
авантитул

Введение в вопросы международной защиты прав человека

Учебное пособие

Под редакцией Райя Хански и Маркку Сукси

Институт прав человека

Университет «Або Академи»

Турку/Або

1997

английский титул

оборот титула

Содержание

Предисловие	viii
Авторский коллектив	x
Сокращения	xii
Часть I	
Введение	1
<i>Марек Печовяк</i>	
1. Что такое права человека? Концепция прав человека и ее внеюрисдикционное обоснование	3
<i>Ежи Заядло</i>	
2. Человеческое достоинство и права человека	16
<i>Кишиитоф Джевицкий</i>	
3. Интернационализация прав человека и их юридическое оформление	27
<i>Аллан Розас и Мартин Шейнин</i>	
4. Категории и бенефициарии прав человека	52
Часть II	
Организация Объединенных Наций	67
<i>Кишиитоф Джевицкий</i>	
5. Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека	69
<i>Манфред Новак</i>	
6. Международный пакт о гражданских и политических правах	84
<i>Мэтью Крейвен</i>	
7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	106
<i>Сес Флинтерман и Кэтрин Хендерсон</i>	
8. Специальные договоры о правах человека	128
<i>Сес Флинтерман</i>	
9. Установление и осуществление внеконвенционных стандартов в области прав человека	147

Часть III

Специализированные учреждения Организации
Объединенных Наций 157

Фонс Кооманс

Введение к части III 159

Клаус Самсон

10. Нормотворческая и надзорная система
Международной организации труда 161

Фонс Кооманс

11. Юнеско и права человека 195

Сигрун И. Скогли

12. Позиция Всемирного банка и Международного
валютного фонда в области прав человека 207

Часть IV

Европейские системы защиты прав человека 221

Дж. Дж. Мерриллс

13. Поддержка и защита прав человека
в рамках Европейских договоренностей 223

Дж. Дж. Мерриллс

14. Совет Европы (I): Европейская конвенция
о правах человека 235

Дэвид Харрис

15. Совет Европы (II): Европейская социальная
хартия 258

Мария Амор Мартин Эстебанес

16. ОБСЕ и права человека 283

Лорна Вудс

17. Европейский Союз и права человека 303

Часть V

Системы защиты прав человека за пределами Европы 323

Хармен ван дер Вильт

18. Система ОАГ по защите прав человека 325

Сеес Флинттерман и Кэтрин Хендерсон

19. Африканская хартия о правах человека и народов 337

Часть VI

Неправительственная деятельность в области
прав человека 347

Рэчел Бретт

20. Неправительственная деятельность
в области прав человека: действующие лица 349

Часть VII

Соблюдение прав человека 367

Мартин Шейнин

21. Международные права человека и внутреннее
законодательство 369

Мартин Шейнин

22. Международные механизмы
и процедуры выполнения договоров 382

Приложение:

Основные НПО по правам человека 409

Список международных договоров 415

Предметный указатель 427

Предисловие

В программах университетов, где преподается право, все больше места отводится законодательству по правам человека. Такое внимание к данному предмету можно считать следствием того, что все больше осознается его значение. Однако ощущается недостаток материалов, предназначенных конкретно для образовательной работы в области прав человека. Надеемся, что учебник, который вы только что открыли, станет вкладом в эту область юридических знаний. Его публикация представляется своевременной, поскольку он выходит в начале Десятилетия просвещения в области прав человека Организации Объединенных Наций (1995–2004), провозглашенного Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 49/184 от 23 декабря 1994 года.

Данная книга – результат как минимум двух разных тенденций: с одной стороны, в университетах и исследовательских учреждениях уже ведется пропаганда правозащитной деятельности на национальном и международном уровне, а с другой – в рамках Европейского Союза прилагаются усилия с целью содействия этой деятельности и ее поддержки. Говоря конкретнее, эта книга появилась благодаря проекту «ТЕМПУС» (JER № 3626 «VIБрида» 1992–1995) при сотрудничестве Шеффилдского университета (Великобритания), Государственного университета Лимбурга (Маастрихт, Нидерланды), Университета им. Адама Мицкевича (Познань, Польша), Гданьского университета (Польша), Центра по правам человека в Познани (Польша) и Университета «Або Академи» (Финляндия). От имени участников проекта благодарим Европейский Союз за финансирование этого проекта и за содействие в защите прав человека. Книга издается не только на английском, но и на польском и русском языках.

Благодаря вышеупомянутому сотрудничеству и появилась эта книга как введение в вопросы международной защиты прав человека и одновременно как учебник для студентов. Однако данная книга, разумеется, будет полезна не только университетам: ею можно пользоваться в рамках отдельных курсов по правам человека, она также пригодится практическим работникам, сотрудникам и активистам неправительственных организаций (НПО) и всем тем, кто интересуется правами человека. Задача книги – дать общую и одновременно полную картину международной защиты прав человека, но при этом не быть слишком поверхностной. Это своего рода введение, в котором описаны основные системы и стандарты; предполагается использование дополни-

тельного материала – более узких исследований в области прав человека. Основное внимание уделено ситуации на международном уровне, а внутригосударственное право и практика в основном остаются за ее рамками.

Если говорить о содержании книги конкретнее, можно отметить, что в ней излагаются философские основы и история прав человека и рассматриваются различные категории прав человека, а также круг людей, которым они призваны служить. Значительное место в книге отведено работе Организации Объединенных Наций в области прав человека: рассмотрены основные конвенции и процедуры ООН, касающиеся прав человека; органы ООН, занимающиеся вопросами прав человека и деятельность некоторых специализированных учреждений ООН. В дополнение к такому глобальному обзору дается обзор основных региональных систем (Совет Европы, Организация африканского единства, Организация американских государств) с точки зрения прав человека. Уделено внимание новым событиям в сфере прав человека (в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Европейского Союза). Рассматриваются вопросы работы неправительственных организаций по защите прав человека; прилагается список основных НПО, действующих в данной области. В книге рассмотрены методы реализации прав человека внутри стран, а также методы международного наблюдения и надзора за соблюдением прав человека. Каждая глава содержит библиографический список, где предлагается дополнительная литература для чтения по конкретной теме.

Мы хотели бы выразить глубокую благодарность авторам, участвовавшим в написании книги. Авторы отдельных глав сделали все возможное, чтобы учесть пожелания редакторов, и тем самым снискали наше глубочайшее уважение. Мы особенно признательны тем авторам, которые присоединились к нашему коллективу на завершающем этапе и смогли подготовить свои главы в кратчайшие сроки. Гордон Хендерсон любезно оказал нам помощь в лингвистической и стилистической редакции. И наконец, но не в последнюю очередь, мы хотели бы поблагодарить всех партнеров по проекту «ТЕМПУС», усилиями которых эта книга вышла в свет.

*Райя Хански
Марку Сукси*

*Институт прав человека
Университета «Або Академи»,
Финляндия,
январь 1997 г.*

Авторский коллектив

Рэчел Бретт, бакалавр права, магистр права, помощник представителя Квакеров при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, научный сотрудник Центра прав человека при Университете Эссекса.

Фонс Кооманс, д-р, преподаватель права Лимбургского университета.

Мэтью Крейвен, д-р, Университет Листера.

Кишиштоф Джевицкий, д.ю.н., профессор, Министерство иностранных дел Польши.

Сеес Флинтерман, профессор Лимбургского университета.

Дэвид Харрис, профессор Ноттингемского университета.

Кэтрин Хендерсон, студентка юридического факультета Университета штата Вирджиния, временный научный сотрудник Центра по правам человека при Маастрихтском университете.

Мария Амор Мартин Эстебанес, магистр права, научный сотрудник, университет «Або Академи».

Дж. Дж. Мерриллс, профессор Шеффилдского университета.

Манфред Новак, д.ю.н., профессор, директор Института прав человека им. Людвиг Больцмана (Вена).

Марек Печовяк, д-р, Педагогический университет им. Тадеуша Котарбиньского, Центр по правам человека в Познани.

Аллан Розас, д.ю.н., Главный юрисконсульт Комиссии Европейских сообществ.

Клаус Самсон, бывший Координатор по вопросам прав человека Международного бюро труда, бывший профессор-адъюнкт Женевской аспирантуры по международным исследованиям.

Мартин Шейнин, д.ю.н., доцент Хельсинкского университета.

Сигрун И. Скогли, магистр права, бакалавр гуманитарных наук, Почетный член научного общества при Программе глобальных исследований, Университет штата Висконсин (Мэдисон).

Хармен ван ден Вильт, д-р, преподаватель права Лимбургского университета.

Лорна Вудс, научный сотрудник Шеффилдского университета.

Ежи Заядло, д-р права, научный сотрудник и преподаватель международного права, кафедра международного права Гданьского университета.

Сокращения

ETS	Европейский сборник договоров
ILM	Международные юридические материалы
LNTS	Сборник международных договоров Лиги Наций
UNTS	Сборник международных договоров Организации Объединенных Наций
АКПЧ	Межамериканская конвенция о правах человека (ACHR)
АКТО	Государства Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (ACP)
АРИС	Антирасистская информационная служба (ARIS)
БДИПЧ	Бюро демократических институтов и прав человека (ODIHR)
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека (UDHR)
ВКНМ	Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (HCNM)
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения (WHO)
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности (WIPO)
ВТО	Всемирная торговая организация (WTO)
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле (GATT)
ДЕС	Договор о Европейском Союзе (TEU)
Евратом	Европейское объединение по атомной энергии (Euratom)
ЕВС	Европейский экономический и валютный союз (EMU)
ЕКПЧ	Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (ECHR)
ЕОУС	Европейское объединение угля и стали (ECSC)
ЕС	Европейские Сообщества (Европейское Сообщество)
ЕСз	Европейский Союз (EU)
ЕСХ	Европейская социальная хартия (ESC)
ЕЭЗ	Европейская экономическая зона (EEA)
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество (EEC)
ИРА	Ирландская республиканская армия (IRA)
ККР	Комитет по конвенциям и рекомендациям (CCR)
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)
КНЭ	Комитет независимых экспертов (CIE)
КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT)
КПР	Конвенция о правах ребенка (CRC)

МАР	Международная ассоциация развития (IDA)
МБРР	Международный банк реконструкции и развития (IBRD)
МВФ	Международный валютный фонд (IMF)
МОТ	Международная организация труда (ILO)
МС	Международный Суд (ICJ)
МФК	Международная финансовая корпорация (IFC)
НИПИ (NIAS)	Нидерландский институт передовых исследований
НПО	неправительственная организация (NGO)
ОАГ	Организация американских государств (OAS)
ОАЕ	Организация африканского единства (OAU)
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (OSCE)
ОЕА	Общеввропейский акт (SEA)
ОЕС	Отчеты Европейского Суда (ECR)
ОЖ	Официальный журнал (Европейских Сообществ) (OJ)
ООН	Организация Объединенных Наций (UN)
ОСВ	Переговоры об ограничении стратегических вооружений (SALT)
ПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах (CCPR)
ПК	Правительственный комитет (GC)
ПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (CESCR)
СБСЕ (CSCE)	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СДСП	Союз за демократию и социальный прогресс (UDPS)
СИМ	Нидерландский институт прав человека (SIM)
СНГ	Содружество Независимых Государств (CIS)
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация (FAO)
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций (ECOSOC)
ЮДОР	Юридические доклады Общего рынка (GMLR)
Юнеско	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (UNESCO)
КЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD)
ETS	Европейский сборник международных договоров (European Treaty Series).
ILM	Международно-правовые материалы (International Legal Materials)
LNTS	Сборник договоров Лиги Наций (League of Nations Treaty Series)

OJ	Официальный журнал Европейских сообществ (Official Journal of the European Communities).
UNTS	Сборник договоров Организации Объединенных Наций (United Nations Treaty Series).

Часть I

Введение

Автор выражает благодарность Нидерландскому институту передовых исследований (НИПИ) за оказанную ему помощь в работе над этой статьей.

1. Что такое права человека? Концепция прав человека и ее внеюридическое обоснование

1. Предваряющие замечания

В самом общем смысле права человека понимаются как права, принадлежащие любому индивидууму в силу того, что он есть человек, вне зависимости от правовых актов. Провозглашая существование прав человека, мы заявляем, что любой человек имеет право на нечто¹ просто потому, что он человек. Осознание наличия прав такого рода находит свое отражение в проявлениях различных культур в разные времена (особенно в литературе)². Однако подлинная «биография» категории прав человека началась лишь после второй мировой войны³. Это стало обычной категорией в дебатах по практическим вопросам не только в области права, но и в сферах политики, морали и религии. Современная концепция прав человека уходит корнями в эпоху «правового беззакония», когда с санкции закона совершались преступления, а некоторых людей просто не признавали таковыми. Реакцией на этот опыт стало возникновение международного права в области прав человека. Принятая тогда концепция прав человека сегодня служит отправной точкой для понимания прав человека не только в рамках международного права, но и в других областях культуры. Эта концепция и пытается объяснить причины нарушения прав человека в огромных масштабах и предлагает решения, призванные обеспечить недопущение таких нарушений в будущем. Эти решения включают в себе как нормы поведения, так и постулаты, касающиеся концепций человека, государства и позитивного права. Признав уникальную ценность каж-

¹ Hersch, 1986, p. 132.

² Cp. Hersch, 1969.

³ Weston, 1991. Сведения об истории концепции прав человека см. в Oestreich, 1968; Tierney, 1989.

дой личности, международное сообщество стало заботиться не только об устранении факторов, разрушительных для отдельного человека, но и о создании условий, в которых человек смог бы развиваться и процветать.

Цель этой главы – ответить на следующие философские вопросы: что такое права человека? Почему права человека существуют вообще⁴? Для ответа необходимо выявить основные характеристики прав человека и указать элементы действительности, создающие эти права и позволяющие объяснить конкретные свойства прав человека и их существование. Философские вопросы следует отличать от вопросов об источниках современной концепции этих прав, или об основах норм в области прав человека, заложенных в позитивном праве, или об основе фактического признания или соблюдения этих прав. Последние не являются философскими вопросами; правильно было бы рассматривать их в рамках, например, истории, правоведения, социологии или психологии.

Трактуя исторически сложившееся понятие прав человека и изыскивая внеправовое обоснование права в области прав человека, следует уделять внимание международно-правовым документам, закладывающим основы международной защиты прав человека. Для реконструкции парадигматической концепции прав человека фундаментальное значение имеют Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) и Международные пакты о правах человека (1966 г.). Несмотря на перемены, происшедшие за последние полвека в сфере культуры, несмотря на некоторую критику, основные первоначальные идеи прав человека, не претерпели особых изменений. Среди юридических и полуюридических документов, касающихся прав человека, в связи с вопросами, рассматриваемыми в этой главе, следует также обратить внимание на Венскую декларацию и Программу действий – заключительный документ, принятый на основе консенсуса на Всемирной конференции по правам человека, проведенной под эгидой Организации Объединенных Наций в 1993 году. Венская декларация недвусмысленно подтверждает концепцию прав человека, принятую на заре их международной защиты. Эта концепция резко контрастирует с некоторыми формирующимися ныне мнениями о том, что она уже устарела, поскольку опирается на отжившие, как утверждают, идеи естественного права.

Поскольку цель этой главы – указать внеправовые основы прав человека, вышеупомянутые акты рассматриваются не с легалистической точки зрения (не как обязательные правовые документы). Они анализируются здесь как отражение опыта обычных мужчин и женщин, жи-

⁴ Рекомендуемая литература по философии прав человека: Belden Fields and Narr, 1992; Cohn, 1983; Diemer et al., 1986; Donnelly, 1985; Donnelly, 1989; Finnis, 1992; Henkin, 1988; Henkin, 1990; Meyer and Parent, 1992; Nickel, 1987; Nino, 1991; Shestack, 1984; Sidorsky, 1979; Waldron, 1993; White, 1984; Winston, 1988.

вущих в современном мире. Поэтому содержание документов по правам человека изучается как изложение неких сведений из реальной действительности, как указание на некоторые ее аспекты; однако мы не ставим перед собой задачу создания концептуальных рамок для толкования правовых документов.

2. Основные свойства прав человека

В первых, идентичных, разделах Преамбул ко Всеобщей декларации прав человека и к Международным пактам о правах человека говорится, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Во втором разделе Преамбул к Пактам далее сказано: «...эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства».

Прежде всего следует отметить, что основополагающие права и свободы являются *всеобщими*⁵, т.е. принадлежат каждому человеку, кем бы он ни был. Они всеобщие, поскольку достоинство и права *принадлежат* человеку. Хотя всеобщность и неотъемлемость — решающие характеристики прав человека, именно эти характеристики чаще всего оспариваются философами и теоретиками права. Однако следует подчеркнуть, что и всеобщность, и неотъемлемость определенно признаны и подчеркиваются на уровне практических дискуссий. Венская декларация содержит следующие недвусмысленные слова, которые отчасти являются ответом сомневающимся: «Права человека и основные свободы являются правами, данными каждому человеку *от рождения*» и «Универсальность этих прав и свобод носит бесспорный характер»⁶. Против всеобщности и существования прав человека как прав часто возражают потому, что пренебрегается различие между правом в области прав человека и самими правами человека (правами, которые защищает право в области прав человека). Игнорируя то обстоятельство, что понятие прав человека возникло еще и в противовес позитивистскому подходу к праву, иногда права человека отвергают только потому, что они не согласуются с теми характеристиками прав, которые разрабатывались на основе писаного права. Некоторые доводы против всеобщности вытекают из неоправданного принятия релятивистских предположений в качестве философской основы для некоторых теорий, применяемых в области прав человека.

⁵ См. Piechowiak, 1996.

⁶ Венская декларация (1993 г.), часть I, пункт 1 (курсив наш).

Признание присущего человеку достоинства как источника прав — это и признание того, что права *вторичны* по отношению к реальности, существующей независимо от воли отдельного человека либо группы людей.

Поскольку основные права и свободы присущи человеку, они не *приобретаются* и не *предоставляются* посредством каких-либо действий людей. В подобных действиях может не проявляться признание либо уважение прав человека, но эти права, тем не менее, человеку принадлежат. Права, вытекающие из присущего человеку достоинства, являются также *неотчуждаемыми*. Никто не может лишить человека этих прав, и никто не может сам от них отказаться (например, стать рабом). При таком подходе основные права и свободы не связаны принятыми к обязательному исполнению правовыми нормами; напротив, принятие соответствующих норм постулируется как средство для защиты прав человека и для определения способов их реализации. Правовые нормы (право в области прав человека) не устанавливают основных прав и свобод, а лишь гарантируют их. То, что можно или нельзя чего-то делать с человеком, обусловлено прежде всего уникальным свойством человека — принадлежностью к роду человеческому. Это уникальное свойство является также основанием для признания *достоинства* за каждым человеком⁷. Каждый человек считается самоцелью. Поэтому никого нельзя считать просто средством, даже если такое обращение принесло бы огромную выгоду обществу или самому человеку.

Другое важное отличие современной концепции прав человека — признание *неделимости* и *взаимозависимости* различных прав. «Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием»⁸. Каждый из различных аспектов человека (физический, психологический, нравственный, культурный и т.п.) заслуживает внимания. Для индивидуального развития необходимы соответствующие социальные, политические, экономические, культурные и экологические условия. Более того, обеспечение минимально приемлемых условий в одной из этих сфер обычно бывает необходимым для предупреждения деградации в другой: например, обеспечение минимальных социальных стандартов необходимо для реализации политических прав. Однако, по-видимому, невозможно определить в общем виде рамки, в которых должны распределяться средства для

⁷ См. Piechowiak, 1992.

⁸ Венская декларация (1993 г.), часть I, пункт 5. Ср. пункт 3 Преамбулы к Международному пакту о гражданских и политических правах (ПГПП) и к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП).

предупреждения деградации человека или для обеспечения его развития. Отправной точкой является конкретный человек, живущий в уникальных обстоятельствах. Целью формулируемого права является обеспечение благосостояния человека, а не абстрактные ценности.

Другой важный элемент концепции прав человека — *равенство*⁹. Статья 1 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношениях друг с другом в духе братства». Во-первых, здесь указано на равное достоинство людей: нет людей, являющихся людьми в большей степени, нежели другие. Равное достоинство требует равного уважения к конкретному человеку как к самоцели, равной заботы о защите человека, равных возможностей и средств для развития. Если ни с кем нельзя обращаться как со средством, то и тяготы, и общественные блага должны распределяться пропорционально и на условиях равноправия. Пропорционально, поскольку уважение равенства не означает равного обращения в смысле постановки перед людьми равных целей и создания им равных условий для деятельности. Различия желательны, если для них существуют обоснованные реальные причины.

Следует указать, что согласно международному праву в области прав человека в отношениях между человеком и правами человека действует принцип *недискриминации*. Он выражает простую мысль: различия между людьми не имеют значения для обладания правами человека¹⁰. Поэтому различное обращение является дискриминацией, только когда оно посягает на права человека¹¹.

Формируя нормы позитивного права, постулат равенства сочетает *равенство перед законом* и *равную защиту закона*. Например, в статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона». Поэтому недостаточно, чтобы суд выносил одинаковое решение в обстоятельствах, которые с точки

⁹ См. Piechowiak, 1992.

¹⁰ См. Всеобщую декларацию прав человека, ст. 2; ПГПП и ПЭСКП, ст. 2.

¹¹ В статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации дано такое определение: «В настоящей Конвенции выражение “расовая дискриминация” означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни». Сходный элемент можно встретить и в других конвенциях о ликвидации дискриминации: различаются лишь признаки, по которым производится дискриминация, или сферы жизни, к которым применяется данная конвенция.

зрения позитивного права не слишком различны, важно также, чтобы были выбраны правильные признаки, по которым те или иные различия будут признаваться юридически значимыми.

Касааясь в статье 1 *свободы* человека, Всеобщая декларация в то же время указывает на его *достоинство, разум и совесть*. Свобода — не такое качество человека, какое составляло бы основу для стандартов поведения, независимо от других прав человека. Свобода не является абсолютной ценностью при защите прав человека. Ссылка на разум и совесть подчеркивает, что человек не свободен определять стандарты поведения, но должен учитывать, что говорят разум и совесть. Показательно, что здесь не упоминается об эмоциях, которые сегодня нередко берут за основу при определении того, что есть благо, на которое имеет право человек. Однако в концепции прав человека при определении стандартов поведения главное значение придают индивидуальному развитию на основе свободного выбора, который, в свою очередь, исходит из сведений о реальности, признанных верными.

Если признать, что присущее человеку достоинство является источником прав человека, а последние неотчуждаемы, то приходится согласиться с тем, что права человека не связаны ни с какой конкретной, зависящей от чего бы то ни было характеристикой человека. Если бы признание прав человека было связано с какой-либо подобной характеристикой, то ее отсутствие означало бы лишение связанных с ней прав. Поэтому обладание правами человека не является следствием, например, способности делать свободный выбор или мыслить логически. Следует также отметить, что согласно процитированной статье 1 каждый человек признается свободным и разумным, поэтому свобода и разум не являются свойствами, связанными с какими-то функциональными способностями, а присущи человеку и могут считаться как минимум одним из элементов среди основ уникальности и достоинства человека¹².

Упоминая о «духе братства», авторы статьи 1 обращают наше внимание на то, что в принципе члены общества или мирового сообщества не являются конкурентами, представляющими опасность друг для друга. Люди — *общественные существа*; отношения с другими людьми и определенная социально-культурная среда — необходимые условия развития. Забота о благополучии других людей и общества в целом — обязанность,

¹² Корни прав человека — в факторах, непосредственно связанных с принадлежностью к роду человеческому. Иногда ссылаются на «права животных» и даже на «права растений», чтобы показать, что животные или растения заслуживают некоторого уважения, что они не полностью зависят от нашей воли и что для вмешательства в их развитие и особенно для прекращения их жизни нужны разумные причины. Однако при некоторых обстоятельствах с животными или растениями можно обращаться просто как со средством, приносящим выгоду людям или обществу; в случае с людьми это невозможно.

основанная на признании достоинства других людей и общественной природы людей. В статье 29(1) Всеобщей декларации прав человека подчеркнута: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности»¹³.

Признание необходимости социальной среды и некоторых обязанностей человека перед группой, включая отказ от некоторых его собственных планов или интересов, не должно вести к отданию предпочтения обществу, если возникает конфликт между уважением достоинства человека и благополучием общества. С человеком нельзя обращаться просто как со средством достижения благосостояния группы, подобно тому как им нельзя жертвовать ради благополучия другого индивидуума. Человек *самостоятелен*, он не просто часть общества, но общество существует ради его блага.

Социальный аспект прав человека — основа так называемых коллективных прав, прав, принадлежащих группам или существующих ради их блага¹⁴. Однако в конечном счете пользу от этих прав получает индивидуум¹⁵.

3. Права человека и концепция государства

Концепция прав человека соотносится с конкретной концепцией государства и позитивного права, в которых *центральное место отводится человеку*; уважение к его достоинству преобладает над благополучием группы и государства. В исторически сложившейся концепции прав человека признание достоинства и вытекающих из него прав является *основой справедливости*¹⁶ и, следовательно, основой всякой правовой системы, объявляющей себя справедливой. Указание на внеправовые основы позитивного права и моделирование правовой системы на основе уважения прав человека помогает защитить позитивное право от вырождения в «правовое беззаконие». Государство и право существуют для индивидуума, живущего в обществе. Государство и право защищают человека от обращения с ним как со средством и помогают создать условия для его всестороннего развития. Другие задачи государства подчинены этим функциям и могут решаться только при условии уважения основных прав и свобод. Хотя право в области прав человека было создано, в частности, для защиты человека от мощи государства, с принятием такой модели государство все чаще считают стражем прав человека.

¹³ Cp. Finnis, 1992, pp. 134 *et seq.*

¹⁴ Crawford, 1988, p. 164.

¹⁵ Triggs, 1988, p. 156.

¹⁶ Всеобщая декларация прав человека, Преамбула, пункт 1.

Современное государство, основанное на уважении к правам человека, обычно характеризуют как *демократическое государство, основанное на верховенстве права и проводящее приемлемую социальную политику*. Эти характеристики указывают на некоторые существенные аспекты организации общественной жизни. Однако эти аспекты всегда следует рассматривать в более широком контексте, чтобы не возвести в абсолют ни один из них. Демократию, которой отдается предпочтение исходя из того, что индивидуум является свободным и разумным действующим лицом («наделен разумом и совестью»), нельзя понижать как абсолютный примат воли большинства. Государство, основанное на верховенстве права, нельзя сводить к простому соблюдению законов, правильно принятых с формальной точки зрения. Постулат о проведении надлежащей социальной политики не означает, что государство должно безусловно обеспечивать каждому человеку основные средства существования; его следует понимать как постулат о поддержке инициативы человека и его ответственности за себя и за других членов общества.

Рассматривая исторически сложившуюся концепцию прав человека, первоисточником прав человека и справедливого правопорядка нельзя считать ни общественный договор, ни волю отдельных лиц, ни даже государство; права человека нельзя воспринимать ни как только условие для возможности общественных споров, ни как простое условие, которому должна удовлетворять система, чтобы быть работоспособной¹⁷.

4. Определение экзистенциального аспекта прав человека

Рассматривая основные характеристики прав человека, мы можем попытаться выявить элементы определения широкого философского понятия прав человека. Права человека можно определить как комплекс отношений, состоящий из реальных отношений между индивидуумами, обязанность которых — действовать (или воздерживаться от действий) в отношении друг друга, и из отношения каждого человека к некоторым благам (вещам, обстоятельствам), обеспечивающим его благополучие. Этот комплекс отношений существует независимо от актов права и независимо от того, подозревает ли человек о его существовании. Право в области прав человека указывает эти отношения и призвано сформулировать правовые нормы, обеспечивающие человеку

¹⁷ Cp. Piechowiak, 1995.

соответствующие блага¹⁸. Определяя права человека, можно выделить некоторые виды действий других людей (в том числе учреждений) и виды отношений между человеком и благами. Однако следует отметить, что отношения с благами образуют онтологическую основу (причину, основанную на реальности) необходимости совершения некоторых действий. С другой стороны, недостаточно учитывать отношение между человеком и благами, обеспечивающими его благополучие, поскольку в сфере прав эти отношения важны лишь постольку, поскольку они являются основой обязанности других людей действовать или воздерживаться от действий.

Выяснив, что такое права человека, мы можем попытаться ответить на вопрос, почему они вообще существуют. Следует поставить как минимум еще два вопроса. Во-первых, в чем причина существования отношений между человеком и некоторыми благами? Во-вторых, почему существуют отношения в форме обязательств? Эти вопросы взаимосвязаны. Чтобы ответить на них философски, следует указать те элементы реальности, которые являются необходимым условием для существования вышеупомянутых отношений. Итак, во-первых, можно сказать, что права человека существуют, поскольку существует человек как личность, стремящаяся к личному развитию. Это развитие происходит через актуализацию возможностей человека. Развитие возможно, во-первых, если существует человек как субъект возможностей и если возможности, способствующие личному развитию, не ограничены. Поэтому для благополучия человеку нужны некие блага, которые в негативном плане предупреждают уничтожение человека и ухудшение условий его развития, а в позитивном плане — актуализируют возможности. Во-вторых, права человека существуют, так как существуют отношения между индивидуумами, интерес которых замыкается на них самих и благополучие которых зависит от свободных и разумных действий других. Эти элементы реальности, объясняющие существование прав человека, являются отправной точкой при определении содержания этих прав.

Признание объективных основ бытия как основы права вообще и права в области прав человека в частности не означает, что тем самым желательно или возможно определить единственно верную модель личности и развития человека. Здесь следует поставить два вопроса.

Во-первых, потребность человека в том, чтобы с ним не обращались как со средством, позволяет выявить *пределы* приемлемого. Ком-

¹⁸ Основой такого понимания прав является понятие «*ius*», понимаемое как «правильная вещь сама по себе» (*ipsa res iusta*) или как объективно правильные отношения между человеком и вещью (ср. Аристотель, «Никомахейская этика» — Aristotle, *Nicomachean Ethics*, 1106a 28 et seq.; Фома Аквинский, «Сумма теологика» — Thomas Aquinas, *Summa Theologica*, II–II, 57, a. 1; ср. Tierney, 1988; Piechowiak, 1993).

промисс, выходящий за эти пределы, противоречил бы принципу уважения достоинства и привел бы к нарушению прав человека. Признание того, что существуют границы, непреодолимые ни для отдельного лица, ни для гражданского большинства, ни для государственного органа, — один из основных элементов современной концепции прав человека (специфический «фундаментализм» прав человека). Тем не менее плюрализм и компромисс возможны, когда обсуждаются средства защиты этих границ, однако с условием, что средства не переходят этих самых границ.

Во-вторых, уважение к человеку, связанное с его развитием, заставляет обеспечивать (в пределах приемлемого) условия для свободного и разумного выбора направленности действий, а также рамок, в которых может развиваться человек. Если здесь возникают конфликты, то возможен *компромисс* при обсуждении путей и средств личного развития. Такие дискуссии и компромиссы не имеют целью обеспечить единообразие, напротив, реализация прав человека означает реализацию *плюрализма*: это постулируется исходя из специфических возможностей каждого человека, свободы выбора своего пути, принадлежности индивидуума к конкретной культуре, создающей необходимую среду для его развития, и т.п. Плюрализм и универсальность не противоречат друг другу, если учесть, что определение неправильности и несправедливости не подразумевает единообразного определения защиты и развития индивидуума. Право в области прав человека, как международное, так и внутригосударственное, призвано зафиксировать отношения, составляющие права человека в их экзистенциальном аспекте, и создать инструменты для защиты этих прав. Различные типы норм, касающихся прав человека, указывают на различные аспекты человеческой личности, на различные возможности человека, разные категории благ (обстоятельства, вещи и т.п.), а также на разные способы обеспечения этими благами.

В позитивном праве права человека обычно выражаются в форме так называемых субъективных прав. Их можно охарактеризовать как сложные правовые ситуации, которые охватывают притязания, свободы, полномочия, привилегии¹⁹, защищаемые правовыми нормами и образующие некое функциональное целое в отношении конкретных возможностей человека, которые следует развивать, или в отношении конкретных благ (вещей, обстоятельств, действий), которые следует защищать или обеспечивать²⁰.

Каталоги прав человека, сформулированные в позитивном праве, а также — частично — сами концепции прав человека являются ответом на

¹⁹ Это различие между четырьмя типами прав в современных дискуссиях о правах впервые было предложено В. Н. Хохфельдом (Hohfeld, 1919).

²⁰ Ср. Redelbach et al. 1992, p. 153.

угрозы для индивидуума и его развития, а также на угрозы структурного типа, коренящиеся в неточных концепциях человека или государства. В мире различных культур, при быстрой смене обстоятельств, нелегко выявить эти угрозы, а также пути, ведущие к полному развитию личности. Нелегко найти подходящие средства правовой защиты и договориться об организации общественной жизни. Этим объясняется исторический и динамичный характер концепций и стандартов, выдвигаемых правом в области прав человека. Однако это не отрицает существования прав человека, их всеобщности как свойства, присущего человеку; это скорее подтверждает уникальность каждого человека и его жизни.

Библиография

- Belden Fields, A. and Wolf-Dieter Narr, "Human Rights as a Holistic Concept», *Human Rights Quarterly*, Vol. 14 (1992), pp. 1–20.
- Cohn, Haim H., "On the Meaning of Human Dignity", *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 13 (1983), pp. 226–251.
- Crawford, James, "The Rights of Peoples: Some Conclusions", pp. 159–175, in James Crawford (ed.), *The Rights of Peoples*. Oxford: Clarendon Press, 1988.
- Diemer, Alwin et al., *Philosophical Foundations of Human Rights*. Paris: UNESCO, 1986.
- Donnelly, Jack, *The Concept of Human Rights*. London: Croom Helm, 1985.
- Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. London: Cornell University Press, 1989.
- Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Henkin, Louis, "International Human Rights as "Rights", pp. 129–145, in Morton E. Winston (ed.), *The Philosophy of Human Rights*. Belmont, Cal.: Wadsworth, 1988.
- Henkin, Louis, "The Universality of the Concept of Human Rights", pp. 10–15, in Marvin E. Wolfgang (ed.), *Human Rights around the World*. Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 506. Newbury Park, Cal.: Sage, 1989.
- Henkin, Louis, *The Age of Rights*. New York: Columbia University Press, 1990.
- Hersch, Jeanne (ed.), *Birthright of Man: A Selection of Texts*. Paris: UNESCO, 1969.
- Hersch, Jeanne, "Human Rights in Western Thoughts", pp. 131–148, in Alwin Diemer et al., *Philosophical Foundations of Human Rights*. Paris: UNESCO, 1986.
- Hohfeld, W. N., *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*. New Haven, 1919.
- Meyer, Michael J. and William A. Parent (eds.), *The Constitution of Rights: Human Dignity and American Values*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
- Nickel, James W., *Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*. Berkeley: University of California Press, 1987.

