС.

¹ Хартия ЕС об основных правах человека. 7 декабря 2000 г., Ницца // Official Journal. – 2007, 14 December. – P. 303.

² См., напр.: Регламент № 2019/125 Европейского Парламента и Совета от 16 января 2019 г. в отношении торговли определенными товарами, которые могут быть использованы для смертной казни, пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания // OJ. – 31.1.2019. – № 30. – P. 1–57.

³ См., напр.: Регламент Европейского Парламента и Совета № 439/2010 от 19 мая 2010 г., учреждающий Европейский офис поддержки по вопросам предоставления убежища // OJ. – 29.5.2010. – № 132. – P. 11–28.

⁴ См., напр.: Директива Совета № 2000/43 от 29 июня 2000 г. о реализации принципа равного обращения с людьми независимо от расового или этнического происхождения // OJ. – 19.7.2000. – № 180. – P. 22–26.

⁵ См., напр.: Регламент Европейского Парламента и Совета № 2018/302 от 28 февраля 2018 г. о неоправданной геоблокировке и иных формах дискриминации, основанной на гражданстве потребителя, месте его постоянного жительства или учреждения в рамках внутреннего рынка и изменяющий Регламенты № 2006/2004 и 2017/2394 и Директиву № 2009/22 // OJ – 2.3.2018. – № 601. – P. 1–15.

⁶ См., напр.: Регламент Совета № 390/2014 от 14 апреля 2014 г., учреждающий Программу «Европа для граждан» на период 2014–2020 гг. // OJ. – 17.4.2014. – 115. – P. 3–13.

⁷ См., напр.: Регламент Совета № 390/2014 от 14 апреля 2014 г., учреждающий Программу «Европа для граждан» на период 2014–2020 гг. // OJ. – 17.4.2014. – 115. – P. 3–13.

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 конвенции¹.

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 и 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.

Статья 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.

Статья 13 Хартии гарантирует свободу искусства и науки, что соответствует ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Статья 3 Хартии содержит новаторское положение о запрете клонирования человеческого существа и запрете

¹ Разъяснения Президиума Конвента, 4473/1/00, Rev. I. – Bruxelles, 19.10.2000. – P. 48.

использовать человеческое тело или его части для извлечения прибыли. Отдельные статьи Хартии посвящены правам ребенка (ст. 24 Хартия), пожилых людей (ст. 25 Хартия) и других категорий населения.

Первоначально Хартия не имела юридически обязательной силы и фактически была декларацией, хотя Комиссия заявила, что будет в своей деятельности следовать положениям Хартии. А принятый 12 декабря 2007 г. Лиссабонский договор¹ внес изменения в Договор о ЕС², согласно которым Хартия имеет юридическую силу, равную силе учредительных договоров ЕС (ст. 6 (1))³. Комиссия публикует ежегодные отчеты по применению Хартии, из которых следует, что Суд ЕС в своей практике все чаще стал на нее ссылаться⁴.

Лиссабонский договор включил в учредительные договоры еще ряд важных положений, посвященных правам человека. В ст. 2 Договора о ЕС к числу ценностей ЕС отнесены уважение человеческого достоинства; свобода, демократия и равенство; верховенство права и уважение прав чело-

¹ Лиссабонский договор, вносящий изменения в Договор о ЕС и Договор об учреждении Европейского Сообщества, 13 декабря 2007 г., Лиссабон // Official Journal. – 2007, 17 December. – С. 306.

² Лиссабонский договор переименовал Договор об учреждении Европейского Сообщества в Договор о функционировании Европейского Союза (ДФЕС) и сделал ее приложением Хартию.

³ См. подробнее: *Мюллер-Графф П.-К.* Лиссабонский договор в системе первичного права Европейского Союза / пер. с нем. Ю.М. Юмашева // Право: журнал Высшей школы экономики. – 2008. – № 1. – С. 1–264.

⁴ См., напр., Решения Суда ЕС по делам: C-476/17 «Pelham GmbH and Others v Ralf Hütter and Florian Schneider-Esleben» 2019 г. (ст. 13 Хартии «Свобода искусства и науки»), C-516/17 «Spiegel Online GmbH v Volker Beck» 2019 г. (ст. 11 Хартии «Свобода выражения мнений и свобода информации»), C-723/17 «Lies Craeynest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Brussels Instituut voor Milieubeheer» 2019 г. и C-619/18 «European Commission v Republic of Poland» 2019 г. (ст. 47 Хартии «Право на эффективное обжалование и на доступ к беспристрастному суду»), C-509/18 «Minister for Justice and Equality v PF» 2019 г. (ст. 6 Хартии «Право на свободу и личную неприкосновенность»).

века, в том числе прав меньшинств. В ст. 7 была закреплена возможность привлечения к ответственности государств – членов ЕС за нарушение этих ценностей. Значимой является и ст. 3 Договора о ЕС, согласно которой ЕС, в том числе, предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, содействует защите своих граждан, борется с дискриминацией, содействует равенству женщин и мужчин, охране прав ребенка. Согласно ст. 6 (3) Договора о ЕС, правам человека придается качество общих принципов права ЕС. Кроме того, по ст. 6 (2) Договора о ЕС Европейский Союз присоединяется к Европейской конвенции.

Договор о функционировании ЕС (ДФЕС)¹ тоже содержит целый перечень исключительно важных положений в сфере защиты прав человека. Например, ст. 8 гарантирует принцип равенства, в частности, мужчин и женщин. Статьи 10, 15, 16, положения ч. 2 «Недискриминация и гражданство Союза», ч. 3 «Внутренняя политика и деятельность Союза» закрепляют ряд основных прав (например, право на защиту персональных данных, свобода передвижения работников, принцип равенства женщин и мужчин в вопросах оплаты труда, право на доступ к документам и др.). Кроме того, ДФЕС предусматривает гарантии защиты прав человека от действий институтов и органов ЕС (например, иски в Суд ЕС, жалобы Омбудсмену).

Итак, сегодня право прав человека ЕС располагает своей системой источников: Договор о ЕС, ДФЕС, Хартия и соответствующие акты вторичного права. Роль Суда ЕС в решении проблемы защиты прав человека является значительной и заслуживает высокой оценки.

Правовое регулирование защиты прав человека в ЕС имеет свои особенности в силу интеграционного характера

¹ После внесения изменений Лиссабонским договором в Договор об учреждении Европейского Сообщества.

данного объединения и осуществляется как на уровне государств-членов, так и на уровне ЕС в целом, что, в свою очередь, порождает вопрос о соотношении данных правовых систем¹. При этом, естественно, на обоих уровнях учитываются обязательства государств-членов, вытекающие из общепризнанных норм международного права и международных договоров помимо учредительных актов ЕС. Особая правовая природа ЕС позволяет также говорить о наднациональном регулировании защиты прав человека, осуществляемом его институтами.

Если гражданин ЕС считает, что его права нарушены, он может обратиться к властям государства – члена ЕС (соответствующим органам в правительстве, национальным судам или специальному органу по защите прав человека) или при определенных условиях на уровень ЕС. Когда Хартия не применяется, основные права гарантируются на национальном уровне в соответствии с национальными конституционными системами. ЕСПЧ, не являясь институтом ЕС, предоставляет дополнительный уровень защиты в случаях нарушения прав, закрепленных в ЕКПЧ.

Положения Хартии адресованы государствам – членам ЕС только в том случае, когда они применяют право ЕС, а также всем институтам и органам ЕС с учетом принципа субсидиарности. Если органы государств-членов нарушают положения Хартии при применении права ЕС (применении регламентов, решений или имплементации директив), то национальные суды под руководством Суда ЕС вправе обеспечить соблюдение Хартии. Если гражданин ЕС посчитает, что государство-член нарушает Хартию, то он может обратиться к Комиссии ЕС, которая вправе начать разбирательство в отношении этого факта и обратиться в Суд ЕС.

¹ См. подробнее: *Мещерякова О.М.* Основные принципы защиты прав человека в праве Европейского Союза // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 12. – С. 85–89.

Когда физические и юридические лица посчитают, что какой-либо акт института ЕС, непосредственно их затрагиваемый, нарушает их основные права, то они могут обратиться в Суд ЕС, который вправе проверить его правомерность и при определенных условиях его отменить. Но физическое лицо не может обратиться в Суд ЕС с иском против другого физического или юридического лица или против государства – члена ЕС. А Комиссия обеспечивает соответствие проекта законодательного акта Хартии.

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 Регламентом Совета ЕС № 168/2007 от 15 февраля 2007 г. и заменило ранее существовавший Европейский центр мониторинга проявлений расизма и ксенофобии¹. Агентство представляет собой экспертный орган, который консультирует органы, институты и агентства ЕС, а также 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, но не занимается рассмотрением жалоб на нарушение прав человека. Агентство публикует ежегодный доклад о своей работе.

Агентство состоит из Руководящего органа, который определяет приоритетные направления в его работе, утверждает бюджет и осуществляет общий мониторинг его деятельности, а также Исполнительного органа, который готовит проекты решений Руководящего органа и консультирует директора. Директор отвечает за выполнение задач, воз-

¹ Регламент Совета ЕС № 168/2007 от 15 февраля 2007 г. об учреждении Агентства ЕС по основным правам человека // ОJ. – 22.2.2007. – № 53. – P. 1–14.

ложенных на Агентство, а также подбор персонала. В рамках Агентства действует Научный комитет, который состоит из 11 независимых экспертов, обеспечивающих качество научной работы Агентства. В Агентстве созданы 4 Департамента: свободы и правосудия; равенства и прав граждан; продвижения основных прав человека; по вопросам корпоративного обслуживания.

Деятельность Агентства осуществляется в соответствии с Программным документом, предусматривающим как многолетнюю программу, так и рабочую программу на один год¹. Программный документ основан на 5-летнем Многолетнем рамочном документе, принимаемым Советом ЕС после консультации с Европейским Парламентом, а также 5-летним Стратегическим планом, принимаемым Руководящим органом Агентства. Многолетняя программа состоит из различных стратегических сфер работы Агентства, в которых описываются необходимые действия для достижения целей Агентства.

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 размещен электронный информационный ресурс о Хартии «Charterpedia», а также база данных по решениям Суда ЕС и национальных судов государств – членов ЕС, касающихся прав человека². Агентство сотрудничает с ООН, Организацией по безопасности и сотрудничеству

¹ Решение Совета № 2017/2269 от 7 декабря 2017 г., утверждающий Многолетний рамочный документ для Европейского агентства по основным правам человека на 2018–2022 гг. // ОJ. – 9.12.2017. – № 326. – P. 1–4.

² 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.: Юрайт, 2017. – С. 108–113.

в Европе (ОБСЕ), Советом Европы и другими международными организациями. Это сотрудничество заключается в консультациях экспертов, конференциях и семинарах, а также обмене данными и информацией.

18 декабря 2000 г. на основании Регламента Европейского Парламента и Совета № 45/2001 была учреждена должность *Европейского инспектора по защите данных* (далее – Инспектор)¹. Данный Регламент был отменен Регламентом Европейского Парламента и Совета № 2018/1725, который также учреждает и регулирует деятельность Инспектора². Инспектор и его помощник избираются Европейским Парламентом и Советом ЕС сроком на 5 лет. Основная задача Инспектора – обеспечение того, чтобы основные права и свободы физических лиц, в частности, их право на защиту персональных данных, соблюдались институтами и органами Союза. Инспектор работает по следующим основным направлениям:

– 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 работе с их персональными данными со стороны органов и институтов ЕС, в том числе по собственной инициативе.

¹ См.: Регламент (ЕС) Европейского Парламента и Совета № 45/2001 от 18 декабря 2000 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных органами и институтами Сообщества и о свободном движении таких данных // OJ. – 12.01.2001. – № 8. – С. 1.

² Регламент Европейского Парламента и Совета № 2018/1725 от 23 октября 2018 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных институтами, органами, учреждениями и агентствами Союза и о свободном движении таких данных и отменяющий положения Регламента № 45/2001 и Решения № 1247/2002 // OJ. – 21.11.2018. – № 295. – P. 39–98.

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 сочтет 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 по дополнению или изменению законодательства ЕС, а также документов рекомендательного характера, касающихся защиты персональных данных в ЕС;

– сотрудничество с другими органами ЕС, которые занимаются вопросами защиты данных для обеспечения последовательной и согласованной защиты персональных данных. Ежегодно проводятся 2 конференции по защите персональных данных.

Инспектор, помимо иных обязанностей, предусмотренных Регламентом, участвует совместно с представителями властей государств-членов по защите персональных данных в деятельности Европейского органа по защите данных (далее – Орган). Европейский орган по защите данных был учрежден принятым в 2016 г. Регламентом Европейского Парламента и Совета № 2016/679 о защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном перемещении таких данных (Общий регламент по защите персональных

данных)¹. Он является независимым европейским органом, который способствует последовательному применению положений защиты данных, закрепленных в Регламенте, на всей территории ЕС и содействует сотрудничеству между органами ЕС по защите данных. В деятельности Органа может участвовать без права голоса Европейская Комиссия и Контролирующий орган ЕАСТ. Орган ежегодно составляет и публикует отчет по защите прав физических лиц при обработке данных в ЕС, а также в соответствующих случаях в третьих странах и международных организациях.

Регламент № 2016/679 защищает основные права и свободы физических лиц независимо от их гражданства и места проживания и в особенности право на защиту персональных данных. Регламент содержит нормы, направленные на защиту прав физических лиц при обработке их персональных данных, а также нормы, связанные со свободным перемещением таких данных.

В Регламенте закреплены принципы обработки персональных данных.

Данные личного характера должны:

1) обрабатываться законно, добросовестно и прозрачно для соответствующего физического лица (законность, добросовестность, прозрачность);

2) собираться для четко определенных законных целей и в дальнейшем не обрабатываться таким образом, который был бы не совместим с первоначальными целями (ограничение целей);

3) быть адекватными, соответствующими и ограниченными, исходя из целей, для которых они обрабатываются (минимизация данных);

4) быть точными и актуальными (точность);

¹ Регламент Европейского Парламента и Совета от 27 апреля 2016 г. № 2016/679 о защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном перемещении таких данных и отменяющий Директиву 95/46 // ОJ. – 4.5.2016. – № 119. – P. 1–88.