- Nino, Carlos Santiago, *The Ethics of Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Oestreich, Gerhard, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*. Berlin: Duncker & Humblot, 1968.
- Piechowiak, Marek, "Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości" [Dignity and Equality as Foundations of Justice], *Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju*, Vol. 1 (1992), pp. 37–48.
- Piechowiak, Marek, "Sprawiedliwość społeczna jako podstawa porządku prawnego" [Social Justice as a Foundation of Legal Order], pp. 65–70, in Andrzej Puño (ed.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1993.
- Piechowiak, Marek, "W sprawie funkcjonalności i dysfunkcjonalności konstytucji. Zagadnienia filozoficznoprawne" [On the Functionality and Dysfunctionality of Constitution: Philosophical Issues], *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Vol. 57, No. 2 (1995), pp. 129–138.
- Piechowiak, Marek, "Powszechność praw człowieka. Zagadnienia filozoficznoprawne" [Universality of Human Rights: Philosophical Issues], pp. 49–71, in Tadeusz Jasudowicz and Cezary Mik (eds.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK, 1996.
- Redelbach, Andrzej, Sławomira Wronkowska and Zygmunt Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa* [An Outline of the Theory of the State and Law]. Warszawa: PWN, 1992.
- Shestack, Jerome J., "The Jurisprudence of Human Rights", pp. 69–113, in Theodor Meron (ed.), *Human Rights in International Law*, Vol. I. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Sidorsky, David, "Contemporary Reinterpretations of the Concept of Human Rights", pp. 87–109, in David Sidorsky (ed.), *Essays on Human Rights*. Philadelphia: The Jewish Publication Society of America, 1979.
- Tierney, Brian, "Villey, Ockham and the Origin of Individual Rights", pp. 1–31, in J. Witte, Jr. and F. S. Alexander (eds.), *The Weightier Matters of the Law*. Atlanta, Georgia: Scholars Press, 1988.
- Tierney, Brian, "Origins of Natural Rights Language: Texts and Contexts, 1150–1250", *History of Political Thought*, Vol. 10, No. 4 (1989), pp. 615–646.
- Triggs, Gillian, "The Rights of "Peoples" and Individual Rights: Conflict or Harmony?", pp. 141–157, in James Crawford (ed.), *The Rights of Peoples*. Oxford: Clarendon Press, 1988.
- Waldron, Jeremy, "Rights", pp. 575–585, in Robert E. Goodin and Philip Pettit (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell, 1993.
- Weston, Burns H., "Human Rights", pp. 656–664, in *The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 20. Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1991. Also *Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 3 (1984), pp. 257–283.
- White, Alan R., *Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Winston, Morton E. (ed.), *The Philosophy of Human Rights*. Belmont, Cal.: Wadsworth, 1988.

2. Человеческое достоинство и права человека

1. Введение

К правам человека можно подходить с разных сторон и на разных уровнях отвлеченности. В литературе они рассматриваются в четырех плоскостях: философской, социологической, политической и нормативной. Философско-юридический аспект дискуссии о правах человека имеет самую давнюю традицию, ведущую свое начало от самых истоков философии права. Однако после окончания второй мировой войны основной интерес вызывает нормативный аспект, поскольку ныне он мыслится неразрывно связанным с позитивизацией международного права, сосредоточившего внимание на защите индивидуальных прав. Поэтому этот аспект играет ведущую роль в формировании ряда универсальных и региональных систем международной защиты. Недостатки в применении средств защиты прав и свобод, предусмотренных международным правом, вызвали дискуссии в политической области. Права человека фактически стали составной частью идеологической борьбы – прежде всего между Востоком и Западом, а позднее и между Севером и Югом. И все же проблема защиты прав человека была и остается столь огромной, что ее считают специфическим социологическим явлением XX века.

Современное описание прав человека – вопрос столь сложный, что среднему человеку трудно определить, где кончается право и начинается политика, где чисто философская идея становится социальным явлением и как в конечном счете перейти от *sein* к *sollen* в рассматриваемом вопросе. Наша задача – поместить данную проблему в методологические рамки, которые позволят нам переформулировать всеобщую основу прав человека. Однако это не означает, что речь идет об универсальной теории. Тем более, что если мы проследим послевоенные дискуссии по всем вышеупомянутым аспектам, то, возможно, обнаружим, что в ходе этого процесса смысл существования (*raison d'être*) универсального обоснования прав человека постепенно размывался.

Действительно, несколько упростив ситуацию, можно выявить отчетливое движение в этом направлении: после недолгого оптимизма, вызванного принятием Устава Организации Объединенных Наций (1945 г.) и Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), постепенно

возникали разногласия, прежде всего между Востоком и Западом, а позднее и между Севером и Югом. Однако в последние годы ведутся дискуссии, возможно свидетельствующие о возрождении универсального обоснования прав человека. Поэтому, с одной стороны, стоит изучить причины возникновения данного явления, а с другой – изучить возможности его обоснования. Отправной точкой будут философско-правовые основы важнейших документов в области международной защиты прав человека.

2. Концепции и теории прав человека

Для юридического анализа прав человека можно принять менее сложную методику, нежели те, которые предлагались для их обсуждения в других вышеуказанных плоскостях. Дискуссия распадается на вопросы двух типов: «почему?» и «как?». Первые касаются философии права, а вторые относятся к сфере изучения норм. Поэтому всю проблему можно свести к увязке этих двух сфер, т.е. к ответам на следующие вопросы: как перевести аксиологию, предлагаемую философией права, на язык правовых норм и как перейти от этих нормативных выводов в мир ценностей? При этом крайне важно помнить, что в мире правовых норм мы имеем дело не с прямыми оценками типа «*x – это хорошо*», а с релятивистскими оценками либо системного происхождения (типа: «*x – хорошо, поскольку это соответствует принятой аксиологической системе s*»), либо инструментального происхождения (типа: «*x – хорошо, поскольку это побуждает достичь цели g*»).

Кое-кто считает, что такая увязка невозможна из-за множественности концепций прав человека и теорий, вытекающих из различных онтологических, эпистемологических и, в частности, этических предположений. Тем самым подчеркивается, что в условиях современного культурного плюрализма создавать универсальную основу прав человека нецелесообразно.

В связи с этим возник особый стереотип аргументации. В общем виде он касается следующих вопросов. Всеобщее обоснование прав человека основано главным образом на естественном праве. Поэтому оно неприемлемо для сторонников тех школ, которые отвергают существование всяких надпозитивных норм. Эта модель неприемлема и для развивающихся стран, поскольку те видят в ней попытку навязать им чуждую западную философию жизни с ее либеральными, индивидуалистическими ценностями. Обоснование, вытекающее из естественного права, как утверждают, основано на противопоставлении индивидуальных интересов интересам общества и государства. Поэтому эта модель по сути своей незнакома некоторым неевропейским культурам.

Действительно, формирование такого стереотипа и связанных с ним упрощений вновь оживило споры о всеобщем обосновании прав человека. Отвлекаясь от очень сложной проблемы плюрализма в философии жизни и культуры, сосредоточим внимание на концепциях и теориях прав человека. Из различных классификаций теорий прав человека мы выбрали предложенную Джеромом Дж. Шестаком (Jerome J. Shestack). Однако, прежде чем кратко изложить ее, следует сделать несколько вводных замечаний. Во-первых, *universum discussionis* современной философии права не является следствием простых альтернатив — естественного права или правового позитивизма. Во-вторых, обе теории — естественное право и правовой позитивизм — сегодня сильно отличаются от их первоисточников, и сегодняшнюю ситуацию можно определить как поиск «третьего пути», исходя из последних достижений логики и методологии. В-третьих, хотя вышеуказанная классификация теорий, основанная на происхождении прав человека, охватывает преимущественно традиционные концепции и теории, она достаточно универсальна в методологическом плане; поэтому, наряду с теорией классификации, следует изучить более сложные современные концепции.

Что касается происхождения прав человека, то, по мнению Джерома Дж. Шестака, можно различить следующие группы теорий: религия; естественное право; автономная личность; позитивизм: авторитет государства; марксизм; человек как биологический вид; социологический подход: процесс и интересы. В этом небольшом исследовании трудно подробно проанализировать эти теории, поэтому мы ограничимся краткой характеристикой каждой из них.

Теории, основанные на религиозных предположениях, признают существование надпозитивного права, стержнем которого является божественное существо. Здесь универсализм прав человека самоочевиден: поскольку люди были созданы по образу Бога, человек самоценен и каждая человеческая личность заслуживает признания присущего ей достоинства, вытекающего из естественного права. Это предположение свойственно не только иудейско-христианской традиции, но и другим теистическим религиям.

Традиция естественного права возникла в древности и сформулирована прежде всего в философских учениях стоиков и Аристотеля. В средние века ее продолжил Фома Аквинский. Со времен Гроция и Пуфендорфа легко проследить процесс секуляризации этой теории. Далее последовали попытки признать источниками естественного права и, следовательно, прав человека как общественное, так и разумное начало человеческого существа. Согласно этой теории, естественное право независимо от законодательного установления (*fiat*) и потому существует, даже если мы предположим, что Бога не существует (*eti-amsi daremus non esse Deum*). От такого понимания естественного права

был всего один шаг до теории естественных прав, сформулированной Джоном Локком и использованной как американской, так и французской революциями. Универсальность прав человека весьма очевидна также и в этой теории, т.е. права человека принадлежат индивидуумам в силу их общественной и разумной природы.

Реакцией на теории естественного права стало возникновение правового позитивизма, основанного на методологическом разграничении между «есть» и «должно быть». Проводя такое разграничение, идею естественных прав, присущих человеку, отвергали, а единственным источником права признавали государственного законодателя. Сторонником этой теории в самой радикальной форме был Карл Бергбом (Karl Bergbohm), заявлявший: «Только позитивное право является правом, и всякое позитивное право — право». Опыт применения законов при нацистах заставил многих позитивистов (например, Харта — Hart) изменить свое мнение и признать обязательным так называемый минимум естественного права. Однако это не означает отказа от основных посылок позитивизма, касающихся различия между «есть» и «должно быть».

С такой точки зрения едва ли можно признать верной марксистскую теорию. Одни авторы видят в ней позитивистскую концепцию, а другие связывают ее с теориями естественного права. Это обусловлено тем, что марксизм не только противопоставляет себя неисторическому подходу позитивного права, но и отвергает релятивизм позитивистского происхождения. Эрих Фромм (Erich Fromm) в своей известной работе «*Сбросив цепи иллюзий*» убедительно доказал, что Маркс так и не сформулировал четкой теории человеческой природы. Общая посылка теории Маркса, объявляющей, что стержнем прав человека как исторической категории являются конкретные общественные отношения, не дает достаточной основы для всеобщего описания прав человека, поскольку изучает человеческую личность по принципу «здесь и сейчас» (*hic et nunc*). Маркс оперировал категорией «реального человека», но никогда не развивал ее, поэтому его теория прав человека представляется неполной.

В социологической школе юриспруденции легко заметить некоторый отход как от априоризма естественных прав, так и от аналитической школы юриспруденции. В вышеуказанной классификации это означает оценку права релятивистским методом, т.е. «*x — хорошо, поскольку это побуждает достичь цели g*». Главный акцент делается на вопрос об интересе, образующем фон для любого закона. Это обуславливает несоответствие между данной теорией и всеобщим обоснованием прав человека.

Характерным свойством большинства теорий прав человека является то, что в представленной здесь модели они либо ограничиваются вопросом типа «почему?» и, как правило, уходят от вопроса типа

«как?», либо движутся от «почему?» к «как?», иногда не уделяя достаточного внимания обратному переходу. Попробуем взглянуть на эту проблему с другой стороны. Отправной точкой нашего анализа будет попытка проанализировать международные нормы права (типа «как?») таким образом, чтобы можно было вернуться в мир ценностей (типа «почему?»). Символом концепции, несколько сокращающей разрыв между миром норм и миром ценностей в том, что касается защиты прав человека, служит категория человеческого достоинства.

3. Достоинство человека в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека

Пытаясь определить, что такое человек, американские социологи (А. Инкелес, Д. Н. Смит — A. Inkeles, D. N. Smith) признали, что важнейшим элементом этого определения является знание о достоинстве других людей и уважение этого достоинства. Это весьма удивительный вывод, поскольку в американских исследованиях по социальным вопросам, в основном под влиянием Б. Ф. Скиннера (B. F. Skinner), теоретическая и практическая польза термина «человеческое достоинство» ставилась под сомнение.

Если рассмотреть эту проблему с позиций международной защиты прав человека, то можно полностью согласиться с выводом Инкелеса и Смита. Действительно, важнейший элемент определения человека, основанного на международно-правовых документах (относящихся как к «жесткому», так и к «мягкому» праву), — это присущее человеку достоинство. Самое интересное, что с течением времени и в процессе политической плюрализации современного международного сообщества этот спорный термин не вышел из употребления, особенно в среде юристов. Более того, участились требования о заключении международных конвенций о защите человеческого достоинства.

Вполне очевидно, что термин «человеческое достоинство» становится общеупотребительным после тяжких нарушений прав человека. Самые типичные примеры — не только статья 1 конституции Германии и статья 41 конституции Италии (обе были приняты вскоре после второй мировой войны), но и конституции Греции, Испании и Португалии, принятые гораздо позднее — в середине 70-х годов.

То же явление существует на международном уровне. Еще в 1944 году в Филадельфии была принята Декларация о целях и принципах Международной организации труда. Она провозглашает, что «все люди, независимо от их расы, вероисповедания или пола, имеют право стремиться как к материальному благополучию, так и к духовному

развитию в условиях свободы и достоинства». Конкретное определение человеческого достоинству было дано только в Уставе ООН. В Преамбуле подчеркивается необходимость «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности». Такая формулировка была непосредственно продиктована обширным негативным опытом, т.е. призыв к снятию ограничений, налагаемых на человека, звучал как провозглашение человеческого достоинства. Эта мотивация четко просматривается в Уставе ЮНЕСКО (1945 г.), в котором война рассматривается как отказ от демократических принципов достоинства человеческой личности, равноправия и взаимного уважения людей.

Хотя вышеприведенные слова из Устава ООН повторяются во многих последующих международных документах о защите прав человека, можно предположить, что с течением времени сочетание термина «человеческое достоинство» с негативным опытом времен нацизма утратило прежнее значение, что, в свою очередь, обусловило процесс, в результате которого термин «человеческое достоинство» стал пониматься шире. Конкретное значение раскрыто во Всеобщей декларации прав человека; последняя оказала огромное идеологическое влияние на развитие международной защиты прав человека. Формулировка Всеобщей декларации «присущее человеческой личности достоинство» стала важной категорией в нормативных международно-правовых документах, относящихся как к универсальным, так и к региональным системам. Во Всеобщей декларации применяются как минимум четыре взаимозаменяемых термина: «присущее человеку достоинство», «достоинство и ценность человеческой личности», «достоинство» и «человеческое достоинство».

В Преамбуле можно прочесть, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Прежде всего, это очень общая ссылка. Термин «достоинство» в статье 1 Всеобщей декларации имеет несколько иной нормативный смысл. В данном случае мы имеем дело с нормативным пониманием конкретного антропологического понятия, образующего фон Всеобщей декларации и благодаря ей ставшего идеологической основой для дальнейшего развития международной защиты прав человека. Эта статья гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». Однако в двух других случаях (статьи 22 и 23(3) Всеобщей декларации) «достоинство» — вненормативная отправная точка для реализации или обоснования конкретных прав.

4. Достоинство человека в других международно-правовых документах

Вдохновляющий пример Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека способствовал увязке проблемы человеческого достоинства с проблемой прав человека. В многочисленных документах о защите прав человека термин «человеческое достоинство» толкуется по-разному, но характер упоминаний о нем позволяет выделить два основных толкования.

Толкование первого типа основано на повторении в документах о международной защите прав человека (относящихся как к «жесткому», так и к «мягкому» праву) формулировок из Преамбул Устава ООН и/или Всеобщей декларации. Смысловая и функциональная идентичность этих ссылок, очевидно, делает ненужным дальнейший анализ.

Толкование второго типа гораздо интереснее. Оно рассматривает понятие «достоинство» независимо от других международно-правовых документов. Оно указывает на значимость проблемы человеческого достоинства по следующим трем причинам. Во-первых, ныне во многих странах происходят массовые нарушения человеческого достоинства; во-вторых, развитие цивилизации несет с собой новые угрозы для человеческого достоинства в сфере прав человека; в-третьих, связь прав человека и человеческого достоинства представляется столь имманентной, что исчезновение термина «человеческое достоинство» из нормативных учебников представляется маловероятным, хотя и возникают некоторые трудности с толкованием аксиоматического характера термина «человеческое достоинство».

Естественно, огромное значение имеют Международные пакты о правах человека. Термин «достоинство, присущее человеческой личности» присутствует только в Преамбулах, причем формулировки одинаковы в обоих Пактах. Указывается, что «в соответствии с принципами, провозглашенными в Уставе Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Если учесть нормативный характер и обязательность Пактов, то из этой формулировки вытекает несколько фундаментальных выводов. Достоинство человека становится правовой нормой, будучи одновременно чем-то отличным от прав человека, и наряду с ними составляет одну из основ современного мира. Достоинство имеется у каждого человека, независимо от какого-либо позитивистского правового *fiat* (установления). Кроме того, в Преамбулах к обоим Пактам обычно оно легко узнаваемо, поскольку четко определена связь между правами человека и человеческим достоинством:

«Эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства».

Не только в Преамбулах, но и в материально-правовых положениях обоих Пактов употребляется термин «человеческое достоинство». В статье 10(1) Пакта о гражданских и политических правах устанавливается конкретный стандарт обращения с людьми, лишенными свободы: они «имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности». В статье 13(1) Пакта об экономических, социальных и культурных правах говорится: «...образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства...»

Термин «человеческое достоинство» присутствует во множестве конвенций и деклараций. Приведем лишь несколько примеров. Человеческое достоинство чаще всего рассматривается как конкретный стандарт этико-правового происхождения, на который посягает какое-то конкретное положение дел или явление. Например, в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.) указано, что «дискриминация женщин нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства». Сходный смысл придан этому термину в Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981 г.) Статья 3 гласит: «Дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности». Иногда достоинство является элементом правового определения, даваемого для целей конкретной конвенции или декларации, например в Конвенции о предупреждении преступления апартеида и наказания за него (1973 г.), где в статье II объявлено, что преступление апартеида является «посягательством на (...) свободу или достоинство».

В региональных конвенциях о защите прав человека можно усмотреть парадокс. Систему, созданную Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенцией о правах человека), в идеологическом смысле обычно признают либеральной концепцией прав человека. Интересно и даже поразительно, что ни в Уставе Совета Европы, ни в Европейской конвенции о правах человека, ни в Европейской социальной хартии термин «достоинство, присущее человеку» вообще не употребляется. Этот пробел тем интереснее, что данный термин присутствует в Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. (Преамбула и статья 5). В последней прилагаются решения, перечень которых завершается традиционным каталогом и традиционной концепцией прав человека. Более того, частые и явные ссылки на присущее человеку достоинство содержатся и в межамериканских документах о правах человека. Этот термин присутствует как в Американской декларации о правах и обязанностях человека 1948 года, так и

в Американской конвенции о правах человека 1969 года [статьи 5(2), 6(2) и 11(1)].

Ссылки на человеческое достоинство присутствуют также в международном гуманитарном праве. И четыре Женевских конвенции 1949 года [общая статья 3(1)], и два Дополнительных протокола 1977 года (статья 75 Протокола I и статья 4 Протокола II) четко запрещают любые посягательства на человеческое достоинство.

Приводимый ниже краткий анализ подтверждает тезис, сформулированный вначале: человеческое достоинство признано стержнем всех прав и свобод человека в международно-правовых документах.

5. Выводы: нормативные функции или достоинство, присущее человеку?

Вопросительный знак в конце заголовка этого раздела не случаен. Необходимо дать прогноз нормативной функции человеческого достоинства. В то же время интересно поставить ряд вопросов, ответы на которые было бы интересно услышать от студентов. Возврат из мира норм в мир ценностей возможен только в том случае, когда это результат межличностной дискуссии (предложенной Хабермасом — J. Habermas) между человеком, задающим вопрос, и человеком, на него отвечающим.

Многие теоретики права (Р. Дворкин, Р. Алекси — R. Dworkin, R. Alexy) признают, что в правовой системе конкретные термины могут играть роль принципов и норм. Для системы защиты прав человека «присущее человеку достоинство» — это и принцип, и норма. Следовательно, данный термин выполняет две основных нормативных функции. Принцип «присущего человеку достоинства» указывает на аксиологическую цель для всей системы международной защиты прав человека и диктует нормативные выводы, которые помогают достигать их оптимальным образом. Как правило, этот термин является конкретным руководством для толкования. В случае любых сомнений он должен толковаться по правилу *in dubio pro dignitate*.

Вопрос о связи между человеческим достоинством и правами человека столь сложен, что требует углубленных междисциплинарных исследований, которые невозможно провести в этом кратком обзоре. В дискуссии по проблеме человеческого достоинства и его места в системе защиты прав человека должны участвовать не только юристы, но и философы, психологи, социологи и эксперты-медики. Исходные вопросы для таких междисциплинарных исследований можно сформулировать следующим образом:

1. Возможно ли разработать определение, формулировку и суть термина «достоинство» на основе документов о международной защите прав человека и удастся ли когда-либо дать четкое определение этого термина?
2. Принцип уважения человеческого достоинства: играет ли он роль только лишь риторической декорации или может носить метанормативный характер?
3. Может ли термин «достоинство» служить теоретической основой для всеобщей концепции или теории прав человека?
4. Какие нынешние и будущие угрозы для человеческого достоинства создает развитие цивилизации и в каком направлении должен развиваться список прав человека, для того чтобы можно было устранить эти угрозы и оптимизировать процесс самореализации личности?
5. Может ли концепция человеческого достоинства служить мостом между различными поколениями прав человека?

Эти вопросы следует адресовать не только теоретикам, но и всем тем, кто участвует в реализации прав человека.

Библиография

- Alexy, Robert, *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985.
- Bielefeldt, Heiner, «Die Menschenrechte als “das Erbe der gesamten Menschheit”», pp. 143–160, in H. Bielefeldt, W. Brugger, and K. Dicke (eds.), *Würde und Recht des Menschen*. Würzburg: Königshausen & Neumann, 1992.
- Brugger, Winfried, “Human Rights Norms in Ethical Perspective”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 25 (1982), pp. 113–137.
- Castberg, Frede, “Natural Law and Human Rights”, *Human Rights Journal*, Vol. 1 (1968), pp. 14–39.
- Dicke, Klaus, “Die der Person innewohnende Würde und die Frage der Universalität der Menschenrechte”, pp. 161–182, in H. Bielefeldt, W. Brugger, and K. Dicke (eds.), *Würde und Recht des Menschen*. Würzburg: Königshausen & Neumann, 1992.
- Donnelly, Jack, “Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non Western Conceptions of Human Rights”, *The American Political Science Review*, Vol. 76 (1982), pp. 303–316.
- Donnelly, Jack, “Human Rights as Natural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 4 (1982), pp. 391–405.
- Donnelly, Jack, “Cultural Relativism and Universal Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 6 (1984), pp. 400–419.
- Dworkin, Ronald, *Bürgerrechte ernstgenommen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1984.

Kühnhardt, Ludger, *Die Universalität der Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1987.

Morsink, Johannes, “The Philosophy of the Universal Declaration”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 6 (1984), pp. 309–344.

Schwartländer, Johannes (ed.), *Menschenrechte: Aspekte ihrer Begründung und Verwirklichung*. Tübingen: ATTEMPO Verlags-GmbH, 1978.

Shestack, Jerome J., “The Jurisprudence of Human Rights”, pp. 69–113, in T. Meron (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

Tomuschat, Christian, “Is Universality of Human Rights Standards an Outdated and Utopian Concept?”, pp. 585–610, in R. Bieber and D. Nickel (eds.), *Das Europa der Zweiten Generation*. Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1981.

Zajadno, Jerzy, “Marxismus und Naturrecht?”, *Ost-Europa Recht*, No. 1 (1986), pp. 68–79.

Zajadno, Jerzy, “Überwindung des Rechtspositivismus als Grundwert des Grundgesetzes”, *Der Staat*, No. 2 (1987), pp. 207–230.

Кишитоф Джевицкий

3. Интернационализация прав человека и их юридическое оформление

1. Формирование прав человека

Прежде чем сосредоточить внимание на более специальных, юридических вопросах прав человека, представляющих международный интерес, видимо, будет уместно показать эволюцию прав человека на общем фоне политических и социальных детерминант. Для этого можно сослаться на две показательные концепции эволюции прав человека. В рамках первой, предложенной А. Эйде (A. Eide), различаются три этапа: *идеализация, позитивизация и реализация*¹. Первоначально, на этапе *идеализации*, представления о правах человека возникли как *идеалы*, отражавшие растущее неприятие угнетения или неадекватной деятельности государственной власти. Эти понятия о правах человека, как правило, возникали у тех социальных групп, которым ранее мешали достичь полной самореализации. Как только поддержка таких идеалов становится достаточно твердой и всесторонней, наступает следующий этап: некоторые из них закрепляются в правовых документах (*позитивизация*). На этом этапе права человека вначале проникли во внутригосударственное право, прежде всего в национальные конституции и другие законодательные акты, но позднее постепенно включались и в международное право. Хотя инкорпорация прав человека в правовые системы — важный шаг к их осуществлению, она все же может остаться пустой формальностью, если весь социальный, экономический и политический порядок не будет преобразован так, чтобы каждый человек мог пользоваться всеми правами человека на равных основаниях (*реализация*).

Второй подход к процессу формирования прав человека был предложен Г. Аби-Саабом (G. Abi-Saab) в рамках его более широкой концепции поэтапного перехода «от ценности к праву»². Было предложено оценивать переход «правового порога» по трем показателям: сте-

¹ См. Eide, 1983, pp. 107–108.

² См. Abi-Saab, 1980, pp. 159–162. Хотя его концепция первоначально касалась оценки резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, ее можно применить и в оценке эволюции прав человека.

пень достигнутого консенсуса в отношении общественных ценностей, степень конкретности данных ценностей, наличие и эффективность механизма реализации и надзора.

Однако эти знаменательные различия рисуют лишь обобщенную картину динамики прав человека. Принимая концепцию Эйде, следует добавить к ней дополнительные этапы, чтобы в общей сложности можно было различать следующие стадии: идеализацию, концептуализацию, юридизацию (ее фазы: позитивизация и нормативизация) и реализацию. Концептуализацию можно охарактеризовать как исследование теоретических аспектов и целесообразности позитивизации. Таким образом, концептуализация — один из потенциальных результатов идеализации; она обязательно должна предшествовать любым серьезным шагам к позитивизации.

Необходимость включить этап юридизации вытекает из того наблюдения, что сама позитивизация не всегда равносильна достижению нормативной зрелости³ в установлениях о правах человека. Позитивизация просто несет информацию о переходе некоей ценности в область права при вступлении в силу правового документа. Иными словами, она ничего не говорит о качестве правовой нормы, закрепившей право человека. Ее качество можно оценить, изучив нормативное содержание установления (нормативизация). Как правило, позитивизация и нормативизация — две стороны одной медали, но на практике все больше случаев, когда это не так. Это обусловлено тенденцией к выработке таких международных договоров, которые, будучи обязательными для их участников, в то же время определяют стандарты прав человека в столь расплывчатых и двусмысленных положениях, что их эффективное применение и реализация серьезно затруднены⁴.

Таким образом, на этапе юридизации, помимо позитивизации, требуется исследование нормативного содержания установления о правах человека с точки зрения ее полноценности и целесообразности. Затем этап нормативизации должен помочь выявить четко определенную структуру права человека (см. ниже, раздел 2). Достижение достаточной степени нормативизации — задача международного законодательства, но она также может быть предметом дополнительных разъяснений со стороны контролирующих органов. Следует иметь в виду, что качественный контроль обеспечивает некоторую защиту от тенденции к чрезмерному раздуванию норм о правах человека, в частности тех,

³ См. Drzewicki, 1988.

⁴ Редко, но случается, что степень нормативной зрелости документа о правах человека в целом удовлетворительна, но по разным причинам такой документ не предназначался для принятия в качестве договора. Классический пример такого акта — Всеобщая декларация прав человека.

которые все чаще формулируются в политических, а не юридических выражениях⁵.

Для преодоления подобных инфляционных тенденций в Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея в 1986 году приняла резолюцию 41/120 о критериях и руководящих принципах установления международных стандартов в области прав человека. В резолюции предусматривается, что предлагаемые новые документы должны: а) согласовываться с существующим сводом международно-правовых норм в области прав человека; б) носить фундаментальный характер и основываться на присущих человеческой личности достоинстве и ценности; в) быть достаточно точными, чтобы служить источником поддающихся определению и осуществимых прав и обязанностей; г) предусматривать, где это уместно, реалистичный и эффективный механизм осуществления, включая системы представления докладов; и е) пользоваться широкой международной поддержкой.

2. Право человека как нормативный стандарт и правоотношение

Права человека нельзя воспринимать лишь как политический и социальный процесс. Они стали также довольно разнообразной и сложной правовой категорией.

Каждое право человека представляет собой конкретный вид нормативного стандарта и вид публично-правовых отношений между людьми и государственными органами, направленных на обеспечение защиты самых основных человеческих ценностей и потребностей от чрезмерного вмешательства государственных органов (вертикальное измерение). Таким образом, из классического понятия прав человека исключены отношения между частными сторонами, хотя в ходе своего развития право, касающееся прав человека, стало охватывать и некоторые аспекты горизонтального измерения.

Наиболее типичная нормативная структура права человека обычно содержит формулировку субъекта и объекта (или содержание). Другие, не менее важные элементы каждого права человека можно вывести из сопутствующих норм того же договора или из норм, определяющих компетенцию международной организации, в рамках которой был подготовлен договор. Таким образом, чтобы определить общую структуру права человека, желательно ссылаться не только на правовые нормы, четко формулирующие права человека, но и на более широкий нормативный контекст, в котором они находятся. Такой более широ-

⁵ Сведения о контроле за качеством новых прав человека см. Alston, 1984.

кий подход легче обеспечить, изучая право человека как правоотношения в сфере публичного права, будь оно внутригосударственное или международное.

Затем можно определить, что каждое право человека создает и регулирует не индивидуализированное ни с одной из сторон публично-правовое отношение — правоотношение, которое и закрепляет права, и налагает обязательства. Право, которым пользуется одна сторона, предполагает обязательство для другой. Для правовых норм характерны общие и абстрактные формулировки соответственно для субъектов и объектов. Субъект данного правоотношения остается обобщенным, т.е. неиндивидуализированным, вследствие ссылки на общие понятия при определении сторон (например, «каждый человек» или «все люди»)⁶. Объект, или содержание права человека, определяется в правовой норме абстрактными понятиями, такими как «жизнь», «личная свобода и безопасность», «личная и семейная жизнь», «выражение убеждений и информация» и «ассоциация с другими лицами».

Правовая доктрина обычно предполагает, что право человека состоит из следующих трех элементов: активного субъекта (бенефициария), пассивного субъекта (носителя обязательства) и объекта (содержания). При несколько ином подходе указывается, что каждое право человека должно иметь определенного субъекта, точно определенный и приемлемый на практике объект и должно быть противопоставлено определенному органу, обязанному его уважать (французский термин «*l'opposabilité*» — «противопоставимость»)⁷.

Однако ни одна из двух типологий не подходит в точности для полного описания нормативного содержания прав человека. Во-первых, ни одна из них не указывает на компонент, связанный с осуществлением. Во-вторых, характеристика субъектов как «активных» или «пассивных» создает необоснованное впечатление, что обязанная сторона должна реагировать на претензии активного субъекта пассивно. Это верно, только если понимать права человека узко, как гарантию невмешательства государства. Более того, активный субъект, если пожелает, может сохранять пассивное отношение к своим правам, пока не примет мер к их активному осуществлению и обеспечению. В-третьих, вводит в заблуждение попытка первой из упомянутых типологий поставить категории «активного субъекта» и «бенефициария» на одну доску. Современная правовая доктрина, продолжая использовать оба термина, в то же время признает субъектность бенефициариев, но вы-

⁶ Эти отношения становятся индивидуализированными, когда одна или обе стороны указаны поименно, как, например, в конкретных жалобах (например, дела *Sunday Times v. United Kingdom* или *Leander v. Sweden*).

⁷ Первый подход принят вначале Аби-Саабом (Abi-Saab, 1980, pp. 159–163), а затем Риверо (Rivero, 1984, pp. 134–135).

деляет последних в подкатегорию субъектов, которые считаются неспособными полностью отстоять свои права перед носителями обязательств и предъявить им претензии *самостоятельно* (например, дети). Поэтому данные термины нельзя считать эквивалентами.

Поскольку обе типологии двусмысленны и неадекватны, представляется разумным отвергнуть или радикально изменить их. Учитывая вышеуказанные проблемы, можно выявить следующие характерные компоненты права человека.

Во-первых, это *субъект, точнее, держатель права*, под которым понимается индивидуум (физическое лицо), группа людей или неправительственная организация, наделенная правами в силу правовой нормы и, в зависимости от своей процедурной правоспособности, имеющая возможность предпринимать законные действия по обеспечению этих прав. Данное определение позволяет отнести бенефициариев к категории держателей прав, хотя они, возможно, не способны отстаивать свои претензии и предпринимать действия без поддержки со стороны других субъектов (например, родителей или законных опекунов).

Во-вторых, это *носитель обязательства*, то есть орган, обычно государство (правительство), обязанный либо выполнять требования субъекта, либо создавать условия, необходимые для их реализации. Этот элемент, по Дж. Риверо (J. Rivero), можно именовать оппонентом — либо потому, что требования адресованы ему, либо потому, что именно этот орган противопоставляет держателю прав человека (*l'opposabilité*). В сфере прав человека государства намеренно именуют носителями обязательств во избежание путаницы, хотя роль государств как субъектов в более широкой сфере международного права признается бесспорной. Независимо от внутригосударственного принципа разделения властей, в рамках международного права это правительства, представляющие все три ветви власти в международных отношениях (само правительство, законодательный орган и судебную власть); таким образом, они берут на себя ответственность за их поведение.

В-третьих, это *объект*, то есть содержание любого конкретного права и любых соответствующих обязанностей биполярных сторон (держателя прав и носителя обязательств) при реализации данного права. Как правило, это важнейшие человеческие ценности и потребности, отраженные в нормах о правах человека.

И наконец, это *осуществление*, т.е. набор мер по реализации и контролю за реализацией соответствующего права. Таким образом четко различаются два аспекта осуществления. Первый влечет за собой фактическое пользование правами и требуемое от государственных органов поведение по созданию способствующей этому инфраструктуры (например, не только принятие необходимого законодательства или административных мер, но и воздержание от нарушений прав человека). Второй аспект касается надзорных мер, которые могут быть при-

няты внутри страны или на международном уровне, чтобы можно было наблюдать за процессом реализации прав, прибегая к имеющимся механизмам и процедурам надзора.

Вышеуказанная типология отражает характерные компоненты типового права человека. Однако, как отмечалось ранее, не все эти компоненты прямо упомянуты в нормативной формулировке каждого положения о правах человека. Два из них, а именно держателя права и объект, можно обнаружить в каждой юридической формулировке о праве человека (например: «Право на *жизнь* есть неотъемлемое право *каждого человека*», статья 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, ПГПП). Еще одно общее свойство большинства договоров о правах человека состоит в том, что общая роль носителя обязательств и характер обязательств, принимаемых на себя государствами-участниками, обычно определяются в сопутствующих нормах, содержащихся в том же документе (например, в статье 2 ПГПП или в статье 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод – далее: Европейская конвенция о правах человека, или ЕКПЧ).

Интересно отметить, что в нормах об экономических, социальных и культурных правах, наряду с держателем права и объектом, регулярно определяются носитель обязательства и его дальнейшие обязательства (например: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права», статья 6 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, ПЭСКП).

Кроме того, растет число договоров о правах человека, где в сопутствующих нормах предусматривается надзор за их осуществлением (например, часть IV ПГПП); реализация других договоров контролируется надзорными механизмами, предусмотренными уставом компетентной международной организации. Например, процедуры подачи жалоб и отчетности предусмотрены Уставом Международной организации труда (МОТ).

Следует подчеркнуть, что определение конкретных составляющих правоотношения в области прав человека важно не только для целей классификации. Надлежащее определение держателя прав позволяет реально определить понятие жертвы нарушений, которое ныне развилось и включает в себя также понятие косвенной и потенциальной жертвы⁸. Еще большее значение можно придать выявлению объекта права человека, реальная сфера действия которого чрезвычайно рас-

⁸ Отметим, в частности, эволюцию прецедентного права в системе рассмотрения жалоб на основании ЕКПЧ: здесь постепенно развились понятия косвенных и даже потенциальных жертв в конкретных ситуациях. См. Harris et al., 1995, pp. 630–638.

ширена международными органами по защите прав человека, но, тем не менее, ограничена ссылками на понятие «свобода усмотрения». Определение носителя обязательств обычно не создает особых проблем. Надлежащее определение методов реализации любого права человека остается важной задачей, которую необходимо решить, чтобы обеспечить более эффективную защиту прав человека.

Чтобы дать правовую характеристику нормам о правах человека, необходимо также изучить вопрос о том, являются ли они нормами прямого действия. Предполагается, что норма прямого действия должна быть достаточно ясной, полной и точной, чтобы она могла применяться непосредственно национальными властями, в том числе судебными органами. И, напротив, норма непрямого действия требует принятия государствами конкретных законодательных актов или политики, которые позволят достичь целей конкретного договора (например, принятия законодательства, вводящего санкции за нарушения прав человека, либо мер политики, направленных на поддержание максимально высокого и стабильного уровня занятости).

Юридическая характеристика правовых норм о правах человека не может не учитывать диверсификацию обязательств государства в отношении их осуществления. Следуя традиционному разграничению, вытекающему из римского права, можно различать нормы об *обязательствах результата*, требующие достижения конкретного результата (например, запрета пыток), и об *обязательствах поведения*, т.е. о должной заботливости в стремлении достичь конкретных целей (например, обеспечить наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья). Будучи должным образом приняты на себя государствами, обязательства обоих типов являются для них равно обязательными, хотя способы их осуществления могут различаться⁹.

Усовершенствованная типология обязательств государства в области прав человека была разработана А. Эйде в его концепции обязательств государства *уважать* (держателей прав, их свободы, самостоятельность, ресурсы и свободу их действий), *защищать* (держателей прав от других субъектов посредством законодательства и предоставления эффективных средств правовой защиты) и *поощрять и исполнять* (права каждого человека, используя имеющиеся ресурсы для создания более совершенной инфраструктуры и непосредственно удовлетворяя основные потребности)¹⁰.

⁹ Показательным толкованием обязательства содействовать полной занятости в связи с правом на труд (обязательства поведения) является вывод об отсутствии нарушения в случае, когда государство доказало, что проводит активную политику по обеспечению занятости, хотя за рассматриваемый период уровень безработицы повысился. См. Drzewicki, 1994, pp. 221–222.

¹⁰ См. Eide, 1995, pp. 35–40.

3. Принцип международного уважения прав человека

Нынешняя озабоченность вопросами международной защиты прав человека возникла в период формирования Организации Объединенных Наций как реакция на зверства второй мировой войны. Хотя и ранее делались определенные попытки и были отмечены достижения в данной области, они, тем не менее, были ограничены территориально, касались лишь некоторых категорий людей, а та реальная защита, которая предоставлялась, была фрагментарной¹¹. Так, лишь после второй мировой войны мы наблюдаем тенденцию к всеобъемлющему нормотворчеству в международном праве, касающемся прав человека.

Первым международно-правовым договором, отражающим этот новый подход, является Устав Организации Объединенных Наций, принятый 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско. Он свидетельствует о движении к долговременной и устойчивой интернационализации прав человека. Будучи учредительным правовым документом всемирной международной организации, Устав ООН закрепил основные принципы послевоенного мирового порядка. Однако среди семи принципов, изложенных в статье 2, нет сколько-нибудь явной формулировки о принципе международного уважения прав человека¹². Тем не менее можно согласиться, что ряд подробных положений, рассеянных по всему Уставу, свидетельствует о признании международного уважения к правам человека одним из важнейших принципов Организации Объединенных Наций. Это предположение при толковании Устава с годами стало широко распространенным мнением¹³.

Такой вывод вполне можно сделать из всех семи положений Устава ООН о правах человека. Если предположить, что принципы – это общее изложение правовой нормы или норм, отражающих серию подробных договоренностей, то сфера действия положений о правах человека и их статус в Уставе подтверждают вывод толкователей о том, что международное уважение к правам человека – один из принципов Организации Объединенных Наций и современного международного

¹¹ Сведения о предыстории см. в Robertson and Merrills, 1992, pp. 14–21; Sieghart, 1983, pp. 6–14; и Michalska, 1982, pp. 7–24.

¹² Этот принцип не был четко изложен и в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятой 24 октября 1970 г. Отметим, что Декларация считается *квазиавторитетным толкованием статьи 2 Устава ООН*.

¹³ См., например, Delbez, 1964, p. 198; и Tunkin, 1974, pp. 79–80. Последний автор наивно замечает, что принцип уважения прав человека является весьма конкретным результатом Октябрьской революции и «социалистической демократии как нового, более высокого типа демократии». Однако в предыдущих изданиях своей книги он не упоминал данный принцип.

права вообще. Важно, что принцип «уважения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии или убеждений» был закреплен в Декларации о принципах отношений между государствами-участниками, принятой Советом по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.) Более того, принцип «всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех» упомянут как один из «принципов международного права, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций» (курсив наш) в пункте 7 преамбулы к Венской конвенции о праве международных договоров (1969 г.).

Положения Устава ООН и заключенное в нем признание принципа международного уважения к правам человека создали рамки для прогрессивного развития и кодификации прав человека¹⁴. Эта задача прямо следует из положений Устава, которые возвели права человека до высоты одной из основных целей, сделали их предметом заботы и, следовательно, необходимости дальнейшего нормотворчества и осуществления.

4. Аспекты и этапы прогрессивного развития и кодификации прав человека

4.1. Универсальный уровень

После второй мировой войны эволюция договорных основ прав человека была многоаспектной и шла по многим направлениям. В процессе позитивизации возник обширный и разнородный свод универсальных и региональных документов. На уровне универсального международного права данный процесс можно условно разделить на четыре этапа.

Первый этап (1945–1948 гг.) начался с принятием Устава ООН и завершился провозглашением Всеобщей декларации прав человека. Таким образом, началом этого этапа стало признание принципа международного уважения к правам человека. В рамках мероприятий по реализации данного принципа впервые были заложены организационные и процедурные основы для деятельности Организации Объединенных Наций в сфере поощрения и защиты прав человека. Особое

¹⁴ Возникло мнение (Vuza, 1964, pp. 8–9), что принцип уважения прав человека следует определять через так называемые «нормы программного типа», которые, будучи обязательными, в то же время не являются полноценными нормами и служат «рамками, которые должны быть заполнены полноценными правовыми нормами». См. также замечания Herczegh, 1969, pp. 87–90.

значение здесь имело создание Комиссии по правам человека как вспомогательного функционального органа при Экономическом и Социальном Совете согласно статье 68 Устава ООН.

Благодаря мерам по созданию организационных и функциональных рамок создались условия для подготовки конкретных норм о правах человека. В 1946 году ООН приступила к реализации программы, направленной на принятие так называемого Международного билля (хартии) о правах человека, в состав которого должны были войти декларация о правах человека, конвенция о правах человека и меры по их реализации¹⁵. Задача первого этапа в реализации Международного билля (хартии) о правах человека была решена 10 декабря 1948 года, когда был принят первый необязательный документ общего характера – Всеобщая декларация прав человека. В тот же период были приняты первые конкретные юридически обязательные нормы (Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него, 1948 г.; Конвенция № 87 МОТ относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, 1948 г.; и Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.). Однако бесспорно, что высшим достижением этого этапа стало провозглашение во Всеобщей декларации первого международного каталога прав человека, содержавшего гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права.

Второй этап (1949–1966 гг.) можно считать этапом кодификации программы, закрепленной во Всеобщей декларации. Данный период был в значительной мере посвящен разработке конвенции о правах человека и созданию механизма их реализации, как предусматривалось в Международном билле (хартии) о правах человека. Эта работа продолжалась почти 20 лет – до 16 декабря 1966 г., когда Генеральная Ассамблея приняла три отдельных документа: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол ко второму Пакту. С принятием этих договоров закончился период закладки общих правовых основ для прав человека, провозглашенных во Всеобщей декларации¹⁶.

Однако стоит отметить, что в этот период предпринимались также и меры по кодификации, направленные на выработку более подробных и конкретных конвенций о правах человека: о статусе беженцев (Конвенция 1951 г.), о политических правах женщин (Конвенция

¹⁵ См. *Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека, 1994, с. 40–41.*

¹⁶ Сведения о характере и глубине влияния Всеобщей декларации на другие международно-правовые документы и национальные законодательные акты см. в Vasak, 1977, p. 29.

1952 г.), о ликвидации расовой дискриминации (Конвенция 1965 г.), об упразднении принудительного труда (Конвенция МОТ № 105 от 1957 г.), о ликвидации дискриминации в области образования (Конвенция ЮНЕСКО 1960 г.) и в сфере труда и занятости (Конвенция МОТ № 111 от 1958 года) и по другим вопросам. Достижением всего этого этапа стало создание широких правовых рамок для более конкретных и рациональных действий Организации Объединенных Наций, для осуществления признанных прав человека и для подготовки более подробных норм по существенным вопросам.

Третий этап (1967–1989 гг.), который можно назвать посттегеранским, характеризуется преобладанием четырех тенденций. Первая была связана со вступлением в силу Пактов и Факультативного протокола (1967 г.) и, следовательно, с началом реализации целого набора мер по их осуществлению, призванных гарантировать соблюдение прав человека и контроль за этим процессом. Вторая тенденция стала продолжением предыдущих усилий по подготовке детальных договоров о правах человека (например, были приняты Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 г.; Конвенция о правах ребенка, 1989 г.). Третья тенденция просматривается в большом числе мер, направленных на совершенствование осуществления прав, а также органов и механизмов, созданных с этой целью. Четвертую тенденцию можно определить как 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 среда.

Все эти тенденции, особенно последняя, явственно отразились в прениях и окончательных выводах Международной конференции по правам человека, проведенной ООН в Тегеране 22 апреля – 13 мая 1968 г., в 20-ю годовщину принятия Всеобщей декларации. Конкретными целями Конференции были обзор достигнутого процесса, оценка эффективности методов, применявшихся Организацией Объединенных Наций, и на этом фоне – формулирование и подготовка программы дальнейших действий в области прав человека.

Четвертый этап (с 1989 г. по настоящее время) стал результатом прекращения конфликта между Западом и Востоком, а также накопления нерешенных проблем в отношениях между Севером и Югом. Организация Объединенных Наций зафиксировала более широкое признание надзорных мер странами Центральной и Восточной Европы, а также другими государствами, демократизировавшими свои системы правления (например, Южная Африка), но отмечается также и ухудшение положения с правами человека в Восточной Европе (например, в Боснии и России), Африке (Нигерия и Руанда) и Азии (Китай и Север-

ная Корея). Для достижения соответствия Организации Объединенных Наций к старым и новым задачам в 1993 году в Вене была проведена Всемирная конференция по правам человека. Осуществление прав осталось приоритетной задачей по сравнению с дальнейшим нормотворчеством; были предприняты усилия по разработке мер превентивной дипломатии и раннего предупреждения в области прав человека.

Вышеизложенная периодизация едва ли отражает все разнообразие отличительных признаков и направлений послевоенной кодификации и прогрессивного развития прав человека на универсальном уровне, но, тем не менее, она высвечивает основные тенденции в хронологическом порядке¹⁷.

4.2. Региональный уровень

Развитие международного права в области прав человека на всемирном уровне сопровождалось формированием региональных систем в рамках трех международных организаций. В строго юридическом плане международная система защиты прав человека должна отвечать двум критериям: она должна быть основана на обязательном договоре и иметь собственные механизмы осуществления. Региональные системы, не отвечающие этим требованиям, либо носят пропагандистский характер (азиатская или арабская системы)¹⁸, либо основаны на политических обязательствах и контроле (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет государств Балтийского моря или Центральноевропейская инициатива). Однако в сфере прав человека такие системы могут действовать не менее эффективно, чем системы защиты.

Первая региональная система для защиты прав человека была создана в рамках Совета Европы, учрежденного в 1949 г. Устав Совета настойчиво требует, чтобы государства, ходатайствующие о приеме, опирались на представительную демократию, уважали верховенство права и обеспечивали основные права человека и свободы лицам, находящимся под их юрисдикцией¹⁹. Система основана на Конвенции о

¹⁷ Сосредоточив внимание прежде всего на деятельности Комиссии ООН по правам человека, один французский ученый усмотрел в деятельности ООН по защите прав человека три этапа: этап установления стандартов (1947–1954 гг.), этап пропаганды и поощрения (1955–1966 гг.) и этап защиты (с 1967 г.). См. Marie, 1975, pp. 136–301. Эту периодизацию было предложено уточнить, добавив четвертый этап, названный «структурным» (Alston, 1981, p. 35).

¹⁸ После принятия 15 сентября 1994 г. Лигой арабских государств Арабской хартии о правах человека (резолюция 5437) формируется новая региональная система для защиты прав человека, хотя Хартия пока не вступила в силу.

¹⁹ Сведения о критериях приема и их применении Советом Европы см. Drzewicki, 1992.

защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года с поправками и дополнениями, которые были внесены впоследствии 11 протоколами. Конвенция создала продуманную систему механизмов для рассмотрения индивидуальных заявлений и межгосударственных жалоб Европейской комиссией и Европейским судом по правам человека. Круг вопросов, регулируемых Конвенцией, включает прежде всего гражданские и политические права и свободы, однако он расширился с принятием Европейской социальной хартии от 18 октября 1961 г. и последующих протоколов, провозгласивших каталог основных экономических и социальных прав с отдельной системой надзора, основанной на регулярных отчетах государств; лишь недавно она была дополнена системой коллективных жалоб²⁰.

Вторая региональная система для защиты прав человека была создана в рамках Организации американских государств (ОАГ). После многолетних усилий по поощрению прав человека в регионе был наконец принят всеобъемлющий документ: Американская конвенция о правах человека от 22 ноября 1969 г. Конкретные стандарты, защищаемые конвенцией, относятся почти исключительно к категории гражданских и политических прав и свобод. Конвенция предусматривает также создание ряда органов вместе с процедурными механизмами для рассмотрения как индивидуальных петиций, так и межгосударственных жалоб Межамериканской комиссией и Межамериканским судом по правам человека.

Третья региональная система для защиты прав человека была учреждена в рамках Организации африканского единства (ОАЕ). Ее нормы по вопросам существа и процедурные механизмы изложены в Африканской хартии прав человека и народов от 26 июня 1981 г. Хартия провозглашает обширный каталог гражданских, политических и социально-экономических прав, а также прав человека третьего поколения. Более того, Хартия создала организационные и процедурные рамки для поощрения и защиты прав человека на региональном уровне в Африке; основное внимание уделяется скорее государственной отчетности, чем рассмотрению индивидуальных петиций и государственных жалоб Африканской комиссией по правам человека и народов. Создания регионального суда по правам человека Хартия не предусматривает²¹.

²⁰ См. Robertson and Merrills, 1993, pp. 344–352. См. также Merrills, «The Council of Europe (I): The European Convention on Human Rights», гл. 14 в этой публикации, и Harris, «The Council of Europe (II): The European Social Charter», гл. 15 в этой публикации.

²¹ Сведения об американской и африканской системах см. в Sieghart, 1983, pp. 28–29 и 401–422. См. также ван дер Вильт, «Система ОАГ по защите прав человека», гл. 18 в этой публикации; Флинтерман и Хендерсон, «Африканская хартия о правах человека и народов», гл. 19 в этой публикации.

5. Формирование международного права в области прав человека

Прогрессивное развитие международного права в области прав человека как на универсальном, так и на региональном уровне привело к возникновению всеобъемлющего свода права (*corpus juris*), состоящего ныне (в 1996 г.) из 94 международных конвенций о правах человека, из которых лишь 14 еще не вступили в силу. Это впечатляющее развитие нормативной базы подвело некоторых ученых к выводу о том, что оно представляет собой возникновение отдельной отрасли международного публичного права: международного права в области прав человека (*le droit international des droits de l'homme*)²².

Впечатляющие масштабы этой регулирующей системы можно показать, приведя типологию, широко применяемую в документах о правах человека и различающую четыре категории договоров:

1. *Конвенции общего характера*, касающиеся всех или значительной доли прав человека и принятые на всемирном или региональном уровне (Пакты ООН, Европейская и Американская конвенции и Африканская хартия).
2. *Конвенции по конкретным вопросам*, призванные защищать конкретные права человека и касающиеся геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности, а также рабства, торговли людьми, принудительного труда, пыток, убежища, свободы информации, личной жизни и социального страхования.
3. *Конвенции о защите групп*, соответствующие особым потребностям отдельных групп: беженцев, апатридов, мигрантов, трудящихся, женщин, детей, комбатантов, пленных и гражданских лиц в период вооруженных конфликтов.
4. *Конвенции, касающиеся дискриминации* и призванные предупредить дискриминацию по признаку расы или пола либо дискриминацию в сферах образования, труда и занятости²³.

Кроме того, некоторые нормы международного права в области прав человека, очевидно, признаны в качестве *ius cogens*, или императивных норм, обязательных для всего международного сообщества, отступление от которых не допускается, если они не будут измене-

²² См. Vasak, 1972.

²³ Эта типология регулярно применяется в журнале *Human Rights Law Journal* в информационной колонке, посвященной ратификации международных документов о правах человека; ее редактирует Жан-Бертран Мари (Jean-Bertrand Marie), но первоначально эта типология была предложена Васакком (Vasak, 1974, pp. 349–350).

ны последующей нормой общего международного права того же характера²⁴.

Внушительные масштабы регулирования прав человека в международном публичном праве подтверждают также мнение о возникновении Международного кодекса прав человека. С точки зрения существования регулирующих норм в Международном кодексе можно попытаться выделить следующие разделы: преамбулу (Всеобщая декларация), общую часть (Пакты ООН и региональные конвенции общего характера) и особенную часть, состоящую из многочисленных подробных договоров²⁵.

Кроме того, в сфере прав человека следует отметить влияние обширного «мягкого права», которое содержится в таких документах, как резолюции, декларации, рекомендации, кодексы поведения, минимальные стандартные правила, руководящие принципы, основные принципы, типовые договоры и другие документы. Несмотря на их необязательность, они выполняют разнообразные функции. Нередко эти документы выражают лишь руководящие принципы политики в сфере прав человека либо подробно определяют порядок законодательной унификации национальных систем, но иногда они представляют собой первый шаг к преобразованию их положений в «твердое право» в процессе кодификации. Некоторые из них (например, Всеобщая декларация прав человека) оказали большее воздействие, чем некоторые договоры. В целом нельзя недооценивать важность документов, составляющих «мягкое право», ссылаясь на их необязательность.

6. Конвенционные и внеконвенционные тенденции в эволюции прав человека на международном уровне

6.1. Введение

Описанные выше этапы в эволюции прав человека и типология принятых конвенций о правах человека показывают прогресс в данной сфере и степень влияния на нее международного права. Однако типология конвенций соответствует лишь тем вопросам, по которым был

²⁴ См. статью 53 Венской конвенции о праве международных договоров. См. также замечания о действительности *erga omnes* самых основных прав человека, высказанные Международным Судом в решении по делу *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3*.

²⁵ Применяя другую концепцию, указывали, что Международный правовой кодекс прав человека можно подразделить на всемирные, региональные и специализированные договоры и на обычное право. Sieghart, 1986, pp. 59 et seq.

достигнут договорной консенсус. В силу этого она не способна фиксировать тенденции внеконвенционного характера. Поэтому стоит попытаться сформулировать более широкую типологию, которая могла бы отразить основные тенденции послевоенных событий в области прав человека, как связанных, так и не связанных с принятием договоров. Эти тенденции, показанные в дальнейших подразделах, видимо, характеризуют современную эволюцию прав человека в международном праве и международных отношениях.

6.2. Интернационализация прав человека как отражение антропоцентризма современного международного права

Постепенная интернационализация проблем прав человека была обусловлена беспокойством международной общественности и договорными положениями; она трансформировала традиционный принцип исключительной юрисдикции государств над своими подданными. Перед лицом этой тенденции возникли споры о том, относятся ли права человека по сути своей к национальной юрисдикции государств и потому подпадают под запрет вмешательства, содержащийся в пункте 7 статьи 2 Устава ООН, либо они находятся в сфере международного права. Но постановку этого вопроса с крайних позиций следует отвергнуть.

В настоящее время уважение прав человека — предмет заботы как международной, так и внутригосударственных правовых систем. Грань между ними постепенно перемещается в соответствии с дальнейшим продвижением вопросов прав человека в международное право. С точки зрения пропорций основным полем битвы за права человека остаются национальные системы, а международное право выполняет вспомогательную роль (принцип субсидиарности)²⁶. Оно вступает в игру, не ограничивая суверенитет государств, а налагая на его применение взаимно согласованные ограничения.

Процесс глубокой интернационализации прав человека обусловлен более широкими тенденциями к глобализации важнейших проблем человечества, к интернационализации и унификации национального права и к углублению антропоцентризма современного международного права²⁷. Последнее означает, что после периода право-

²⁶ Как было обоснованно отмечено, «не следует забывать, что осуществление на национальном уровне должно быть альфой и омегой». См. Opsahl, 1989, p. 32.

²⁷ Кельсен (Kelsen, 1967, p. 301) полнее охарактеризовал вторую из этих тенденций «как растущую склонность интернационализировать право, определять содержание норм национального права исходя из международного или подменить национальное право международным правом, созданным договорами».

творчества, в значительной мере сосредоточенного именно на межгосударственных отношениях (например, международное право, статус морей или космическое право), международное право постепенно переносит акцент на положения, непосредственно касающиеся людей и определяющие их положение.

6.3. Сосуществование и параллельное развитие универсализма и регионализма в области прав человека

Законотворчество в сфере прав человека как на универсальном, так и на региональном уровне вызвало опасения по поводу того, что эти нормы могут стать слишком разнообразными; в частности, есть опасения, что в разнородной универсальной системе не может быть такого весомого общего знаменателя, как в более однородных региональных механизмах. Возникли также сомнения в совместимости региональных механизмов с универсальной системой Организации Объединенных Наций. Невзирая на эти опасения и сомнения, можно предположить, что нынешнее развитие региональных систем совместимо с положениями статьи 52 Устава ООН, требующими, чтобы региональные соглашения соответствовали целям и принципам Организации Объединенных Наций²⁸.

Более того, несомненная угроза дублирования и пересечения систем в целом ослаблена — применительно как к нормам по существенным вопросам, так и к механизмам контроля, хотя такая угроза постоянно остается серьезной проблемой. В результате наблюдается тенденция к параллельному, но скоординированному и взаимодополняющему развитию универсализма и регионализма прав человека в духе сосуществования и соревнования.

6.4. Эволюция существенных стандартов в области прав человека в направлении создания специальных режимов

Процесс интернационализации прав человека первоначально был призван определить их общую правовую базу. С достижением этой цели акцент был перенесен на более подробное и конкретное нормотворчество. Эта тенденция явно сильнее на универсальном, чем на региональном уровне. На первом она, естественно, просматривается в деятельности специализированных учреждений (например, МОТ или ЮНЕСКО), но также в работе главных органов Организации Объединенных Наций. Активизация этих усилий после принятия Пактов спо-

²⁸ См. Robertson and Merrills, 1992, pp. 222–224.

способствовала точному и скрупулезному определению стандартов, изложенных в общем виде и, кроме того, ослабленных частыми ссылками на положения Пакта «об изъятиях» (о необходимости обеспечивать правопорядок, общественный порядок, национальную безопасность, здоровье или нравственность населения и т.п.) и неэффективными процедурами контроля. В долгосрочном плане даже самое динамичное и широкое толкование Пактов не отвечает потребности в более подробных и точных стандартах. Кроме того, оказалось, что даже хорошо сформулированные нормы не уменьшили масштабов некоторых видов практики (например, пыток).

Это были основные причины, вызвавшие активизацию нормотворчества в отношении конкретных проблем прав человека, отдельных групп лиц и проблем дискриминации. Последние два направления нормотворчества были определены как «*персонализация норм о правах человека*»²⁹. Данный процесс является своевременным, и его следует приветствовать в будущем; он может существенно повысить эффективность защиты прав человека.

6.5. Движение к укреплению норм об осуществлении прав человека.

Интернационализация прав человека коснулась не только норм, касающихся существа: она проявилась и в возникновении процедур и органов по надзору за реализацией прав человека в государствах. В частности, после принятия Пактов существенно укрепилось убеждение в необходимости уделять больше внимания осуществлению прав человека. Здесь решающую роль сыграло предположение о том, что, хотя возникший свод конкретных прав требует дальнейшего развития, он уже позволяет сосредоточить внимание на надзоре за соблюдением прав человека. Эта новая позиция получила поддержку в связи с массовыми и тяжкими нарушениями прав человека и ввиду неспособности международных организаций устранить их последствия³⁰.

Одним из следствий данной тенденции стало нежелание принимать новые конвенции о правах человека без конкретного набора норм об осуществлении. Это способствовало возникновению типового механизма, вошедшего в подавляющее большинство универсальных и региональных договоров о правах человека и позволяющего им учреждать собственные, более или менее автономные сис-

²⁹ Эти термин и понятие были первоначально предложены во Франции Васакком (Vasak, 1974, pp. 388–391).

³⁰ См. критическую оценку деятельности Организации Объединенных Наций в данной области в работе Олстона (Alston, 1992, pp. 5–18).

темы контроля за осуществлением. С годами данный процесс увеличил дублирование процедур, в частности касающихся отчетности государств. Другой тенденцией, возникшей в некоторых международных организациях, прежде всего в МОТ, стала привязка всех новых договоров к мерам по осуществлению, определяемым уставными и внутренними правилами соответствующей международной организации.

Что касается мер в сфере прав человека, основанных на договорах, то возникли характерные расхождения между универсальными и региональными системами. В первых преобладают отчетность и жалобы государств, а рассмотрение индивидуальных петиций и сообщений на основании универсальных договоров остается редкостью. Системы второго типа, за исключением африканской модели, явно делают упор на рассмотрение индивидуальных петиций и жалоб государств в квазисудебном и судебном порядке. Этот подход приблизил европейскую и американскую системы к требованиям, отраженным в принципе римского права «ubi ius, ibi remedium» («где право, там и средство правовой защиты»).

Одним из важнейших событий в укреплении международных механизмов осуществления стало введение мер на внеконвенционных основаниях, то есть согласно резолюциям международных организаций вне зависимости от их правового статуса. Таким образом были установлены процедуры ООН для рассмотрения жалоб на нарушения прав человека и основных свобод, а также другие подобные процедуры³¹. Не менее важен тот факт, что внеконвенционные меры осуществления постоянно применяются для надзора за соблюдением норм о правах человека, содержащихся в необязательных документах (например, в декларациях) и в обязательных договорах.

Несмотря на эти процессы, неудовлетворенность положением с правами человека в мире побудила международное сообщество попытаться укрепить существующие органы (например, Комиссию ООН по правам человека), скоординировать работу договорных органов, рационализировать разнообразные процедуры контроля, создать новые органы (например, пост Верховного комиссара ООН по правам человека) и разработать новые процедуры (в основном это процедуры для установления фактов, следственные, тематические процедуры и назначение докладчиков по странам).

³¹ См. *Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека*, с. 309–314, и, в частности, резолюции 1235 и 1503 ЭКОСОС. См. также Newman and Weissbrodt, 1990, pp. 101–190, а также Hannum, 1992.

6.6. Признание неделимости и взаимозависимости всех прав человека

Усилия по кодификации в сфере прав человека с самого начала сопровождались спорами о приоритетах и создании иерархии прав. Эти споры были лишь отражением напряженности между крупными философскими и идеологическими течениями. В области прав человека эти споры можно, не вдаваясь в подробности, считать частным случаем фундаментального противоречия между либеральными и социалистическими концепциями. Согласно фундаментальному предположению либеральных доктрин, следует отдавать предпочтение гражданским и политическим правам и свободам как естественным и неотъемлемым атрибутам человеческой личности. В то же время социалистические установки, основанные на марксизме, провозглашали, что ведущую роль должны играть экономические и социальные права как отправная точка и основа для последующего обеспечения полного уважения к политическим и гражданским правам.

Эти споры пронизывали международные переговоры, но не помешали достичь компромисса, в рамках которого во Всеобщую декларацию и в Пакты были включены обе категории прав человека. Однако политические споры стали главной причиной принятия в 1966 году двух отдельных Пактов. Помимо этих споров, обусловивших принятие двух Пактов, ощущалось явное неидеологическое влияние расхождений между обеими категориями прав по существенным и процедурным моментам. Накопление этих споров, чрезмерная политизация и тяготение государств к той или другой стороне при выработке политики и на практике вызвали закономерную реакцию: выдвижение идеи неделимости и взаимозависимости всех прав человека.

Данный принцип получил официальное признание в резолюциях Международной конференции по правам человека, проходившей в 1968 г. в Тегеране, и в резолюции 32/130 Генеральной Ассамблеи ООН (1977 г.)³². При обычном толковании императивы этого принципа требуют считать все права неделимым целым и потому не отдавать одним правам предпочтение перед другими. И хотя различия между двумя категориями прав сохраняются, данный принцип указывает на их взаимодополняемость, предполагающую, что реализация одной группы прав во многом зависит от осуществления другой.

С окончанием конфликта между Востоком и Западом обусловленная им напряженность в сфере прав человека исчезла на политическом

³² Дополнительные замечания о резолюции 32/130 см. в Alston, pp. 38–46, 83–98; van Boven, 1982, pp. 48–53; очень критические замечания – в Moscowitz, 1979.

уровне, и, похоже, понемногу укрепляет свои позиции более комплексный подход, называемый «целостным». Однако следует иметь в виду, что ряд проблем, касающихся правового статуса социальных прав и их взаимосвязи с политическими правами, по-прежнему требует концептуального осмысления. Развитие правоприменительной практики позволяет заключить, что социально-экономические права образуют комплекс, состоящий не только из разнообразных обязательств государств, но и из норм прямого действия, осуществимых в судебном порядке³³.

6.7. Увязка прав человека с вооруженными конфликтами

Система прав человека, понимаемая традиционно, в принципе содержит нормы для мирного времени. Очевидно, что война – неблагоприятное время для реализации прав человека. Эта зависимость отражается во временных положениях конвенций о правах человека, позволяющих отступать от большинства прав человека при вооруженных конфликтах и в других чрезвычайных ситуациях. Лишь некоторые самые основные права человека наделены статусом норм, не допускающих отступления; тем самым предусматривается их непрерывное действие.

Однако следует учитывать, что усилия по защите прав человека при вооруженных конфликтах предпринимались еще в XIX веке; данное течение в правотворчестве позднее было названо международным гуманитарным правом. Эти усилия имели целью гуманизировать не саму войну, что само по себе невозможно, а ее неизбежные последствия, укрепив защиту лиц, затронутых военными действиями (гражданского населения и комбатантов, раненых, больных, потерпевших кораблекрушение и военнопленных).

Тенденция к более тесной увязке прав человека с вооруженными конфликтами впервые прослеживалась в заключениях Тегеранской конференции 1968 г.; именно она способствовала принятию в 1977 г. Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г.³⁴

Таким образом, возникли две разных нормативных системы для защиты прав человека. Первоначально они существовали отдельно, но со временем началось их взаимопроникновение и они стали пересекаться. Право в области прав человека, развив нормы, не допускающие отступления, стало применимым к чрезвычайным ситуациям; со своей стороны, гуманитарное право лишь недавно распространило

³³ См. Scheinin, 1995, и Drzewicki, 1995.

³⁴ Как указывал Шиндлер (Schindler, 1979, p. 13), «без того импульса, который сообщили права человека, принять два дополнительных протокола 1977 г. к Женевским конвенциям было бы невозможно».

свою защиту на жертв немеждународных конфликтов. Таким образом, все отношения между двумя системами можно понимать скорее как взаимодополняемость и конвергенцию, чем как строгую раздельность³⁵. Хотя обе нормативных системы в своем взаимодействии стали ближе друг к другу, все еще существует область, которую они почти не охватывают своей защитой: это прежде всего внутренние беспорядки и напряженность³⁶.