5) сохраняться в той форме, которая позволит идентифицировать соответствующее лицо в течение времени, необходимого для достижения целей их обработки (ограничение хранения);

6) обрабатываться способом, гарантирующим надлежащую безопасность персональных данных (неприкосновенность и конфиденциальность).

Что касается прав физических лиц, то Регламент, в том числе, имеет целью обеспечить упрощенный доступ к своим персональным данным, в частности, возможность следить за тем, как они используются – ст. 15 Регламента; право на передачу данных (например, при реализации свободы предоставления услуг); детализацию права на уничтожение персональных данных (например, когда в подобных данных больше нет необходимости, исходя из тех целей, для достижения которых они были получены; или как только лицо пожелает это при отсутствии иных правовых оснований для их хранения; или данные были обработаны с нарушением соответствующих правовых норм) – ст. 17 Регламента; право быть проинформированным в кратчайшие сроки о несанкционированном доступе к персональным данным – ст. 34 Регламента.

К числу органов по защите данных относится и назначенный Европейской Комиссией *Сотрудник по защите данных (Data Protection Officer)*, который ответственен за мониторинг и применение норм по защите данных Европейской Комиссией¹.

В 2016 г. была также принята Директива Европейского Парламента и Совета № 2016/680 о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных компетентными властями в целях предотвращения, расследования, задержания или судебного преследования в связи с совершением уголовных правонарушений или исполнения уго-

¹ В соответствии с Регламентом № 2018/1725 каждый институт или орган ЕС должен назначить сотрудника по защите данных.

ловного наказания, а также в отношении свободного перемещения подобных данных¹.

Директива должна обеспечивать достаточно высокий уровень защиты персональных данных подозреваемых; лиц, признанных виновными; известных или предполагаемых жертв преступлений; свидетелей, а также упростить обмен информацией и иное сотрудничество между полицейскими и судебными властями разных государств – членов ЕС. Последнее, в частности, должно способствовать повышению эффективности борьбы с преступностью, включая борьбу с терроризмом. В соответствии с положениями Директивы любая обработка данных органами правопорядка должна соответствовать в том числе принципам законности, необходимости, пропорциональности, а также предусматривать гарантии для физических лиц. Принципы обработки данных, закрепленные в Директиве (ст. 4), идентичны принципам, перечисленным в Регламенте.

Суд ЕС подчеркивает в своих решениях необходимость защиты основных прав человека, а также соблюдение их баланса в эпоху цифровых технологий. Суд ЕС в своей практике неоднократно напоминал институтам ЕС и государствам-членам об их обязанности соблюдать положения Хартии ЕС об основных правах в отношении права на защиту персональных данных².

¹ Директива Европейского Парламента и Совета от 27 апреля 2016 г. № 2016/680 о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных компетентными властями в целях предотвращения, расследования, задержания или судебного преследования в связи с совершением уголовных правонарушений или исполнения уголовного наказания, а также в отношении свободного перемещения подобных данных и отменяющая Рамочное Решение Совета № 2008/977/JHA // OJ. – 4.05.2016. – № 119. – P. 89–131.

² См.: Решения Суда ЕС по делам: C-293/12 и C-594/12 «Digital Rights Ireland and Kärntner Landesregierung» 2014 г.; C-131/12 «Google Spain and Google» 2014 г., C-212/13 «Ryneš» 2015 г., C-288/12 «Commission v Hungary» 2014 г., C-362/14 «Max Schrems» 2015 г., C-230/14 «Weltimmo» 2015 г., C-446/12 «W. P. Willems v Burgemeester van Nuth» 2015 г., C-201/14 «Bara and Others» 2015 г., C-419/14 «WebMindLicenses» 2015 г., C-203/15 «Tele2 Sverige AB» и C-698/15 «Tom Watson» 2016 г.

Европейский Парламент в своей деятельности стремится обеспечивать уважение основных прав человека во всем ЕС. В Европейском Парламенте функционирует *Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам*. Учитывая результаты работы этого Комитета, депутаты Парламента обсуждают и принимают на пленарных заседаниях резолюции по ситуации с основными правами человека в ЕС и по конкретным вопросам, касающимся защиты этих прав в государствах – членах ЕС¹. Комитет ежегодно составляет доклад, принимаемый в качестве резолюции. Данный доклад представляет собой масштабный анализ и экспертную оценку ситуации соблюдением прав человека и основных ценностей ЕС в государствах-членах. А в рамках Комитета по иностранным делам был учрежден *Подкомитет по правам человека*². Совместно с Советом ЕС Европейский Парламент принимает законодательные акты с целью повышения защиты основных прав человека.

В рамках Совета ЕС были созданы, в том числе, *Рабочая группа по вопросам политического убежища*, деятельность которой связана с Общей европейской системой убежища³; *Группа высокого уровня по вопросам убежища и миграции*, которая является центральным форумом для стратегических дискуссий и инициатив в рамках Глобального подхода к миграции и мобильности (GAMM)⁴; *Рабочая группа по правам человека*, которая занимается правоза-

¹ См. сайт Комитета по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/home.html> (дата обращения: 19.11.2019).

² См. сайт Подкомитета по правам человека. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/home.html#> (дата обращения: 19.11.2019).

³ См.: Migration and Home Affairs. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en (дата обращения: 19.11.2019).

⁴ См.: European Council of the European Union. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/high-level-working-group-asylum-migration> (дата обращения: 19.11.2019).

щитными аспектами внешних отношений ЕС и поддерживает процесс принятия решений Советом в этой области. Ее основная задача – помочь определить стратегические приоритеты ЕС. Она также координирует позиции государств – членов ЕС по тематическим и географическим вопросам на межправительственных площадках по правам человека, включая такие, как Генеральная Ассамблея ООН (Третий комитет) и Совет по правам человека ООН¹.

Право ЕС было и остается по большей части экономическим, его основу изначально составляло создание общего (ныне внутреннего²) рынка на основе Таможенного союза³. Идея внутреннего рынка была достаточно четко сформулирована Судом ЕС в Решении 1982 г. по делу 15/81 «*Gaston Schul*» как устранение всех препятствий торговле между государствами-членами с целью слияния национальных рынков в единый рынок, условия которого должны быть максимально приближены к условиям подлинного внутреннего рынка.

Проблема соотношения принципа уважения прав и основных свобод человека, с одной стороны, и экономических свобод внутреннего рынка ЕС, с другой, является актуальной и неоднозначной. Основные права и свободы человека, несомненно, влияют на реализацию механизма внутреннего рынка ЕС.

Первый аспект этого влияния заключается в том, что соблюдение прав человека способствует повышению эффективности функционирования внутреннего рынка, т.е.

¹ См.: European Council of the European Union. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights> (дата обращения: 19.11.2019).

² Определение внутреннего рынка дается в ст. 26 (1) ДФЕС: «Внутренний рынок охватывает пространство без внутренних границ, в котором, согласно положениям Договоров, обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов».

³ См.: Юмашев Ю.М. Правовое регулирование европейского внутреннего рынка // Московский журнал международного права. – 2013. – № 3. – С. 154–176.

фактически выступает средством достижения данной цели. Например, принцип недискриминации, закрепленный в ст. 21 Хартии, ст. 2 Договора о ЕС, ст. 10 и 18 ДФЕС, является ключевым, краеугольным принципом-инструментом механизма внутреннего рынка ЕС¹. Также принцип защиты прав потребителей и право на защиту данных личного характера, гарантированные в ст. 38 и 8 Хартии, соответственно, являются исключительно важными для повышения эффективности функционирования экономических свобод ЕС. В преамбуле Общего регламента по защите персональных данных, в частности, отмечается, что он направлен на усиление и сближение экономик государств – членов ЕС в рамках внутреннего рынка. Регламент направлен на усиление защиты основных прав граждан в эру цифровых технологий, а также облегчение ведения предпринимательской деятельности посредством упрощения применяемых к компаниям правовых норм в рамках единого цифрового рынка². Помимо запрета дискриминации, равенства мужчин и женщин, уважение частной и семейной жизни, свободы профессиональной деятельности и права на труд, например, свобода

¹ См., напр.: Директива № 2000/78 от 27 ноября 2000 г. об общих рамках равного отношения в сфере труда // ОJ. – 2.12.2000. – № 303. – P. 16–22; Директива № 2004/113 от 13 декабря 2004 г. о применении принципа равного отношения к мужчинам и женщинам в том, что касается доступа к товарам и услугам, а также поставки товаров и услуг // ОJ. – 21.12.2004. – № 373. – P. 37–43; Директива № 2006/123 от 12 декабря 2006 г. об услугах на внутреннем рынке // ОJ. – 27.12.2006. – № 376. – P. 36–68; Директива № 2014/54 от 30 апреля 2014 г. о мерах, упрощающих реализацию прав работников в контексте свободы движения работников // ОJ. – 30.4.2014. – № 128. – P. 8–14.

² См.: Регламент Европейского Парламента и Совета № 524/2013 от 21 мая 2013 г. об онлайн разрешении споров с участием потребителей // ОJ. – 18.6.2013. – № 165. – P. 1–12; Директива Европейского Парламента и Совета № 2009/72/ЕС от 13 июля 2009 г., касающаяся общих правил для внутреннего рынка электричества // ОJ. – 14.8.2009. – № 211. – P. 55–93.

движения работников очень тесно связана со многими иными правами человека, например, охраной здоровья (ст. 35 Хартии, ст. 168 ДФЕС) и правом на образование (ст. 14 Хартии).

Второй аспект имеет место, когда защита прав человека является основанием для ограничения экономических свобод внутреннего рынка, которые могут рассматриваться как обоснованные и соответствующие праву ЕС, так и противоречащие ему. Существенным является тот факт, что практика Суда ЕС по данному вопросу не является устоявшейся и последовательной. Такие основания закреплены в ДФЕС и были разработаны также в практике Суда ЕС¹. Например, охрана здоровья и жизни людей выступает основанием правомерного ограничения государствами-членами свободы движения товаров (ст. 36 ДФЕС), а общественное здравоохранение – свободы движения работников (ст. 45 ДФЕС), свободы учреждения (ст. 51 ДФЕС) и свободы предоставления услуг (ст. 51 ДФЕС). Согласно ст. 36 ДФЕС, ограничения свободы движения товаров могут быть также оправданы по соображениям защиты промышленной и коммерческой собственности. Судом ЕС по делу 120/78 «*Cassis de Dijon*» 1979 г. был разработан критерий «императивные требования общего интереса», который позволяет ограничивать свободы внутреннего рынка, учитывая – при определенных условиях – особенности законодательств государств-членов. В качестве императивных требований общего интереса могут выступать, например, охрана общественного здоровья, защита интеллектуальной собственности, защита прав потребителей, защита прав работников, защита многообразия средств массовой информации, защита свободы выражения мнения и свободы мирных собраний, защита прав ребенка, уважение права на человеческое достоинство.

¹ См. подробнее: Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского Союза: монография. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2015.

В отношении позиции Суда ЕС по вопросу соотношения прав человека и свобод внутреннего рынка показательно, в особенности, Решение по делу C-112/00 «Schmid-berger» 2003 г. Суд ЕС призвал национальные суды находить справедливый баланс между экономическими свободами внутреннего рынка и правами человека, учитывая в совокупности все обстоятельства каждого конкретного дела¹.

В Европейском Союзе существуют два основных направления политики и действий в области прав человека. Одним из них является защита основных прав человека для граждан ЕС, другим – продвижение прав человека во всем мире.

В рамках политического диалога ЕС проводит консультации и реализует многочисленные программы сотрудничества в области прав человека более чем с 40 странами, не входящими в состав ЕС, включая Россию (с 2005 г.), Китай и Африканский Союз. Решение о начале диалога принимается Советом ЕС, в котором Рабочая группа по правам человека играет ключевую роль.

В 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 10 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.

¹ См. подробнее: *Исполинов А.С.* Поиск баланса между свободами внутреннего рынка и правами человека в судебной практике ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 6. – С. 38–50; *Постникова Е.В.* Влияние основных прав человека на реализацию свобод внутреннего рынка Европейского Союза // Право: журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 167–183.

С 2014 г. в ЕС действовал *Европейский инструмент в области демократии и прав человека*¹. 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 были отнесены развитие сотрудничества между гражданским обществом и государством; особое внимание к уязвимым группам (национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, женщинам, ЛГБТИ и коренным народам) и соблюдение экономических и социальных прав человека.

ЕС уделяет 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.

ЕС основан на твердой приверженности делу поощрения и защиты прав человека, демократии и верховенства права во всем мире. Права человека лежат в основе отношений ЕС с другими странами и регионами.

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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какой вклад внес Суд ЕС в становление принципа уважения прав человека в праве ЕС?

2. Какие положения о правах человека содержат учредительные договоры ЕС?

¹ Регламент Европейского Парламента и Совета № 235/2014 от 11 марта 2014 г., учреждающий инструмент финансирования демократии и защиты прав человека во всем мире // OJ, L77/85. – 2014. – P. 1–17.

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?

Глава 3.3

МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

О.Н. Богатырева, И.Д. Ягофарова

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 и 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 подвергалась сомнению учеными и политиками, но, тем не менее, государствам региона удалось создать и обеспечить функционирование системы благодаря достигнутым 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»¹, 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 регионе². Указанные конференции явились предпосылками для образования в 1948 г. Органи-

¹ См.: *Миронов Н.М.* Межамериканская система защиты прав человека: генезис и основные институты // *Международное публичное и частное право.* – 2009. – № 5. – С. 15–20. – URL: <http://www.centerbereg.ru/o3468.html> (дата обращения: 19.11.2019).

² 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> (дата обращения: 12.09.2019).

защиты межамериканских государств (далее – ОАГ) и принятия международно-правовых актов, подтверждающих совместные намерения государств-членов развивать и укреплять МАСЗПЧ.

Защита прав человека в рамках ОАГ, в которую входят 34 американских государства¹, 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 (далее – Комиссия), которой поручались вопросы содействия соблюдению прав человека, провозглашенных в Американской декларации о правах и обязанностях человека (далее – Декларация). Декларация была принята в апреле 1948 г. как не имеющее обязательной силы решение Конференции ОАГ. Она 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, неприкосновен-

¹ Венесуэла официально вышла из ОАГ 27 апреля 2019 г.