6.8. Поощрение новых прав человека

Послевоенная интернационализация прав человека касалась в основном каталога самых основных прав и свобод человека. Тем не менее, несмотря на преобладавшее убеждение, что достигнутая степень кодификации позволяет перенести акцент на осуществление, возникла тенденция к поощрению новых прав человека. Исходное предположение состоит в том, что система прав человека не должна быть герметично закрытой: ее следует рассматривать в динамике, с тем чтобы она могла реагировать на новые проблемы, встающие перед цивилизацией, особенно в том, что касается технического прогресса и новых потребностей человечества.

Обзор предложений о введении новых прав человека показывает, что не все из них реально заслуживают называться «новыми». Большинство предложений вытекает из утверждений о недостаточности защиты, предоставляемой документами общего характера конкретным человеческим ценностям (личная жизнь или свобода выражения убеждений, которым угрожают новые технологии) либо уязвимым группам, интересами которых пренебрегают (коренные народы, национальные, этнические, религиозные и языковые меньшинства, мигранты, иностранцы, гомосексуалисты или транссексуалы)³⁷. Другие предложения основаны на мнении, что систему прав человека следует расширить настолько, чтобы стало возможным организовать защиту таких понятий, как право на мир, на развитие, здоровую окружающую среду и др. (права из третьего поколения прав человека); эти понятия обычно соответствуют интернационализированным и глобальным ценностям,

³⁵ См. Robertson and Merrills, 1992, pp. 276–282.

³⁶ Рассуждение о пределах защиты, предоставляемой обеими системами, см. в Marks, 1982, pp. 191–202, в частности в таблицах этого автора; сведения о понятии минимальных гуманитарных стандартов см. в Eide et al., 1995.

³⁷ Среди разнообразных предложений такого рода можно выделить право на достойную смерть, на уважение генетического наследия человека, на распоряжение собственным телом, на альтернативный образ жизни и воспитания, на принадлежность к нетрадиционным первичным и вторичным группам.

но едва ли могут быть преобразованы в правовые нормы в структуре прав человека, если некоторые их аспекты не будут сформулированы так, чтобы это было приемлемо в плане осуществления³⁸.

Библиография

Abi-Saab, Georges, “The Legal Formulation of a Right to Development (Subjects and Content)”, pp. 159–175, in René-Jean Dupuy (ed.), *The Right to Development at the International Level*. The Hague Academy of International Law Workshop, The Hague, 16–18 October, 1979. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980.

Alston, Philip, “Development and the Rule of Law: Prevention versus Cure as a Human Rights Strategy”, pp. 31–108, in *Development, Human Rights and the Rule of Law: Report of a Conference held in the Hague on 27 April – 1 May 1980 convened by the International Commission of Jurists*. Oxford: Pergamon Press, 1981.

Alston, Philip, “Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control”, *American Journal of International Law*, Vol. 78, No. 3 (1984), pp. 607–621.

Alston, Philip, “Critical Appraisal of the UN Human Rights Regime”, pp. 1–22, in Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

van Boven, Theo C., “The Right to Development and Human Rights”, *Review of the International Commission of Jurists*, No. 28 (1982), pp. 49–56.

Buza, L., *Principles of International Law*. Budapest: Akadémia Kiado, 1964.

Delbez, Louis, *Les principes généraux du droit international public*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964.

Drzewicki, Krzysztof, “The Rights of Solidarity as Human Rights: Some Methodological Aspects”, *Mennesker og Rettigheter: Nordic Journal on Human Rights*, Vol. 6, No. 4 (1988), pp. 45–51.

Drzewicki, Krzysztof, “The Future Relations between Eastern Europe and the Council of Europe”, pp. 41–60, in Arie Bloed and Wilco de Jonge (eds.), *Legal Aspects of a New European Infrastructure*. Utrecht: Nederlands Helsinki Comité and Europa Instituut, 1992.

Drzewicki, Krzysztof, “The European Social Charter and Polish Legislation and Practice”, pp. 211–242, in Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 1994.

Drzewicki, Krzysztof, “The Right to Work and Rights in Work”, pp. 169–188, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

³⁸ См. Drzewicki, 1988, pp. 50–51; и Rosas, 1995.

- Eide, Asbjørn, "Dynamics of Human Rights and the Role of the Educator", pp. 105–116, in Asbjørn Eide and Marek Thee (eds.), *Frontiers of Human Rights Education*. Oslo: Universitetsforlaget, 1983.
- Eide, Asbjørn, "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights", pp. 21–40, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Eide, Asbjørn, Allan Rosas and Theodor Meron, "Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts through Minimum Humanitarian Standards", *American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 1 (1995), pp. 215–223.
- Hannum, Hurst, "Implementing Human Rights: An Overview of Strategies and Procedures", pp. 19–40, in Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- Harris, David, Michael O'Boyle and Chris Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*. London: Butterworths, 1995.
- Herczegh, Géza, *General Principles of Law and the International Legal Order*. Budapest: Akadémia Kiado, 1969.
- Kelsen, Hans, *Principles of International Law*. Second Edition, Revised and Edited by R. W. Tucker. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1967.
- Marie, Jean-Bernard, *La Commission des Droits de l'Homme de l'O.N.U.* Paris: Editions A. Pédone, 1975.
- Marks, Stephen, "Principles and Norms of Human Rights Applicable in Emergency Situations: Underdevelopment, Catastrophes and Armed Conflicts", pp. 175–214, in Karel Vasak and Philip Alston (eds.), *The International Dimension of Human Rights*. Westport, CT and Paris: Greenwood Press and UNESCO, 1982.
- Michalska, Anna, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*. Warszawa–Poznań: PWN, 1982.
- Moskowitz, Moses, "Implementing Human Rights: Present Status and Future Prospects", pp. 109–130, in B. G. Ramcharan (ed.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1979.
- Newman, Frank and David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990.
- Opsahl, Torkel, "Instruments of Implementation of Human Rights", *Human Rights Law Journal*, Vol. 10, No. 1–2 (1989), pp. 13–34.
- Rivero, Jean, *Les libertés publiques. 1 – Les droits de l'homme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.
- Robertson, Arthur H. and John G. Merrills, *Human Rights in the World: An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights*. Third edition. Manchester: Manchester University Press, 1992.
- Robertson, Arthur H. and John G. Merrills, *Human Rights in Europe: A Study of the European Convention on Human Rights*. Third edition. Manchester: Manchester University Press, 1993.

- Rosas, Allan, "So-Called Rights of the Third Generation", pp. 243–245, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Scheinin, Martin, "Economic and Social Rights as Legal Rights", pp. 41–62, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Schindler, Dietrich, "The International Committee of the Red Cross and Human Rights", *International Review of the Red Cross*, No. 208 (1979), pp. 3–14.
- Sieghart, Paul, *The International Law of Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Sieghart, Paul, *The Lawful Rights of Mankind: An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Tunkin, Grigorij, *Theory of International Law*. London: Butterworth, 1974.
- United Nations Action in the Field of Human Rights*. New York: United Nations, 1994.
- Vasak, Karel, "Le droit international des droits de l'homme", *Revue des Droits de l'Homme*, Vol. V, No. 1 (1972), pp. 43–51.
- Vasak, Karel, "Le droit international des droits de l'homme", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Vol. IV (1974), pp. 335–415.
- Vasak, Karel, "A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights", *The UNESCO Courier*, November (1977), pp. 29–30.

4. Категории и бенефициарии прав человека

1. Неделимость прав человека

Международно признанные права человека часто делят на разные категории. Согласно одной известной классификации, выделяют три группы, которые иногда именуют тремя «поколениями» прав человека: 1) *гражданские и политические права*; 2) *экономические, социальные и культурные права*; и 3) «новые» права человека, или права «*третьего поколения*», такие как право на мир, право на развитие и экологические права¹.

В отношении этих трех категорий часто полагают, что первая категория — гражданские и политические права (считается, что это дитя Просвещения и Американской и Французской революций) — образует стержень прав человека. Гражданские и политические права — это индивидуальные права, которые при необходимости могут осуществляться на национальном уровне в судебном порядке. На международном уровне человек может требовать осуществления этих прав от своего государства, особенно если государство признало систему подачи индивидуальных жалоб. Часто предполагают также, что соблюдение гражданских и политических прав легче оценить, поскольку только они требуют, чтобы государство воздерживалось от вмешательства в жизнь человека («негативное» обязательство государства).

Экономические, социальные и культурные права часто рассматривают как цели, или «программные» права, а не как подлинно индивидуальные права. Говорят, что они требуют от государства «позитивных» действий (осуществления национальной политики и программ), таких как выплата денег и оказание услуг. Иногда их даже именуют «коллективными» правами, что навевает образы коллективизма и социализма. Права «третьего поколения» еще чаще рассматривают как коллективные права, основанные на понятии международной солидарности и касающиеся глобальных структурных проблем, а не положения отдельных лиц.

¹ Недавняя работа, где рассматриваются эти три категории, — Eide et al., 1995 (в частности, главы 1–3, 15–17). См. также Drzewicki et al., 1994 (в частности, главы 1–5).

Часто исходят из довольно простых отношений между держателями прав и носителями обязательств, особенно в том, что касается гражданских и политических прав: отдельные лица пользуются правами, а на государство ложится обязательство уважать, защищать и обеспечивать эти индивидуальные права. Это *вертикальное* измерение прав человека («государство — индивидуум»), в отличие от *горизонтального* применения прав человека (иногда его именуют применением к третьим сторонам, или *Drittwirkung*), т.е. применения прав человека к отношениям между отдельными лицами или иными частными субъектами.

Эти предположения чрезмерно упрощены и не вполне отражают последние события в реальном мире, правоприменительной практике и доктрине прав человека. В качестве иллюстрации приведем резюме следующего дела:

Г-н Х — гражданин Европейского Союза, навещающий родственников в другой стране ЕС. Из-за взрыва на химическом заводе он страдает от серьезных проблем со здоровьем, которые, как оказалось впоследствии, обусловили его частичную инвалидность. После взрыва он и родственники, которых он посещал, были принудительно эвакуированы полицией из дома, где жили, и им пришлось разместиться в гостинице. Состояние здоровья Х сильно ухудшилось из-за того, что ему, как иностранному гражданину, было отказано в лечении в местном медицинском учреждении, находящемся в ведении полугосударственных органов здравоохранения, а позднее ему отказала и частная клиника, поскольку Х не располагал средствами для оплаты лечения. (Позднее Х вернулся на родину, где получил медицинскую помощь, но это было слишком поздно, и он не смог полностью восстановить здоровье.) Местные органы здравоохранения утверждали, что соответствующее национальное законодательство об охране здоровья следует толковать в том смысле, что лишь гражданам данного государства предоставлено субъективное право на медицинскую помощь в рамках национальных программ здравоохранения и медицинского страхования и что частные клиники не обязаны лечить иностранных граждан. Х передал это дело в административный суд, оспаривая данное толкование и утверждая, что оно представляет собой нарушение права ЕС. Административный суд постановил, что он не компетентен решать такие дела, которые невозможно передать в суд (кроме исков о компенсации согласно деликтному праву). Впоследствии Х начал выяснять, не были ли его права человека нарушены действиями национального законодателя, местных органов здравоохранения, частной клиники и административного суда. Когда он обращался к

государственным властям, те заявляли, что международно признанные права человека нарушены не были, и добавляли, что исключение иностранцев из национальной медицинской программы было произведено в рамках политики по урезанию расходов на здравоохранение и социальные нужды по требованию Европейского банка реконструкции и развития, обусловившего этим предоставление займов и помощи.

Это дело нелегко вписать в упрощенную систему категорий, описанную выше. Права человека, на которые имеет смысл ссылаться в данном контексте (не обязательно с успехом), — это, в частности, право на здоровье, на социальное страхование, на защиту от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, право на свободу передвижения, право на защиту личной жизни, право на справедливое судебное разбирательство, право на эффективные национальные средства правовой защиты, право на защиту от дискриминации, включая дискриминацию по признаку гражданства в специфическом контексте ЕС, и, наконец, экологические права. Таким образом, данный набор прав включает в себя права из всех трех «поколений».

Помимо возможных просчетов со стороны национального законодателя и административного суда, данное дело поднимает вопрос о том, можно ли ссылаться на права человека применительно к полугосударственным органам («полугоризонтальное» применение прав человека), частным учреждениям (горизонтальное измерение) или международным организациям. Вопрос о возможных обязательствах таких негосударственных действующих лиц будет дополнительно рассмотрен ниже.

Другой пример неделимости и взаимозависимости прав человека — вооруженные конфликты. При таких конфликтах международное гуманитарное право служит дополнительным источником права, которое может быть применимо к конкретной ситуации. Международное гуманитарное право, прежде всего четыре Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г., содержит большое число положений, предусматривающих гуманное обращение с лицами, не участвующими в боевых действиях (*hors de combat*). Здесь не делается конкретного различия между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными — с другой. Обе категории прав охвачены гуманитарными документами². В практическом плане при вооруженных конфликтах и других кризисных ситуациях международным организациям и миссиям приходится сражаться со множеством проблем: от беспорядочных убийств, бесчеловечного обращения и вопиющих посягательств на личную свободу и

² Rosas and Sandvik, 1995.

достоинство и вплоть до проблем обеспечения населения пищей, кровом и медицинской помощью. Формальные различия между разными категориями прав человека в таких ситуациях, очевидно, не слишком важны: убийства, бесчеловечное обращение и отказ в пище и медицинской помощи могут быть неразрывно связаны между собой.

2. Документы о правах человека

Принятие Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларации прав человека³ стало важным достижением в деле международного поощрения и защиты прав человека. В тексте Декларации сведен воедино почти весь перечень того, что ныне именуется правами человека и основными свободами. Стоит отметить, что Декларация закрепляет некоторые экономические, социальные и культурные права и содержит смелую статью 28, согласно которой «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены»⁴.

Когда Комиссия ООН по правам человека завершила свою работу над Декларацией и приступила к подготовке конвенций о правах человека, призванных стать обязательными для присоединившихся к ним государств, в ней возникли разногласия по вопросу о том, должен ли это быть один основной пакт или два. В 1950 году Генеральная Ассамблея подчеркнула взаимозависимость всех категорий прав человека и призвала Комиссию принять единую конвенцию⁵. Однако впоследствии, в основном по настоянию западных государств, это решение было отменено, и в конечном счете в 1966 году были приняты два отдельных пакта: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП) и Международный пакт о гражданских и политических правах (ПГПП); последний сопровождался Факультативным протоколом о порядке рассмотрения индивидуальных жалоб.

Это разделение на два документа отразилось на рассуждениях о правах человека и иногда маскирует тот факт, что права человека невозможно с точностью поделить на две (или три) категории. Прежде всего, некоторые права трудно отнести к традиционным категориям. Показательный пример — имущественные права, которые в основном с исторической и идеологической точек зрения часто считают гражданскими, но при подготовке Пактов 1966 г. рассматривались в контексте ПЭСКП, а не ПГПП; в конечном счете они не вошли ни в один из Пак-

³ Резолюция 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.

⁴ Комментарий к статье 28 и к Декларации в целом см. в Eide et al., 1992.

⁵ Резолюция 421 (V) Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1950 г.

тов⁶. Они признаны в Протоколе № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека – ЕКПЧ), но, как мы увидим, сфера действия Европейской конвенции формально не ограничена гражданскими и политическими правами.

Во-вторых, большинство международных документов о правах человека не делится на документы о гражданских и политических и об экономических, социальных и культурных правах: напротив, обе категории прав рассматриваются в одних и тех же документах. Среди примеров – Международная конвенция 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенция 1989 г. о правах ребенка. Как уже отмечалось выше, это относится и к конвенциям гуманитарного права, таким как четыре Женевских конвенции 1949 г. и два Дополнительных протокола к ним 1977 г.

Что касается региональных конвенций о правах человека, то ни в Африканской хартии прав человека и народов 1981 г., ни в ЕКПЧ круг гражданских и политических прав конкретно не очерчен. Хотя большинство прав, признанных в ЕКПЧ, относится к сфере гражданских и политических прав, а экономические и социальные права рассматриваются главным образом в Европейской социальной хартии 1961 г., Протокол № 1 к ЕКПЧ защищает имущественные права (статья 1) и право на образование (статья 2). Европейский Суд по правам человека подчеркнул, что «сам факт, что какое-либо толкование Конвенции может распространяться на сферу социальных или экономических прав, не должен служить решающим доводом против такого толкования» и что «нет непроницаемой границы, которая отделяла бы эту сферу от области, охваченной Конвенцией»⁷. На момент написания этих строк ведется подготовка нового Протокола к ЕКПЧ о культурных правах, включая культурные права меньшинств⁸.

В-третьих, когда дело касается характера соответствующих прав и обязательств, мысль о наличии фундаментальной и явной разницы между тремя категориями оказывается просто неприемлемой. Различия между негативными и позитивными, индивидуальными и коллективными правами не совпадают с границами трех категорий. Так, для реализации гражданских и политических прав часто требуются и позитивные меры, причем дорогостоящие, такие как отправление правосудия в судах и другие механизмы, а также проведение выборов⁹. Индивидуальные права имеются не только в сфере гражданских и политических прав. Большинство экономических и социальных прав адресовано отдельным лицам, и даже такое спорное право третьего поколения, как право на развитие, содержит индивидуальный аспект¹⁰. С другой стороны, ПГПП содержит подлинно коллективное право – право на самоопределение (статья 1) и положения о полукolleктивных правах – правах лиц, принадлежащих к этническому, религиозному или языковому меньшинствам (статья 27).

⁶ Рассуждение о гражданских правах см. в Krause, 1995.

⁷ Дело Airey, решение от 9 октября 1979 г., Публикации Европейского Суда по правам человека [Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 32, p. 15 (para. 26)].

⁸ Политической основой для этой работы служит Венская декларация, принятая главами государств и правительств государств – членом Совета Европы на встрече, проходившей 9 октября 1993 г. Проект Протокола рассматривается Специальным комитетом по защите национальных меньшинств (СКЗНМ – CANIN).

В-четвертых, следует напомнить, что в историческом плане все права, которые ныне ассоциируются с категорией гражданских и политических прав, основанной на завоеваниях Американской и Французской революций, не получили полного признания в XIX веке и даже в начале XX века. Политические права в строгом смысле, а именно избирательные, были предоставлены всему взрослому населению лишь в нашем веке. В ходе подготовки Всеобщей декларации, ПГПП и ЕКПЧ многие западные государства испытывали колебания в вопросе о включении в них права на участие в ведении государственных дел и избирательных прав¹¹.

Однако следует признать, что имеется важное различие между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и большинством экономических, социальных и культурных прав – с другой, когда дело касается механизмов международного контроля и осуществления. Хотя системы отчетности, как правило, распространяются и на экономические, социальные и культурные права, лишь ограниченное число таких прав может служить предметом жалоб в международные органы. Основные исключения – экономические, социальные и культурные аспекты ЕКПЧ (например, право на образование) и ПГПП, включая возможность применять общее положение статьи 26 о недискриминации также к экономическим, социальным и культурным правам¹², на основании которых можно подавать жалобы соответственно в Европейскую комиссию и Европейский Суд по правам человека и в Комитет по правам человека. Но Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, принятый Комитетом министров Совета Европы 22 июня 1995 г.¹³, предусматривает право, в частности, международных и национальных

Однако следует признать, что имеется важное различие между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и большинством экономических, социальных и культурных прав – с другой, когда дело касается механизмов международного контроля и осуществления. Хотя системы отчетности, как правило, распространяются и на экономические, социальные и культурные права, лишь ограниченное число таких прав может служить предметом жалоб в международные органы. Основные исключения – экономические, социальные и культурные аспекты ЕКПЧ (например, право на образование) и ПГПП, включая возможность применять общее положение статьи 26 о недискриминации также к экономическим, социальным и культурным правам¹², на основании которых можно подавать жалобы соответственно в Европейскую комиссию и Европейский Суд по правам человека и в Комитет по правам человека. Но Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, принятый Комитетом министров Совета Европы 22 июня 1995 г.¹³, предусматривает право, в частности, международных и национальных

⁹ См., например, Viljanen, 1994; Scheinin, 1995.

¹⁰ Согласно Декларации 1986 г. о праве на развитие, бенефициариями этого права являются «каждый человек» и все народы [статья 1(1)] и «человек является основным субъектом процесса развития» [статья 2(1)].

¹¹ Rosas, 1990, pp. 18–28.

¹² См. Scheinin, 1995, pp. 44–45.

¹³ Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб, ETS No. 158.

неправительственных организаций, организаций работодателей и профессиональных союзов подавать жалобы на неудовлетворительное применение Социальной хартии. Кроме того, постоянно обсуждается вопрос о принятии Дополнительного протокола к ПЭСКП, который введет систему рассмотрения жалоб и для этого Пакта¹⁴. В праве Европейского Сообщества некоторые социальные права (условия труда, социальное страхование и т.п.) могут быть предметом разбирательства в Суде Европейских Сообществ, прежде всего в рамках запрета на дискриминацию (по признакам гражданства или пола)¹⁵. В будущем, вероятно, будет меньше различий между двумя категориями прав человека и с точки зрения международных механизмов осуществления.

3. Так называемые права третьего поколения

Хотя, как было разъяснено выше, следует избегать резкого разграничения между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными — с другой, реальность жизни в том, что первая категория прав часто рассматривается как традиционный стержень прав человека, тогда как экономические, социальные и культурные права ассоциируются с развитием норм и доктрин в нашем веке. Именно на этом фоне можно осмыслить понятие разных «поколений» прав человека. Согласно одному из мнений, появились третье поколение прав человека, а именно «права солидарности», такие как право на мир, право на развитие и экологические права¹⁶.

Это новые права, формально не закрепленные в Пактах 1966 г. Иногда к правам третьего поколения причисляют и те права, которые реально закреплены в Пактах, такие как право на самоопределение или на питание. Часто полагают, что этими правами должны пользоваться не только отдельные лица, но и группы и народы и что для их реализации требуется всемирное сотрудничество, основанное на международной солидарности.

Понятие «поколений» прав человека проблематично, поскольку может концентрировать внимание на расхождениях, а не на сходстве,

¹⁴ См. Доклад, представленный г-ном Филипом Олстоном, о проекте факультативного протокола, предусматривающего рассмотрение сообщений, документ ООН E/C.12/1994/12 и проект Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, принятый на совещании экспертов в Утрехте, организованном Нидерландским институтом прав человека (SIM) 28 января 1995 г. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 13, No. 1 (1995), pp. 197–201.

¹⁵ См., например, Neuwahl and Rosas, 1995.

¹⁶ Vasak, 1977. См. также Rosas, 1995c, p. 243.

а также внушать мысль, что более традиционные права сегодня уже не столь важны. Однако на этом проблемы с правами третьего поколения не заканчиваются. Сам статус и содержание этих прав являются спорными. В Африканской хартии прав человека и народов признаны все три права: на развитие, на мир и на удовлетворительную окружающую среду (статьи 22–24), но другие юридически обязательные документы о правах человека не следуют этому подходу.

На универсальном уровне ближе всех к нормативному закреплению подошло право на развитие, но Декларация о праве на развитие, принятая Генеральной Ассамблеей в 1986 г.¹⁷, вызвала неоднозначную реакцию. Венская декларация и Программа действий, принятые на основе консенсуса Всемирной конференцией о правах человека 25 июня 1993 г., «подтверждают» право на развитие «как универсальное и неотъемлемое право, составляющее неотъемлемую часть основных прав человека» (часть I, пункт 10). Исходя из этого заявления, Рабочая группа ООН по вопросу о праве на развитие (1993–1995 гг.) попыталась прояснить связанные с этим концептуальные и оперативные проблемы. Некоторые страны «третьего мира» делали упор на обязательства богатых стран и международных учреждений, тогда как развитые страны были более склонны подчеркивать, что право на развитие — это конгломерат существующих прав человека, имеющихся у отдельных лиц и групп по отношению к их собственному правительству. Хотя остаются некоторые разногласия в вопросе о содержании данного права, с 1993 года наблюдается тенденция к осознанию того, что право на развитие — неотъемлемая часть нынешних международных дискуссий о правах человека¹⁸.

Право на развитие и другие новые права такого рода не следует рассматривать обособленно. Хотя они оспариваются как подлинные права человека сами по себе, они как минимум соотносятся с рядом международно признанных прав человека. Право на развитие фактически можно рассматривать как «понятие-зонтик» и как политически ориентированную программу, которая охватывает большинство существующих прав человека, включая гражданские и политические. Право на мир можно изучать в контексте права на жизнь¹⁹. Право на удовлетворительную окружающую среду можно разбить на более конкрет-

¹⁷ Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 г.

¹⁸ Rosas, 1995b.

¹⁹ В своем Замечании общего порядка к статье 6 ППП Комитет по правам человека, в частности, отметил, что «любые усилия, которые они [государства] принимают в целях избежания опасности войны, особенно термоядерной, и для укрепления международного мира и безопасности, будут являться наиболее важным условием и гарантией обеспечения права на жизнь». Доклад Комитета по правам человека, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать седьмая сессия, Дополнение № 40 (документ ООН A/37/40), приложение 5.

ные экологические права и рассматривать их в контексте таких прав, как защита от бесчеловечного и унижающего обращения и право на охрану личной жизни, как показывает дело, недавно решенное Европейским Судом по правам человека²⁰.

4. Бенефициарии и адресаты прав человека

Как было отмечено с самого начала, традиционное понятие прав человека ставит во главу угла права отдельного лица и соответствующие обязательства его государства. Право на самоопределение²¹ и права меньшинств²² подразумевают, что возможна также группа коллективных прав. Некоторыми другими правами человека, такими как свобода ассоциации, можно реально пользоваться только вместе с другими людьми (поскольку один человек едва ли может образовать настоящую ассоциацию). Ниже мы вначале рассмотрим вопрос о групповых правах, сделав упор на права этнических и языковых меньшинств, а затем кратко обсудим возможность наличия обязательств, связанных с правами человека, у других действующих лиц, помимо государств.

Что касается прав меньшинств, то культурные права меньшинств и коренных народов образуют проблемную область, к которой явно неприменимо традиционное понимание прав человека как относящихся прежде всего к вертикальным отношениям между человеком и государственными органами. Это иллюстрирует опыт применения статьи 27 ПППП Комитетом по правам человека.

Само это договорное положение сформулировано в негативных выражениях и лучше согласуется с традиционной, вертикальной концепцией прав человека: «...лицам, принадлежащим к этническим, религиозным или языковым меньшинствам, не может быть отказано в праве... пользоваться своей культурой». Но, с другой стороны, отмечается, что право на пользование своей культурой должно осуществляться «совместно с другими членами той же группы». Это, а также выводы о цели данного положения позволили Комитету по правам человека и

²⁰ В деле *Case of Lopez Ostra v. Spain*, решение от 9 декабря 1994 года, Публикации Европейского Суда по правам человека (*Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 303-C*), Суд постановил, что беспокойство и неудобства, возникающие вследствие загрязнения заводом окружающей среды, представляют собой нарушение статьи 8 ЕКПЧ (право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции). Комиссия признала заявление приемлемым также на основании статьи 3 (запрещение пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания), но ни Комиссия, ни Суд не выявили нарушения данного положения.

²¹ См. *Rosas*, 1995a.

²² *Phillips and Rosas*, 1995.

авторам научных трудов вывести из него некоторые коллективные элементы и позитивные обязательства по защите с возможным последующим эффектом горизонтального действия²³. В своем Замечании общего порядка к статье 27, принятом 6 апреля 1994 г., Комитет по правам человека заявил:

«Несмотря на то что статья 27 сформулирована в отрицательной форме, в ней, тем не менее, признается существование такого “права” и содержится требование относительно того, что в таком праве не может быть отказано. Следовательно, государство-участник обязано не допускать отказа в обеспечении этого права или его нарушения. Поэтому необходимы эффективные меры защиты не только от действий самого государства-участника — будь то осуществляемых при помощи его законодательных, судебных или административных органов, — но и от действий других лиц, находящихся на территории государства-участника»²⁴.

К примеру, в деле, касавшемся канадских индейцев²⁵, Комитет по правам человека выявил нарушение статьи 27, признав Канаду ответственной за «исторические несправедливости» и «некоторые позднейшие события», угрожавшие образу жизни и культуре коренной группы. Следует отметить, что негативные последствия для жизни племени озера Лубикон были результатом действий со стороны властей провинции Альберта и частных компаний, которые использовали природные ресурсы этого района на основе договоров аренды, концессий и разрешений, предоставленных провинциальными властями.

Та же аргументация применялась позднее в деле, касавшемся финских саами²⁶. Национальный совет лесного хозяйства, управляющий большей частью земель в Саамском национальном районе на основе юридического обоснования государственной собственности, заключил договор аренды земли с частной компанией. Договор позволял

²³ См., например, *Nowak*, 1993, pp. 497–504.

²⁴ Пункт 6.1 Замечания общего порядка № 23(50). Доклад Комитета по правам человека, том I, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (документ ООН A/49/40), приложение 5.

²⁵ Сообщение № 167/1984, *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada*. Мнения Комитета по правам человека, принятые 26 марта 1990 г. Доклад Комитета по правам человека, том II, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (документ ООН A/45/40), с. 1–30.

²⁶ Сообщение № 511/1992, *Ilmari Lansman et al. v. Finland*. Мнения Комитета по правам человека, принятые 26 октября 1994 г. Документ ООН. ССРП/С/52/D/511/1992. См. также: Комитет по правам человека, заключительные решения, документ ООН. ССРП/С/57/1, с. 74–85.

компания добывать строительный камень из карьера на холме, расположенном вблизи места для ловли и забоя оленей, принадлежавшего оленеводческому кооперативу, а также около саамской деревни. Добытый камень предстояло транспортировать через зону с хрупкой экосистемой, которая использовалась как оленьи пастбище. Соответствующий муниципалитет выдал компании разрешение на это. Комитету по правам человека не составило труда рассмотреть эту ситуацию с точки зрения статьи 27 ПГПП. Хотя Комитет сделал вывод, что данное положение не является нарушением, в его мнениях указано, что такие действия даже со стороны частных компаний могут представлять собой нарушение права меньшинства пользоваться своей культурой.

Этот пример иллюстрирует и такой вопрос: могут ли быть *обязательства* в области прав человека у иных действующих лиц, кроме государства? Западная традиция, связанная с правами человека, характеризуется настойчивым стремлением избежать прямых ссылок на обязательства отдельных лиц в данной сфере: считается, что это означало бы коллективистский подход к правам человека. Существуют опасения – можно утверждать, обоснованные, – что прямое признание обязательств, связанных с правами человека на международном уровне, может размыть понятие неотъемлемых индивидуальных прав. С другой стороны, нынешние события показывают, что есть необходимость изучить и прояснить роль негосударственных действующих лиц как носителей обязательств.

С самого начала следует отметить, что существующие конвенции о правах человека являются обязательными и создают прямые обязательства только для государств. Постоянно обсуждается вопрос, должно ли присоединиться к ЕКПЧ Европейское Сообщество, но этот вопрос все еще остается открытым, и в любом случае для его решения потребовалось бы изменить саму ЕКПЧ²⁷. Уставы межправительственных организаций, как правило, также не возлагают прямых обязательств в сфере прав человека на сами организации. Однако могут быть более общие обязательства по обеспечению уважения прав человека и основных свобод²⁸, а статья F(2) Договора 1992 г. о Европейском Союзе предусматривает, что Союз «уважает основные права», гарантируемые ЕКПЧ и вытекающие из конституционных традиций, общих для государств-членов, «как общие принципы права Со-

²⁷ См., например, Сообщение Комиссии о присоединении Сообщества к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и к некоторым из ее Протоколов, SEC (90) 2087, окончательный документ (19 ноября 1990 г.). Суд Европейских Сообществ в заключении, вынесенном 28 марта 1996 г., постановил, что по существующему Римскому договору Европейское Сообщество не компетентно присоединиться к ЕКПЧ; этого можно добиться, только изменив Договор.

²⁸ См., в частности, статьи 1(3) и 55 Устава ООН.

общества»²⁹. Сейчас обсуждается вопрос о возможных обязательствах, связанных с правами человека, со стороны таких международных финансовых и торговых учреждений, как Всемирный банк, Международный валютный фонд и Всемирная торговая организация³⁰. Вышеупомянутая Рабочая группа ООН по вопросу о праве на развитие (1993–1995 гг.) провела слушания с участием международных организаций по вопросам развития, финансовых и экономических организаций, по вопросу о роли прав человека в их программах и политике³¹. Резонно предположить, что международные организации не могут игнорировать проблему защиты прав человека, поскольку их государства-члены связаны рядом договорных обязательств и существует минимальный общий знаменатель прав человека, применимых в качестве общего международного права и даже в качестве *ius cogens*.

Недавние вооруженные конфликты выдвинули на передний план вопрос об ответственности национальных неправительственных действующих лиц. Как показывают ситуации, сложившиеся в бывшей Югославии, Сомали и Руанде, может возникнуть сложная картина с разнородными конфликтующими сторонами, когда начинает стираться грань между правительственными и неправительственными силами. Гуманитарное право, применимое при вооруженных конфликтах, может быть применимо ко всем сторонам, участвующим в гражданской войне³², но применимость международного права в области прав человека к неправительственным действующим лицам – вопрос не столь однозначный. То, что они не могут вовсе уйти от ответственности, ясно уже из того факта, что индивидуальные нарушения могут представлять собой международные преступления в форме геноцида, преступления против человечности или нарушения гуманитарного

²⁹ Следует отметить, что статья F(2) находится вне юрисдикции Суда (см. статью L Договора о Европейском Союзе).

³⁰ См., например, Tomaševski, 1993, p. 59 et seq. В Преамбуле к Соглашению 1990 г. о создании Европейского банка реконструкции и развития Договаривающиеся Стороны приветствуют «намерение стран Центральной и Восточной Европы содействовать практическому осуществлению многопартийной демократии, укреплению демократических институтов, верховенства права и уважения прав человека», а статья 1 гласит, что Банк оказывает помощь странам Центральной и Восточной Европы, «приверженным принципам многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики и применяющим их». Однако это еще не означает возложения на сам Банк прямого обязательства в сфере прав человека. См. также Скогли, «Позиция Всемирного банка и Международного валютного фонда в области прав человека», гл. 12 в этой публикации.

³¹ Доклад Рабочей группы на ее второй сессии по вопросу о праве на развитие, документ ООН E/CN.4/1995/11 (5 сентября 1994 г.)

³² См. статью 3, общую для Женевских конвенций 1949 г., и Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям (1977 г.).

права вооруженных конфликтов, как указано в Уставах Международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде³³. Так называемая Декларация Турку о минимальных гуманитарных стандартах, принятая группой экспертов в 1990 году и недавно вынесенная на рассмотрение Комиссии ООН по правам человека, предусматривает (ст. 2), что минимальные стандарты, которые призвана утвердить Декларация, «должны уважаться всеми лицами, группами и органами власти и применяться к ним, независимо от их правового статуса и без какой-либо злонамеренной дискриминации»³⁴.

Если не считать уголовной ответственности, то в международных документах о правах человека обязательства отдельных лиц в сфере прав человека прямо не рассматриваются. И по внутригосударственному праву, и по праву Европейского Сообщества положения, устанавливающие права для одних лиц, могут совершенно закономерно предполагать соответствующие обязательства для других лиц (горизонтальный эффект). Международные документы о правах человека могут подразумевать некий косвенный горизонтальный эффект, обязывая государство защищать отдельных лиц от других отдельных лиц (например, демонстрантов от участников контрдemonстрации³⁵). Однако вопрос об ответственности самих индивидуумов не может быть поставлен в международных органах по правам человека.

Исключением служит возможность международной уголовной ответственности. Понятия преступлений против человечности, преступления геноцида и военных преступлений, которые — почти 50 лет спу-

³³ Резолюции 827 (1993) и 955 (1994) Совета Безопасности ООН. Мандат трибунала по Югославии (статья 5 Устава) гласит, что преступления против человечности совершаются «вне зависимости от того, носит ли вооруженный конфликт... международный или внутренний характер», а в мандате трибунала по Руанде увязка с вооруженным конфликтом вовсе опущена. Второй мандат содержит также четкое положение о серьезных нарушениях статьи 3, общей для Женевских конвенций, и Дополнительного протокола II, то есть документов, применимых при немеждународных конфликтах.

³⁴ Текст декларации см., например, в документе ООН E/CN.4/Sub.2/1991/55. В резолюции 1994/26 Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств постановила передать Декларацию в Комиссию по правам человека и рекомендовала Комиссии «рассмотреть Декларацию в целях ее доработки и последующего принятия». См. также Справочный документ, представленный в Комиссию Финляндией и Норвегией, документ ООН E/CN.4/Sub.2/1995/116. Согласно резолюции 1995/29, Комиссия по правам человека приняла Декларацию к сведению и предложила правительствам представить свои замечания Генеральному секретарю. В апреле 1996 г. была принята резолюция 1996/26 по тому же вопросу.

³⁵ Дело *Plattform Ärzte für das Leben*, решение от 21 июня 1988 г., Публикация Европейского Суда по правам человека (Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 139). Более общие сведения см. в Viljanen, 1994.

стя³⁶ — возродились с учреждением специальных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде, и проходящие ныне дискуссии о создании постоянного международного уголовного суда³⁷ указывают на возможность решения вопроса о личной уголовной ответственности за нарушения, связанные с правами человека. В дискуссии о том, какие формы поведения следует считать международными преступлениями, видимо, особенно уместно принять за отправную точку неделимость прав человека, а не сосредоточивать внимание на различиях между «категориями» или «поколениями» прав человека.

Библиография

Akhavan, Payam, “Enforcement of the Genocide Convention: A Challenge to Civilization”, *Harvard Journal of Human Rights*, Vol. 8 (1995), pp. 229–258.

Drzewicki, Krzysztof, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 1994.

Eide, Asbjørn, Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Lars Adam Rehof and Allan Rosas (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992.

Eide, Asbjørn, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Krause, Catarina, “The Right to Property”, pp. 143–157, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Meron, Theodor, “International Criminalization of Internal Atrocities”, *American Journal of International Law*, Vol. 89 (1995), pp. 554–577.

Neuwahl, Nanette and Allan Rosas (eds.), *The European Union and Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Nowak, Manfred, U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl: N. P. Engel Publisher, 1993.

Phillips, Alan and Allan Rosas (eds.), *Universal Minority Rights*. Turku and London: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University and Minority Rights Group (International).

³⁶ См., например, Соглашение об учреждении Международного военного трибунала для привлечения к ответственности и наказания главных военных преступников стран «оси» в Европе, подписанное в Лондоне 8 августа 1945 г., Подтверждение принципов международного права, признанных статутом Нюрнбергского трибунала (в резолюции 95(1) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1946 г.) и Конвенцию 1948 г. о предупреждении преступления геноцида и наказания за него.

³⁷ См., например, Akhavan, 1995; Meron, 1995.

Rosas, Allan, “Democracy and Human Rights”, pp. 17–57, in Allan Rosas and Jan Helgesen (eds.), *Human Rights in a Changing East/West Perspective*. London: Pinter Publishers, 1990.

Rosas, Allan, “The Right of Self-Determination”, pp. 79–86, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. (Rosas 1995a).

Rosas, Allan, “The Right to Development”, pp. 247–255, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995 (Rosas 1995b).

Rosas, Allan, “So-called Rights of the Third Generation”, pp. 243–245, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995 (Rosas 1995c).

Rosas, Allan and Monika Sandvik, “Armed Conflicts”, pp. 341–352, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Scheinin, Martin, “Economic and Social Rights as Legal Rights”, pp. 41–62, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Tomaševski, Katarina, *Development Aid and Human Rights Revisited*. London: Pinter Publishers, 1993.

Vasak, Karel, “A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights”, *Unesco Courier*, November (1977), pp. 29–30.

Viljanen, Veli-Pekka, “Abstention or Involvement? The Nature of State Obligations under Different Categories of Rights”, pp. 43–66, in K. Drzewicki, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 1994.

Часть II

Организация Объединенных Наций

5. Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека

1. Положения Устава ООН о правах человека

Устав Организации Объединенных Наций, принятый 26 июня 1945 г., был призван заложить основы нового, мирного порядка в мире. Усвоив уроки второй мировой войны с ее чудовищными зверствами, авторы Устава стремились прежде всего «избавить грядущие поколения от бедствий войны» (Преамбула, пункт 2) и обеспечить поддержание международного мира и безопасности¹. В этих широких и далеко идущих задачах нашел существенное, хотя и не слишком четкое отражение принцип уважения прав человека и основных свобод. Устав не только стал шагом к долговременной и устойчивой интернационализации прав человека, но и показывал, насколько они важны для обеспечения мирного послевоенного мирового порядка.

Как видно из Думбартон-Окских предложений о создании Объединенных Наций (1944 г.), четыре державы были склонны упомянуть о правах человека в достаточно общем виде². Но потом, во время Сан-Францисской конференции, в Устав были включены более обширные положения о правах человека, хотя платой за этот компромисс стали менее императивные формулировки. В общей сложности о правах человека говорится в семи положениях Устава, различных по своему содержанию и характеру (пункт 3 Преамбулы, статья 1(3), статьи 55 и 56, статья 76 (с), статья 13(1)(b), статья 62, пункты 2 и 3, и статья 68).

Как указано в Преамбуле, Объединенные Нации стремились, в частности, «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций» (пункт 3 Преамбулы). Провозгласив свои высокие устремления, Объединенные Нации придали уважению прав человека статус одной из основополагающих целей организации. Устав гласит, что целью Организации Объединен-

¹ Дополнительные сведения о целях Организации Объединенных Наций см. в Goodrich and Hambro, 1949, pp. 22–23, 85–121.

² Ibid., pp. 6–10; Robertson and Merrills, 1992, pp. 24–25; *Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека*, 1994, с. 1–2.

ных Наций будет обеспечение международного сотрудничества также «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (статья 1, пункт 3).

Более конкретные нормы поведения, направленные на решение этих задач, содержатся в трех группах положений Устава: о международном экономическом и социальном сотрудничестве (статьи 55 и 56), о системе международной опеки (статья 76, пункт с) и о функциях и полномочиях органов ООН в данной сфере (статья 13, пункт 1 b); статья 62, пункт 2 и 3; статья 68)³.

Особое значение имеет первая группа положений о правах человека, касающаяся международного экономического и социального сотрудничества и содержащаяся в главе IX Устава. Статья 55 определяет, что для создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между странами на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует, в частности, «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (статья 55, пункт с). Непосредственно развивая эти положения, статья 56 гласит, что все государства-члены «обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55».

Что касается второй группы положений, то, согласно Уставу, одна из главных целей системы международной опеки (глава XII Устава) — «поощрять уважение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии, и поощрять признание взаимозависимости народов мира» (статья 76, пункт с).

Третья группа положений преобразует цели Устава и его роль в сфере прав человека в функции и полномочия ряда органов ООН. Так, Генеральной Ассамблее было поручено организовывать исследования и давать рекомендации, в частности, для «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» (статья 13, пункт b).

Другому главному органу Организации Объединенных Наций — Экономическому и Социальному Совету — статья 62 поручает «делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех» (пункт 2) и «подготавливать для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций по вопро-

³ См. *Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека*, 1994, с. 2–3.

сам, входящим в его компетенцию» (пункт 3). Для организационных целей статья 68 предусматривает, что «Экономический и Социальный Совет создает комиссии в экономической и социальной областях и поощрению прав человека, а также такие другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций»⁴.

Можно сделать вывод, что и число, и сфера действия положений Устава ООН о правах человека при первоначальном рассмотрении сами по себе весьма впечатляющи. Это становится особенно очевидным, если сопоставить Устав ООН с его предшественником – Уставом Лиги Наций, в котором вообще ничего не говорилось о проблемах прав человека. Однако, будучи отражением компромисса, достигнутого на конференции 1945 года в Сан-Франциско, положения Устава о правах человека несколько двусмысленны и расплывчаты.

2. Правовой характер и значение положений Устава ООН о правах человека

Хотя и в Преамбуле, и в пункте 3 статьи 1 Устава говорится лишь о высоких намерениях и целях Объединенных Наций в области прав человека, Устав, тем не менее, преобразовал это широкое изложение общего намерения в несколько конкретных обязательств, изложенных в его постановляющей части. Таким образом, в этих положениях, особенно в Преамбуле, нет ничего, что расширило бы или сузило бы положения основного текста Устава – его постановляющей части»⁵.

Однако само по себе важно то, что Устав возвел права человека в ранг не побочной, а долгосрочной и постоянной цели Организации Объединенных Наций. Таким образом, Устав предполагает, по сути дела, постоянный и динамичный подход Организации Объединенных Наций и ее членов к обеспечению уважения прав человека. Такой вывод вытекает косвенно из содержания и характера всех семи положений о правах человека. В частности, он подтверждается обязательной формулировкой пункта 1 статьи 13 (организация исследований и вынесение рекомендаций Генеральной Ассамблеей), статьи 55 в связи со статьей 56 (действия в интересах международного сотрудничества) и

⁴ Помимо этих органов, Устав скрыто наделяет конкретными функциями в области прав человека три других главных органа ООН (Совет Безопасности, Международный Суд и Секретариат) и многочисленные специальные органы. Дополнительные сведения об организации системы защиты прав человека см. в Alston, 1992, pp. 3–18.

⁵ Bentwich and Martin, 1950, pp. 2–3.

статьи 68 (прямое упоминание о создании Комиссии) в области прав человека⁶.

Одним из новшеств, отраженных в положениях Устава о правах человека, стал подход, основанный на взаимозависимости различных факторов и на роли прав человека как одной из предпосылок к обеспечению международного мира и безопасности, дружественных отношений между народами, благополучия народов и к достижению других социально-экономических целей. Таким образом, права человека рассматриваются на общем фоне политических, экономических и социальных факторов. Эта увязка наиболее четко предусмотрена в статьях 55 и 56. Хотя сама взаимосвязь между проблемами мира, развития и прав человека – не совсем новое понятие, она возводит эту взаимозависимость в ранг важнейших целей организации⁷. Иными словами, обязательства, касающиеся международного сотрудничества в реализации этих ценностей и принципов, создали нормативные рамки и потенциал для дальнейших совместных и самостоятельных действий Организации Объединенных Наций и ее членов. С другой стороны, положения Устава о правах человека явно слабы и расплывчаты – как в политическом, так и в юридическом плане.

Несмотря на торжественные заявления, в Уставе должным образом не отражена проблема колониализма. Все соглашение о системе опеки и правах человека (статья 76) стало не чем иным, как выражением двойных стандартов тогдашних колониальных держав. Международное сообщество узнало многое о бесчеловечности нацизма и коммунизма, но в то же время согласилось с колониализмом – другим бедствием и врагом прав человека, основанных на уважении к неотъемлемому человеческому достоинству каждого человека.

Оценивая семь положений Устава о правах человека, следует также указать на некоторые слабости юридического характера. Хотя весь текст Устава насквозь пронизан выражением «права человека и основные свободы», их определение отсутствует; не упоминается в Уставе и о каком-либо механизме для обеспечения их соблюдения⁸. Однако этот пробел по-своему показателен, ведь составители Устава, знакомые со своими национальными и политическими системами, прекрасно представляли смысл термина «права человека и основные свобо-

⁶ Обязательный характер положений статьи 13 следует также рассматривать в сравнении с факультативными формулировками о функциях Генеральной Ассамблеи, например в статьях 10 и 11 («уполномочивается обсуждать» или «уполномочивается рассматривать»).

⁷ См. Bentwich and Martin, 1950, pp. 116–117.

⁸ См. Brierly, 1963, pp. 293–295; Брайерли утверждал, что отсутствие определения прав и свобод человека сильно ослабляет правовое содержание положений Устава.

ды», хотя бы с точки зрения здравого смысла. Кроме того, можно обоснованно оспорить саму необходимость в выработке такого определения⁹. Таким образом, остается реальная проблема, которая состоит не в общем и описательном определении «прав человека и основных свобод» как таковых, а в определении их объема, точного содержания и механизмов осуществления. Эти требования были в значительной мере выполнены с принятием Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов и других документов, включая создание конвенционных и внеконвенционных процедур контроля¹⁰.

Кроме того, хотя нет никаких сомнений, что все эти положения Устава, каковы бы ни были их формулировки, являющиеся юридически обязательными договорными положениями, их императивная и обязывающая сила разнобразна по своему характеру. Положения Устава ООН о правах человека сформулированы довольно широко, осторожно и неконкретно. Не случайно в Уставе употреблены такие термины, как «поощрение» и «содействие реализации», а не «защита», «обеспечение» или «гарантии» прав человека и основных свобод¹¹.

Намеренное употребление нечетких терминов сочеталось с «безвластием» таких органов, как Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, которые «организуют исследования» и «делают рекомендации» (см. статьи 13 и 62). На Сан-Францисской конференции предложения о том, чтобы Устав гарантировал не только поощрение и соблюдение, но и защиту прав человека, были отклонены, поскольку некоторые делегации считали, что такие формулировки породили бы необоснованные надежды на действенность мер Организации Объединенных Наций в решении конкретных проблем прав человека¹².

В самом деле, несомненно, что наиболее серьезным фактором, обусловившим нечеткие формулировки положений о правах человека, стал содержащийся в пункте 7 статьи 2 запрет на вмешательство Организации Объединенных Наций в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государств. Но, с другой стороны, уже в 1945 году этот принцип толковался как запрет на оказание прямого давления путем применения силы или угрозы силой. Таким образом, само обсуждение, исследование, расследование или вынесение рекомендаций

⁹ Следуя римской традиции, можно сослаться на максиму: «Omnis definitio periculosa est» («Всякое определение опасно»).

¹⁰ Подчеркивалось, что положения Устава ООН о правах человека служат также динамичной основой для развития права в области прав человека. См. Brownlie, 1990, pp. 564 и 570–571.

¹¹ Рассуждение о нечеткости терминологии в положениях о правах человека см. в Goodrich, 1959, p. 246 и в Bentwich and Martin, 1950, pp. 117–118.

¹² См. Newman and Weissbrodt, 1990, p. 109; и Delbez, 1964, p. 419.

по проблемам прав человека не является вмешательством по смыслу статьи 2¹³. Хотя такая интерпретация десятилетиями оспаривалась преимущественно авторитарными режимами, она в конце концов укоренилась и сегодня получила практически всеобщее признание.

В сумме все эти события помогают разобраться в том, почему среди семи принципов, закрепленных в статье 2, невозможно обнаружить прямую формулировку принципа международного уважения к правам человека и в конечном счете возобладали принцип невмешательства во внутренние дела государств. Тем не менее можно утверждать, что ряд подробных положений Устава свидетельствует о признании международного уважения к правам человека одним из ключевых принципов Организации Объединенных Наций¹⁴. Опыт ООН показал, что пункт 7 статьи 2 вполне согласуется с положениями Устава о правах человека.

Несмотря на явную слабость положений Устава ООН о правах человека и их серьезное несовершенство (лат. «lex imperfecta» — «закон не совершенен»), не следует упускать из виду, что они остаются международными обязательствами, которые должны неукоснительно исполняться всеми членами международного сообщества¹⁵.

Логично, однако, сделать вполне обоснованное заключение: сан-францисский компромисс, выразившийся в смягченных формулировках положений о правах человека, позволил создать условия для формирования всемирной политики Организации Объединенных Наций в сфере прав человека. Ныне, через 50 лет после принятия Устава ООН, можно говорить о том, что международное сообщество воспользовалось этими ограниченными возможностями в поразительной степени, несмотря на законное беспокойство по поводу нерешенных задач и несбывшихся ожиданий в сфере прав человека. Система ООН в целом и ее сектор по правам человека в частности вышли на этап неизбежных глубоких изменений и реформ. Если же они не будут произведены своевременно и должным образом, то Организацию Объединенных Наций можно будет законно обвинить в том, что она отошла от международной защиты прав человека. Выражая настроения своих народов, государства — члены ООН все чаще ставят под вопрос необхо-

¹³ См. Goodrich and Hambro, 1949, pp. 110–121; Bentwich and Martin, 1950, p. 17; Brierly, 1963, p. 293; а также Goodrich, 1959, pp. 74–81. Помимо споров о правах человека между Западом и Востоком, самым наглядным отражением данного толкования стали, вероятно, всеобщая критика и беспокойство в отношении политики расовой сегрегации в Южной Африке.

¹⁴ Рассуждение о признании данного принципа в рамках толкования см. в разделе 3 работы Джевицкого «Интернационализация прав человека и их юридическое оформление», глава 3 в этой публикации.

¹⁵ Браунли (Brownlie, 1990, p. 570) указывает, что правовое обязательство, содержащееся в этих положениях, «является общим по своему происхождению».

димось дальнейшего поддержания и финансирования «диалога» с режимами, попирающими права человека, а также все менее полезных совещаний и содержания неэффективной, дорогостоящей бюрократической машины ООН.

3. Всеобщая декларация прав человека: принятие Декларации и ее содержание

Принятие декларации о правах человека рассматривалось как главная задача Организации Объединенных Наций в рамках программы подготовки Международного билля о правах человека¹⁶. Разработка декларации была поручена Комиссии по правам человека, которая приступила к работе в 1947 г., учредив для этого редакционный комитет из восьми человек под председательством г-жи Элеоноры Рузвельт. В 1948 г. Комиссия приняла проект Декларации и представила его через Экономический и Социальный Совет Генеральной Ассамблеи. 10 декабря 1948 г., после долгих дискуссий в Генеральной Ассамблеи и ее Третьем комитете, Декларация была принята на третьей сессии Ассамблеи во дворце Шайо в Париже¹⁷. Декларация была принята 48 голосами «за» при 8 воздержавшихся (Белоруссия, Польша, Саудовская Аравия, СССР, Украина, Чехословакия, Югославия и Южная Африка). В общей сложности на подготовку и принятие Декларации ушло два года. В последующие годы этот бесспорный успех не был бы достигнут из-за роста напряженности между Востоком и Западом в период холодной войны, что негативно сказалось на работе Организации Объединенных Наций в сфере прав человека и в других областях.

Всеобщая декларация была принята согласно резолюции 217(III), в которую входили пять разделов: часть А (текст Декларации как таковой), часть В — «Право представления петиций», часть С — «Судьба меньшинств», часть D — «Предание гласности Всеобщей декларации прав человека» и часть E — «Составление проекта Пакта о правах человека и положения о мероприятиях по проведению его в жизнь». Содержащаяся в части А Всеобщая декларация состоит из Преамбулы и 30 статей, образующих ее постановляющую часть. Как это принято в международных документах, в Преамбуле излагаются философия, мотивы и цели, которыми руководствовались составители Всеобщей декларации¹⁸.

¹⁶ См. Goodrich, 1959, pp. 247–250.

¹⁷ Сведения об истории принятия Декларации см. в Möller, 1992, и в Robertson and Merrills, 1992, pp. 25–26.

¹⁸ См. Mertenson, 1992, pp. 17–29.

Преамбула к Декларации особенно значима по ряду причин. Ее главный смысл заключен в заявлении о том, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира» (пункт 1). Таким образом, в Преамбуле говорится о понятиях присущего человеку достоинства и неотъемлемости прав человека как о философских истоках Декларации, а также о стремлении и далее развивать права человека. Хотя такую формулировку часто характеризуют как отражение западного либерализма, эти понятия, тем не менее, можно найти в культурах всех народов мира¹⁹. Поэтому особенно важно, что Преамбула призывает к консенсусу между культурами, указывая, что «всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения» обязательства членов Организации Объединенных Наций содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод (пункты 6 и 7).

Кроме того, в Преамбуле сделана ссылка на события, происшедшие до 1945 года, как на мотивы принятия Декларации: указано, что «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества». На этом фоне Всеобщая декларация объявляет, что «создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей» (пункт 2). В последнем положении в точности отражается «Послание о четырех свободах», направленное в конгресс США Франклином Рузвельтом в январе 1941 г.²⁰

Эти важные заявления сопровождаются уникальной формулировкой: «...необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения». Здесь новшество — не столько функциональная увязка прав человека и правопорядка, сколько подтверждение в Декларации обычного права народа сопротивляться угнетению со стороны правителей (пункт 3).

Другим важным элементом Преамбулы является признание (в ее последнем пункте) содержащихся в Декларации прав и свобод «задачей, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Эта «общая задача» (по-французски — «l'ideal commun»), очевидно, предполагает как общий идеал, так и нормативную опору для нового международного порядка.

Постановляющую часть Декларации можно разделить на три группы положений. Первая группа (статья 1) подтверждает философские

¹⁹ См. Eide and Alfredsson, 1992, p. 11.

²⁰ См. Goodrich and Hambro, 1949, p. 91.

основы прав человека, объявляя: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». Хотя нельзя недооценивать значение этого положения, оно не сформулировано классическим юридическим языком. Несмотря на предложение перенести его в Преамбулу, оно было сохранено в качестве первой статьи постановляющей части Декларации²¹.

Вторая группа положений провозглашает ряд общих принципов. Среди них – принцип равенства и недискриминации (статья 2), играющий важнейшую роль во всей системе права, касающегося прав человека. Второй принцип связан с понятием обязанностей государств в форме права каждого человека на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в Декларации, могут быть полностью осуществлены (статья 28). Третий принцип подтверждает обязательства каждого человека перед обществом (статья 29, пункт 1) и допустимые ограничения на осуществление прав и свобод человека (статья 29, пункт 2). Четвертый принцип предусматривает запрет на действия государства, группы или лица, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в Декларации (статья 30).

Что касается существенных прав, то в статьях 3–27 Декларации закреплены основополагающие гражданские права и свободы, а также экономические, социальные и культурные права. Каталог прав и свобод первого поколения содержит практически все основные гражданские и политические права и свободы (статьи 3–21). К их числу отнесены следующие: право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность; свобода от рабства и подневольного состояния; право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию; право на признание правосубъектности; право не подвергаться произвольному аресту, задержанию или изгнанию; право на равную защиту закона; право на эффективное средство правовой защиты; право на справедливое судебное разбирательство; право на неприкосновенность личной жизни; свобода передвижения и выбора места жительства; право на гражданство; свобода мысли, совести и религии; свобода убеждений и их выражения; свобода собраний и ассоциации; право владеть имуществом; право участвовать в управлении своей страной и другие права²².

Менее обширен каталог экономических, социальных и культурных прав (статьи 22–27). В нем присутствуют право на социальное обеспечение, право на труд, право на отдых и досуг, право на надлежа-

²¹ См. Lindholm, 1992.

²² Сопоставление прав и свобод человека, содержащихся в Декларации и в Международном пакте о гражданских и политических правах, см. в Robertson and Merrills, 1992, pp. 34–35.

щий уровень жизни, право на образование и право участвовать в культурной жизни.

Этот весьма скромный список социально-экономических прав был итогом острых споров об их правовом характере. Тем не менее сам факт включения экономических, социальных и культурных прав во Всеобщую декларацию стал важным новшеством в современном международном праве, касающемся прав человека²³.

В целом принятие Всеобщей декларации и ее содержание явились большим успехом. Декларация представляет собой первый принятый на международном уровне каталог прав и, таким образом, первое международное определение прав человека. С точки зрения нормативной зрелости формулировок о правах человека можно утверждать, что Всеобщая декларация – один из лучших документов о правах человека, когда-либо принятых.

4. Правовой и политический статус и значение Декларации

Всеобщая декларация была намеренно принята в форме резолюции Генеральной Ассамблеи, а не как международный договор, который подлежал бы официальной ратификации государствами-членами. Однако среди правоведов не прекращаются дискуссии о том, стала ли Декларация с годами юридически обязательным документом. Те, кто считает Декларацию обязательной, утверждают, что она приобрела статус обычного права. Противники этого мнения утверждают, что для возникновения нормы международного обычного права необходимо существование общей, единообразной и последовательной практики государств, в след за которой возникает *opinio iuris*, т.е. убеждение или уверенность государств в обязательности такой практики²⁴.

Учитывая эти требования, можно утверждать: практика нарушения прав человека, имевшая место во всем мире до и после 1948 г., не удовлетворяет условию о наличии общей, единообразной и последовательной практики государств. Некоторые ученые утверждают, что обязательность Декларации как нормы обычного права вытекает из отсутствия возражений против этих принципов в конституциях и официальных правительственных заявлениях государств²⁵. В этом аргументе есть некоторая логика, но в формировании обычая решающим факто-

²³ По поводу важности включения этих прав в Декларацию см. в Eide, 1995.

²⁴ См. Dixon, 1993, с. 24–33.

²⁵ См., например, доводы Кисса (Kiss, 1988, pp. 47–49), который, кроме того, придает принципам, объявленным в Декларации, статус «высших норм».

ром является фактическая практика, а не торжественные заявления правительств, нередко отдающие лицемерием. То есть важны дела, а не слова правительств²⁶. Можно сделать осторожный вывод, что эти бесконечные споры во многом представляют собой пустые схоластические прения, поскольку сама Декларация доказала свое фундаментальное значение без какого-либо особого признания нормой международного обычного права.

Приняв Всеобщую декларацию, государства — члены Организации Объединенных Наций дали политическое обязательство осуществлять содержащиеся в ней права²⁷. Правовое и политическое значение Всеобщей декларации можно проиллюстрировать несколькими событиями и реальными достижениями. Как общепризнанная исходная нормативная система, Декларация проникла в национальные правовые системы благодаря включению ее положений в национальные конституции и другие законодательные документы. В нескольких новых независимых государствах (например, в Африке) полный текст Декларации или обширные выдержки из нее были включены в конституции. В конституциях нескольких новых демократических стран Европы (например, Испании и Румынии) имеются прямые ссылки на Декларацию как на исходную систему. Аналогичным образом она стала главным авторитетом для национальных судов при разработке ими прецедентного права по вопросам прав человека²⁸. Не меньшее значение имеют ссылки на содержание Декларации со стороны неправительственных образований. Таким образом, внутрисударственное воздействие Декларации гораздо шире, чем можно было бы ожидать от необязательного документа.

На международном уровне Декларация ввела самый первый международный каталог прав человека «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Это позволяет утверждать, что данный типовой каталог играет и роль первого определения прав человека — определения, которого нет в Уставе

²⁶ О значении «дел, а не слов» в процессе формирования обычая см. прецедентное право Международного Суда, на которое ссылается Харрис (Harris, 1991, pp. 26–29).

²⁷ Боуэйт (Bowett, 1982, p. 289) сводит к минимуму значение Декларации, отмечая ее «чисто моральную ценность», в то время как Диксон (Dixon, 1993, p. 279) указывает, что цель Декларации — «побудить государства к созданию процедур для будущей защиты прав человека».

²⁸ В этой связи интересно решение № 671 Конституционного Суда Российской Федерации (1992 г.) по вопросу о референдуме в Татарстане; в решении упоминалась статья 29 Всеобщей декларации. См. Suksi, 1993, p. 247. См. также Hannum, 1995–1996, Annex 1: Constitutional Provisions Referring to the Status of International Law, Including References to the Universal Declaration of Human Rights; and Annex 2: National Cases Citing the Universal Declaration of Human Rights.

ООН²⁹. Правовое и политическое значение такой функции Декларации еще более возрастает в силу того, что Декларация была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Следовательно, определение и толкование каталога прав человека в Декларации можно обоснованно считать «квазиаутентичным» толкованием положений Устава ООН о правах человека. Всеобщее значение Декларации особенно велико еще и потому, что некоторые ее положения представляют собой общие принципы права или отражают изначальное представление о человечности³⁰.

Другим важным аспектом в принятии Всеобщей декларации является утверждение основ для дальнейшего международного правотворчества в области прав человека. В этом Декларация пошла гораздо дальше программы по подготовке Международного билля о правах человека. Она не только способствовала принятию в 1966 г. Международных пактов о правах человека, но и оказала глубокое воздействие на содержание и сферу действия других документов о правах человека, принятых в рамках Организации Объединенных Наций и ряда региональных международных организаций³¹. Это воздействие прослеживается не только в прямых ссылках на Декларацию, содержащихся обычно в преамбулах, но прежде всего в самих формулировках о конкретных правах и свободах. В целом Всеобщая декларация проложила путь к тому, что можно определить как кодификацию и прогрессивное развитие прав человека в международном праве.

Значение Всеобщей декларации не ограничивается влиянием на международное нормотворчество в области прав человека. Она также создала возможности для развития международных процедур и механизмов для осуществления прав человека. В Организации Объединенных Наций Декларация стала главной основой и источником для введения процедур рассмотрения сообщений и следственных процедур (например, согласно резолюциям 1235 и 1503 Экономического и Социального Совета). Будучи принята Генеральной Ассамблеей в форме резолюции, а не договора, Декларация стала применимой ко всем государствам — членам ООН³². Если бы текст Декларации был принят

²⁹ Новак (Nowak, 1993, p. XVII) правомерно отметил, что Всеобщая декларация имела значение как новаторский документ, поскольку наполнила содержанием термин «права человека», употребляемый в Уставе Организации Объединенных Наций.

³⁰ См. Brownlie, 1990, p. 570.

³¹ Уже в 1977 г. утверждалось, что прямое или косвенное влияние Всеобщей декларации можно проследить примерно в 50 международных договорах и в 15 декларациях. См. Vasak, 1977, p. 29.

³² См. Eide and Alfredsson, 1992, p. 7.

как договор, то его обязательная сила и применимость были бы гораздо более ограниченными.

Аналогичным образом значение осуществления Декларации было прямо подчеркнуто в Преамбуле к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: подписавшие ее правительства выразили решимость «сделать первые шаги на пути коллективного осуществления некоторых из прав, сформулированных во Всеобщей декларации». Другой пример прямой ссылки на обязательства, содержащиеся в Декларации, можно найти в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (бывшего СБСЕ), прежде всего в хельсинкском Заключительном акте (1975 г.) и в других документах³³. Важно, что эти положения документов СБСЕ были не только «отговорками», позволявшими достигать компромисса на дипломатических переговорах, но и средством для введения процедур контроля в рамках превентивной дипломатии.

Поэтому Всеобщую декларацию прав человека следует считать прежде всего документом, который оказал глубокое и всестороннее воздействие на международном и национальном уровне, способствуя поощрению и защите прав человека. Ее вдохновляющая роль еще далеко не исчерпана.

Библиография

Alston, Philip, “Critical Appraisal of the UN Human Rights Regime”, pp. 1–21, in Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Bentwich, Norman and Andrew Martin, *A Commentary on the Charter of the United Nations*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1950.

Bloed, Arie, *The Conference on Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents 1972–1993*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993.

Bowett, D. W., *The Law of International Institutions*. Fourth edition. London: Stevens & Sons, 1982.

Brierly, J. L., *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*. Sixth edition, edited by Sir Humphrey Waldock. Oxford: Clarendon Press, 1963.

Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*. Fourth edition. Oxford: Clarendon Press, 1990.

³³ См. также Мадридский заключительный документ (1983 г.) и Документ Московской встречи Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.). См. Bloed, 1993, pp. 147, 262, 613. См. также Hannum, 1995–1996, Annex 3: International Instruments Referring to the Universal Declaration of Human Rights.

Delbez, Louis, *Les principes généraux du droit international public*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964.

Dixon, Martin. *Textbook on International Law*. Second edition. London: Blackstone Press Limited, 1993.

Eide, Asbjørn, “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights”, pp. 21–40, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Eide, Asbjørn and Gudmundur Alfredsson, “Introduction”, pp. 5–16, in Asbjørn Eide, Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Lars Adam Rehof and Allan Rosas (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992.

Goodrich, Leland M., *The United Nations*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1959.

Goodrich, Leland M. and Edvard Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. Second and revised edition. Boston: World Peace Foundation, 1949.

Hannum, Hurst, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, Nos. 1–2 (1995–1996), pp. 287–397.

Harris, David J., *Cases and Materials on International Law*. Fourth edition. London: Sweet & Maxwell, 1991.

Kiss, Alexandre, “The Role of the Universal Declaration of Human Rights in the Development of International Law”, pp. 47–52, in *Bulletin of Human Rights. Special Issue: Fortieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. New York: United Nations, 1988.

Lindholm, Tore, “Article 1: A New Beginning”, pp. 31–55, in Asbjørn Eide, Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Lars Adam Rehof and Allan Rosas (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992.

Mårtenson, Jan, “The Preamble of the Universal Declaration of Human Rights and the UN Human Rights Programme”, pp. 15–29, in Asbjørn Eide, Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Lars Adam Rehof and Allan Rosas (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992.

Möller, Jakob Th., “The Universal Declaration of Human Rights: How the Process Started”, pp. 1–3, in Asbjørn Eide, Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Lars Adam Rehof and Allan Rosas (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*. Oslo: Scandinavian University Press, 1992.

Newman, Frank and David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990.