ность жилища, право на получение начального образования, социальную защищенность¹.

В Декларации перечислены следующие основные обязанности индивида: помогать, поддерживать, обучать и защищать 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 государств². Конвенция не применяется к

¹ 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> (дата обращения: 19.11.2019).

² Конвенцию ратифицировали следующие государства Западного полушария: Аргентина, Барбадос, Боливия, Бразилия, Гаити, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская республика, Колумбия, Республика Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор, Ямайка. Тринидад и Тобаго в 1998 г., а Венесуэла в 2012 г. денонсировали указанную Конвенцию.

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 с принципом субсидиарности, подкрепляющей или дополняющей защиту, предусмотренную внутренним правом американских государств¹.

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.² Но при этом документ обладает и некоторыми отличительными чертами. 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, и дают подробное толкование понятия «принудительный или обязательный труд».

¹ 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 (дата обращения: 19.11.2019).

² См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. – М., 2011. – С. 177.

Конвенция предусматривает 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 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 действий 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, социальное обеспечение, здоровье, здоровую окружающую среду, питание, образование, блага культуры, 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»¹. Государства-участники соглашаются 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 об-

¹ Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод об отмене смертной казни 1990 г. – URL: <http://base.garant.ru/2540804> (дата обращения: 19.11.2019).

стоятельств, которые нарушили общественный порядок»¹. Это определение было одобрено Генеральной ассамблеей ОАГ, которая призвала все государства способствовать имплементации положений, принятых в Картахенской декларации.

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 исключительные 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»², а также сотрудничать друг с другом в предотвращении, наказании и устранении этого правонарушения.

В 1994 г. была принята Межамериканская конвенция по предотвращению, пресечению насилия в отношении женщин и наказания за него, известная также как Конвенция Белен-ду-Пара. Сегодня Конвенция насчитывает максимальное число участников (ее не подписали лишь США и Канада). Документ признал права женщин правами человека и установил обязанность государства по защите этих прав: «государство может нести ответственность за действия частных лиц, если оно не предприняло должным образом соответствующих мер по... расследованию актов насилия и наказанию за них, а также не выплатило компенсации жертвам»³. Конвенция пре-

¹ Межамериканская система защиты прав человека // Региональные системы защиты прав человека: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Х. Абашидзе. – М., 2017. – С. 190–191.

² Межамериканская Конвенция о насильственных исчезновениях людей 1994 г. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv1990.shtml (дата обращения: 19.11.2019).

³ Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Convention of Belém do Pará), 1994. – URL: <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/BelemDoPara-ENGLISH.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

доставила также государствам право обращаться в Межамериканский суд по правам человека за консультативными заключениями относительно толкования положений Конвенции. Кроме того, был создан механизм индивидуальных жалоб для того, чтобы любое лицо, группа лиц или НПО могли предоставить МКПЧ жалобы о нарушении Конвенции государством-участником обязательств по предотвращению, наказанию и искоренению насилия в отношении женщин.

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 Американскую Декларацию прав коренных народов (1997 г.), Декларацию принципов о свободе выражения мнения (2000 г.), Межамериканскую демократическую Хартию (2001 г.), Межамериканскую Конвенцию по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией и смежных форм нетерпимости (2013 г.), Межамериканскую Конвенцию против всех форм дискриминации и нетерпимости (2013 г.) и Межамериканскую Конвенцию о защите прав человека пожилых людей (2015 г.).

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 (далее – Комиссия) и Межамериканский Суд (далее – Суд) по правам человека.

В 1959 г. 5-е Консультативное совещание министров иностранных дел государств – членов ОАГ, состоявшееся в г. Сантьяго (Чили), решило придать МСЗПЧ недостающей жесткости, создав Межамериканскую комиссию по правам человека. В 1960 г. Постоянный совет ОАГ утвердил первый Статут Комиссии¹, в котором содержатся ее цели, состав, структура, функции и полномочия.

¹ Вторая редакция Статута была принята в 1979 г.

Комиссию возглавляют 7 комиссаров, являющихся гражданами разных стран – участниц ОАГ. Комиссары назначаются на свои посты Генеральной Ассамблеей ОАГ сроком на 4 года с возможностью переизбрания на второй срок. Комиссар не может пребывать в должности более 8 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 происхождения¹.

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 запросу докладов государств о мерах в области прав человека; предоставление ежегодных докладов Генеральной Ассамблее ОАГ; проведение наблюдений в государствах с согласия или по приглашению правительств.

¹ 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.

В отношении государств – участников Конвенции Комиссия имеет следующие полномочия: рассмотрение межгосударственных¹ 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 может 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 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 установить нарушение прав, гарантируемых Конвенцией. Предмет петиции не должен находиться на рассмотрении другого международного форума урегулирования. Кроме того, Комиссия не рассматривает жалобы, если решения

¹ 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.

по схожим делам уже были вынесены. Эти условия, кроме отсутствия анонимности, могут не соблюдаться, если, согласно ст. 46 АКПЧ, «национальное законодательство соответствующего государства не предоставляет должной возможности для судебной защиты права или прав, которые, согласно заявлению, были нарушены; стороне, заявившей о нарушении ее прав, было отказано в доступе к средствам судебной защиты в национальных судебных органах или ей препятствовали в их полном использовании; или при неоправданной задержке в принятии решения при обращении к вышеназванным средствам»¹.

В Консультативном заключении № 11 (1990) Суд назвал еще два условия приемлемости жалобы, если не было исчерпания внутренних средств правовой защиты: нехватка денежных средств или общее чувство страха в правовом обществе².

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 4 языка: английский, испанский, португальский и французский.

¹ American Convention on Human Rights «Pact of San Jose». – URL: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (дата обращения: 19.11.2019).

² I/A Court H.R., Exceptions to the Exhaustion of Domestic Remedies (Arts. 46(1), 46(2)(a) and 46(2)(b) American Convention on Human Rights). Advisory Opinion OC-11/90 of August 10, 1990. Series A № 11 // Inter-American Court of Human Rights. – 1990. – № 11. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_ing.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

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. Количество петиций, получаемых МАКПЧ, каждый год возрастает в среднем на 5–10%. Так, например, в 2017 г. МАКПЧ получила 2494 петиции, наибольшее число обращений пришлось на Мексику (819) и Колумбию (536). Из общего числа петиций только 473 соответствовали критериям приемлемости. В суд было передано 17 дел, 5 из которых было против Гватемалы и 4 – против Перу¹. За все время работы Комиссии наибольшее количество петиций поступило в 2013 г. – 2061, из которых только 123 (17%) были одобрены.

МАКПЧ не является судебным органом и помогает сторонам восстановить нарушенные права и прийти к мирному урегулированию ситуации. В некоторых случаях, когда ситуация с нарушением прав человека является очень серьезной или носит неотложный характер, МАКПЧ с согласия государства проводит собственное расследование на его территории. Комиссия предоставляет государствам доклад с изложением фактов и заключением, которые иногда дополняются рекомендациями и предложениями. Если достичь урегулирования ситуации не удалось и государство не предприняло рекомендованные меры, Комиссия передает дело в МАСПЧ.

¹ Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights. 2017 // Organization of American States [Official website]. – URL: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2017/TOC.asp> (дата обращения: 19.11.2019).

На эффективности МАКПЧ сказывается недостаточное финансирование, в результате чего Комиссия не справляется с поступающим на рассмотрение числом обращений. Рост количества жалоб с 2000 до 2013 г. в 1,5 раза опережал рост регулярного фонда МАКПЧ. Отчасти справиться с ситуацией помогают внешние источники финансирования, которые в большинстве случаев представляют собой целевые взносы и объем которых сложно спрогнозировать¹.

В МАСЗПЧ существует Институт тематических докладчиков, основанный в 1990 г. Докладчики освещают ситуацию с правами человека в странах региона, их доклады присоединяются к годовому докладу МАКПЧ для Генеральной Ассамблеи ОАГ. По состоянию на 1 сентября 2019 г. существуют 12 направлений работы специальных докладчиков: права коренного населения; права женщин; права мигрантов; свобода самовыражения; права ребенка; работа правозащитников; права заключенных; права потомков африканских переселенцев и борьба с расовой дискриминацией; права ЛГБТИ-сообщества; экономические, социальные и культурные права².

В 2017 г. МАКПЧ опубликовала стратегический план на 2017–2021 гг., который в настоящее время является главным инструментом управления Комиссии; в нем определяются приоритеты Комиссии для успешного выполнения своей миссии по решению и защите прав человека. Стратегический план определил также темы и группы населения, которые будут являться приоритетными для МАКПЧ: коренные народы; женщины; мигранты, беженцы, апатриды, жертвы торговли людьми и внутренне перемещенные лица;

¹ Хейфец В.Л. Достижения и проблемы межамериканской системы защиты прав человека в новом региональном контексте // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. – 2015. – № 3. – С. 99–112.

² Thematic Rapporteurs hips and Units. 1990 // Inter-American Commission on Human Rights [Official website]. – URL: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/rapporteurships.asp> (дата обращения: 19.11.2019).

лица африканского происхождения; дети и подростки; правозащитники; лица, лишённые свободы; лесбиянки, геи, бисексуалы, транс- и интерсексуалы; инвалиды; и пожилые люди. Что касается приоритетных тем, то стратегический план включает право на свободу выражения мнений; экономические, социальные, культурные и экологические права, а также право на память, истину и справедливость¹.

Межамериканский суд по правам человека был создан в 1969 г. на основе АКПМ, но начал свое функционирование только в 1979 г. после вступления в силу Конвенции. Суд состоит из 7 членов, которые назначаются и избираются государствами, присоединившимися к Конвенции. Во главе Суда стоит Президент. Каждые 3 года Суд обновляется посредством ротации. Срок полномочий судей составляет 6 лет, они могут быть назначены на должность повторно только один раз.

Заседания Суда проходят каждые пол года в Сан-Хосе (Коста-Рика) с возможностью проведения внеочередных заседаний. Как и Комиссия, Суд раз в год отчитывается перед Генеральной Ассамблеей ОАГ и может отметить государства, не выполнившие его решения².

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 является независимым органом ОАГ. Основной целью взаимодействия Суда и Комиссии является обеспече-

¹ Strategic Plan 2017–2021. Approved by the Inter-American Commission on Human Rights during the 161st Period of Sessions. OEA/Ser.L/V/II.161. – Doc. 27/17. 20 March 2017 // Inter-American Commission on Human Rights. [Official website]. – URL: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/StrategicPlan2017/default.asp> (дата обращения: 19.11.2019).

² Annual Report of the Inter-American Court on Human Rights. 2017 // Inter-American Court on Human Rights [Official website]. – URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2017/ingles.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

ние 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 ограничили себя только подписанием Конвенции. В настоящее время 20 государств признало юрисдикцию Суда: Аргентина, Барбадос, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Сальвадор, Гватемала, Гаити, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Доминиканская Республика, Суринам и Уругвай. 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»¹.

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, закрепленным в Конвенции (ст. 65). С Судом могут консультироваться

¹ 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.*

ся государства – члены ОАГ, а также органы, перечисленные в гл. X Устава ОАГ.

Кроме того, Суд может трактовать практически любые международные договоры: универсальные международные договоры; договоры с участием стран из других регионов; договоры, косвенно затрагивающие права человека; договоры, имеющие собственные контрольные механизмы¹. Например, в Консультативном заключении № 16 (1999 г.), запрошенном Мексикой, МАСПЧ дал трактовку Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. относительно права на информацию о консульской помощи в рамках гарантий справедливого судебного разбирательства². В Консультативном заключении № 10 (1989 г.) МАСПЧ признал Американскую декларацию прав и обязанностей человека источником обязательств государств – членов ОАГ и, таким образом, подтвердил свою юрисдикцию выносить консультативные заключения в отношении не участвующих в АКПЧ стран³. Консультативные заключения, вынесенные в течение 2017–2018 гг., касались вопросов окружающей среды и прав человека (23-е заключение); гендерной идентичности, равенства и недискриминации однополых пар (24-е заключение); учреждения убежища и его признания в качестве права человека в МСЗПЧ.

¹ *Кожеуров Я.С.* Консультативная юрисдикция Международного суда: опыт Межамериканского суда по правам человека // Российский юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 95–107.

² I/A Court H.R., The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the due Process of Law. Advisory Opinion OC-16/99 of October 1, 1999. Series A № 16 // Inter-American Court on Human Rights [Official website]. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_ing.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

³ I/A Court H.R., Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights. Advisory Opinion OC-10/89 of July 14, 1989. Series A № 10. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_ing1.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

По состоянию на 1 сентября 2019 г. МАСПЧ вынес 25 консультативных заключений. Консультативную функцию Суд начал осуществлять раньше, чем судебную: в 1982 г. было вынесено первое консультативное заключение, а первое решение по спору – в 1987 г.¹ Консультативное заключение не предоставляется, если такой запрос может подорвать юрисдикцию Суда или ослабить систему прав человека, установленную АКПЧ, что негативно скажется на правах жертв нарушений. Например, в консультативном заключении может быть отказано, если государство пытается таким образом избежать надлежащего рассмотрения спора в ущерб интересам пострадавших².

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 характер³. 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 Конвенции и Комиссия и Суд являлись «спящими органами», а первое решение Суда было вынесено только через 10 лет после вступления в

¹ Inter-American Court of Human Rights. Advisory opinions // Inter-American Court of Human Rights. – 1990. – № 11. – URL: http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=en (дата обращения: 19.11.2019).

² Pizzolo C. Algunas Reflexiones sobre la Competencia Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos // Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. – 2012. – Vol. 11. – № 11. – P. 2–32.

³ См.: Pasqualucci J. M. The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights. – N. Y., 2013. – P. 6.

силу Конвенции¹. Однако со временем деятельность этих контрольных органов активизировалась и лишилась «духа соперничества» в целях более эффективной защиты прав человека в регионе².

Первое решение по жалобе о нарушенных правах Суд вынес в 1988 г. Историческое значение дела «Веласкес Родригес против Гондураса»³ заключалось в установлении Судом принципов, которыми он стал руководствоваться в своей дальнейшей деятельности, а именно: нарушение государством 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 удастся 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 убита⁴. 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,

¹ См.: *Карташкин В. А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. – М., 2011. – С. 177.