Nowak, Manfred, U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl: N. P. Engel, 1993.

Robertson, Arthur H. and John G. Merrills, *Human Rights in the World: An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights*. Third edition. Manchester: Manchester University Press, 1992.

Suksi, Markku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

United Nations Action in the Field of Human Rights. New York: United Nations, 1994.

Vasak, Karel, “A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights”, *The UNESCO Courier*, November (1977), pp. 29–30.

Манфред Новак

6. Международный пакт о гражданских и политических правах

1. Введение

В 1986 г. Комитет по правам человека постановил, что требование закона Нидерландов о пособиях по безработице, согласно которому замужние женщины получали пособие, только если могли доказать, что являются «кормильцами» (от женатых мужчин этого не требовалось), представляет собой *дискриминацию по признаку пола* в нарушение статьи 26 Пакта о гражданских и политических правах (ПГПП)¹. В результате *Нидерландам* и другим государствам – участникам Пакта пришлось изменить значительное число законов о социальном обеспечении, чтобы обеспечить равенство женщин.

При прежнем военном режиме в *Уругвае* Комитет рассмотрел большое число индивидуальных жалоб, которые были поданы от имени политических заключенных их родственниками, проживавшими за границей. В большинстве случаев Комитет выявил серьезные нарушения прав на *жизнь, свободу и личную неприкосновенность*, запрета на *пытку* и бесчеловечные условия содержания в тюрьмах, *свободы выражения убеждений* и других *политических прав и свобод*. В общей сложности это прецедентное право выявило признаки постоянных грубых и достоверно подтвержденных нарушений прав человека и само по себе более, чем какая-либо иная международная процедура, способствовало свержению военного правительства в 1985 г. Более того, в решении от 1 июля 1994 г. Комитет постановил, что жертвы грубых нарушений прав человека, таких как пытки, согласно статье 2(3а), Пакта имеют право на *эффективное средство правовой защиты*, и это обязывает нынешнее демократическое правительство провести официальное расследование, выявить конкретных виновников и предоставить жертвам компенсацию. Соответственно, принятый в декабре 1986 г. Закон об амнистии был признан несовместимым с правовыми обяза-

¹ Сообщение № 172/1984, *S. W. M. Broeks v. the Netherlands*, и Сообщение № <+>182/1984, *F. H. Zwaan-de Vries v. the Netherlands*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок вторая сессия, Дополнение № 40 (A/42/40), с. 139–150 и 160–169.

тельствами Уругвая, поскольку он «способствовал возникновению атмосферы *безнаказанности*, которая может подорвать демократический порядок и вызвать новые грубые нарушения прав человека»². Это решение оказало существенное воздействие на политику попустительства и безнаказанности не только в Уругвае, но и во многих других, в основном латиноамериканских, африканских и восточноевропейских странах, переходящих к демократии.

Вопрос о компенсации за нарушения прав человека, совершенные прежним режимом, рассматривался и в деле против *Чешской Республики*, решенном в июле 1995 г. Дело касалось жалобы ряда лиц, которые с 1968 по 1987 г. выехали из бывшей ЧССР по политическим мотивам и имущество которых было в силу этого конфисковано тогдашним коммунистическим правительством. Закон 1991 г. о реституции неприменим к заявителям, ныне проживающим в Канаде и Швейцарии, на том основании, что право на реституцию и компенсацию предоставлено только чешским гражданам, постоянно проживающим в стране. Хотя Пакт (в отличие, например, от Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, далее — Европейская конвенция о правах человека, или ЕКПЧ) не защищает право на *имущество*, Комитет пришел к выводу, что сочетание требований о гражданстве и постоянном проживании является бесосновательным и, следовательно, нарушает положение о *равной защите со стороны закона* (ст. 26 ПГПП)³.

В отношении растущего числа заключенных, ожидающих смертной казни на *Ямайке* и в *Тринидаде и Тобаго*, Комитет разработал последовательную линию аргументации, согласно которой в делах о *смертной казни* государства-участники должны строго соблюдать все гарантии справедливого судебного разбирательства и что вынесение смертного приговора после несправедливого суда представляет собой нарушение *права на жизнь*, предусмотренного статьей 6 ПГПП⁴. В результате многие смертные приговоры были смягчены, а некоторые заключенные были освобождены. Более того, в ноябре 1993 г. Комитет пришел к выводу, что казнь через удушение газом, практикуемая, в ча-

² Сообщение № 322/1988, *Hugo Rodriguez v. Uruguay*. Доклад Комитета по правам человека, том II, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), с. 5–11. См. также Nowak, 1995a, pp. 395–396.

³ Сообщение № 516/1992, *Alina Simunek et al. v. the Czech Republic*. См. Nowak, 1995a, p. 391, и Комитет по правам человека, окончательные решения, документ ООН CCPR/C/57/1, с. 99–108.

⁴ См., например, Nowak, 1993b, pp. 13–14, 17; Nowak, 1995a, pp. 384–385, 389. См. также Сообщения № 575 и 576/1994, *Lincoln Guerra and Brian Wallen v. Trinidad and Tobago*, Human Rights Law Journal, Vol. 16, No. 10–12 (1995), pp. 400–403; и Комитет по правам человека, окончательные решения, документ ООН CCPR/C/57/1, с. 195–202.

стности, в Калифорнии, представляет собой жестокое и бесчеловечное обращение. Следовательно, подвергая некое лицо реальному риску такой казни посредством *выдачи* в Соединенные Штаты, *Канада* — государство-участник, отменившее у себя смертную казнь, — нарушила статью 7 Пакта⁵. Поскольку *Соединенные Штаты* не ратифицировали первый Факультативный протокол к Пакту, нельзя подавать индивидуальные жалобы непосредственно на правительство США. Однако в связи с существующей в США практикой вынесения смертных приговоров даже несовершеннолетним Комитет недавно признал *оговорку* США к статье 6, пункту 5 ПГПП несовместимой с предметом и целью Пакта и прямо призвал правительство США снять эту оговорку, а также оговорку в отношении запрета пыток⁶.

Ряд ведущих деятелей бывшей оппозиционной партии в *Заире* — Союза за демократию и социальный прогресс (СДСП), в том числе ставший позднее премьер-министром Этьен Чисекеди, подали жалобы на режим президента Мобуту. В большинстве случаев Комитет выявил серьезные нарушения прав на *личную свободу*, *физическую неприкосновенность*, *охрану личной жизни* и на *свободу передвижения* и тем самым внес свой вклад в международное давление на режим Мобуту с целью заставить его улучшить положение в области прав человека. Аналогичные нарушения прав человека в отношении деятелей оппозиции были выявлены в ряде других стран Африки и Латинской Америки, таких как Замбия, Экваториальная Гвинея, Камерун, Мадагаскар, Ливия, Суринам, Доминиканская Республика, Никарагуа, Эквадор и Колумбия.

В марте 1994 г. общий запрет на мужской гомосексуализм в австралийском штате Тасмания был признан нарушением права на *защиту личной жизни*, предусмотренного статьей 17 Пакта⁷. Теперь федеральное правительство Австралии, фактически не одобряющее тасманийский закон, должно оказать давление на власти Тасмании, с тем чтобы выполнить решение Комитета.

В знаменитом деле «Племя озера Лубикон против Канады» Комитет отклонил утверждения о нарушении *права на самоопределение* по процедурным мотивам, постановив, тем не менее, что историческая несправедливость, а также крупномасштабная экспроприация земель этого племени индейцев кри в коммерческих интересах (для разведки

⁵ Сообщение № 469/1991, *Charles Chitai Ng v. Canada*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), с. 189–220. См. также Nowak, 1995a, pp. 385–387.

⁶ Документ ООН CCPR/C/79/Add. 50.

⁷ Сообщение № 488/1992, *Nicholas Toonen v. Australia*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), с. 226–237. См. также Nowak, 1995a, pp. 390–391.

нефти и газа) угрожает образу жизни и культуре этого *коренного меньшинства* и тем самым нарушает статью 27 Пакта⁸. Предложение канадского правительства отвести под резервацию 95 кв. миль земли и выплатить 45 млн. канадских долларов в качестве компенсации за историческую несправедливость было признано надлежащим средством правовой защиты по смыслу статьи 2 ПГПП.

Эти несколько дел отобраны в качестве примеров, иллюстрирующих разнообразные проблемы, возникающие в рамках Пакта, и как примеры воздействия прецедентного права Комитета по правам человека на внутрисударственные проблемы в сфере прав человека. С другой стороны, разумеется, это воздействие не следует преувеличивать. Многие государства, где происходят грубые и систематические нарушения прав человека, не являются (пока) участниками Пакта или первого Факультативного протокола, и лишь меньшая часть государств-участников прилагает подлинные усилия для соблюдения своих обязательств по Пакту и юридически необязательных решений Комитета. Чтобы справедливо, беспристрастно и реалистично оценить действительное значение Пакта и достижения Комитета, следует рассматривать их в общем контексте прогресса и трудностей в сфере международной защиты прав человека на протяжении 50 лет, минувших после создания Организации Объединенных Наций.

Наряду со Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г. и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП) Международный пакт о гражданских и политических правах и два Факультативных протокола к нему составляют стержень права Организации Объединенных Наций в области прав человека, обычно именуемый *Международным биллем о правах человека*. Положения Билля дополняются и детализируются значительным числом специальных конвенций, деклараций, сводов принципов, минимальных правил и т.п., посвященных правам человека. Некоторые положения Международного билля о правах человека, такие как запрет рабства и пыток, со временем приобрели статус международного обычного права; другие юридически обязательны только для государств — участников соответствующих договоров.

Первоначально Организация Объединенных Наций планировала разработать лишь один общий договор о правах человека, чтобы придать обязательную силу положениям Всеобщей декларации⁹. Однако в

⁸ Сообщение № 167/1984, *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada*. Доклад Комитета по правам человека, т. 2, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40), с. 1–30.

⁹ Резолюция 421 (V) Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1950 г. Предыстория см. в документе ООН A/2929; Nowak, 1980, p. 137; Pechota, 1981, p. 32; Bossuyt, 1987; McGoldrick, 1991, p. 3; Nowak, 1993a, p. XIX.

первые годы холодной войны западные государства добились принятия *двух отдельных пактов* с различными обязательствами для государств и разными контрольными органами и процедурами¹⁰. С их точки зрения, лишь гражданские и политические права так называемого первого поколения являются подлинными правами человека, которые можно гарантировать немедленно и осуществлять в судебном порядке, тогда как экономические, социальные и культурные права так называемого второго поколения можно рассматривать только в качестве «программных прав». С другой стороны, социалистические государства подчеркивали взаимозависимость и неделимость всех прав человека и резко возражали против любых судебных или квазисудебных систем контроля. И это лишь некоторые из идеологических конфликтов, затянувших принятие Пактов почти на 20 лет. После того как Комиссия по правам человека представила в 1954 г. свои проекты¹¹, Третьему комитету Генеральной Ассамблеи понадобилось еще 12 лет на их доработку. *16 декабря 1966 г. оба Пакта были единогласно приняты* 106 государствами, а первый Факультативный протокол к ПГПП, дающий возможность подавать индивидуальные жалобы, был принят 66 голосами против 2 при 38 воздержавшихся¹². 15 декабря 1989 г. 59 голосами против 26 при 48 воздержавшихся был принят второй Факультативный протокол, направленный на отмену смертной казни¹³. Оба Пакта и первый Факультативный протокол вступили в силу в 1976 г., процедура подачи межгосударственных жалоб согласно статье 41 ПГПП — в 1979 г., а второй Факультативный протокол — в 1991 г. По состоянию на 31 августа 1996 г. оба Пакта были ратифицированы 134 государствами-участниками во всех регионах мира. К процедуре подачи межгосударственных жалоб согласно статье 41 ПГПП присоединились 45 государств, к системе рассмотрения индивидуальных жалоб в рамках первого Факультативного протокола — 88; 29 государств согласно второму Факультативному протоколу обязались не вводить повторно смертную казнь¹⁴.

2. Положения по вопросам существа: обзор

Пакт состоит из преамбулы и шести частей. Части I — III (статьи 1–27) содержат все существенные права, а также некоторые общие положения, такие как запрет дискриминации и злоупотреблений, равенство полов, положение об отступлениях и положение о сохранении прав в

10 Резолюция 543 (VI) Генеральной Ассамблеи от 5 февраля 1952 г.

11 Документ ООН E/2573, p. 62.

12 Резолюция 2200/A (XXI) Генеральной Ассамблеи.

13 Резолюция 44/128 Генеральной Ассамблеи.

14 Информация получена в Центре ООН по правам человека в Женеве.

силе. Части IV–VI (статьи 28–53) содержат положения о международном контроле, некоторые принципы толкования и заключительные положения. Первый Факультативный протокол содержит 14 статей, касающихся процедуры подачи индивидуальных жалоб, а 11 статей второго Факультативного протокола фактически представляют собой поправку к статье 6 ПГПП о праве на жизнь¹⁵.

За исключением коллективного права народов на самоопределение, которое закреплено в отдельной Части I и соблюдение которого согласно прецедентному праву Комитета по правам человека не подлежит контролю в порядке рассмотрения индивидуальных жалоб¹⁶, Пакт гарантирует лишь индивидуальные права, перечисленные в Части III: право на жизнь (статья 6), запрет пыток и бесчеловечных условий содержания в тюрьмах (статьи 7 и 10), запрет рабства (статья 8), право на личную свободу и неприкосновенность, включая запрет задержания за долги (статьи 9 и 11), свободу передвижения и защиту иностранцев от произвольной высылки (статьи 12 и 13), процессуальные гарантии в уголовном и гражданском судопроизводстве, включая запрет на придание уголовным законам обратной силы (статьи 14 и 15), признание правосубъектности (статья 16), защиту личной жизни (статья 17), свободу мысли, совести, религии и убеждений (статья 18), свободу убеждений, выражения убеждений и свободу информации, включая запрет пропаганды войны и ненависти (статьи 19 и 20), свободу собраний, ассоциации и создания профсоюзов (статьи 21 и 22), право на вступление в брак, права семьи и ребенка (статьи 23 и 24), политические права (статья 25), равенство (статья 26) и права лиц, принадлежащих к меньшинствам (статья 27).

Часть III представляет собой достаточно полный каталог гражданских и политических прав, сравнимый с их перечнями в таких региональных договорах, как Европейская и Американская конвенции о правах человека или Африканская хартия прав человека и народов. В отличие от перечня гражданских и политических прав, приведенного во Всеобщей декларации, Пакт не содержит прав на имущество, гражданство и убежище. Европейская конвенция прав человека защищает также право на образование (которое, однако, закреплено в ПЭСКП) и запрещает коллективную высылку иностранцев. Американская конвенция о правах человека содержит также право ответа и исправления и общее право на имя.

За исключением детально изложенных минимальных прав обвиняемого в уголовном судопроизводстве (статья 14), прав лиц, лишенных свободы (статьи 9 и 10), а также ограничений на применение

¹⁵ Постатейный комментарий ко всем существенным и процедурным положениям Пакта и его Факультативных протоколов см. в Nowak, 1993a, с дальнейшими ссылками. См. также Henkin, 1981; и McGoldrick, 1991.

¹⁶ *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada*, см. выше, сноска 8.

смертной казни (статья 6), большинство прав сформулировано в достаточно общем виде. Однако можно найти более подробные положения в специальных договорах и декларациях о правах человека: это, например, Конвенции ООН против геноцида, пыток, расовой дискриминации, дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка и Декларация о ликвидации религиозной нетерпимости, о защите всех лиц от насильственного исчезновения и о правах инвалидов. Кроме того, применяя положения Пакта при рассмотрении жалоб и докладов, а также при принятии замечаний общего порядка согласно статье 40(4) ПГПП, Комитет по правам человека дополнительно разъясняет содержание и смысл этих прав.

В соответствии с характером Пакта как общего и универсального договора о правах человека большинство закрепленных в нем прав применимо к каждому человеку, а статья 2(1) прямо запрещает всякую дискриминацию при осуществлении этих прав. Тем не менее некоторые права применимы лишь к некоторым категориям людей. Например, права, перечисленные в статье 27, применимы лишь к лицам, принадлежащим к этническим, религиозным или языковым меньшинствам; политические права в статье 25 — лишь к гражданам; свободой передвижения согласно статье 12 обладают только лица, законно находящиеся на территории государства-участника; гарантия, предусмотренная статьей 13, предоставлена лишь иностранцам; права на имя и на гражданство (статья 24) — только детям; право вступать в брак и основывать семью (статья 23) — только взрослым («мужчинам и женщинам, достигшим брачного возраста»). Минимальные гарантии статьи 14 (пункты 2 и 3) предоставлены лишь лицам, обвиняемым в уголовном преступлении, минимальные гарантии статей 9 (пункты 2–5) и 10 — только лицам, лишенным свободы; некоторые ограничения на применение смертной казни [статья 6(5)] — только беременным женщинам и лицам, не достигшим 18 лет; право на самоопределение (статья 1) — только народам.

3. Обязательства государств-участников

Согласно статье 2(1) ПГПП каждое государство-участник обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся на его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия. Это обязательство немедленно, т.е. с даты вступления Пакта в силу для данного государства-участника, уважать и обеспечивать все предусмотренные Пактом права существенно отличается от соответствующего положения ПЭСКП. Согласно статье 2(1) ПЭСКП каждый участник этого Пакта берет на себя ответственность лишь в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и со-

трудничества. В частности, в экономической и технической областях это — обязательство в пределах имеющихся ресурсов принимать максимально возможные меры к постепенному обеспечению полной реализации признаваемых в Пакте экономических, социальных и культурных прав, включая, в частности, принятие законодательных мер. Это различие отражает мнение, широко распространенное, по крайней мере, в период холодной войны, когда разрабатывались оба Пакта, о том, что существует фундаментальная разница между правами человека первого и второго поколений и что экономические, социальные и культурные права подразумевают лишь обязательство принимать меры к их постепенной реализации. Однако современная теория прав человека и практика Комитета по экономическим, социальным и культурным правам доказывают, что разница эта весьма относительна и что ПЭСКП содержит различные обязательства в отношении как поведения, так и результата, которые могут явно нарушаться государствами-участниками¹⁷. В соответствии с таким изменением подхода Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в 1993 году в Вене, рекомендовала принять Факультативный протокол к ПЭСКП, который предусматривал бы рассмотрение индивидуальных жалоб¹⁸.

Обязательство *уважать права*, предусмотренное в статье 2(1) ПГПП, указывает на отрицающий характер гражданских и политических прав¹⁹. Оно означает, что государства-участники должны воздерживаться от ограничений на осуществление этих прав, если такие ограничения прямо не разрешены. Конкретная суть данного обязательства воздерживаться от действий зависит от формулировки того или иного права. Некоторые права, такие как предусмотренный статьей 7 запрет пыток, являются абсолютными, т.е. государства должны воздерживаться от применения пыток при всех обстоятельствах, даже при чрезвычайном положении. Другие положения, такие как право на жизнь в статье 6(1) или защита личной жизни согласно статье 17, запрещают лишь произвольное вмешательство. Третьи, в частности положения о политических свободах в статьях 18, 19, 21 и 22, прямо уполномочивают государств-участников вводить некоторые ограничения²⁰.

Обязательство *обеспечивать права*, предусмотренное в статье 2(1) ПГПП, указывает на утверждающий характер гражданских и политических прав. Как и в случае с экономическими, социальными и куль-

17 См. Drzewicki et al., 1994; Eide et al., 1995; и Крейвен, «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах», глава 7 в этой публикации.

18 Сведения о ходе разработки такого Факультативного протокола см. в Coomans and van Hoof, 1995; и в Nowak, 1995b.

19 В связи с последующим см. Nowak, 1993a, p. 36.

20 См. ниже, раздел 4.

турными правами, это означает, что государства-участники должны предпринимать позитивные шаги, с тем чтобы осуществить права, закрепленные в Пакте, и позволить отдельным лицам пользоваться своими правами²¹. Эта обязанность действовать подразумевает обязательство принимать необходимые законодательные и иные меры согласно статье 2(2), предоставлять жертвам нарушений прав человека эффективное средство правовой защиты согласно статье 2(3) и гарантировать некоторые права организационно, посредством *процессуальных гарантий* или создания необходимых *правовых институтов*. Например, закрепленное в статье 14 право на справедливое судебное разбирательство по уголовным и гражданским делам требует, чтобы государства-участники учредили достаточное число судов и трибуналов и регулировали порядок их работы так, чтобы соблюдались хотя бы минимальные гарантии, изложенные в статье. Аналогичные процедурные и организационные обязательства можно проследить, например, в статьях 1, 9, 10, 13, 15, 16, 20, 23, 24, 25, 26 и 27. Однако формулировка статьи 2(1) показывает, что обязательство обеспечивать права посредством позитивных действий государства распространяется на все перечисленные в Пакте права. Даже так называемое классическое негативное право — запрет пыток — содержит в себе позитивное обязательство принимать эффективные меры к недопущению пыток (посредством просветительской работы, процессуальных гарантий и т.п.) и к расследованию предполагаемых случаев пыток. Как было показано во введении в дело Уругвая, данное позитивное обязательство может быть возложено даже на новое правительство более чем через десять лет после фактического применения пыток.

Обязательство обеспечивать права подразумевает также базовое *обязательство* защищать отдельных лиц от некоторых видов вмешательства в реализацию ими гражданских и политических прав со стороны других отдельных лиц, групп или организаций. Как и в случае с другими обязательствами государств, этот «горизонтальный эффект», конечно, зависит от точной формулировки данного права. Некоторые положения, такие как запрет пыток в статье 8 или запрет на пропаганду расовой розни в статье 20, действуют прежде всего на горизонтальном уровне. В других положениях формулировка о «праве на защиту закона» (например, в статьях 6, 17, 23, 24 и 26) указывает на специальное требование принимать позитивные меры для защиты детей, семьи либо прав на жизнь, охрану личной жизни и равенство. Например, Уругвай, Колумбия и Доминиканская Республика были признаны ответственными по делу, связанному с правом на жизнь, за случаи исчез-

21 См. Замечание общего порядка 3(13), пункт 1. CCPR/C/21/Rev.1, p. 3; HRI/GEN/1/Rev.2, p. 4.

новений, хотя вмешательство агентов государства не было доказано²². По делу «Дельгадо Паэс против Колумбии» (учитель бежал из Колумбии, так как ему угрожали убийством) Комитет по правам человека выявил нарушение статьи 9(1) на том основании, что правительство Колумбии не приняло необходимых мер к защите этого человека и, таким образом, к обеспечению его права на личную неприкосновенность²³.

4. Положения об изъятиях и ограничениях

Как отмечалось выше, лишь очень немногие права человека, такие как запрет пыток, рабства и уголовных законов с обратной силой, можно считать абсолютными. Но даже в этих случаях спорным остается вопрос, какие деяния действительно представляют собой пытки или рабство, поэтому здесь у государств-участников остается некоторая свобода усмотрения. Например, Европейский Суд по правам человека признал даже сравнительно мягкие формы телесных наказаний на острове Мэн унижающим наказанием, нарушающим статью 3 ЕКПЧ²⁴, однако возникает вопрос: а не применил бы Комитет по правам чело-

²² Сообщение № R7/30 (1978), *Irene Bleier Lewenhoff and Rosa Valiño de Bleier v. Uruguay*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, тридцать седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/37/40), с. 130–136; Сообщение № 107/1981, *Elena Quiñeros and M. C. Almeida de Quiñeros v. Uruguay*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, тридцать восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/38/40), с. 216–224; Сообщение № 161/1983, *Herrera Rubio v. Colombia*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), с. 190–198; Сообщение № 181/1984, *A. and H. Sanjuan Arévalo v. Colombia*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40), с. 31–37; и Сообщение № 449/1991, *Barbarin Mojica v. Dominican Republic*. Доклад Комитета по правам человека, том II, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), с. 142–145.

²³ Сообщение № 195/1985, *W. Delgado Paez v. Colombia*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40), с. 43–49. См. также Сообщение № 314/1988, *Peter Chiiko Bwalya v. Zambia*. Доклад Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/48/40), с. 52–56; и Сообщения № 449/1991, *Barbarin Mojica v. Dominican Republic* и № 468/1991, *Angel N. Oló Bahamonde v. Equatorial Guinea*. Доклад Комитета по правам человека, том 2. Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), с. 142–145 и 183–188.

²⁴ Дело *Tyrrer*, решение от 25 апреля 1978 г., «Публикации Европейского Суда по правам человека» (Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 26).

века менее строгий стандарт в связи со статьей 7 ПГПП в аналогичном деле, если бы оно касалось, например, исламского или африканского государства²⁵? Большинство прав, закрепленных в Пакте, допускает оговорки, отступления и ограничения согласно соответствующим установлениям²⁶. Эти меры были призваны оставить за государствами-участниками достаточно широкую «свободу усмотрения» с целью приспособить универсальные стандарты в области прав человека к их политическим, экономическим, социальным и культурным условиям. Иными словами, эти ограничительные положения устанавливают приемлемый баланс между заведомо противоречащими друг другу целями — целями универсализма и культурного релятивизма.

Согласно статье 19 (с) Венской конвенции о праве заключения международных договоров *оговорки*, выдвинутые государствами при ратификации или присоединении, допустимы в той мере, в какой они совместимы с предметом и целью Пакта. На практике примерно половина государств-участников представила в общей сложности более 150 оговорок и заявлений о толковании по многим существенным и процедурным положениям Пакта и первого Факультативного протокола²⁷. Оговорок ко второму Факультативному протоколу пока не выдвигалось²⁸.

В ноябре 1994 г. Комитет по правам человека принял замечание общего порядка по вопросам, касающимся оговорок²⁹; оно вызвало острые споры. Согласно этому заключению положения, представляющие собой международное обычное право, и различные другие положения Пакта не могут быть предметом оговорок. Кроме того, Комитет выразил мнение, что соответствующие положения Венской конвенции о праве международных договоров не подходят для рассмотрения проблемы оговорок к договорам о правах человека на том основании, что здесь не действует принцип межгосударственной взаимности. Следовательно, Комитет считает себя единственным органом, которому по Пакту поручено определять, совместима ли та или иная оговорка с предметом и целью Пакта. Если оговорка признана несовместимой с ними, то Комитет применяет соответствующее положение к государству-участнику без учета оговорки. Не удивительно, что некоторые государства резко возражали против этого юридического заключения Комитета³⁰.

²⁵ См. также положение о «законных санкциях» в статье 1 Конвенции ООН против пыток.

²⁶ Kiss, 1981, p. 290; Nowak, 1992.

²⁷ Документ ООН CCPR/C/2/REV.4.

²⁸ См. прямое ограничение в статье 2(1) второго Факультативного протокола.

²⁹ Замечание общего порядка 24(52) от 2 ноября 1994 г., документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.6; HRI/GEN/1/Rev.2, с. 42–48. См. также Nowak, 1995a, pp. 379–382.

³⁰ См. замечания Соединенного Королевства и Соединенных Штатов в документе ООН A/50/40, т. I, с. 131–139.

Во время *чрезвычайного положения*, угрожающего жизни нации (например, международный вооруженный конфликт, гражданская война, другие серьезные внутренние волнения, связанные с насилием, стихийные или вызванные человеком бедствия), статья 4 разрешает государствам-участникам отступить от своих обязательств по Пакту³¹. С целью предупредить злоупотребления этим *положением об отступлении* статья 4 устанавливает ряд условий и ограничений. О чрезвычайном положении должно быть официально объявлено, правительство должно немедленно информировать Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Отступление допускается лишь в такой степени, в какой этого требует острота положения; такие меры должны быть совместимы с другими обязательствами по международному праву и не должны приводить к дискриминации только на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. И наконец, пункт 2 статьи 4 запрещает любые отступления от права на жизнь, запретов на пытки, рабство, содержание в подневольном состоянии, задержание за долги и придание обратной силы уголовным законам, а также от права на признание правосубъектности и от свободы мысли, совести, религии и убеждений.

На практике более 20 государств-участников уведомляли о различных мерах, принятых в отступление от Пакта, оправдывая их внутренними трудностями, такими как этнические конфликты, терроризм, партизанские войны или социальные волнения³². В случаях явного злоупотребления положением об отступлении, например в Колумбии и при военных диктатурах в Чили и Уругвае, Комитет счел такие меры нарушениями Пакта³³.

Помимо возможности оговорок и отступлений, большинство положений Пакта прямо разрешают государствам-участникам *ограничить* их действие. Один из методов — это употребление слова «произвольно», как, например, в статьях 6(1), 9(1) и 17(1) ПГПП. Другие положения, такие как статьи 12(3), 13, 18(3), 19(3), 21 и 22(3), содержат так называемые *ограничивающие положения*, разрешающие налагать ограничения при условии, что они соответствуют закону, совместимы с другими правами, предусмотренными Пактом, служат одной из целей вмешательства, перечисленных в данном положении, и необходимы для достижения этой цели³⁴. Таким образом, решающий критерий допустимости ограничений — это принцип *соразмерности*. Поэтому, как и в случае с дискриминацией, т.е. различием, не имеющим резон-

³¹ Nowak, 1993a, p. 72.

³² См. документ ООН CCPR/C/2/Rev.4, pp. 58–112.

³³ Nowak, 1993a, pp. 79, 90.

³⁴ См., например, относительно статьи 12(3), Nowak, 1993a, p. 206.

ных и объективных оснований, вывод Комитета о наличии нарушения неизбежно подразумевает некоторые ценностные суждения и часто зависит от способности или готовности заинтересованного правительства привести убедительные юридические аргументы.

5. Комитет по правам человека

О Комитете по правам человека говорилось достаточно, однако без разъяснения того, что он собой представляет. Подобно Комитету по ликвидации расовой дискриминации и Комитету по правам ребенка, он не является органом ООН в строгом смысле слова: это *орган по контролю за соблюдением договора*, т.е. он учрежден договором (статья 28 ПГПП) для проверки соблюдения государствами-участниками их обязательств по этому договору³⁵. В Комитет входят 18 *независимых экспертов*, которые избираются на четырехлетний срок на заседании государств-участников, проводимых один раз в два года. Хотя они выдвигаются и избираются правительствами на сравнительно короткий срок, фактически большинство членов Комитета абсолютно независимы от «своих» правительств по сравнению, например, с членами Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. У себя на родине они обычно являются профессорами права, судьями или дипломатами, а в Комитете представляют все геополитические регионы и основные правовые системы³⁶.

Первые выборы состоялись вскоре после вступления Пакта в силу в 1976 г.; в 1977 г. Комитет приступил к работе. Обычно он ежегодно проводит по три трехнедельных сессии: весенняя сессия проходит в Нью-Йорке, а летняя и осенняя сессии — в Женеве. С учетом подготовительной работы и заседаний рабочих групп каждый член уделяет работе в Комитете около четверти своего времени, т.е. меньше, чем члены Европейской комиссии по правам человека, но значительно больше, чем члены других органов ООН по проверке соблюдения договоров.

Согласно статье 39(2) ПГПП, Комитет принимает собственные *правила процедуры*. Хотя это положение предусматривает принятие решений большинством голосов, на практике Комитет принимает решения на основе *консенсуса*. Лишь по некоторым делам решения иногда выносятся большинством голосов и к ним прилагаются совпадающие и несовпадающие особые мнения. Заседания Комитета, кроме посвященных рассмотрению жалоб, обычно бывают открыты для публики и средств массовой информации. После первоначальных проблем, воз-

³⁵ McGoldrick, 1991; Nowak, 1993a, p. 506.

³⁶ Сведения о составе Комитета см. в Nowak, 1993a, pp. 509, 914; Nowak, 1995a, p. 378.

никших в результате действий членов Комитета из социалистических стран, Комитет налаживает весьма плодотворное сотрудничество с неправительственными организациями (НПО). Однако, в отличие от практики Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (учрежден ЭКОСОС) и Комитета по правам ребенка, НПО не разрешается официально участвовать в работе Комитета.

Две основных задачи Комитета — рассмотрение отчетов государств и индивидуальных жалоб, так как пока не было подано ни одной межгосударственной жалобы.

6. Процедура отчетности

Представление и рассмотрение докладов государств в соответствии со статьей 40 — единственная обязательная процедура отчетности, введенная Пактом. Все 134 государства — участника Пакта обязаны представлять первоначальный доклад в течение года после вступления Пакта в силу, а затем — «во всех случаях, когда этого потребует Комитет». На практике Комитет установил пятилетний цикл периодической отчетности, а в исключительных случаях запрашивает дополнительные или экстренные доклады. Несмотря на значительные задержки с представлением докладов, к июлю 1996 г. Комитет рассмотрел в общей сложности 100 первоначальных, 67 вторых периодических, 33 третьих периодических, 7 четвертых периодических, 14 дополнительных и 6 экстренных докладов.

Процедура отчетности — это главнейшая процедура ООН по контролю за соблюдением договора; хотя ее и критикуют за недостаточную эффективность, она служит ряду *полезных целей*. Прежде всего, она заставляет правительства задуматься над тем, действительно ли в их правовых системах осуществляются права, предусмотренные Пактом, и если да, то как. В конечном счете осуществление международных договоров о правах человека остается задачей национальных правительств, а международные процедуры контроля могут выполнять лишь ограниченные функции — вспомогательные и контрольные. Разумеется, степень реального выполнения правительствами своих обязательств по представлению докладов существенно различается. Некоторые правительства по-прежнему считают достаточным представлять доклады на нескольких страницах, в которых лишь цитируются соответствующие конституционные положения. Однако все больше правительств относится к обязательствам по отчетности более серьезно и представляет всеобъемлющие доклады, отражающие как юридическое, так и фактическое положение, включая также некоторые проблемы и трудности с осуществлением Пакта, как предусмотрено статьей 40(2) ПГПП. Некоторые правительства привлекают к подготовке сво-

их докладов даже НПО и независимые исследовательские институты, чтобы повысить их точность и объективность. Для того чтобы облегчить государствам подготовку докладов и создать некоторый общий стандарт, Комитет принял руководящие принципы, определяющие форму и содержание первоначальных и периодических докладов³⁷. Кроме того, Организация Объединенных Наций в рамках своей программы консультативного обслуживания и технического сотрудничества, а также независимые институты прав человека, такие как институт Рауля Валленберга в Швеции, организуют семинары, на которых правительственных должностных лиц обучают подготовке докладов.