² См.: *Давтян М. К.* Юридическая природа и юрисдикция Межамериканского суда по правам человека // *Юридические науки.* – 2013. – № 2. – С. 33.

³ I/A Court H.R., Case of Velásquez Rodríguez v. Honduras. Merits. Judgment of July 29, 1988. Series C № 4 // Inter-american court of human rights [Official website]. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_ing.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

⁴ 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.

что последний вмешивается в права государства контролировать террористические угрозы, Суд принял беспрецедентное решение о неисполнении судебного распоряжения¹.

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. Физические лица не имеют возможности напрямую обратиться в Суд: необходимо подать жалобу в Комиссию, которая потом передаст дело в Суд. Государства, напротив, могут обращаться в Суд напрямую. Таким образом, в Суде рассматриваются дела, по которым под эгидой Комиссии не удалось достичь мирного урегулирования, в отношении государств, принявших юрисдикцию Суда. Решения Суда включают в себя восстановление пострадавших в правах и возмещение ущерба. Решения Суда не подлежат обжалованию. Проблема с систематическим невыполнением решений Суда выносится на рассмотрение Генеральной Ассамблеей ОАГ. Однако эта процедура по своей сути малоэффективна, так как обсуждение данного вопроса редко бывает развернутым в силу того, что участники уклоняются от обсуждения проблемы соблюдения прав человека в странах региона, а в рамках МАСЗПЧ не существует механизмов принуждения исполнения решений Суда. В то же время неисполнение решений Суда является нарушением АКП, так как в п. 1 ст. 68 сказано, что «государства – участники Конвенции обязуются неукоснительно следовать решениям Суда в любом споре, в котором они выступают сторонами»².

¹ *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.

² American Convention on Human Rights «Pact of San Jose». – URL: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (дата обращения: 6.02.2017).

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 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 2 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 разногласия в отношении трактовок 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 2 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 наказания¹.

До 1998 г. в качестве репараций Суд использовал только денежные компенсации. Дело «Лоайса-Тамайо против

¹ См.: Региональные системы защиты прав человека. – М., 2018. – С. 288.

Перу» стало первым, в котором судьи применили широкий подход к репарациям, включавший не только финансовые, но и нефинансовые средства¹. 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 ей за время отстранения ее от должности и о гарантировании полного пенсионного обеспечения.

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 – публичные извинения, меры по восстановлению чести и достоинства потерпевших – 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

¹ См.: *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C. № 33. – Pág. 43. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

памяти жертв и др.¹ В деле «Уличных детей» Суд постановил установить мемориальную доску в память об убитых подростках и назвать школу в их честь². 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 силы³.

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 МСЗПЧ, исследователи выделяют ряд сдерживающих факторов, не позволяющих им в полной мере выполнять свои

¹ *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. – № 2. – P. 372–402.

² 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. № 77 // Inter-american court of human rights [Official website]. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_77_ing.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

³ I/A Court H.R., Case of the Caracazo v. Venezuela. Reparations and Costs. Judgment of August 29, 2002. Series C. № 95 // Inter-american court of human rights [Official website]. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_ing.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

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, ежегодно выносятся от 20 до 40 решений по индивидуальным жалобам. За все время работы Суда 72% решений было вынесено в 2004–2018 гг., что может свидетельствовать об активизации деятельности Суда за последние 15 лет, оживлении общественной инициативы в защите прав человека и расширении возможностей подачи индивидуальных жалоб при помощи Комиссии.

За весь период деятельности Судом (с 1979 г. до сентября 2019 г.) было принято 381 решение. Лидером среди государств, в отношении которых они выносились, является Республика Перу – 90. В отношении других стран количество решений распределяется следующим образом: Гватемала – 43, Колумбия – 37, Эквадор – 28, Венесуэла – 26, Аргентина – 21, Гондурас – 23¹. Ни одного решения не было вынесено в отношении Доминики, Гренады, Гайаны и Ямайки.

¹ По состоянию на 1 сентября 2019 г.

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 касались внесудебных казней, расправ и пыток, то сейчас характер жалоб сместился в сторону социально-политических вопросов, таких 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 24 специальные сессии в 16 государствах. Так, в 2015 г. они состоялись в Картахене (Колумбия) и Тегусигальпе (Гондурас), в мае 2019 г. – в Уругвае и Аргентине. В течение 2018 г. Суд провел 8 очередных сессий в Сан-Хосе (Коста-Рика) и специальную сессию в Сальвадоре. Кроме того, было проведено 9 публичных слушаний по спорным делам, 2 слушания по временным мерам и 6 – по контролю за соблюдением судебных решений. 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 для 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 Европе¹, 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, не угодных Вашингтону. При этом США не ратифицировали ни одного регионального договора в области защиты прав человека². 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 человека³.

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 альтер-

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М., 1996. – С. 339; *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. – М., 2018. – С. 178.

² 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.

³ 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: 19.11.2019).

нативные 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.

9. Какие специальные межамериканские конвенции и декларации по правам человека приняты в ОАГ?

10. Какие приоритетные темы и группы населения определены МАКПЧ в современной практике МАКПЧ?

Глава 3.4

АФРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ

А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев

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 5 лет, 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 (Банжу-

ле) 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), 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 более 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, самой молодой (европейская начала развиваться в 1950 г., а межамериканская – в 1969 г.), но, с другой стороны, самой представительной по количеству государств-участников – 54 государства (в европейскую входят 47, а в межамериканскую – 25 государств). В настоящее время рассматривается вопрос о присоединении 55 государства – Марокко, которое в январе 2017 г. присоединилось к Африканскому союзу и рассматривает пути дальнейшей интеграции.

Африканская система защиты прав человека состоит из следующих элементов:

– Африканская хартия прав человека и народов 1981 г. и 4 протокола к ней: Протокол об Африканском суде о правах человека и народов 1998 г.; Протокол Мапуту о правах женщин в Африке 2003 г.; Протокол о правах пожилых людей в Африке 2016 г. (в силу не вступил; по данным на ноябрь 2019 г., его ратифицировали 2 государства – Лесото и

Бенин); Протокол по правам инвалидов 2018 г. (в силу не вступил; по данным на ноябрь 2019 г., его не ратифицировало ни одно государство);

– 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.

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 человек 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 (по данным на ноябрь 2019 г., получено более 650 жалоб)¹. В практике Африканской комиссии можно выделить несколько знаковых дел для международного права защиты прав человека: единственное в международной практике функционирования региональных систем защиты прав человека дело, связанное с защитой коллективных прав на развитие²; иск бывшего Президента Гамбии (Sir Dawda Kairaba Jawara), который был отстранен от власти в результате военного переворота, к военному правительству Гамбии³; дело о привлечении к ответственности Нигерии за деятельность ТНК «Шелл» в дельте р. Нигер при добыче нефти, которая привела к экологической катастрофе⁴. 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.)⁵. В своем решении Комиссия по данному делу поддержала истца, который утверждал, что Бурунди, Руанда и Уганда, поддерживая деятельность пов-

¹ URL: <https://www.achpr.org/communications> (дата обращения: 19.11.2019).

² Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya (2009) AHRLR 75 (ACHPR 2009).

³ Jawara v Gambia (2000) AHRLR 107 (ACHPR).

⁴ SERAC v Nigeria (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001).

⁵ DRC v Burundi, Rwanda and Uganda (2004) AHRLR 19 (ACHPR 2003).

станцев в конголезской провинции, совершили серьезные нарушения прав человека и прав народов.

Стоит отметить единственный в региональных системах защиты прав человека документ, а именно – разработанные Африканской комиссией «Принципы и руководящие положения о праве на справедливое судебное разбирательство и правовую помощь в Африке» 2003 г., который содержит некоторые положения по праву на возмещение ущерба, ориентированные на жертву нарушения прав человека, к которой необходимо проявить максимум сочувствия и уважения ее/его достоинства, а также обеспечить незамедлительный доступ к средствам возмещения причиненного ущерба¹. В соответствии с указанным документом, каждый человек обладает правом на эффективные средства правовой защиты, закрепленные конституцией, а также национальным законодательством (п. «а» принципа «С»). Каждое лицо вправе обжаловать действия или бездействие государства в лице его должностных лиц и уполномоченных органов в рамках производства компетентных национальных судов. При этом средства правовой защиты не должны быть неоправданно затянутыми; в противном случае нельзя говорить об их достаточности и эффективности².

Гендерные вопросы также находят отражение в практике Африканской комиссии³. Так, Резолюция Комиссии о

¹ Принципы и руководящие положения права на справедливое судебное разбирательство и правовую помощь в Африке 2003 г. Разд. № (а). – URL: <http://www.achpr.org/instruments/principles-guidelines-right-fair-trial> (дата обращения: 14.02.2018).

² The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), case IHRDA and OSJI (on behalf of children of Nubian descent in Kenya) v Kenya, 22 March 2011. – URL: http://www.achpr.org/files/sessions/17th-ec/comunications/317.06/communication_317.06_eng.pdf (дата обращения: 16.02.2019).

³ *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.* – 2016. – Vol. 9 (37). – P. 1–10.

праве на правовую защиту и возмещение ущерба, причиненного женщинам и девочкам, ставших жертвами сексуального насилия 2011 г.¹, а также Декларация Найроби о праве женщин и девочек на правовую защиту и возмещение ущерба 2007 г. (далее – Декларация Найроби)² должны быть изучены при обеспечении возмещения ущерба в случаях сексуального насилия, гендерных аспектов и дискриминационного характера. Они включают в себя, например, рекомендации по возмещению ущерба, специально адаптированные к подобным специфическим случаям, интересам и приоритетам, таким как равенство доступа к правосудию и при определении возмещения ущерба (на основе позитивной дискриминации) и гарантии неповторения случившегося. Такие меры могут включать в себя рекомендации для принятия форм возмещения, такие как реабилитация, учитывающая особенности гендерно обусловленных нарушений прав человека, а также более широкие общие меры, такие как законодательные и институциональные реформы.

В отношении форм возмещения ущерба за нарушения прав человека Африканская правозащитная система существенно не отличается от других региональных систем защиты прав человека. Так, признавая значимость реституции, АКПЧН рекомендует государствам при нарушении прав, закрепленных в Африканской хартии, «принять все меры для обеспечения жертвам нарушений прав человека

¹ ACmHPR, Resolution on the Right to a Remedy and Reparation for Women and Girls Victims of Sexual Violence, November 2011. – URL: <http://www.achpr.org/sessions/42nd/resolutions/111> (дата обращения: 16.02.2019).

² Nairobi Declaration on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation, International Meeting on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation, Nairobi, 19–21 March 2007. – URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/NAIROBI_DECLARATIONeng.pdf (дата обращения: 16.02.2018); *Couillard V.* The Nairobi Declaration: Redefining Reparation for Women Victims of Sexual Violence // *The International Journal of Transitional Justice*. – December 2007. – Vol. 1. – Issue 3. – P. 444–453.

эффективных средств правовой защиты, в том числе реституции и компенсации»¹.

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 государств². 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 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. С другой стороны, 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 основание

¹ ACmHPR, case Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v Sudan, dispositive. – Para. 229 (d). – URL: http://www.worldcourts.com/achpr/eng/decisions/2009.05_SHRO_v_Sudan.htm (дата обращения: 15.02.2018).

² Африканской комиссией утверждены специальные правила отчетности: Guidelines to Periodic Reporting (1998), Guidelines for Reporting on the Women's Protocol (2009).

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 в межамериканской системе, но 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 непредвзятого выполнения ими своих функций.

Правовым основанием для создания специальных процедур является гл. 4 Правил процедуры Африканской комиссии по правам человека и народов¹, 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»². 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»³. 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 процедур.

Как правило, мандат поручается какому-либо одному эксперту. Вместе с тем в некоторых случаях в силу характера рассматриваемого вопроса Комиссия учреждает рабочую группу экспертов.

В настоящее время существуют 5 специальных докладчиков, 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, культурных и социальных прав:

– Специальный докладчик по проблеме тюрем и условиях заключения в Африке;

¹ 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 (дата обращения: 19.11.2019).

² Там же.

³ Там же.

- Специальный докладчик по правам женщин в Африке;
- Специальный докладчик по правам правозащитников в Африке;
- Специальный докладчик по свободе выражения мнений и по доступу 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 неминуемыми, 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 предусматривал 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, 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 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 путем противостояния в суде, при котором одна из сторон выигрывает дело. Существует также другое мнение, соглас-

но 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). С 2011 г. по ноябрь 2019 г. уже вынесено 12 заключений и 1 находится в стадии рассмотрения. Представляется, что это востребованный инструмент поддержания доктрины *rule of law* в рамках африканской правозащитной системы¹.

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 отвергнул ее, 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.

¹ URL: <http://en.african-court.org/index.php/cases/2016-10-17-16-19-35#statistical-summary> (дата обращения: 19.11.2019).

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 формированию временного правительства. Африканский союз долгое время отказывался признать оппозиционный Национальный переходный совет легитимной властью в Ливии.

В настоящее время Африканский суд работает очень активно¹. Всего, по данным на ноябрь 2019 г., Суд получил 238 жалоб: из них 223 поступили от индивидов, 12 – от НПО и 3 были переданы от Африканской комиссии. Суд вынес решения по 62 жалобам, 4 жалобы переданы в Африканскую комиссию, а 172 находятся в процессе рассмотрения².

¹ *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*. – 2016. – Vol. 9 (37). – P. 1–10; *Мороз Р.С.* Правило исчерпания внутренних средств правовой защиты в африканской системе защиты прав человека // *Международное правосудие*. – 2015. – № 4. – С. 91–102.

² URL: <http://www.african-court.org/en/index.php/cases#statistical-summary> (дата обращения: 19.11.2019).

О деятельности *Африканского комитета экспертов по правам и основам благосостояния ребенка* можно сказать следующее. 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 происхождения¹.

Всего на сегодняшний день рассмотрены 3 дела².

Подведем некоторые итоги функционирования африканской системы защиты прав человека. 35 лет прошло с момента принятия panafricanского 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.

¹ 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.

² URL: <http://caselaw.ihrda.org/body/acerwc> (дата обращения: 19.11.2019).

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 обязательств 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; плохо реализуются взаимодействия между Африканским союзом и Африканской комиссией.

Вместе с тем нельзя не отметить положительные итоги деятельности африканской системы защиты прав человека. За более чем 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 принять 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)¹, права на до-

¹ *Самаке А.* Актуальные вопросы международно-правовой защиты прав женщин в Африке // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 2. – С. 53–55.

ступ к информации (разработан проект Типового закона о доступе к информации в Африке). Определенный вклад в прогрессивное развитие международного права защиты прав человека внесет вступление в силу в ближайшем будущем Протокола о правах пожилых людей в Африке 2016 г. и Протокола по правам инвалидов 2018 г. 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 ссылаясь на Африканскую хартию, а в некоторых случаях прямо применял ее положения, 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).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. В чем состоит уникальность Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. по сравнению с аналогичными многосторонними договорами по права человека? Проанализируйте протоколы к Африканской хартии.

2. Каким образом осуществляется взаимосвязь Африканской комиссии и Африканским Союзом?

3. 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.

4. Какие специальные африканские механизмы по правам человека приняты в отношении защиты прав женщин?

5. Как функционирует институт индивидуальных жалоб, действующий в соответствии с Африканской хартией о правах человека и народов 1981 г.?

6. Поясните процедуру передачи дел Африканской комиссией в производство Африканского суда.

7. Какова процедура рассмотрения докладов государств в соответствии с положениями Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.?

ИСТОЧНИКИ

1. Официальный сайт Совета Европы [на русском языке]. – URL: <http://www.coe.int/ru> (дата обращения: 19.11.2019).

2. Официальный сайт Европейского Суда по правам человека [на английском языке]. – URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 19.11.2019).

3. Официальный сайт Европейского Союза, раздел «Права человека». – URL: https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en (дата обращения: 19.11.2019).

4. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

5. Агентство ЕС по основным правам. – URL: <http://fra.europa.eu/en> (дата обращения: 19.11.2019).

6. Европейский инспектор по защите персональных данных. – URL: <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/EDPS/cache/offonce> (дата обращения: 19.11.2019).

7. Европейский инструмент за демократию и права человека (EIDHR). – URL: <http://www.eidhr.eu/the-european-instrument-for-democracy-and-human-rights?LANG=en> (дата обращения: 19.11.2019).

8. Рабочая группа по правам человека (COHOM) Совета ЕС. – URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights> (дата обращения: 19.11.2019).

9. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

10. American Convention on Human Rights «Pact of San Jose, Costa Rica» // Organization of American States [Official website]. – URL: http://www.oas.org/dil/treaties_B32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (дата обращения: 19.11.2019).

11. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

12. 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 (дата обращения: 19.11.2019).

13. 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 (дата обращения: 19.11.2019).

14. 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 (дата обращения: 19.11.2019).

15. 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 (дата обращения: 19.11.2019).

16. Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of older persons. – URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-70_human_rights_older_persons.asp (дата обращения: 19.11.2019).

17. Organization of American States [Official website]. – URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A70_human_rights_older_persons.asp (дата обращения: 19.11.2019).

18. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

19. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

20. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

21. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

22. Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture // Organization of American States [Official website]. – URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-51.html> (дата обращения: 19.11.2019).

23. Statute of the I/A Court // Organization of American States [Official website]. – URL: <http://www.corteidh.or.cr> (дата обращения: 19.11.2019).

24. 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> (дата обращения: 19.11.2019).

25. Strategic Plan 2017–2021. Approved by the Inter-American Commission on Human Rights during the 161st Period of Sessions. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17. 20 March 2017 // Inter-American Commission on Human Rights [Official website]. – URL: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/StrategicPlan2017/default.asp> (дата обращения: 19.11.2019).

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абашидзе А.Х. и др.* Африканская система защиты прав человека и народов: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2017.

2. *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Европейская система защиты прав человека: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2017. – 140 с.

3. *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальные механизмы защиты прав человека: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

4. *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/2015/12/JCHR_2015_1-27_Abramovich_Article.pdf (дата обращения: 19.11.2019).

5. *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.

6. *Алисиевич Е.С.* Срочные меры в практике органов межамериканской системы защиты прав человека // Международное правосудие. – 2014. – № 4. – С. 32–41.

7. *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.

8. *Амплеева Е.Е., Фирсов В.В.* Практика Европейского Суда по правам человека по рассмотрению дел в отношении Российской Федерации: учебное пособие. – Ч. 1: Европейская система защиты прав человека. – СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 80 с.

9. *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.

10. *Егорова О.А.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в судебной практике. – М.: Проспект, 2014. – URL: <http://82.193.155.219:8080/library/crt.asp?stgu> (дата обращения: 19.11.2019).

11. *Завгородний В.С.* Консультативная юрисдикция Межамериканского суда по правам человека: теория и практика // Актуальные проблемы современного международного права: мат-лы XII ежегодной Международной научно-практической конференции, посвященной памяти проф. И.П. Блищенко. Москва, 12–13 апреля 2014 г.: в 2 ч. – Ч. I / отв. ред. А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2015. – С. 491–498.
12. *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.
13. *Карташкин В.А.* Международная защита прав человека и внутренняя юрисдикция государств // Обозреватель – Observer. – 2013. – № 2. – С. 66–75.
14. *Карташкин В.А.* Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке: монография – М.: Норма; ИНФРА-М, 2015.
15. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография. – М.: Норма; НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 288 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=544282> (дата обращения: 19.11.2019).
16. *Князькин С.* Жалоба в Европейский Суд по правам человека: новый формуляр и образец заполнения. – М.: Норма; НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 64 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=553377> (дата обращения: 19.11.2019).
17. *Кожеуров Я.С.* Межамериканский суд по правам человека // Институты международного правосудия / под ред. В.Л. Толстых. – М., 2014.
18. *Лукашева Е.А.* Права человека: учебник. – 3-е изд. – М.: Норма; НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 512 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=492335> (дата обращения: 19.11.2019).
19. *Максуров А.А.* Защита права собственности в Европейском Суде по правам человека: монография. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 275 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=515342> (дата обращения: 19.11.2019).
20. *Мещерякова О.М.* Основные принципы защиты прав человека в праве Европейского Союза // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 4 (71). – С. 139–142.

21. Межамериканская система защиты прав человека // Региональные системы защиты прав человека: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2017.
22. *Оськина И.Ю., Лулу А.А.* Практический анализ основных решений Европейского Суда по правам человека (с учетом решений, вынесенных по РФ): практ. пособие. – М.: Вузовский учебник; ИНФРА-М, 2017. – 96 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=752475> (дата обращения: 19.11.2019).
23. 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.
24. Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. – М.: Юрайт, 2016. – 482 с.
25. Путеводитель по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека. 2002–2016: научно-аналитическое изд. / науч. ред. и сост. Ю.Ю. Берестнев. – М.: Развитие правовых систем, 2016. – 1288 с.
26. Региональные системы защиты прав человека: уч. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2017. – 377 с.
27. *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: Элист, 2014. – 196 с. – URL: <http://82.193.155.219:8080/library/crt.asp?stgu> (дата обращения: 19.11.2019).
28. *Сагдеева Л.В.* Право на защиту собственности в актах Европейского Суда по правам человека. – М.: Статут, 2014. – 320 с. – URL: <http://82.193.155.219:8080/library/crt.asp?stgu> (дата обращения: 19.11.2019).
29. *Самович Ю.В.* Право на обращение в Европейский Суд по правам человека: учеб. пособие. – 3-е изд. – М.: ИЦ РИОР; НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 163 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=518853> (дата обращения: 19.11.2019).
30. «Совесть Европы» в действии: 350 решений Европейского Суда по правам человека: Компендиум практики Европейского Суда по правам человека / отв. ред. М.Т. Тимофеев,

Н.М. Секретарева. – М.: Институт права и публичной политики, 2019. – 1396 с.

31. *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. юр. наук А.Е. Тарасовой. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 297 с. – URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=772431> (дата обращения: 19.11.2019).

32. *Харрис Д., Бойл М.О., Бейтс Э., Бакли К.* Право Европейской конвенции по правам человека: науч. изд. – М.: Развитие правовых систем, 2018.

33. *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.

34. *Abashidze A., Koneva A., Soltsev A.* Africa in the Shadow of Tomogrow // Казанский журнал международного права и международных отношений. – 2016. – № 2. – С. 35–38.

35. *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. – 2016. – Vol. 9 (37). – P. 1–10.

36. *Advocacy before the African Human Rights System. A Manual for Attorneys and Advocates*, 2016. – URL: <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2016/11/Advocacy-before-the-African-Human-Rights-System.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).

37. *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. – P. 59–65.

38. *Canton S.A.* To Strengthen Human Rights, Change the OAS (Not the Commission) // Human Rights Brief. – 2013. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–12.

39. *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. – № 5. – P. 1–39.

40. *Manisuli Ssenyonjo.* Responding to Human Rights Violations in Africa. Assessing the Role of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights (1987–2018) // International Human Rights Law Review. – 2018. – Vol. 7. – Issue 1. – P. 1–42.

41. *Murray R.* The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Commentary. Oxford Commentaries on International Law. – Oxford: Oxford University Press, 2019.

42. Par Engstrom & Courtney Hillebrecht. Institutional change and the Inter American Human Rights System // The International Journal of Human Rights. – 2018. – № 22:9. – P. 1111–1122.

43. *Pasqualucci J.M.* The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights. – 2nd ed. – Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

44. Republica Dominicana es responsable internacionalmente por la expulsion de personas haitianas Rights Brief // ACHR, Press Release. 2014. – URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_28_14.pdf (accessed: 13.04.2019).

45. The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary / ed. by S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward. – London: Bloomsbury Publishing, 2014. – 1865 p.

46. Tribunal Constitucional declara ilegal membresia de la Republica Dominicana en la Corte // Sentencia TC/0028/12. – 2008. – Vol. 31. – № 4. – P. 1–6.

Раздел 4
ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ
МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Глава 4.1
ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ
И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

*Е.С. Алисиевич, М.А. Лихачев,
А.М. Николаев*

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹ – крупнейшая организация, в рамках которой создана общеевропейская система коллективной безопасности, объединяющая 57 государств 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.)², в котором было заявлено о решимости государств-участников

¹ До 31 декабря 1994 г. называлась Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее ОБСЕ).

² URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505> (дата обращения: 1.09.2019).

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, труженников села, лиц интеллектуального труда, каждого человека в отдельности и всех вместе»¹.

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. Необходимость вклада каждого государства в укрепление международного мира и безопасности провозглашается одновременно с важностью содействия защите основных прав человека, экономическому и социальному прогрессу и благополучию всех народов.

В числе первоочередных задач СБСЕ было уменьшение военной напряженности, 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.

¹ *Зеленский Ю.И.* Женева прошлая и современная / под ред. Г.П. Драгунова. – М.: Мысль, 1980. – С. 106–107.

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.

Важно подчеркнуть, что именно в Заключительном акте 1975 г. принцип уважения прав человека получил статус самостоятельного принципа международного права.

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 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 ценность, 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 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.

Принятие 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. Орлов¹. Группа поставила своей задачей сбор, верификацию, систематизацию и предание гласности информации о нарушении-

¹ Алексеева Л., Голдберг П. Поколение оттепели. – М.: Захаров, 2006. – С. 394.

ях 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: ее учредительные документы 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 ОБСЕ¹.

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.

¹ Встречи на высшем уровне государств – участников ОБСЕ проходили: в 1975 г. в Хельсинки, в 1990 г. в Париже, в 1992 г. в Хельсинки, в 1994 г. в Будапеште, в 1996 г. в Лиссабоне, в 1999 г. в Стамбуле, в 2010 г. в Астане.

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 образование¹.

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 обсуждался².

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 следующих встреч и совещаний государств-участников: Венская встреча (1986–1989 гг.) и 3 совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, которые состоялись в Париже (1989 г.)³, Копенгагене (1990 г.) и Москве (1991 г.).

Итоговый документ Венской встречи представителей государств – участников СБСЕ, подписанный 15 января

¹ См., напр.: *Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева.* – М.: НОРМА, 2001. – С. 517.

² См.: *Карташкин В.А.* Права человека в международном и внутреннем государственном праве. – М.: ИГП РАН, 1995. – С. 97.

³ Заключительный акт по итогам данного совещания не был принят.

1989 г. (далее – Венский документ)¹, дополнил перечень прав и свобод человека за счет права на свободу передвижения и места жительства в пределах границ своего государства; права покидать 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.

В соответствии с Документом Копенгагенского совещания, подписанным 29 июня 1990 г.², 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, на-

¹ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40885> (дата обращения: 1.09.2019).

² URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304> (дата обращения: 1.09.2019).

правленные на гарантии проведения справедливых выборов, отмену смертной казни, введение альтернативной воинской 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.)¹.

Эволюция «Венского механизма» выразилась в следующем. Во-первых, был установлен максимальный месячный срок для представления ответов (отныне письменных) на запросы об информации и на дипломатические представления по человеческому измерению. Во-вторых, был установлен 3-недельный 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.², заявление о том, что обязательства, принятые в области человеческого измерения СБСЕ, представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-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 10-дневного срока подачи такого ответа (ранее – 4 недели). Кроме того, двусторонние

¹ О защите прав национальных меньшинств см. подробнее: *Абашидзе А.Х.* Защита меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М., 1996.

² URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310> (дата обращения: 1.09.2019).

встречи, предусмотренные Венским документом, согласно Документу Московского совещания 1991 г., проводятся, как правило, в течение недели после получения запроса (ранее – в течение 3 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 10 дней после поступления запроса или запрашивающее государство полагает, что поставленный вопрос не был разрешен миссией экспертов;

– миссия в составе 3 докладчиков СБСЕ может быть сформирована при поддержке не менее 5 других государств-участников.

В состав миссии докладчиков входят по одному докладчику из списка кандидатов в эксперты, назначаемому запрашивающим и запрашиваемым государством. Доклад-

чики, назначенные государствами, по общему согласию назначают третьего докладчика. В случае, если третий докладчик не был назначен двумя другими в течение 8 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, основные принципы ОБСЕ, относящиеся к человеческому измерению, включают следующие:

– 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.)¹.

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» в 1992 г. (далее – Хельсинкский документ 1992 г.)². БДИПЧ занимается поддержкой 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

¹ Factsheet of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. – URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/13701> (дата обращения: 1.09.2019).

² URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39534> (дата обращения: 1.09.2019).