Все доклады рассматриваются Комитетом на открытых заседаниях, обычно в присутствии представителей государства. Процедура, хотя она по-прежнему основана на принципе *конструктивного* диалога с правительствами, с годами развилась в процедуру критического анализа и оценки. Вначале члены Комитета из социалистических государств возражали не только против всякого участия НПО, но и против любой оценки деятельности соответствующего государства Комитетом или отдельными его членами. Юридической подоплекой конфликта было толкование слов «свои доклады» в пункте 4 статьи 40 ПГПП³⁸. Сегодня международные и местные НПО открыто представляют членам Комитета свои критические замечания по докладом государств и дают оценку положению с правами человека в соответствующих странах; рабочие группы и отдельные докладчики тщательно готовят рассмотрение каждого доклада государства, и представителям государств часто бывает очень трудно отвечать на критические вопросы о недостатках в осуществлении гражданских и политических прав внутри страны. С середины 80-х годов члены Комитета ввели в практику представление своего рода личных заключений — заявлений о положении с правами человека в том или ином государстве. С апреля 1992 г. Комитет принимает в целом на основе консенсуса заключительные замечания по каждому докладу, отмечая позитивные аспекты, а также факторы и затруднения, препятствующие осуществлению Пакта. С тех пор эти *замечания по странам* становятся все более всеобъемлющими и критическими; в них затрагиваются важнейшие проблемы, вызывающие озабоченность, и излагаются подробные выводы и рекомендации. В апреле 1994 г. Комитет принял решение прекратить включать в свои ежегодные доклады сводки о рассмотрении докладов государств, и теперь он включает в главы, посвященные каждой отдельной стране, только краткое введение и свой заключительный комментарий³⁹.

³⁷ См. Nowak, 1993a, pp. 558 и 876.

³⁸ Nowak, 1995a, p. 568.

³⁹ Nowak, 1995a, pp. 378—379.

Помимо таких комментариев по странам, Комитет с самого начала издавал *замечания общего порядка* согласно статье 40(4) ПГПП. Они адресованы всем государствам-участникам и отражают мнения Комитета по различным существенным и процедурным положениям Пакта. Поскольку эти замечания общего порядка принимаются консенсусом, нередко после долгих дискуссий в Комитете, они являются важным и авторитетным источником толкований. С июля 1981 по июль 1996 г. Комитет опубликовал в общей сложности 24 замечания общего порядка по самой процедуре отчетности и по большинству закрепленных в Пакте прав⁴⁰. Больше всего споров вызвали замечание общего порядка 14(23) (ноябрь 1984 г.), в котором Комитет выразил мнение о том, что «производство, испытание, обладание, развертывание и применение ядерного оружия должно быть запрещено и признано преступлением против человечества», и недавно принятое замечание общего порядка 24(52) по вопросам, касающимся оговорок⁴¹.

7. Процедура рассмотрения межгосударственных жалоб

Предусмотренная статьями 41 и 42 ПГПП процедура рассмотрения межгосударственных жалоб аналогична подобной же процедуре Международной организации труда (МОТ) и процедуре, предусмотренной статьей 24 Европейской конвенции о правах человека. Она была принята Генеральной Ассамблеей лишь после долгих и весьма острых дискуссий и в конечном счете стала настолько размытой, что ныне едва ли заслуживает называться процедурой рассмотрения жалоб⁴². В отличие от других, более эффективных процедур рассмотрения межгосударственных жалоб, процедура, доступная Комитету по правам человека, является *факультативной*: роль Комитета сведена к поиску полюбовного решения, а если его добрые услуги окажутся безрезультатными, то *специальная Согласительная комиссия* может быть назначена только с предварительного согласия заинтересованных государств-участников; эта Комиссия, в свою очередь, уполномочена лишь высказать соображения о возможности полюбовного урегулирования, которые государства-участники могут и вполне законно отклонить. Иными словами, вся эта процедура — не более чем *чисто посредническая или согла-*

⁴⁰ Тексты замечаний общего порядка см. в документе ООН CCPR/C/21/Rev.1 и Add.1–6; HRI/GEN/1/REV.2, pp. 2–48. См. также Nowak, 1993a, p. 847.

⁴¹ См. выше, раздел 4.

⁴² Фактически в Пакте используется термин «сообщение», а не «жалоба». Подробное описание этой процедуры в сравнении с другими процедурами рассмотрения межгосударственных жалоб и с учетом подготовительных материалов (travaux préparatoires) см. в Nowak, 1993a, p. 538.

сительная процедура, не позволяющая вынести какое-либо окончательное решение по соответствующим вопросам, связанным с правами человека, в случае, если усилия по достижению согласия окажутся безуспешными. Поэтому не удивительно, что лишь 45 из 134 государств-участников сделали факультативное заявление, требуемое согласно статье 41, и что ни одно из этих государств не применяло эту процедуру на практике.

8. Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб

Хотя в ходе подготовки Пакта процедура рассмотрения индивидуальных жалоб вызвала еще больше споров, чем процедура рассмотрения межгосударственных жалоб, в связи с чем было принято компромиссное решение перенести ее в отдельный Факультативный протокол, благодаря квазисудебной практике Комитета по правам человека эта процедура *стала самой эффективной системой рассмотрения жалоб на универсальном уровне*⁴³. По состоянию на август 1996 г. 88 из 134 государств — участников Пакта, включая большинство бывших коммунистических государств Европы, а также все больше латиноамериканских и африканских государств, стали участниками первого Факультативного протокола и, таким образом, подчиняются юрисдикции Комитета по правам человека в случаях предполагаемых индивидуальных нарушений прав человека. На практике к настоящему времени Комитет рассмотрел в общей сложности 716 индивидуальных сообщений, касавшихся 52 государств; из них 224 заявления были объявлены неприемлемыми, а по 239 были вынесены решения по существу — так называемые заключительные соображения в соответствии со статьей 5(4) Факультативного протокола. В 181 мнении было объявлено о нарушении государствами-участниками — прежде всего Уругваем и Ямайкой — одного или нескольких прав, предусмотренных Пактом⁴⁴.

Процедура построена по образцу применяемой Страсбургскими органами в рамках Европейской конвенции о правах человека. Она также разделена на стадию определения приемлемости и стадию, на которой дело рассматривается по существу. Однако, поскольку Коми-

⁴³ Хотя в первом Факультативном протоколе употребляется термин «сообщение», есть основания говорить о квазисудебной системе рассмотрения жалоб. См. McGoldrick, 1991, p. 120; и Nowak, 1993a, p. 647, с дальнейшими ссылками. Хронологический обзор всех основных решений по индивидуальным жалобам см. в Nowak, 1980; 1981; 1982; 1983; 1984; 1986; 1993b; 1995a.

⁴⁴ Информация получена из Центра ООН по правам человека в Женеве. См. также Nowak, 1995a, pp. 382–383; ссылки на некоторые нерешенные дела — выше, в разделе 1.

тет – единственный орган, участвующий в этой процедуре, в среднем эта процедура занимает гораздо меньше времени, чем процедура, применяемая в Европейской комиссии и Европейском Суде по правам человека.

В отличие от порядка, предусмотренного статьей 25 Европейской конвенции о правах человека, согласно статьям 1 и 2 Факультативного протокола только отдельные лица (а не группы, НПО или иные организации) могут представлять сообщения Комитету. Следовательно, коллективное право народов на самоопределение не может быть предметом данной процедуры⁴⁵. *Требования о приемлемости* в статьях 2, 3 и 5 Факультативного протокола менее строги, чем в Европейской конвенции о правах человека, то есть практически в Комитете у заявителей гораздо больше шансов пройти этап определения приемлемости. Сообщения не должны быть анонимными, представлять собой злоупотребление правом их подачи либо быть несовместимыми с положениями Пакта по времени, кругу лиц, месту или предмету. Временных ограничений нет, но заявитель должен вначале исчерпать все имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Одновременная подача жалоб в рамках нескольких процедур международного разбирательства исключается статьей 5(2) Факультативного протокола, но, в отличие от порядка, предусмотренного статьей 27(1)*b* ЕКПЧ, заявитель может вначале обратиться в Страсбург, а затем в Женеву (но не наоборот). Однако многие государства – члены Совета Европы последовали рекомендации Комитета министров, выдвинув оговорку, которая исключает возможность последовательного обращения к двум процедурам международного разбирательства жалоб⁴⁶. Хотя, в отличие от статьи 27(2) ЕКПЧ, первый Факультативный протокол прямо не разрешает объявлять неприемлемыми «явно необоснованные» сообщения, Комитет сформулировал требование о том, что утверждения должны быть достаточно доказательными, чтобы можно было признать их приемлемыми⁴⁷. Сообщения, признанные приемлемыми согласно статье 4 Факультативного протокола, доводятся до сведения заинтересованного правительства, с тем чтобы оно представило свои замечания по существу. Вся процедура является *конфиденциальной* и основана только на *письменной информации*, представляемой обеими сторонами. Это прямое ограничение, содержащееся в статье 5(1) Факультативного протокола, исключает, например, устные слушания, допрос свидетелей или выяснение фактов на месте, что нередко создает серьезные проблемы при установлении фактов. При отсутствии надлежащих от-

⁴⁵ Сообщение № 167/1984, *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada*, см. выше, сноска 8.

⁴⁶ См. Nowak, 1993а, p. 700.

⁴⁷ Ibid, p. 666.

ветов заинтересованного правительства Комитет часто устанавливал наличие нарушения, исходя в своем решении только из обоснованных утверждений заявителя⁴⁸.

Хотя решения Комитета по существу дела (согласно статье 5(4) Факультативного протокола – «заключительные соображения») юридически необязательны, по форме они аналогичны судебным решениям, обычно бывают хорошо аргументированы и публикуются полностью в ежегодных докладах Комитета. Отдельные члены Комитета могут приложить к заключительным соображениям совпадающие или несовпадающие особые мнения. Если Комитет выявляет одно или несколько нарушений Пакта, он предлагает заинтересованному правительству предоставить жертве соответствующее средство правовой защиты, например освобождение из-под стражи, надлежащую компенсацию и/или необходимые меры по предупреждению подобных нарушений в будущем. Ввиду того что многие правительства не выполняли эти просьбы и рекомендации, в июле 1990 года Комитет назначил *Специального докладчика по последующим действиям в связи с мнениями Комитета*, поручив ему контролировать действия государств в соответствии с высказанным мнением. Тем не менее отсутствие обязательной силы и невозможность применения каких-либо санкций к правительствам, не желающим сотрудничать, остаются наиболее серьезными недостатками в процедуре рассмотрения индивидуальных жалоб.

9. Выводы

В 1996 году мы отметили тридцатилетие Пакта о гражданских и политических правах и двадцатую годовщину его вступления в силу. Хотя он представляет собой компромисс между преобладавшими в то время западной и социалистической концепциями прав человека, он и сегодня остается удивительно *современным документом*. В нем закреплены все важнейшие современные права человека, кроме прав на имущество и на убежище. Большинство положений, в том числе об отступлениях и ограничениях, сформулировано так, что они устанавливают приемлемый баланс между целями всеобщего применения, с одной стороны, и культурного релятивизма – с другой. Более двух третей из 189 нынешних государств – членом ООН уже стали участниками Пакта; это доказывает, что, несмотря на серьезные различия между современными правовыми, политическими, экономическими и культурными системами, Пакт представляет собой *превосходные рамки для подлинно*

⁴⁸ См. Nowak, 1993а,., p. 691.

всеобщего признания прав человека так называемого первого поколения.

Менее удовлетворительна система контроля, учрежденная Пактом и первым Факультативным протоколом к нему. Благодаря независимым, активным и новаторским действиям своих членов Комитет по правам человека, развивая процедуры отчетности и рассмотрения индивидуальных жалоб, вышел далеко за узкие пределы их правовых рамок. Тем не менее недостатки этих процедур очевидны. Несмотря на свой моральный и политический авторитет, Комитет не имеет никаких полномочий, которые позволили бы принуждать или хотя бы побуждать правительства вовремя представлять доклады, должным образом сотрудничать с Комитетом и выполнять его рекомендации, выносимые по итогам рассмотрения докладов государств, либо учитывать его заключительные соображения, касающиеся индивидуальных сообщений. Эти решения Комитета не обязательны юридически и не осуществимы политическими средствами. Процедура рассмотрения межгосударственных жалоб, призванная прежде всего обеспечить реагирование на грубые и систематические нарушения прав человека, дает еще меньше возможностей для эффективных действий.

Согласно Европейской конвенции о правах человека, *судебные функции* по установлению фактов и по вынесению юридически обязательных решений строго *отделены* от *политического надзора за их осуществлением*, который согласно статье 54 поручен главному политическому органу – Комитету министров. Хотя такое разделение труда несовершенно, в принципе оно действует нормально и потому будет поддерживаться даже после создания единого Европейского Суда по правам человека в соответствии с Протоколом № 11. Статья 45 ПГПП и статья 6 Факультативного протокола, обязывающая комитет представлять Генеральной Ассамблее ООН через Экономический и Социальный Совет ежегодный отчет о своей деятельности, основаны на аналогичном подходе. Однако на практике ни один из этих органов не мог придать силу рекомендациям и мнениям Комитета по конкретным странам.

В контексте формирования нового международного порядка после окончания холодной войны много говорят о решительном движении от простой защиты к эффективному осуществлению прав человека и ко всеобъемлющей политике по предупреждению нарушений прав человека. Подобно докладчикам и рабочим группам Комиссии по правам человека, занимающимся конкретными темами и странами, Комитет как важнейший орган по проверке соблюдения договора внес значительный вклад в разработку универсальных стандартов в области прав человека и в надзор со стороны международных экспертов за их соблюдением. Теперь компетентные политические органы должны обеспечить, чтобы правительства действительно выполняли решения

и рекомендации соответствующих экспертных органов и принимали соответствующие меры к осуществлению в своих странах обязательств по Пакту и по другим международным договорам о правах человека.

Библиография

- Bossuyt, Marc J., *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
- Coomans, Fons and Fried van Hoof, "The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights", *SIM Special No. 18*. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights, 1995.
- Drzewicki, Krzysztof, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, 1994.
- Eide, Asbjørn, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Henkin, Louis (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press, 1981.
- Kiss, A. C., "Permissible Limitations on Rights", pp. 290–310, in L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press, 1981.
- McGoldrick, Dominic, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Nowak, Manfred, "The Effectiveness of the International Covenant on Civil and Political Rights: Stocktaking after the First Eleven Sessions of the UN Human Rights Committee", *Human Rights Law Journal*, Vol. 1 (1980), pp. 136–170.
- Nowak, Manfred, "UN Human Rights Committee: Survey of Decisions", *Human Rights Law Journal*, Vol. 2 (1981), pp. 168–172; Vol. 3 (1982), pp. 207–220; Vol. 5 (1984), pp. 199–219; Vol. 7 (1986), pp. 287–307; Vol. 11 (1990), pp. 139–156.
- Nowak, Manfred, "Limitations on Human Rights in a Democratic Society", pp. 111–126, in E. A. Alkema, T. L. Bellekom, A. Z. Drzemczewski and J. G. C. Shokkenbrock (eds.), *The Domestic Implementation of the European Convention of Human Rights in Eastern and Western Europe: All-European Human Rights Yearbook*, Vol. 2 (1992). Kehl: Engel Publishers, 1992.
- Nowak, Manfred, U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl: Engel Publishers, 1993 (Nowak, 1993a).
- Nowak, Manfred, "The Activities of the UN Human Rights Committee: Developments from 1 August 1989 through 31 July 1992", *Human Rights Law Journal*, Vol. 14 (1993), pp. 9–19 (Nowak, 1993b).

Nowak, Manfred, “The Activities of the UN Human Rights Committee: Developments from 1 August 1992 to 31 July 1995”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 16, No. 10–12 (1995), pp. 377–397 (Nowak, 1995a).

Nowak, Manfred, “The Need for an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *The Review of the International Commission of Jurists*, No. 55 (1995), pp. 153–165 (Nowak, 1995b).

Pechota, V., “The Development of the Covenant on Civil and Political Rights”, pp. 32–71, in L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press, 1981.

Мэтью Крейвен

7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

1. Введение

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)¹ создавался как один из столпов в международной системе защиты прав человека, которую разрабатывала Организация Объединенных Наций после 1945 года. Таким образом, он стоит вровень со своим братом – Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП)² – и со Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ)³, которые вместе составляют Международный билль о правах. ПЭСКП разрабатывался на протяжении 20 лет и был открыт для подписания в 1966 г. Он вступил в силу в 1976 г., после сдачи на хранение 35-й ратификационной грамоты; по состоянию на 1 августа 1996 г. его участниками были 134 государства⁴.

В 1948 г., когда была принята Всеобщая декларация, планировалось расширить и детализировать указанные в ней права в форме договора, соблюдать который государства обязались бы официально. Вначале эта работа была поручена Комиссии ООН по правам человека, а затем ею занялся Третий комитет Генеральной Ассамблеи⁵. К началу 50-х годов, когда Комиссия по правам человека приступила к подготовке договора, проблемы прав человека стали одним из политических ристалищ холодной войны. Западные государства отдавали явное предпочтение гражданским и политическим правам, тогда как социалистические государства, напротив, делали упор на экономические, социальные и культурные права⁶. Идеологический конфликт был столь острым, что некоторые государства стали выступать за раздел проекта договора на два самостоятельных пакта о правах человека, каждый из которых содержал бы отдельную категорию прав. Утверж-

¹ 993 UNTS 3.

² 999 UNTS 171.

³ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи, 10 декабря 1948 г.

⁴ Информация получена в Центре ООН по правам человека в Женеве.

⁵ Общие сведения см. в Sohn, 1968, p. 59; Humphrey, 1984; Craven, 1995, pp. 16–22.

⁶ Gros Espiel, 1979.

дали, что экономические, социальные и культурные права, которые предлагалось включить в договор, коренным образом отличаются по своему характеру от других прав — гражданских и политических, — особенно с точки зрения средств их осуществления. Сторонники раздела доказывали, что гражданские и политические права можно гарантировать немедленно, тогда как для реализации экономических, социальных и культурных прав необходимы финансовые и материальные ресурсы, которые не всегда могут быть в наличии, и потому осуществлять их можно только постепенно. Хотя некоторые элементы данной аргументации, на первый взгляд, были обоснованы, ясно было и то, что такое различие нелегко провести даже между двумя отдельными правами, а тем более между нечетко определенными категориями прав, на которые ссылались государства. Фактически было отвергнуто с порога предложение Израиля отделить права, доступные для немедленной реализации, от тех, которые требовали постепенного осуществления⁷. Впоследствии, несмотря на недолгое сопротивление Генеральной Ассамблеи⁸, было решено готовить два отдельных документа при том понимании, что «пользование гражданскими и политическими свободами и обладание правами социальными, экономическими и правами в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливаются»⁹. Впоследствии этими двумя документами стали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах.

Два Пакта различаются прежде всего условиями своих положений об обязательстве (статья 2 в обоих Пактах) и системами надзора (тогда она именовалась «системой осуществления»). Экономические, социальные и культурные права предполагалось осуществлять «постепенно», а не немедленно, и контролировать их реализацию должен был Экономический и Социальный Совет ООН (один из ее политических органов), а не комитет независимых экспертов. Аналогичным образом, хотя для ПГПП была предусмотрена система индивидуальных и государственных жалоб, надзор за соблюдением ПЭСКП должен был вестись только через систему периодической отчетности. Несмотря на эти различия, одним из условий разделения Пактов была идентичность максимального числа положений¹⁰. Так, в целом одинаковы Преамбулы к обоим пактам, а также статьи 1, 3 (с необходимыми изменениями), 5 и статьи 24–31 (статьи 46–53 ПГПП). Более того, в обоих

⁷ См. меморандум Израиля, документ ООН А/С.3/565, в док.: Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, Третий комитет, шестая сессия (1951–1952), приложения, пункт 29 повестки дня, с. 17–18.

⁸ Там же.

⁹ Резолюция 543 (VI) Генеральной Ассамблеи, 5 февраля 1952 г.

¹⁰ Там же.

Пактах обнаруживаются некоторые одинаковые права, например право на самоопределение (общая статья 1), право создавать профсоюзы и вступать в них (статья 8 ПЭСКП, статья 22 ПГПП) и право на защиту семьи (статья 10 ПЭСКП, статья 23 ПГПП).

2. Содержание ПЭСКП

ПЭСКП насчитывает 31 статью, которые содержатся в шести главах, — это Преамбула и Части I–V. Преамбула, призванная служить рамками для толкования содержащихся в Пакте прав, в целом аналогична Преамбуле к ПГПП и по выражениям напоминает ВДПЧ. Подводя моральную основу под права, закрепленные в Пакте (заявлено, что они вытекают из «присущего человеческой личности достоинства»), Преамбула содержит также ряд важных моментов. Во-первых, объявляя, что «идеал свободной человеческой личности, свободной от 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 подчеркивает «неделимость» и «взаимозависимость» всех прав человека¹¹ и предлагает воспринимать оба Пакта как «единое целое». Фактически с этой идеей согласилось подавляющее большинство государств-участников; лишь четыре государства, которые ратифицировали ПГПП, не ратифицировали ПЭСКП¹². Во-вторых, Преамбула явно соотносит Пакт с Уставом ООН. Она напоминает об обязательствах в сфере прав человека, возложенных на государства по Уставу, и указывает, что они составляют основу «свободы, справедливости и всеобщего мира». Хотя нельзя признать, что государства автоматически оказываются связаны условиями Пакта в силу их членства в ООН, можно считать, что Пакт был призван частично определить обязательства, предусмотренные Уставом, прежде всего в статьях 55 и 56 Устава.

Часть I Пакта, идентичная параллельному разделу ПГПП и состоящая из единственной статьи 1, провозглашает право всех народов на самоопределение, включая право свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие и свободно распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами. Несмотря на значительные разногласия в ходе выработки проекта, удалось включить в

¹¹ См. Воззвание Тегеранской конференции, статья 13, резолюция 32/130 Генеральной Ассамблеи, 16 декабря 1977 г., Alston, 1993.

¹² Белиз, Гаити, Мозамбик и Соединенные Штаты. И, напротив, Гвинея-Бисау, Греция, Гондурас и Соломоновы Острова ратифицировали ПЭСКП, но не ПГПП. Информация получена в Центре ООН по правам человека в Женеве.

Пакты положение о самоопределении¹³; это оказалось приемлемым для многих государств лишь при том понимании, что в своей «внешней форме» оно относится только к колониям¹⁴. Можно усомниться в том, что право «народов», особенно когда определение «народ»¹⁵ остается трудным вопросом, действительно уместно было включать в договор о правах человека, касающийся индивидуальных прав¹⁶.

Тем не менее можно сказать, что самоопределение создает необходимый контекст, в котором должна происходить реализация прав, предусмотренных Пактом¹⁷. С учетом этого статья 1 ПЭСКП, будучи текстуально идентична статье 1 ПГПП, может быть истолкована как признание прав на экономическое самоопределение (а не политическое). В этом случае она во многом перекликается с понятием «право на развитие»¹⁸.

Сердцевиной Пакта является Часть III (статьи 6–15), где изложены защищаемые права. Среди них – право на труд (статья 6), право на справедливые условия труда (статья 7), право создавать профессиональные союзы и вступать в них (статья 8), право на социальное обеспечение (статья 9), право на защиту семьи (статья 10), право на достаточный жизненный уровень, включая право на питание, одежду и жилище (статья 11), право на охрану здоровья (статья 12), право на образование (статья 13) и право на культуру (статья 15).

Ряд этих прав признается в других международных документах, таких как Международная конвенция о правах ребенка (статьи 24–31)¹⁹, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5)²⁰, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 1)²¹ и некоторые документы МОТ²². Аналогичным образом на региональном уровне широкий круг экономических и

¹³ Общие сведения см. в Morphet, 1989.

¹⁴ В то время таковым, очевидно, было мнение советских республик. См. Tunkin, 1974, pp. 60–69.

¹⁵ См. Emerson, 1966, p. 136; о столкновении взглядов см. Chen, 1976; Falk, 1988.

¹⁶ Зигхарт отмечает, что права человека – это «именно те права, на которые может сослаться отдельный человек, защищаясь от притязаний тех, кто осуществляет над ним власть; последние слишком часто предъявляют их от имени народа». Sieghart, 1986, p. 164.

¹⁷ Сведения о таком контекстном подходе см. в van Boven, 1986.

¹⁸ Декларация о праве на развитие, резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, 4 декабря 1986 г.

¹⁹ Принята в 1989 г. 28 ILM 1456.

²⁰ Принята в 1965 г. 660 UNTS 195.

²¹ Принята в 1979 г., 1249 UNTS 13.

²² См., например, Конвенцию МОТ относительно свободы ассоциации и защиты права на организацию (№ 87), 1948 г., 68 UNTS 17.

социальных прав²³ содержится в Европейской социальной хартии²⁴. Однако такие документы, как правило, имеют ограниченную сферу применения – с точки зрения перечня признаваемых прав, круга лиц, которым они адресованы, или территориально. В конечном счете Пакт – единственный универсальный документ о правах человека, где подробно рассматривается вся гамма экономических, социальных и культурных прав; вообще понимать эту категорию прав можно только на основе Пакта.

Защита экономических прав согласно Пакту является широкой, но общей. Например, статья 7 предусматривает право на равное вознаграждение за труд равной ценности (а не чуть более жесткий критерий – равную оплату за равный труд) и закрепляет широкий круг других прав, таких как право на безопасные и здоровые условия труда и право на разумное ограничение рабочего времени. Аналогичным образом статья 8 предусматривает не только право образовывать профсоюзы и вступать в них, но и право профсоюзов функционировать беспрепятственно и право на забастовку. Однако ни в одной из принятых формулировок эти вопросы не рассматриваются так подробно, как в документах МОТ, касающихся данной сферы. В этой связи можно считать, что главная польза Пакта лежит в сфере социальных и культурных прав, где в данный момент стандарты не столь развиты. Например, признание прав на питание, жилище, охрану здоровья и на участие в культурной жизни не закреплено сопоставимым образом нигде более.

Хотя Пакт охватывает внушительную сферу прав, его слабость – слишком общие формулировки. Например, в то время как Европейская социальная хартия содержит три статьи о праве на социальное обеспечение²⁵, в Пакте оно изложено максимально сжато. Аналогичным образом, право на питание и право на жилище – явно сложные и недостаточно определенные понятия – если и наполняются в Пакте каким-то содержанием, то в минимальной степени. Степень детализации положений Пакта была предметом долгих споров при подготовке его проекта. Хотя отмечалось, что более общая формулировка допускала бы противоположные и субъективные толкования²⁶, составители часто предпочитали излагать положения в общем виде, чтобы не ограничивать сферу действия статей²⁷ и не допустить коллизий со стандартами специализи-

²³ Общие сведения см. Harris, 1984.

²⁴ Принята в 1961 г. ETS No. 35.

²⁵ ЕСХ предусматривает право на социальное обеспечение (статья 12), право на социальную и медицинскую помощь (статья 13) и право на получение услуг социальных служб (статья 14).

²⁶ См., например, выступление г-жи Шохам-Шарон (Израиль), документ ООН A/C.3/SR.728 (11 января 1957 г.), с. 349, п. 1.

²⁷ См., например, возражения против предложения включить частичное определение статьи 9, Симарсян (США), документ ООН E/CN.4/SR.282 (22 мая 1952 г.), с. 13.

рованных учреждений (в частности, МОТ)²⁸. Можно сказать, что всеобщность и широта терминологии Пакта способствуют его долговечности, допуская динамичное толкование его положений. Однако это тяжким бременем ложится на надзорный орган, главной задачей которого неизбежно становится развитие и определение содержания норм. Хотя составители явно рассчитывали на дальнейший процесс нормотворчества (в частности, под эгидой МОТ)²⁹, то обстоятельство, что он должен происходить после ратификации, открывает путь к конфликтам на почве интерпретации, что может в конечном счете подорвать целостность самого Пакта.

Среди прав, которые можно предварительно определить как «экономические», «социальные» и «культурные», в Пакте явно отсутствует лишь право на имущество. Проект статьи, основанный на статье 17 Всеобщей декларации прав человека, предлагался для включения в Пакт³⁰, но расхождения в вопросах экспроприации и компенсации не позволили согласовать ее текст³¹. Среди других кратко рассмотренных, но не принятых предложений были права на воду и транспорт³². Конкретным недостатком Пакта, особенно в сравнении с Европейской социальной хартией, является то, что в нем не определены группы, которые можно считать нуждающимися в особой защите. Прямо упоминается лишь о положении женщин и детей (статьи 3, 10). В идеале можно было бы надеяться, что будет упомянуто положение иностранцев, трудящихся-мигрантов³³, пожилых людей³⁴ и лиц с физическими или умственными недостатками³⁵. В известной мере это отражает экономические и социальные реальности того времени, когда разрабатывался Пакт. Например, в 50-х годах проблемы, связанные со старением населения, еще не были широко осознаны и положению инвалидов не придавалось особого значения. Однако было бы неверно полагать, что Пакт не дает таким людям никакой защиты. Указанные в нем права принадлежат «каждому человеку»; единственное ограничение по кругу

²⁸ См., например, выступление г-жи Эллиот (Соединенное Королевство), документ ООН А/С.3/SR.710 (13 декабря 1956 г.), с. 202, п. 29.

²⁹ На это указывает, в частности, включение статьи 8(3) со ссылкой на Конвенцию № 97 МОТ.

³⁰ Предложение США. Документ ООН E/CN.4/L.313 (1954 г.). См. Krause, 1995.

³¹ Хотя констатирующая часть предложения Подкомитета была согласована, текст в целом был отклонен 7 голосами против 6 при 5 воздержавшихся.

³² См. Юй (Китай), документ ООН E/CN.4/SR.222 (8 июня 1951 г.), с. 17.

³³ Ср. статью 19 ЕСХ.

³⁴ При подготовке статьи 9 утверждали, что права пожилых людей следует оговорить в отдельной конвенции. См., например, Мехта (Индия), документ ООН E/CN.4/SR.282 (22 мая 1952 г.), с. 10.

³⁵ Ср. статью 15 ЕСХ.

лиц (*ratio personae*) содержится в статье 2(3), разрешающей «развивающимся странам» определять, в какой мере они будут гарантировать экономические права негражданам. Равным образом статья 2(2) запрещает дискриминацию «как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» (курсив наш). Вполне доказуемо, что термин «иное обстоятельство» можно трактовать как запрет дискриминации и по другим признакам, таким как гражданство, возраст, состояние здоровья или сексуальная ориентация. Соответственно, явно будет лучше, если особые проблемы этих групп будут подробно рассмотрены в специальных международных документах.

3. Осуществление прав: обязанности государств

Права, указанные в Части III Пакта, универсально регулируются условиями Части II (статьи 2–5), где изложены основные обязательства государств по осуществлению этих прав. Часть II содержит положения об общих обязательствах [статья 2(1)], недискриминации [статья 2(2)] и равных правах мужчин и женщин (статья 3). Статья 4 регулирует допустимые ограничения, которые государства могут налагать на осуществление прав; при этом особо отмечается, что любые ограничения должны быть совместимы «с природой указанных прав» и вводиться «исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе». Статья 5 – это общая статья о сохранении прав в силе, не допускающая огульного «уничтожения прав» или ограничения со ссылкой на Пакт прав, предусмотренных во внутригосударственном праве.

Самое значительное положение Части II Пакта – статья 2(1). В отличие от статьи 2(1) ПГПП, предписывающей государствам «уважать и обеспечивать» признанные в нем права, статья 2(1) ПЭСКП содержит следующую формулировку:

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, 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.

Терминология статьи 2(1) отражает существовавшее в период подготовки Пакта мнение, что экономические, социальные и культурные права могут осуществляться только постепенно, поскольку для полной и немедленной реализации всех прав у многих государств нет ресурсов. Пытаясь согласовать вопрос о ресурсах со стратегией осуществления, Пакт идет сложным и окольным путем. Однако при ближайшем рассмотрении условий статьи 2(1) в контексте всего Пакта можно проследить ряд моментов.

Во-первых, хотя государства вольны осуществлять права постепенно, они должны предпринять с этой целью немедленные шаги³⁶, причем «в максимальных пределах имеющихся ресурсов». Государства не могут бесконечно откладывать осуществление прав или использовать нехватку ресурсов как предлог для бездействия. Например, ясно, что государства должны как минимум следить за осуществлением прав в своих странах и принимать целенаправленную политику для их реализации³⁷. Соответственно, если государства располагают необходимыми ресурсами, им нет оправдания, если они не осуществляют права немедленно.

Во-вторых, государства должны принимать меры как самостоятельно, так и «в порядке международной помощи и сотрудничества». Это означает, что государства должны активно искать помощи у международного сообщества и использовать для реализации прав любые доступные международные ресурсы (например, в рамках двусторонних программ помощи или международных финансовых учреждений)³⁸. Хотя в этом явственно присутствует обязательство сотрудничать на международном уровне, неясно, означает ли это, что богатые государства обязаны оказывать помощь, чтобы содействовать реализации прав в других странах.

В-третьих, хотя ясно, что на недостаток экономических ресурсов можно сослаться как на причину неполного осуществления государствами некоторых прав, закрепленных в Пакте, это не всегда так. Как указывал Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным

³⁶ Замечание общего порядка № 3, п. 2. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, доклад о работе его пятой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1991 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1991/23), с. 83–87.

³⁷ Замечание общего порядка № 1, пп. 3–4. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам; доклад 5-й сессии. Экономический и Социальный Совет. Официальные отчеты. 1989 г., Дополнение № 4 (документ ООН E/1989/22), с. 87–89.

³⁸ Ср. пункт 26 Лимбургских принципов осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 6 июня 1986 г., документ ООН E/CN.4/1987/17, приложение. Воспроизведено в *Human Rights Quarterly*, Vol. 9 (1987), pp. 122–135.

правам, ряд прав явно подлежат немедленной реализации. В этой связи можно отметить право на равную оплату за равный труд (статья 7, пункты а), и), право создавать профсоюзы и вступать в них (статья 8), право родителей выбирать школы для своих детей или создавать учебные заведения (статья 13, пункты 3 и 4) и право на свободу научных исследований и творческой деятельности [статья 15(3)]³⁹. Аналогичным образом очевидно, что обязательство не допускать дискриминации, содержащееся в статье 2(2), должно осуществляться немедленно в отношении всех закрепленных в Пакте прав⁴⁰. Таким образом, введение или дальнейшее осуществление дискриминационного законодательства в сферах обеспечения жильем, социального обеспечения или занятости запрещено условиями Пакта, как и лишение женщин, например, доступа к высшему образованию. Фактически выясняется, что все права, предусмотренные Пактом, имеют аспект, не связанный с ресурсами, и потому хотя бы частично подлежат немедленной реализации. Например, в ряде случаев Комитет по экономическим, социальным и культурным правам поддерживал толкование, согласно которому право на жилище включает в себя право не подвергаться произвольному принудительному выселению. Так, в своем Замечании общего порядка № 4 он определяет, что случаи принудительного выселения «являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права»⁴¹. Распространив такую аргументацию на другие права, можно точно так же ожидать того понимания, что в соответствующих положениях Пакта содержатся право на свободу от принудительного труда, право не быть произвольно уволенным и право не подвергаться медицинскому вмешательству.