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 измерению¹.

В 2018 г. БДИПЧ в рамках наблюдения за выборами направило миссии в целый ряд стран, в том числе в Боснию и Герцеговину, Грузию, Венгрию, Российскую Федерацию и Соединенные Штаты Америки².

Важным шагом в области гуманитарного сотрудничества государств – участников ОБСЕ стало учреждение на основании Хельсинкского документа 1992 г. института

¹ Factsheet of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. – URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/13701> (дата обращения: 1.09.2019).

² URL: <https://www.osce.org/ru/node/431876?download=true> (дата обращения: 1.09.2019).

Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (далее – Верховный комиссар), первоначально действовавшего под эгидой Комитета старших должностных лиц, впоследствии реорганизованного в Руководящий совет¹. 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, а также о событиях, связанных с ними. Также Верховный комиссар осуществляет оценку роли непосредственно заинтересованных сторон, характера напряженности и связанных с ней событий и 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 нацио-

¹ Руководящий совет был создан в соответствии с Парижской хартией и назывался Комитетом старших должностных лиц. Комитет готовил проекты решений Совета министров, занимался их реализацией, а также руководил работой ОБСЕ между заседаниями Совета министров.

нальных меньшинств, которые затрагивают интересы безопасности, в 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 сторонами¹.

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»)². Данный механизм регламентирует порядок обращения с запросом к государству и предоставления разъяснений при возникновении чрезвычайной ситуации вследствие нарушений, ставящих под угрозу

¹ Factsheet on the osce high commissioner on national minorities. – URL: <http://www.osce.org/hcnm/33317> (дата обращения: 1.09.2019).

² См. Приложение № 2 «Механизм для консультаций и сотрудничества в отношении чрезвычайных ситуаций» к Итоговому документу, принятому на встрече государств-участников ОБСЕ 19–20 июня 1991 г. – URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40238> (дата обращения: 1.09.2019).

мир, безопасность или стабильность в рамках ОБСЕ. Бюро Верховного комиссара находится в Гааге.

С 19 июля 2017 г. Верховным комиссаром является Ламберто Заньер (Италия), который был Генеральным секретарем ОБСЕ с июля 2011 г. по июнь 2017 г.¹

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

¹ URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/33318?download=true> (дата обращения: 1.09.2019).

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 НПО¹.

В частности, в 2018 г. Представитель по свободе СМИ Арлем Дезир по итогам своего визита в Молдову призвал власти изучить вызовы свободе СМИ, связанные с высокой степенью концентрации владения средствами массовой информации, угрожающей плюрализму мнений и развитию независимых СМИ².

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.

¹ Factsheet of the OSCE Representative on Freedom of the Media. – URL: <http://www.osce.org/fom/186381> (дата обращения: 1.09.2019).

² URL: <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/404885> (дата обращения: 1.09.2019).

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? Обоснуйте ответ.
5. Что входит в компетенцию БДИПЧ?

Глава 4.2

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

*Е.С. Алисиевич, М.А. Лихачев,
А.М. Николаев*

Первый документ, касающийся учреждения Содружества Независимых Государств, – подписанное главами России, Украины и Белоруссии Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г., которое 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

ми международными нормами о правах человека»¹. 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».

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.² 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 обеспечении 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 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

¹ Официальный сайт СНГ. – URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=78> (дата обращения: 28.02.2017).

² Там же.

Содружества международных правозащитных стандартов¹. 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 физические 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). Очевидно 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 Тад-

¹ Официальный сайт СНГ. – URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=78> (дата обращения: 28.02.2017).

жикистан, Белоруссия и Киргизия. Перспективы расширения круга государств – участников акта остаются не ясными.

В соответствии со ст. 33 Конвенции предусмотрено учреждение Комиссии по правам человека, которая будет вести наблюдение за выполнением Конвенции». Неотъемлемой частью международного договора в качестве его приложения стало Положение о Комиссии, принятое решением Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1994 г.¹

Согласно указанному положению, в состав Комиссии входят представители (и их заместители) от каждого государства-участника (п. 2 ч. 1). Заседания созываются не реже одного раза каждые 6 месяцев (п. 4 ч. 1) и, как правило, проводятся в закрытом режиме при отсутствии иного решения большинством голосов членов органа (п. 5 ч. 1). Комиссия может учреждать рабочие группы по отдельным вопросам деятельности с правом обращения к международным и национальным инстанциям (п. 8 ч. 1). Решения оформляются договоренностями, заключениями или рекомендациями, подлежащими опубликованию в открытом доступе (п. 10 ч. 1).

Правом на обращение в Комиссию наделены государства – участники СНГ в связи с предполагаемым нарушением прав человека в другом государстве-участнике (п. 1 ч. 2). В таком случае сторонам предоставляется 6 месяцев на урегулирование разногласий; в случае безрезультатности дело передается на рассмотрение Комиссией (п. 3 ч. 2).

Также право на обращение в Комиссию предоставлено любым лицам и неправительственным организациям (п. 1 ч. 3). Их заявления подлежат рассмотрению в рамках сессионных заседаний Комиссии по правам человека (п. 2 ч. 3). Во всех случаях необходимым условием обращения в орган является предварительное исчерпание внутригосударственных средств защиты и соблюдение пресекающего 6-ме-

¹ Официальный сайт СНГ. – URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=6980> (дата обращения: 28.02.2017).

сячного 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 4.3

АССОЦИАЦИЯ ГОСУДАРСТВ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

М.А. Лихачев

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН, от англ. Association of South East Asian Nations) была учреждена согласно Бангкокской декларации 8 августа 1967 г.¹, 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.

¹ Официальный сайт АСЕАН. – URL: <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967> (дата обращения: 28.02.2017).

Защита прав и свобод человека не значитя 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»¹, а также «содействия активному сотрудничеству и взаимной помощи по вопросам, представляющим общий интерес в экономической, социальной, культурной, технической и административной областях»² (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»³. 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»⁴ («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 июля 1993 г., когда по итогам Всемирной конференции по правам человека в Вене главы внешнеполитических ве-

¹ Официальный сайт АСЕАН. – URL: <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967> (дата обращения: 19.11.2019).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

домств 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 каждое государство – 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-

сутствие реальных успехов в деле защиты прав отдельных граждан и их групп, организаций.

Значимым результатом деятельности AICHR 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 4.4

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСЛАМСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

М.А. Лихачев

Организация исламского сотрудничества (далее ОИС) была учреждена в сентябре 1969 г. по итогам саммита лидеров исламских государств в г. Рабат (Марокко). В на-

стоящее 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»¹, 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»² (Преамбула, п. 14 ст. 1; п. 7 ст. 2).

Ст. 15 Устава ОИС предусматривает учреждение Независимой Постоянной Комиссии по правам человека (IPHRС, 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»³. 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 IPСНR, Комиссия состоит из 18 членов, назначаемых государствами – участниками ОИС на основании решения Совета министров иностранных дел на 3-летний срок. Главная цель Комиссии – «продвижение прав человека и служение интересам исламской Уммы, укрепление уважения к исламским культурам и основным ценностям, а

¹ Устав ОИС. 2008. – URL: [http:// www.worldislamlaw.ru/?p=2202](http://www.worldislamlaw.ru/?p=2202)(дата обращения: 19.11.2019).

² Там же.

³ Там же.

также содействие межцивилизационному диалогу»¹ (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 следующими компетенциями: 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 – 2/3 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 г. в Каире, Египет). Документ опирается на «цивилизационную и историческую роль исламской Уммы»². 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), равенство 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), неприкосновен-

¹ IPCHR. – URL: [http:// https://oic-iphrc.org/en/data/docs/legal_instruments/OIC_HRRIT/802078.pdf](http://https://oic-iphrc.org/en/data/docs/legal_instruments/OIC_HRRIT/802078.pdf) (дата обращения: 19.11.2019).

² Там же.

ность 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 установками («Люди – Божьи создания»; «Жизнь – дарованный Богом дар» и т.п.).

Статья 24 устанавливает общее положение: «все права и свободы, указанные в настоящей Декларации, подчинены законам Шариата»¹.

Также в рамках ОИС принята отдельная Конвенция о правах ребенка в исламе 2004 г.², а также План действий по усилению роли женщины, утвержденный Министерской конференцией в Каире в 2008 г.³

¹ См. официальный сайт Комиссии. – URL: <http://www.oic-iphrc.org/en/legal> (дата обращения: 28.02.2017).

² 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).

³ URL: http://www.oic-iphrc.org/en/data/docs/legal_instruments/OIC%20Instruments/OPAAW/OPAAW%20-%20EV.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каковы ключевые этапы и соответствующие им акты становления человеческого измерения ОБСЕ – СБСЕ?

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 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?

ИСТОЧНИКИ

1. Официальный сайт ОБСЕ. – URL: <http://www.osce.org> (дата обращения: 19.11.2019).

2. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. – URL: <http://www.osce.org/odhr> (дата обращения: 19.11.2019).

3. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств. – URL: <http://www.osce.org/hcnm> (дата обращения: 19.11.2019).

4. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. – URL: <http://www.osce.org/tu/fom> (дата обращения: 19.11.2019).

5. Библиотека документов ОБСЕ. – URL: <http://www.osce.org/tu/resources/documents> (дата обращения: 19.11.2019).

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Европейская система защиты прав человека: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2019. – 140 с.

2. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография. – М.: Норма; 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. *Абашидзе А.Х. и др.* Право международных организаций: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2019. – 505 с.

5. *Абашидзе А.Х. и др.* Региональные системы защиты прав человека: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 378 с.

6. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. – 3-е изд. – Т. 1. – Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2011. – 366 с.

7. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: ИНФРА-М, 2014.

8. 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, И.А. Стародубцева

Глава 5.1
ВКЛЮЧЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Мировые интеграционные процессы обусловили объективную необходимость формирования единообразных механизмов 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 внутринациональные¹.

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 «обще-признанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РСФСР и непосредственно порождают права и обязанности граждан РСФСР»².

¹ Подробнее см.: *Гаврилов В.В.* Понятие и взаимодействие международных и национальных правовых систем. – Владивосток, 2005; *Марочкин С.Ю.* Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации. – М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2011.

² Конституция РСФСР. 1978. – URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/ (дата обращения: 19.11.2019).

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 и создаются разного рода международные органы для реализации и контроля его исполнения.

Национальный механизм имплементации понимается в узком и широком смысле.

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 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 по-

ложений 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 Конституции 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 международных договоров от 23 мая 1969 г.: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»¹.

О.И. Тиунов считает, что «если международное право, как и национальное, ограничивает 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 – участни-

¹ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 19.11.2019).

ков 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»¹.

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.

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»².

¹ См.: *Тиунов О.И.* Международное право и правовые позиции Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. – 2011. – № 10. – С. 100–106.

² Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». 1995. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ (дата обращения: 19.11.2019).

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» и 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 Российской 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 зако-

нодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора, включая – при необходимости – предусмотренное ст. 104 Конституции Российской Федерации заключение Правительства Российской Федерации.

Особо следует рассмотреть проблему соотношения приоритета международных договоров и Конституции Российской Федерации, 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 РФ, 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 которого 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 подза-

конных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор¹.

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 ст. 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 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.

¹ 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. – 2.12.2003.

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 ЕСПЧ¹ 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 насчитывалось 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 пока-

¹ 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.

зал, что страны предпочитают выплачивать компенсацию, но при этом не меняют 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.¹

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» и «национально-правовая имплементация»².

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 базе общей конституционной нормы создаются более конкретные нормы. Различают общую (для международного обычая) и специальную (для догово-

¹ См.: *Исполинов А.* Исполнение решений международных судов: теория и практика // *Международное правосудие.* – 2017. – № 1 (21). – С. 49; 64.

² *Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров.* – М.: Статут, 2015.

ров) 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.¹

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 РФ².

Инкорпорация – это объединение правовых актов по определенным критериям без какого-либо изменения их содержания в единые сборники (например, сборники международных актов по правам человека). Цели инкорпорации – поддержание системы юридических документов в рабочем

¹ 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.

² 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”».

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 изменений¹.

Глава 5.2

ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

5.2.1. Основы конституционного регулирования прав человека в России

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст. 1 провозглашает Россию демократическим правовым государством с республиканской формой правления. Смысл правового государства раскрывается через ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность го-

¹ Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2015.

сударства»¹. 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 ст. 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 в. Основной принцип социального государства сформулирован в п. 1 ст. 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, права на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам»². Данный принцип развит в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Он призывает государства к социальной ориентации их деятельности, что отражено в ст. 7 Конституции РФ в качестве программной установки, которую необходимо реализовывать.

Глава 2 Конституции Российской Федерации регулирует права и свободы человека и гражданина. В ст. 17 закреплено, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, согласно общепризнанным

¹ Конституция Российской Федерации. – URL: <http://www.Constitution.ru> (дата обращения: 19.11.2019).

² Всеобщая декларация прав человека. 1948. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 19.11.2019).

принципам и нормам международного права. Часть 2 ст. 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 ст. 56 Конституции: право на жизнь, достоинство, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя, свободу совести и вероисповедания, предпринимательскую деятельность, жилище, судебную защиту прав и свобод, получение юридической помощи, 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 ст. 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 ст. 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, куль-

турные права и гарантии этих прав. В ст. 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 и безопасности страны.

За нарушение прав и свобод человека и гражданина ст. 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 ст. 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 ст. 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. Прини-

мая 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 Федерального 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 взаимодей-

ствия 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 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 1/5 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 самоуправления, 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 парла-

ментского 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 Российской Федерации, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления.

Утвержденный палатами Федерального Собрания Российской Федерации итоговый доклад направляется Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной глобальной 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 2.05.2006 «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 нормативно-правовыми актами. Правозащитные полномочия органов исполнительной власти различаются в зависимости от их уровня.

Высший орган исполнительной власти – Правительство Российской Федерации – в соответствии со ст. 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, сфере науки, культуры, образования направлены на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Правительство Российской Федерации руководит работой федераль-

ных 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 агентства¹.

Традиционно правозащитная функция определяется как одна из основных функций, реализуемых органами исполнительной власти.

В широком смысле все функции органов исполнительной власти (правотворческая, организационная и др.), 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 граждан²:

¹ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² Система защиты прав человека в Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Проспект, 2017. – С. 132–139.

1) оказание государственных услуг, в том числе по оказанию бесплатной юридической помощи¹;

2) защита жизни, здоровья, прав, свобод и имущества граждан (Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности, Министерство юстиции и др.);

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 (бездействия) 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

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи».

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, 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. Поэтому 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 (ст. 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 су-

дебной системы Конституция Российской Федерации не допускает (ст. 118).

В соответствии со ст. 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.

5.2.2. 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, федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также 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 призван 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 Конституционного Суда Российской Федерации, а также другие документы и материалы.

Граждане представляют необходимые документы с копиями в количестве 3 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 органа 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"» про-

тив России» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что выплата беспрецедентно большой суммы из бюджета противоречит принципам равенства и справедливости.

5.2.3. 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 ст. 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 – 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 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 положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, 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 про-

длении 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.

5.2.4. 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 организаций, 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, вытекающие из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров).

5.2.5. 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 и изобличению виновных лиц (ст. 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 частно-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 частно-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 сфере 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 (ст. 9). В ходе уголовного судопроизводства запрещаются осуществление 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 (ст. 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, исключаящих угрозу его жизни и здоровью;

3) охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (ст. 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 действиями, 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 понятые 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 (ст. 12). Осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения за исключением случаев, предусмотренных ч. 5 ст. 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 ч. 2 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 ст. 75 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Обыск и выемка в жилище могут производиться на основании судебного решения за исключением случаев, предусмотренных ч. 5 ст. 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

5) тайна переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 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 ч. 5 ст. 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

6) презумпция невиновности (ст. 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 (ст. 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 Феде-

рации и иными федеральными законами, подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно.

5.2.6. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и суда

Данный вопрос регулируется гл. 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 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 госу-

дарственной 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 гл. 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Фе-

дерации, имеет также любое лицо, незаконно подвергнутое 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 ст. 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, классов чинов, а также государственных наград, восстанавливаются соответствующие звания, классные чины и возвращаются государственные награды.

5.2.7. Защита прав человека Прокуратурой 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.

5.2.8. Защита прав человека уполномоченными по правам человека

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 преде-

лах 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 ли-

цами 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 (без-

действии) 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.

5.2.9. 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 мест-

ного 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 5.3

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 учреждений 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 принци-

пами, содействует в аккредитации при рассмотрении соответствия ряда национальных правозащитных учреждений Парижским принципам.

Парижские принципы определяют роль, статус, функции и состав национальных правозащитных учреждений¹.

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 национального законодательства, правил и практики с международными

¹ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Приложение к Резолюции № 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г.

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) сотрудничает 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) содействует разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимает участие в их осуществлении в школах, университетах и профессиональных кругах;

7) передают гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой, 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; университетов 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, 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 ситуаций, 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» № 7-ФКЗ от 14.12.2015. 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

I. Включение положений международных договоров по правам человека в национальные правовые системы

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

2. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015.

3. Бальхаева С.Б. Вступление международных договоров в силу в результате присоединения // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 54–60.

4. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. – М.: Статут, 2015.

5. Гуласарян А.С. Международно-правовая имплементация норм об ответственности международных организаций: монография / под ред. К.А. Бекяшева. – М.: Статут, 2015.

6. *Иванов А.В.* Использование принципа *pacta sunt servanda* при защите прав и свобод человека // Адвокат. – 2016. – № 9. – С. 92–99.
7. *Карташкин В.А.* Пакты о правах человека и развитие международных отношений за 50 лет со времени их принятия // Современное право. – 2016. – № 11. – С. 115–121.
8. *Лантев В.А.* Международные договоры, устанавливающие нормы предпринимательского права в России // Юридический мир. – 2016. – № 6. – С. 3–4.
9. Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2015.
10. *Осминин Б.И.* Временное применение международных договоров: практика государств // Журнал российского права. – 2013. – № 12. – С. 43–47.
11. *Осминин Б.И.* Международные договоры в российской правовой системе (к 20-летию Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» // Журнал российского права. – 2015. – № 12. – С. 67–75.
12. *Сергеев Ю.Д., Калецкий Е.Г.* Правовые аспекты охраны здоровья несовершеннолетних, занятых трудовой деятельностью: имплементация положений международных договоров в законодательство России // Медицинское право. – 2016. – № 6. – С. 23–28.
13. *Старженецкий В.В.* Временное применение международного договора, противоречащего национальному праву: невозможное возможно? // Международное правосудие. – 2015. – № 3. – С. 43–45.
14. *Стародубцева И.А.* Обеспечение согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы реализации // 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. – С. 45–50.
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. – С. 76–80.

17. *Хаванова И.А.* Международные договоры Российской Федерации о избежании двойного налогообложения: монография / под ред. И.И. Кучерова. – М.: 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. – С. 3–5.

3. *Зверев П.Г.* Доктрина государственного акта и защита прав человека // Международное право и международные организации. – 2015. – № 4. – С. 478–493.

4. *Зражевская Т.Д.* Правовые проблемы развития института омбудсмана как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. – 2012. – № 1. – С. 51–53.

5. *Кирилловых А.А.* Уполномоченный по правам предпринимателей: основы правового статуса в системе правозащитных институтов // Законодательство и экономика. – 2013. – № 11. – С. 26–34.

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. – С. 2303–2309.

7. *Рубцова М.В.* Защита прав граждан средствами прокурорского надзора при предоставлении государственных услуг в сфере здравоохранения // Медицинское право. – 2014. – № 6. – С. 34–42.

8. *Санфиорова А.А.* Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда: монография. – М.: 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. – С. 8–12.

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. – С. 10–17.

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. – С. 18–24.

2. *Кручинин Ю.С.* Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность региональных омбудсменов // *Российская юстиция.* – 2015. – № 8. – С. 54–56.

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. – С. 58–61.

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. – С. 1–8.

9. Чуксина В.В. Национальные институты по содействию и защите прав человека в федеративных государствах // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 2729–2733.

10. Чуксина В.В. Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией) // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 78–79.

Раздел 6
МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ ООН
И ВСЕМИРНЫЕ САММИТЫ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Н.А. Чернядьева

Глава 6.1
ВСЕМИРНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Международные конференции являются важным механизмом международного правотворческого процесса.

Принято выделять 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, разработка новых правил деятельности и взаимоотношений государств)¹.

На международных конференциях, проходивших под эгидой ООН, были приняты, например, Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., Конвенция о

¹ Международное право: учебник / под ред. Г.В. Игнатенко, О.В. Тиунова. – М.: Норма. 2010. – С. 147.

статусе беженцев от 28 июля 1951 г., Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. и др.

Системная работа по созданию международно-правовых документов, посвященных правам человека, характерна для конгрессов ООН по проблемам преступности, которые проводятся раз в 5 лет с 1955 г. На них были разработаны и приняты Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г.; Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 г. и другие не менее значимые документы. В апреле 2020 г. в Киото (Япония) планируется проведение 14-го конгресса, на котором будут обсуждаться вопросы предупреждения преступности, уголовного правосудия и обеспечения верховенства права. Особое внимание на конгрессе предполагается уделить укреплению суверенной ответственности каждого государства-члена за защиту своих собственных граждан, разработку и применение уголовного законодательства, защиту и поощрение прав человека и обеспечение доступа к правосудию¹.

Тем не менее отметим, что международные конференции как форма сотрудничества для выработки документов в области прав человека достаточно редко используются государствами. Так, 2 наиболее значимых межгосударственных форума – всемирные конференции по правам человека, проходившие под эгидой ООН в Тегеране (1968 г.) и в Вене (1993 г.), – были 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

¹ Доклад Европейского регионального подготовительного совещания к 14-му Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшегося в Вене 23–25 апреля 2019 г. – П. 57. – Doc. A/CONF.234/RPM.5/1, 2 May 2019.

расовой дискриминации и политики апартеида; разработать и составить программу дальнейших мероприятий»¹.

Рассмотрим важнейшие результаты Тегеранской и Венской всемирных конференций по правам человека.

6.1.1. Тегеранская конференция по правам человека 1968 г.

Профессор 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 среда².

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.

¹ См., напр.: Резолюция 2081 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1965. – П. 13.

² См.: *Джевицкий К.* Интернационализация прав человека и их юридическое оформление // Введение в вопросы международной защиты прав человека: учебное пособие / под ред. Р. Хански, М. Сукси; Институт прав человека; Университет «Або Академи» Турку/Або. – Турку, 1997. – С. 35.

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 конференции¹. 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 декларации².

В Воззвании подчеркивалось, 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 называются в акте «злом» и «отвратительной политикой», тем,

¹ Международная конференция по правам человека. Заключительный акт Международной конференции по правам человека. Тегеран, 22 апреля – 13 мая 1968 г. – Doc UN A/CONF.32A11, August 1968.

² *Триндаде А.А.К.* Всеобщая декларация прав человека. United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations, 2008. – URL: www.un.org/law/avl (дата обращения: 19.11.2019).

что «оскорбляет совесть человечества»¹. 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; 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 млн неграмотных во всем мире представляет собой огромное

¹ Международной конференции по правам человека. Заключительный акт. Тегеран, 22 апреля – 13 мая 1968 г. – Doc UN A/C0NF.32A11, August 1968.

препятствие в достижении целей Устава ООН»¹), 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»², и торжественное провозглашение того, что Всеобщая декларация представляет собой «обязательство для членов международного сообщества»³.

6.1.2. Всемирная (Венская) конференция по правам человека 1993 г.

Следующая Всемирная конференция по правам человека состоялась в Вене 5 лет спустя – 14–25 июня 1993 г. По

¹ Тегеранская Конференция. 1943. – URL: <https://histrf.ru/lenta-vremeni/event/view/tieghieranskaia-konfierentsiia> (дата обращения: 19.11.2019).

² См.: Введение к годовому докладу Генерального Секретаря о работе организации. Сентябрь 1968 г., Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты: 23-я сессия. Дополнение № 1 А (А/7201/А(М.1)). – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1968. – П. 117.

³ Там же.

своему составу это был беспрецедентный по масштабу форум (более 7000 участников), объединивший представителей 171 государства, более 800 неправительственных организаций, научных учреждений и договорных органов.

Подготовка к конференции началась еще в 1989 г., когда Генеральная Ассамблея ООН 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»¹.

Цели Конференции были уточнены Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/155 от 18 декабря 1990 г. Такими 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»².

Во время подготовки Конференции состоялась серия подготовительных встреч в Женеве, Тунисе, Сан-Хосе и Бангкоке, во время проведения которых стало очевидным, 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 и нуждаются в тщательном согласовании.

¹ См.: Резолюция 44/156 ГА ООН от 15.12.1989. – П. 1.

² Там же.

На последнем заседании в мае 1993 г., завершившем длительную сессию, Подготовительный комитет составил проект итогового документа (Венская декларация и Программа действий Всемирной конференции по правам человека¹), 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»². Поощрение и защита прав человека, как подчеркивается в Итоговом документе, являются вопросами 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»³.

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. Так, в 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 первейшей обязанностью правительств.

¹ URL: <http://www.ohchr.org/RU/AboutUs/Pages/ViennaWC.aspx> (дата обращения: 19.11.2019).

² Венская Декларация. 1993. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml (дата обращения: 19.11.2019).

³ Там же.

Венская декларация констатирует естественный характер прав человека и основных свобод, провозглашает их универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными.

Венская Конференция разъяснила, что право народов на самоопределение предполагает свободное определение своего политического статуса и беспрепятственное осуществление экономического, социального и культурного развития; народы, находящиеся под колониальным или другими формами чужеземного господства или иностранной оккупации, вправе предпринимать любые законные действия. Но при этом Венская Конференция подчеркнула, что 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 дискриминации по признаку пола являются первоочередными целями международного сообщества. Насилие по признаку пола и все формы сексуального домогательства и эксплуатации не совместимы 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 и основные свободы человека. 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.

Итоговый документ подчеркнул, 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-мигрантов¹. 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 населения и обеспечения участия тех из них, кто заинтересован в отыскании решения своих проблем. Крайняя нищета и социальная изоляция являются оскорблением человеческого достоинства, поэтому 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.

¹ *Абашидзе А.Х.* Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций: учебно-методический комплекс. – М.: РУДН, 2012. – С. 108.

В итоговом документе указывается, что различные конфликты, стихийные бедствия и антропогенные катастрофы, имеющие место во многих частях мира, являются сложными факторами роста глобального кризиса в связи с 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. Была подчеркнута необходимость рассмотрения возможности создания региональных и субрегиональных механизмов для поощрения и защиты прав человека там, где такие механизмы еще не существуют¹.

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.

¹ См.: Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012.

Усиление координации деятельности в области прав человека в рамках системы ООН. 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 ООН от 4 декабря 1986 г., и призвала договорные органы по правам человека ООН при рассмотрении вопроса о разработке новых международных стандартов учитывать эти руководящие принципы и 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 подчеркнута, что все лица, совершающие или санкционирующие совершение преступных актов, связанных с этнической чисткой, должны нести индивидуальную суровую ответственность за такие нарушения прав человека. Жертвы отвратительной практики этнической чистки имеют право на соответствующие 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 ООН 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 и прав 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 ООН принять проект декларации о насилии в отношении женщин и настоятельно призвала государства бороться против насилия в отношении женщин в соответствии с ее положениями.

В ходе работы конференции нашел свое подтверждение принцип «Первоочередное внимание детям». В этой связи было акцентировано внимание на важности активных национальных и международных усилий, особенно 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 действенного осуществления было названо важнейшей задачей ближайшего будущего. Государствам предлагалось в рамках национальных планов действий и международных усилий уделять особое внимание 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, являющимися 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. Конференция подчеркнула 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 ООН, 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 6.2

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. Сложилось общее мнение, что основные вопросы, связанные с защитой прав человека, в это время уже были урегулированы международным правом. Теперь ООН видит основной задачей в этой области повышение эффективности применения государствами международно-правовых норм¹. 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 (далее – цели развития тысячелетия; ЦРТ)². Государства – члены ООН взяли на себя обязательство к 2015 г. значительно улучшить условия жизни людей во всем мире.

¹ См., напр.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. – М.: Норма, Инфра-М, 2018. – С. 139.

² Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята Резолюцией ГА ООН от 18 сентября 2000 г. – Дос А/RES/55/2.

В Декларации названы фундаментальные ценности, имеющие важное значение для международных отношений в XXI в.: свобода, равенство, солидарность, терпимость, уважение к природе, общая обязанность.

Всего в Декларации были названы 8 целей в области развития, состоящие из 21 задачи и 60 показателей-ориентиров. Данные цели охватывают широкий спектр вопросов, 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 к 2015 г. сократить вдвое долю населения земного шара, имеющего доход менее 1 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 в., 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 сооб-

щества 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 Плане 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 ширококомасштабных 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%-ное снижение уровня бедности к 2015 г. В работе саммита приняли участие посланцы 195 стран, в том числе 104 президента и премьер-министра. Это, по мнению экспертов, еще раз подтвердило авторитет-

ность 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 информационно-коммуникационных технологий для всестороннего социально-экономического развития, проблема управления развитием и использованием глобальной сети Интернет.

В Декларации «Формирование информационного общества в интересах человека» провозглашалась цель: создание «общества мечты», фундаментом которого является идея прав человека и уважение человеческого достоинства; 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; искоренении 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 языкового разнообразия, свобода средств массовой информации столь же важны для информационно-коммуникационных обществ, сколь и разнообразие нашей природной среды.

В декабре 2015 г. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества подвела итоги 10 лет развития подходов к управлению Интернетом с момента принятия Декларации и подтвердила, что регулирование Интернета должно осуществляться на основе положений, сформулированных в решениях, принятых в Тунисе и Женеве. В апреле 2019 г. в Женеве прошел Форум ВВУИО, на котором участники обсудили перспективы применения информационно-коммуникационных технологий в таких сферах, как здравоохранение, сельское хозяйство, связь, охрана окружающей среды, торговля, наука и инновации, спорт, культура. Особое внимание делегаты уделили социальным аспектам использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), включая обеспечение равных возможностей доступа к ИКТ независимо от возраста, пола, национальной и расовой принадлежности.

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.¹, подтверждается курс, заложенный в

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 16 сентября 2005 г. – Doc. A/RES/60/1.

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 признает, 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 продолжения работы по реализации ЦРТ в сфере образования, рационального природопользования и охраны окружающей среды, здравоохранения, особенно в части борьбы с ВИЧ/СПИД, малярией, туберкулезом. Также подтверждено, что полное и эффективное осуществление целей, сформулированных в Декларации тысячелетия, зависит от обеспечения равенства женщин и мужчин и успешности борьбы с широко распространенной дискриминацией в отношении женщин.

В Итоговом документе принято решение еще больше укреплять механизмы ООН в области прав человека в целях обеспечения эффективного осуществления всеми всех прав человека и гражданских, политических, экономических, со-

циальных 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 5 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, народы¹, встаем сегодня на путь, ведущий в 2030 г... 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

¹ С этих слов начинается Устав ООН (примечание наше. – Н.Ч.).

обезопасить нашу планету. Мы полны решимости предпринять смелые реформаторские шаги, которые действительно необходимы для того, чтобы вывести мир на траекторию устойчивого и жизнестойкого развития. Отправляясь в этот совместный путь, мы обещаем, что никто не будет забыт»¹.

Участники Саммита сформулировали пять основных направлений нового Плана развития:

1. *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.

2. *Планета*. Требуется уберечь планету от деградации, в том числе путем рационализации использования природных ресурсов, потребления и производства, а также принятия неотложных мер в связи с изменением климата.

3. *Процветание*. Экономический, социальный и технический прогресс должен осуществляться в гармонии с природой.

4. *Мир*. Необходимо способствовать построению миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором нет места страху и насилию.

5. *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 17 целей в области

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Принята Резолюцией ГА ООН 18 сентября 2015 г. – Doc. A/70/L.1

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 экологическую¹. Например, *Цель 12* «Обеспечить 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 подгото-

¹ Бобылев С., Соловьева С. ООН: смена целей // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – Т. 60. – № 5. – С. 34.

вить национальные программы, охватывающие все аспекты перехода к устойчивому развитию.

В сентябре 2019 г. состоялся **Политический форум высокого уровня ООН по устойчивому развитию** (саммит ЦУР) – первая встреча глав государств и правительств с момента принятия Повестки дня до 2030 г. В Политической декларации, принятой по итогам форума, подтверждается решимость государств реализовать Повестку дня до 2030 г. как «...план действий для людей, планеты, процветания, мира и партнерства, призванный избавить человечество от тирании, нищеты и исцелить и обезопасить нашу планету для будущих поколений»¹.

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 были сформулированы три цели:

1) подтвердить приверженность интересам человечества и гуманитарным принципам;

2) 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;

3) обменяться 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 беспримерной нехваткой средств, не-

¹ Политическая декларация политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созданного под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН. Резолюция ГА ООН. – Doc. A/RES/74/4, 15 October 2019.

обходимых 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 населения¹.

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 по-

¹ Итоги Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Доклад Генерального секретаря ООН. 23 августа 2016 г. – Дос. А/71/353.

литической 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 нацелен собрать 3,85 млрд дол. за 5 лет и уже в первые дни Саммита получил взносы на сумму 90 млн дол. от ряда доноров.

Таким образом, подводя итоги, отметим, что всемирные встречи ООН на высшем уровне по вопросам прав человека, окружающей среды и другие 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 реализо-

вывать для достижения целей. Важным достоинством результатов последних саммитов стала трансформация 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

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 Никээ.* 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 ООН. 23 августа 2016 г. – Doc. A/71/353.

6. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации / РАН, Институт государства и права. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2018. – 288 с.

7. Международная конференция по правам человека. Заключительный акт Международной конференции по правам человека. Тегеран, 22 апреля – 13 мая 1968 г. – Doc. UN A/CONF.32A11, August 1968.

8. Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 г. Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 2015. – 75 с.

9. Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). – Geneva, 2008. – 52 p.

10. *Darrow M.* The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda // Yale Human Rights and Development Journal. – 2012. – Vol. 15. – Is. 1. – Art. 3. – P. 51–74.

11. *Dinah L.Sh.* The United Nations System for Protecting Human Rights. – Volume IV. By series The Library of Essays on International Human Rights. – Routledge, USA: George Washington University. – 680 p.

ОБ АВТОРАХ

Абашидзе Аслан Хусейнович – 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.

Алисиевич Екатерина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Абдуллин Адель Ильсиярович – доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Богатырева Ольга Николаевна – доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета им. Первого Президента России Б.Н. Ельцина.

Бурков Антон Леонидович – заведующий кафедрой европейского права и сравнительного правоведения Гуманитарного университета, кандидат юридических наук, доктор права Кембриджского университета.

Волеводз Александр Григорьевич – заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, заместитель декана Международно-правового факультета Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Фе-

дерации, член экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, доктор юридических наук.

Гольтяев Алексей Олегович – кандидат юридических наук, старший советник постоянного представительства Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве.

Давлетгильдеев Рустем Шамилович – доктор юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Зражевская Татьяна Дмитриевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской обл., член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ.

Карташкин Владимир Алексеевич – 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 (1985–2019 гг.), доктор юридических наук, профессор.

Кешнер Мария Валерьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Конева Александра Евгеньевна – ассистент кафедры международного права Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент.

Лихачев Максим Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета (г. Екатеринбург).

Мингазов Ленарис Харисович – доктор юридических наук, профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Михеева Виктория Игоревна – аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

Николаев Андрей Михайлович – доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

Постникова Елена Владимировна – кандидат юридических наук, доцент Департамента общих и межотраслевых юридических дисциплин Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Солнцев Александр Михайлович – заместитель заведующего кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент.

Стародубцева Инна Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета.

Чернядьева Наталья Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и международного права Пермского государственного национального исследовательского университета.

Чуркина Людмила Михайловна – 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).

Шайхутдинова Гульнара Раифовна – доктор юридических наук, профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Ягофарова Инара Дамировна – 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.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ (А.Х. Абашидзе)	3
РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА (А.Х. Абашидзе, В.И. Михеева, Н.А. Чернядьева, А.Г. Волеводз, В.А. Карташкин)	5
Глава 1.1. Теория естественного права и другие уче- ния, повлиявшие на становление и развитие института защиты прав и основных свобод человека (А.Х. Абашидзе, В.И. Михеева)	5
Контрольные вопросы	11
Глава 1.2. Международное гуманитарное право (Н.А. Чер- нядьева)	13
Контрольные вопросы	22
Глава 1.3. Система защиты меньшинств Лиги Наций (А.Х. Абашидзе)	22
Контрольные вопросы и задания	38
Глава 1.4. Принципы Устава Нюрнбергского Военно- го Трибунала и их реализация в системе международной защиты прав человека (А.Г. Волеводз)	39
1.4.1. К истории вопроса	40
1.4.2. От Нюрнбергского трибунала к Нюрнбергским принципам	43
1.4.3. Нюрнбергские принципы и их современная ре- ализация	59
Заключение	85
Контрольные вопросы	86
Глава 1.5. Принцип всеобщего уважения и соблюде- ния прав человека и основных свобод. Международный билль о правах человека (В.А. Карташкин)	87
Рекомендуемая литература	109
РАЗДЕЛ 2. УНИВЕРСАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (А.Х. Абашидзе, А.О. Гольтяев, А.И. Аб-	

<i>дуллин, Л.Х. Мингазов, Г.Р. Шайхутдинова, Р.Ш. Давлетгильдеев, М.В. Кешнер, А.Е. Конева, А.М. Солнцев)</i>	111
Г л а в а 2.1. Правозащитная система ООН (А.Х. Абашидзе, А.О. Гольтяев)	111
2.1.1. Концептуальная и нормативная основы системы поощрения и защиты прав и свобод человека ООН. Устав ООН о правах человека	111
2.1.2. Полномочия главных органов ООН в области поощрения и защиты прав человека	114
2.1.3. Совет ООН по правам человека	126
2.1.4. Вспомогательные органы и механизмы СПЧ	132
<i>Контрольные вопросы</i>	146
Г л а в а 2.2. Специализированные учреждения ООН и права человека (А.И. Абдуллин, Л.Х. Мингазов, Г.Р. Шайхутдинова, Р.Ш. Давлетгильдеев, М.В. Кешнер)	148
2.2.1. Специализированные учреждения ООН в системе защиты прав человека (А.И. Абдуллин)	148
2.2.2. Защита прав человека в рамках ЮНЕСКО (Л.Х. Мингазов)	149
2.2.3. Всемирная организация интеллектуальной собственности и права человека (А.И. Абдуллин)	159
2.2.4. Всемирная организация здравоохранения и права человека (Г.Р. Шайхутдинова)	170
2.2.5. Международная организация труда и права человека (Р.Ш. Давлетгильдеев)	173
2.2.6. Специализированные финансовые учреждения ООН и права человека (М.В. Кешнер)	190
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	197
Г л а в а 2.3. Договорные органы по правам человека системы ООН (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева, А.М. Солнцев)	198
<i>Контрольные вопросы</i>	252
<i>Рекомендуемая литература</i>	252
Р А З Д Е Л 3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (А.Л. Бурков, Л.М. Чуркина, Е.С. Алисиевич, Е.В. Постникова, О.Н. Богатырева, И.Д. Ягофарова, А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев)	255
Г л а в а 3.1. Европейская система защиты прав человека (А.Л. Бурков, Л.М. Чуркина)	255

<i>Контрольные вопросы и задания</i>	294
Глава 3.2. Европейский союз и защита прав человека (<i>Е.С. Алисиевич, Е.В. Постникова</i>)	295
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	316
Глава 3.3. Межамериканская система защиты прав человека (<i>О.Н. Богатырева, И.Д. Ягофарова</i>)	317
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	344
Глава 3.4. Африканская система защиты прав человека и народов (<i>А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев</i>)	345
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	360
<i>Источники</i>	361
<i>Рекомендуемая литература</i>	363
РАЗДЕЛ 4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ (<i>Е.С. Алисиевич, М.А. Лихачев, А.М. Николаев, М.А. Лихачев</i>)	369
Глава 4.1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (<i>Е.С. Алисиевич, М.А. Лихачев, А.М. Николаев</i>)	369
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	386
Глава 4.2. Содружество Независимых Государств (<i>М.А. Лихачев</i>)	386
Глава 4.3. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (<i>М.А. Лихачев</i>)	390
Глава 4.4. Организация исламского сотрудничества (<i>М.А. Лихачев</i>)	393
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	397
<i>Источники</i>	397
<i>Рекомендуемая литература</i>	398
РАЗДЕЛ 5. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (<i>Т.Д. Зражевская, И.А. Стародубцева</i>)	399
Глава 5.1. Включение положений международных договоров по правам человека в национальные правовые системы	399

Глава 5.2. Внутригосударственные средства правовой защиты прав человека	412
5.2.1. Основы конституционного регулирования прав человека в России	412
5.2.2. Защита прав и свобод человека в Конституционном Суде Российской Федерации	428
5.2.3. Защита прав и свобод человека в судах общей юрисдикции	436
5.2.4. Защита прав и свобод человека в арбитражных судах	439
5.2.5. Защита прав и свобод человека в уголовном процессе	440
5.2.6. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и суда	446
5.2.7. Защита прав человека прокуратурой Российской Федерации	450
5.2.8. Защита прав человека уполномоченными по правам человека	451
5.2.9. Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления	458
Глава 5.3. Парижские принципы о статусе и деятельности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека	461
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	465
<i>Рекомендуемая литература</i>	467
РАЗДЕЛ 6. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ ООН И ВСЕМИРНЫЕ САММИТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (Н.А. Чернядьева)	472
Глава 6.1. Всемирные конференции по правам человека	472
6.1.1. Тегеранская конференция по правам человека 1968 г.	474
6.1.2. Всемирная (Венская) конференция по правам человека 1993 г.	477
Глава 6.2. Всемирные саммиты и права человека	489
<i>Контрольные вопросы</i>	501
<i>Рекомендуемая литература</i>	501

Учебное издание

**Абашидзе Аслан Хусейнович,
Алисиевич Екатерина Сергеевна,
Абдуллин Адель Ильсиярович
и др.**

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Технический редактор *Е.В. Попова*
Компьютерная верстка *Н.В. Малаховская*
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 20.07.2020. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс
Усл. печ. л. 29,76. Тираж 500 экз. Заказ

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.: (495) 952-04-41