И наконец, ясно, что для реализации Пакта государства должны принимать не только законодательные меры, хотя и можно назвать их предпочтительным методом осуществления⁴². Можно предположить, что в некоторых обстоятельствах уместнее были бы другие типы государственных мер, такие как совершенствование административной политики или просветительская работа в обществе. К примеру, ясно, что ликвидация расовой дискриминации в сферах занятости или обеспече-

³⁹ Замечание общего порядка № 3 (выше, сноска 36), пункт 5.

⁴⁰ См. Craven, 1995, pp. 181–182.

⁴¹ Замечание общего порядка № 4, пункт 18. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его шестой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1992 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1992/23), с. 119–124.

⁴² См. Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать девятой сессии, 9 мая – 29 июля 1977 г., Ежегодник Комиссии международного права, 1977 г., т. II, часть вторая. Документ ООН A/CN.4/Ser.A/1977/Add.1 (Part 2), с. 20, п. 8.

ния жильем не достигается только лишь введением законодательства. С предрассудками людей приходится бороться более тонкими средствами, например через целевые просветительские программы. Аналогичным образом, хотя, в отличие от ПГПП, в Пакте не говорится о необходимости судебных средств правовой защиты, нельзя из этого делать вывод, что такие средства никогда не стоит использовать. Можно отметить, что когда права требуют от государства воздерживаться от определенных действий (например, в случае с исчезновениями), наличие судебных средств правовой защиты может быть весьма желательным.

Отвлекаясь на время от технических аспектов осуществления, можно немного поразмышлять о природе прав, закрепленных в Пакте. Как показывают многие вышеприведенные рассуждения, часто предполагают, что принципиальный аспект прав состоит в легитимизации требований к государству о предоставлении некоторых социальных благ, будь то жилье, социальное обеспечение, питание, занятость, здравоохранение или образование. Действительно, весьма вероятно, что при подготовке Пакта государства имели в виду создание крупных централизованных систем для предоставления этих разнообразных общественных благ. Однако ныне, через 50 лет, такие представления, видимо, не соответствуют нынешней ортодоксальной экономической теории, требующей жестко контролировать государственные расходы и побуждающей приватизировать государственные службы и подменять государственный контроль действием рыночных сил. Кроме того, эти представления не вполне соответствуют реальности многих стран, где основную часть образовательных услуг, жилья и продовольствия предлагают не государства, а сообщества либо частные лица. Поэтому можно задать вопрос: уместно ли определять, например, право на жилище лишь как право получить дом от государства?

Совершенно ясно одно: даже если государство пожелает оставить предоставление общественных благ в руках частных лиц или корпораций, в конечном счете оно все равно останется ответственным за реализацию прав, закрепленных в Пакте. Это означает, что, даже если обучением или предоставлением жилья займется частный сектор, государство должно обеспечить, чтобы рынок действовал справедливо и чтобы обездоленным слоям населения была гарантирована хотя бы минимальная реализация прав. В то же время это значит, что государство не должно без нужды вмешиваться в случаях, когда отдельные лица и общины стремятся удовлетворить свою потребность в жилье, питании или образовании. Этот вывод следует из двух предположений. Во-первых, вполне возможно выделить «минимальное стержневое содержание» прав⁴³, предпочтительно — то, которое можно применять

⁴³ Andreassen et al., 1988.

универсально ко всем государствам, находящимся на всех этапах развития. Хотя некоторая работа по определению «основных потребностей» проведена, ее нужно продолжить, чтобы прояснить «минимальное стержневое содержание». Пока же приходится ограничиваться приближенными понятиями и национальными, а не международными стандартами. Во-вторых, при этом анализе предполагают, что вполне может потребоваться некий элемент государственного вмешательства в действие рынка, например в форме государственных субсидий или контроля над арендной платой. Хотя сторонники пуризма в экономике могут возражать против явно перераспределительного характера этого требования, оно остается значительным элементом в большинстве нынешних концепций роли государства.

Хотя статья 2(1) остается центральным положением об обязательствах, в положениях Части II об осуществлении есть еще две особенности, заслуживающие комментария. Во-первых, статья 2(3) позволяет «развивающимся странам» (определения нет) решать, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в Пакте экономические права (определения нет) лицам, не являющимся их гражданами. По-видимому, данное положение имело целью позволить государствам, освобождающимся от колониализма, отстранить остатки колониальной элиты от контроля за собственностью и ресурсами⁴⁴. Неясно, как это относится к экономическим правам, закрепленным в Пакте (таким, как право на труд или право создавать профсоюзы и вступать в них): ведь право на имущество не закреплено в Пакте. В любом случае данное положение обычно считают неактуальным, и ни одно государство не ссылалось на его условия как на основание для ограничения прав неграждан.

Во-вторых, в отличие от других международных документов о правах человека, Пакт не содержит положения об отступлении. В статье 4 все же указаны обстоятельства, при которых государства могут ограничить применение указанных в нем прав, но здесь речь идет об ограничении прав по условиям некоторых статей, а не об их полном неприменении. По-видимому, разработчики сочли статью 2(1) достаточно гибкой и позволяющей обойтись без положения об отступлении⁴⁵. Однако отсутствие данного положения чревато коллизиями, например в случае, когда государство может законно отступить от своего обязательства обеспечивать право на создание профсоюзов и вступление в них (статья 22 ПГПП) на основании статьи 4 ПГПП, но не может сделать этого по условиям ПЭСКП. Это также наводит на мысль, что условия Пакта равноприменимы в период вооруженных конфликтов.

⁴⁴ Dankwa, 1987.

⁴⁵ Higgins, 1976–1977, pp. 281–286.

В таком случае можно было бы считать, что Пакт дополняет условия Женевских конвенций 1949 г. и Протоколов к ним в плане обеспечения продовольствием и жильем военнопленных и гражданского населения.

4. Система надзора

4.1. Введение

Разработанная для ПЭСКП система надзора отличается от аналогичной системы для ПГПП прежде всего тем, что в ней нет эквивалента Факультативному протоколу к ПГПП для приема индивидуальных петиций. При подготовке Пакта решили, что, поскольку данные права могут осуществляться только постепенно, нельзя рассматривать индивидуальные жалобы. Невозможно говорить о нарушениях, когда в тексте речь идет только о достаточности законодательных и административных программ⁴⁶. Соответственно, для ПЭСКП была предусмотрена только система отчетности как средство надзора, который должен был осуществлять не экспертный комитет наподобие Комитета по правам человека, а Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) — один из политических органов ООН.

Согласно статьям 16 и 17 Пакта, государства должны с установленной ЭКОСОС периодичностью представлять доклады «о принимаемых ими мерах и о прогрессе» в достижении соблюдения прав, признаваемых в Пакте. Доклады должны направляться Генеральному секретарю ООН, который передает их «на рассмотрение» в ЭКОСОС. Последний может, в свою очередь, препроводить доклады государств в Комиссию по правам человека «для изучения и дачи общих рекомендаций или... для сведения»⁴⁷ и предложить специализированным учреждениям ООН (которым должны направляться экземпляры соответствующих разделов докладов государств) сообщить ему о прогрессе в достижении соблюдения прав⁴⁸. И наконец, «время от времени» ЭКОСОС может представлять доклады и рекомендации «общего характера» Генеральной Ассамблее⁴⁹ и обращать внимание других органов и специализированных учреждений ООН на любые вопросы, ко-

⁴⁶ См. документ ООН А/2929, в док.: Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, Третий комитет, десятая сессия (1955 г.), приложения (пункт 28 повестки дня, часть II), с. 124, п. 41.

⁴⁷ Статья 19.

⁴⁸ Статья 18.

⁴⁹ Статья 21.

торые «могут быть полезны этим органам при вынесении... решений относительно целесообразности международных мер, которые могли бы способствовать эффективному постепенному проведению в жизнь... Пакта»⁵⁰.

Система, предусмотренная в Части IV Пакта, прямо не указывает, какой орган несет главную ответственность за надзор (ЭКОСОС или Комиссия по правам человека) и не определяет точного содержания докладов, которые должны представлять государства-участники, или характера надзора, который должны осуществлять упомянутые органы ООН. Ясно только, что ни один орган не может толковать Пакт в обязывающей манере по отношению к государствам-участникам и что государства обязаны лишь периодически представлять доклады; любое дальнейшее участие в процессе контроля является сугубо добровольным. Если читать между строк, то возникает впечатление, что предусматривалась система, в которой ЭКОСОС должен был служить связующим звеном для передачи просьб об оказании международной помощи — как экономической, так и технической. Не предполагалось, что ЭКОСОС будет «оценивать» доклады или действия государств в плане осуществления их обязательств по Пакту. Однако в конечном счете система надзора приняла иной вид.

4.2. Сессионная рабочая группа

После вступления Пакта в силу немедленно стало очевидно, что сам ЭКОСОС не сможет решать задачи, связанные с осуществлением Пакта. После некоторых дискуссий было решено возложить эту обязанность на «Сессионную рабочую группу», специально созданную для этой цели⁵¹. К сожалению, Сессионная рабочая группа (позднее она стала именоваться Сессионной рабочей группой правительственных экспертов) так и не смогла справиться со своей задачей. Ее работу затрудняли политические разногласия, особенно по вопросу об участии специализированных учреждений, и она изучала доклады государств весьма поверхностно⁵². Это не удовлетворяло ЭКОСОС, и в 1985 г. он решил создать новый орган в составе независимых (а не правительственных) экспертов, который взял бы на себя функцию по содействию ЭКОСОС в «рассмотрении» докладов государств⁵³. Созданный таким образом Комитет по экономическим, социальным и культурным пра-

⁵⁰ Статья 22.

⁵¹ Решение 1978/10 ЭКОСОС, 3 мая 1978 г.

⁵² См. Комментарий, 1981; Westerween, 1984; Alston, 1987, pp. 340–342; Craven, 1995, pp. 39–42.

⁵³ Резолюция 1985/17 ЭКОСОС, 28 мая 1985 г.

вам и ныне действует в качестве главного органа по контролю за осуществлением Пакта.

4.3. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам⁵⁴

В Комитет входят 18 экспертов, которые заседают в независимом качестве; они отбираются с учетом справедливого географического распределения⁵⁵. Раз в год Комитет официально собирается в Женеве на одну трехнедельную сессию, хотя нередко организуются и дополнительные сессии. К маю 1996 г. Комитет провел 14 сессий. В отличие от других комитетов по правам человека, учрежденных соответствующими договорами, в техническом плане Комитет — это лишь орган Организации Объединенных Наций. Он учрежден ЭКОСОС и уполномочен лишь помогать ему в рассмотрении докладов. Хотя в целом он действует аналогично другим органам по контролю за соблюдением договоров, его работа не затруднена ограничениями подробного учредительного документа, и потому он получил возможность быстро и гибко совершенствовать методы своей работы. В результате ныне он создал одну из самых передовых систем отчетности в системе ООН по защите прав человека.

В рамках ныне действующей системы отчетности государствам предлагается раз в пять лет представлять доклад об осуществлении статей Пакта внутри страны⁵⁶. Чтобы помочь государствам в этой работе, Комитет принял свод руководящих принципов с указанием вопросов, которые должны осветить государства-участники⁵⁷. Представленные доклады обычно рассматриваются предсессионной рабочей группой (состоит из пяти членов Комитета), которая готовит список конкретных вопросов с целью запросить дополнительную информацию. Когда Комитет приступает к рассмотрению доклада на пленарном заседании, на это заседание приглашается представитель государства, который и представляет доклад. При этом представителю предлагается вначале дать ответы на перечень вопросов, подготовленных предсессионной рабочей группой. После этого члены Комитета задают дополнительные вопросы, на которые представитель государства старается

⁵⁴ Общие сведения см. в Alston and Simma, 1987; Alston and Simma, 1988; Craven and Dommen, 1991; Simma, 1991; Leckie, 1991.

⁵⁵ Резолюция 1985/17 ЭКОСОС, 28 мая 1985 г., пункт *b*.

⁵⁶ Резолюция 1988/4 ЭКОСОС, 24 мая 1988 г.

⁵⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его пятой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1991 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1991/23), приложение IV.

ответить. По окончании этого процесса, который не совсем точно именуют «конструктивным диалогом», Комитет готовит свод заключительных замечаний, в которых излагает основные причины своей озабоченности и возможные предложения и рекомендации⁵⁸. Ряд аспектов этого процесса стоит обсудить особо.

Одним из поводов для постоянной критики систем отчетности вообще является их опора на сотрудничество государств не только в плане представления докладов, но и при их участии в конструктивном диалоге. Нежелание некоторых государств сотрудничать в этом вопросе создало проблемы в том, что касается ПЭСКП. Например, к маю 1996 г. 88 государств просрочили представление 97 докладов, а 17 государств не представили ни одного доклада за 10 лет⁵⁹. Комитет принимает меры к решению таких проблем, в частности назначая рассмотрение положения в государствах в отсутствие доклада⁶⁰. Это позволило достичь некоторого успеха: в ответ государства часто представляли доклад на следующей сессии⁶¹, однако такой метод явно идет вразрез с этикой конструктивного диалога и выходит за рамки компетенции Комитета, предусматривающей рассмотрение «докладов государств».

Сознавая, что полагаться только на информацию, представляемую самими государствами-участниками, недостаточно, Комитет пошел на беспрецедентный шаг, официально предложив «всем заинтересованным органам и отдельным лицам представлять ему соответствующую и необходимую документацию»⁶². Что касается специализированных учреждений ООН, то здесь нет ничего примечательного, поскольку их участие в процессе надзора было предусмотрено положениями Пакта. Фактически все они, за исключением МОТ, участвуют в нем одинаково слабо. Главное же значение решения Комитета — в официальной узаконенности участия неправительственных организаций (НПО). Хотя НПО не могут привлекаться к диалогу Комитета с госу-

⁵⁸ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его восьмой и девятой сессий. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1994 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1994/23), с. 16, пп. 32–34.

⁵⁹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его двенадцатой и тринадцатой сессий. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1996 г., Дополнение № 2 (документ ООН E/1996/22), Приложение I.

⁶⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его седьмой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1993 г., Дополнение № 2 (документ ООН E/1993/22), с. 64, п. 245.

⁶¹ Например, это касалось Бельгии, Суринама, Кении.

⁶² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его шестой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1992 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1992/23), с. 100, п. 386.

дарствами-участниками, они могут в любое время представлять Комитету соответствующую письменную информацию об осуществлении прав в государствах, чьи доклады рассматриваются, и делать устные сообщения в начале каждой сессии Комитета⁶³. Во многом благодаря получению такой информации Комитет смог развернуть работу в отношении права на жилище. Однако отсутствие широкого участия НПО, как правило, не позволяло развивать работу такими быстрыми темпами в других областях.

Одним из заслуживающих упоминания случаев, когда имела значение информация НПО, было дело Филиппин. На десятой сессии Комитета некоторые НПО обратили его внимание на несколько вопросов (в общем виде они касались принудительного выселения большого числа семей из их домов), которых, по словам Комитета, было достаточно для возникновения беспокойства «в связи с тем, что такие нарушения имеют место и что будущие меры могут привести к дальнейшим нарушениям обязательств, содержащихся в Пакте»⁶⁴. Основываясь на этой информации, Комитет просил правительство дать ответ на поставленные вопросы, что оно и сделало на следующий год. Рассмотрев доклад, Комитет, в частности, заключил, что планируемое принудительное выселение 200 тыс. семей, если оно будет проведено без предоставления подходящих мест для переселения, окажется несовместимым с гарантиями Пакта⁶⁵. Соответственно, Комитет предложил правительству обеспечить, «чтобы принудительные выселения не проводились, кроме как в подлинно исключительных обстоятельствах, после рассмотрения всех возможных альтернатив и при полном уважении прав всех заинтересованных лиц», а также ввести мораторий на все суммарные и незаконные принудительные выселения⁶⁶. В этом деле заметен ряд важных аспектов. Во-первых, весь процесс был начат на основе информации, полученной от НПО, а не по итогам рассмотрения Комитетом доклада государства. Лишь позднее выяснилось, что в любом случае Филиппины должны были представить доклад по статьям 10–12. Таким образом, Комитет подтвердил свое право запрашивать специальные (ad hoc) доклады о ситуациях, вызывающих серьезное беспокойство. Во-вторых, как и в нескольких предыдущих случаях, Комитет предположил, что государство является потенциальным нарушителем своих обязательств по Пакту. Хотя такой вывод не так уж

⁶³ Правило 69.3 Правил процедуры.

⁶⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его восьмой и девятой сессий. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1994 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1994/23), с. 74, п. 374.

⁶⁵ Документ ООН E/C.12/1995/7, с. 3, п. 16.

⁶⁶ Там же, с. 5, п. 3.1.

неуместен в контексте в рамках процедуры отчетности, он наводит на мысль, что Комитет все чаще берет на себя «квазисудебную» функцию, а не просто исполняет вспомогательную или консультативную функцию, которая предусматривалась при его создании⁶⁷. В-третьих, это дело интересно тем, что Комитет собирается не просто предлагать меры по исправлению положения, а попытается заранее предупредить будущие нарушения Пакта.

Часто бывает так, что в процессе конструктивного диалога возникают вопросы, которые представитель государства не может решить к удовлетворению Комитета немедленно. В этих случаях государствам обычно предлагается представить Комитету дополнительную информацию к его следующей сессии. В экстренных случаях Комитет может просить представить ему информацию в течение определенного числа месяцев⁶⁸. Получив эту дополнительную информацию, Комитет обычно просто выражает удовлетворение в связи с получением требуемых сведений, но иногда принимает ряд заключительных замечаний, где излагает проблемы, по-прежнему вызывающие его озабоченность⁶⁹.

Однако в последнее время Комитет идет гораздо дальше, рассматривая ситуации, вызывающие серьезную и глубокую озабоченность. В случаях с Панамой и Доминиканской Республикой Комитет считал, что информация, представленная государством-участником, не вполне снимает его озабоченность по поводу утверждений о нарушении права на жилище. Соответственно, Комитет просил каждое государство принять миссию в составе двух его членов, которая посетила бы данное государство с целью сбора информации. Хотя первоначально оба государства возражали, Панама затем приняла это предложение, и миссия направилась туда в начале 1995 г. Хотя сам доклад миссии был конфиденциальным, на очередной сессии Комитет все же принял ряд замечаний по итогам ее работы⁷⁰. Такой порядок работы известен в практике ООН, но является важным новшеством в работе Комитета и в конечном счете, возможно, позволит ему играть гораздо более конструктивную роль в процессе отчетности.

⁶⁷ Общие сведения см. в Craven, 1994.

⁶⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его седьмой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1993 г., Дополнение № 2 (документ ООН E/1993/22), с. 65–66, п. 251.

⁶⁹ См., например, замечания относительно дополнительной информации Заира. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его шестой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1992 г., Дополнение № 3 (документ ООН E/1992/23), с. 77, п. 328 с.

⁷⁰ См. «Доклад о работе Миссии технической помощи в Панаме», Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его двенадцатой и тринадцатой сессий. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1996 г., Дополнение № 2 (документ ООН E/1996/22), Приложение V.

Один из серьезных теоретических недостатков системы отчетности как надзорной системы — ее неспособность реагировать на индивидуальные претензии, которые могут возникнуть в связи с осуществлением прав в отдельных государствах. В известной мере эти претензии могут отстаивать заинтересованные НПО, участвующие в работе Комитета, но пока их вмешательство касается в основном права на жилище. Отсутствие официальной процедуры подачи жалоб имеет два основных недостатка: это не только не позволяет отдельным лицам жаловаться в международные инстанции, но и ограничивает способность Комитета углубленно воспринимать содержание прав, закрепленных в Пакте. Что касается второго момента, то Комитет пытается компенсировать отсутствие прецедентного права, выпуская «замечания общего порядка», в которых стремится изложить свое понимание как существенных, так и процедурных аспектов Пакта. К декабрю 1995 г. Комитет выпустил шесть таких замечаний общего порядка. Последние три касались конкретных прав, а именно: права на жилище, прав инвалидов и прав пожилых людей. Тем не менее, сколь бы смелыми и прямолинейными ни были замечания общего порядка, они не могут заменить глубокое и подробное понимание прав, возникающее при разборе жалоб. Поэтому не удивительно, что сейчас Комитет рассматривает возможность введения процедуры приема индивидуальных или коллективных жалоб в форме Факультативного протокола наподобие того, который применяет Комитет по правам человека в рамках Пакта о гражданских и политических правах⁷¹. Хотя и в ООН, и вне ее подготовлено несколько вариантов такого документа, пока неясно, какую форму примет в конечном счете Факультативный протокол и захотят ли государства подписывать его вообще.

5. Заключение

Хотя Пакт об экономических, социальных и культурных правах создавался как один из столпов Международного билля о правах, многие считали его второстепенным и игнорировали как договор о правах человека. Во многом это результат господствующего мнения, что экономические, социальные и культурные права — это программные идеалы, а не реальные права человека, осуществимые немедленно и в судебном по-

⁷¹ Общие сведения см. в: «К принятию Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах». Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе его седьмой сессии. Экономический и Социальный Совет, Официальные отчеты, 1993 г., Дополнение № 2 (документ ООН E/1993/22), приложение IV, с. 98; Alston, 1991.

рядке. На международном уровне такие представления обусловили принятие Пакта как документа, отдельного от Пакта о гражданских и политических правах и с резко суженной системой надзора. На национальном уровне они приводят к постоянному отклонению претензий, связанных с экономическими, социальными и культурными правами, даже когда эти права закреплены конституционно⁷².

Условия Пакта, и в частности статья 2(1), отчетливо отражают мысль, что не все государства могут осуществить экономические, социальные и культурные права немедленно и полностью (если это вообще возможно). Например, полная реализация права на питание предполагает наличие достаточных ресурсов и их справедливое распределение среди населения. В то же время Пакт четко указывает, что некоторые права не зависят от ресурсов — как, например, право создавать профсоюзы и вступать в них — и что государства не могут просто ссылаться на нехватку ресурсов как на предлог для бездействия в таких случаях.

Пакт ожил с созданием в 1985 г. Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Система отчетности развилась до неузнаваемости, а Комитет начал глубже разбираться в правах, предусмотренных Пактом. Что касается процедурных новшеств, то Комитет официально допустил к участию в своей работе НПО, запрашивает специальные доклады, принимает заключительные замечания по странам и направляет миссии на места для сбора информации. По поводу существования Пакта Комитет принял несколько замечаний общего порядка, и в ряде случаев удалось доказать, что государства нарушают свои обязательства по Пакту. Комитет вовсе не считает, что Пакт просто отражает чаяния или идеалы: напротив, сделан вывод, что все права имеют аспекты, не зависящие от наличия ресурсов, и их реализацию можно контролировать в судебном порядке. Тем не менее ясно: Комитету предстоит еще немало сделать, чтобы убедить государства в том, что Пакт воплощает обязательства, которые следует воспринимать всерьез.

Библиография

Alston, Philip, “Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 9 (1987), pp. 332–381.

Alston, Philip, “No Right to Complain about Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant”, pp. 79–100, in A. Eide and J. Helgesen (eds.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of Torkel Opsahl*. Oslo: Norwegian University Press, 1991.

⁷² Общие сведения см. в Craven, 1993; Scheinin, 1995.

- Alston, Philip, "The Importance of Inter-play between Economic, Social and Cultural Rights, and Civil and Political Rights", UN Doc. A/CONF.157/PC/66/Add.1, 16 April 1993.
- Alston, Philip and Bruno Simma, "First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *American Journal of International Law*, Vol. 81 (1987), pp. 747–756.
- Alston, Philip and Bruno Simma, "Second Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *American Journal of International Law*, Vol. 82 (1988), pp. 603–615.
- Andreassen, B-A., T. Skalnes, A. Smith, and H. Stokke, "Assessing Human Rights Performance in Developing Countries: The Case for a Minimum Threshold Approach to Economic and Social Rights", pp. 333–355, in B-A. Andreassen and A. Eide (eds.), *Human Rights in Developing Countries 1987/88*. Copenhagen: Akademisk Forlag, 1988.
- van Boven, Theo, "The Relation Between Peoples' Rights and Human Rights in the African Charter", *Human Rights Law Journal*, Vol. 7, Part 2–4 (1986), pp. 183–194.
- Chen, L-C., "Self-Determination as a Human Right", pp. 198–261, in W. M. Reisman and B. Weston (eds.), *Towards World Order and Human Dignity*. New York: The Free Press, 1976.
- Commentary, "Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ECOSOC Working Group", *The Review of the International Commission of Jurists*, No. 27 (1981), pp. 26–39.
- Craven, Matthew, "The Domestic Application of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands International Law Review*, Vol. 40 (1993), pp. 367–404.
- Craven, Matthew, "Towards an Unofficial Petition Procedure: A Review of the Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", pp. 91–113, in K. Drzewicki, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 1994.
- Craven, Matthew, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Craven, Matthew and Caroline Dommen, "Making Room for Substance: The Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 9 (1991), pp. 83–95.
- Dankwa, E., "Working Paper on Article 2(3) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 9 (1987), pp. 230–249.
- Emerson, R., "Self-Determination", *Proceedings of the American Society of International Law*, Vol. 60 (1966), pp. 135–141.
- Falk, Richard, "The Rights of Peoples", pp. 17–37, in J. Crawford (ed.), *The Rights of Peoples*. Oxford: Clarendon Press, 1988.
- Gros Espiel, Hector, "The Evolving Concept of Human Rights: Western, Socialist and Third World Approaches", pp. 41–66, in B. Ramcharan (ed.), *Human Rights Thirty Years After the Universal Declaration*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1979.

- Harris, David, *The European Social Charter*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1984.
- Higgins, Rosalyn, "Derogations under Human Rights Treaties", *The British Year Book of International Law*, Vol. 48 (1976–1977), pp. 281–320.
- Humphrey, John, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*. New York: Transnational Publ., 1984.
- Krause, Catarina, "The Right to Property", pp. 143–157, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Leckie, Scott, "An Overview and Appraisal of the Fifth Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 13 (1991), pp. 545–572.
- Morphet, Sally, "Article 1 of the Human Rights Covenants: Its Development and Current Significance", pp. 67–88, in D. Hill (ed.), *Human Rights and Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 1989.
- Scheinin, Martin, "Economic and Social Rights as Legal Rights", pp. 41–62, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Sieghart, Paul, *The Lawful Rights of Mankind*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Simma, Bruno, "The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", pp. 75–94, in F. Matscher (ed.), *The Implementation of Economic and Social Rights*. Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1991.
- Sohn, Louis, "A Short History of the United Nations Documents on Human Rights", pp. 59–116, in C. M. Eichberger (ed.), *The United Nations and Human Rights: 18th Report of the Commission to Study the Organization of Peace*. New York: Oceana Publications, 1968.
- Tunkin, G., *Theory of International Law*. London: Allen & Unwin, 1974.
- Westerveen, Gert, "Towards a System for Supervising States' Compliance with the Right to Food", pp. 119–134, in P. Alston and K. Tomaevski (eds.), *The Right to Food*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

8. Специальные договоры о правах человека

1. Введение

В этой главе рассматриваются три важных специальных договора о правах человека, ратифицированные множеством стран: Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.) и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.). Особое внимание уделяется предыстории, существу каждой из этих конвенций и положениям об их осуществлении.

2. Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

2.1. Введение

Организация Объединенных Наций играет важную роль в борьбе с расовой дискриминацией, которая рассматривается как в корне несправедливое явление, камень преткновения на пути к полной реализации прав человека. Дискуссии о необходимости ликвидировать расовую дискриминацию ускорили два серьезных и трагических события, заставивших международное сообщество осознать те пагубные результаты, к которым она может привести.

В 1945 г. в мире, и в частности в Европе, окончилась война, отмеченная беспрецедентной жестокостью и попранием прав человека и основных свобод. Провозглашенные фашистами и нацистами теории расового превосходства втянули Европу в войну, в ходе которой были истреблены миллионы людей, принадлежавших к определенным расовым, национальным, этническим и иным группам. Никогда ранее в истории человечества подобные преступления не совершались столь систематически. Именно в тех условиях была создана Организация Объединенных Наций, призванная пропагандировать и утверждать

«уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

Второй причиной, ускорившей дискуссии о ликвидации расовой дискриминации, стала борьба стран «третьего мира» против колониализма. Фактически в основе проблемы колониального господства иностранных (европейских) держав над другими народами (в основном стран Азии и Африки) лежала идея превосходства одной расы (белой) над другой (черной). Отношения между отдельными людьми и народами определялись такими характеристиками, как раса, цвет кожи, этническое или национальное происхождение. В ходе процесса деколонизации, с принятием в Организацию Объединенных Наций новых независимых государств, вернувших себе чувство самоуважения и осознавших свою самобытность, эта организация стала важным форумом сторонников борьбы с колониализмом и расовой дискриминацией (в частности, выразившейся в южноафриканской политике апартеида). В этой связи Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла ряд резолюций по проблемам колониализма и расовой дискриминации, прежде всего Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам¹.

В 1962 г. Генеральная Ассамблея предложила Комиссии по правам человека и ее Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств подготовить декларацию и конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В 1963 г. Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и просила Экономический и Социальный Совет и Комиссию по правам человека уделить первоочередное внимание подготовке конвенции².

21 декабря 1965 г. Генеральная Ассамблея своей резолюцией 2106 (А) (XX), принятой 106 голосами «за», без голосов «против» и лишь при одном воздержавшемся (Мексика, которая впоследствии присоединилась к большинству), приняла Международную конвенцию о ликвидации расовой дискриминации. Конвенция вступила в силу 4 января 1969 г.

Конвенцию можно считать новаторским опытом. Впервые конвенция по правам человека, подготовленная под эгидой ООН, предусматривала создание контрольного органа для наблюдения и надзора за действиями государств-участников в связи с их обязательствами по конвенции. Согласно статье 8 Конвенции был учрежден Комитет по ликвидации расовой дискриминации в составе 18 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и общепризнанной беспристрастностью. Эксперты избираются государствами-участниками из

¹ Резолюция 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г.

² Резолюция 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1963 г.

числа своих граждан и должны выполнять свои обязанности в своем личном качестве. Существует важное различие между этим Комитетом и «политической» Комиссией по правам человека, учрежденной согласно статье 68 Устава ООН и состоящей из представителей правительств. Комитет создал собственные правила процедуры и не подчиняется никаким директивам извне.

2.2. Содержание Конвенции с точки зрения существа

Обязательства, взятые на себя государствами-участниками, изложены в статьях 2–7 Конвенции. Статья 1 определяет понятие расовой дискриминации и предусматривает, что Конвенция неприменима к различиям между гражданами и негражданами. Статья 1 также разрешает государствам-участникам принимать особые позитивные меры по обеспечению прогресса при условии, что такие меры не будут оставлены в силе по достижении целей, ради которых они были введены.

Статья 2 касается, в частности, обязанности государств-участников и их органов осуждать расовую дискриминацию и проводить политику, направленную на ликвидацию расовой дискриминации и на поощрение взаимопонимания между всеми расами. В ней дополнительно конкретизировано понятие «особые меры».

Одним из мощнейших стимулов к принятию Конвенции, несомненно, стала политика апартеида, проводившаяся в Южной Африке; эта проблема рассмотрена в статье 3. По поводу истории борьбы с расовой дискриминацией интересно отметить, что некоторые страны (государства Ближнего Востока и Советский Союз) возражали против упоминания об антисемитизме в этой статье.

Согласно статье 4 государства-участники обязаны объявить караемыми по закону преступлениями некоторые правонарушения, связанные с расизмом и расовой дискриминацией (например, расистскую пропаганду); объявлять противозаконными и запрещать расистские организации; не разрешать национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней.

Статья 5 предписывает государствам-участникам принять меры к запрещению и ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах и обеспечить равноправие перед законом каждого человека, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Более того, в ней перечислен ряд прав человека, при осуществлении которых не допускается расовая дискриминация.

Статья 6 возлагает на государств-участников обязательство обеспечить эффективную защиту и средства защиты в случае актов расовой дискриминации, посягающих на права человека и основные свободы.

Предусматривается также право на возмещение или удовлетворение ущерба, понесенного жертвой расистских действий.

И наконец, статья 7 устанавливает обязательство принять немедленные и эффективные меры в области политики, особенно в сферах преподавания, воспитания, культуры и информации.

2.3. Надзорные механизмы Конвенции

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривает создание трех контрольных механизмов, позволяющих Комитету выполнять задачи по наблюдению и надзору в отношении законодательных, судебных, административных и иных мер, принимаемых государствами-участниками в связи с их обязательством бороться с расовой дискриминацией согласно Конвенции.

Первая и пока важнейшая процедура надзора состоит в представлении периодических или специальных докладов всеми государствами, которые ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней. Комитет рассматривает доклады в ходе конструктивного диалога с представителями соответствующего государства-участника. Хотя Комитету разрешается запрашивать у государств дополнительную информацию, не существует четкого договорного положения об использовании информации из иных источников, например поступающей от неправительственных организаций (НПО). Отрадно, что в последние годы Комитет, по-видимому, проявляет готовность уделять должное внимание сведениям, представляемым НПО, благодаря чему диалог с государствами-участниками становится более содержательным. Комитет ежегодно отчитывается перед Генеральной Ассамблеей, а также может вносить предложения и давать общие рекомендации.

Вторая процедура предусматривает рассмотрение жалоб государств и регулируется статьями 11, 12 и 13 Конвенции. В международных отношениях эта процедура не слишком популярна – вероятно, потому, что государства не желают рисковать своими отношениями с другими государствами (если речь не идет о жизненных интересах). Хотя предусмотренная Конвенцией процедура государственных жалоб носит обязательный характер, пока она не применялась ни разу.

Кроме того, статьей 14 Конвенции предусмотрена факультативная процедура рассмотрения индивидуальных жалоб. Государства-участники должны прямо заявить, что они признают за Комитетом полномочие рассматривать сообщения от лиц или групп лиц, которые утверждают, что являются жертвами нарушения государством-участником каких-либо прав, изложенных в Конвенции. По состоянию на 1 августа 1996 г. лишь 23 государства (из 147 государств – участников

Конвенции) признали процедуру рассмотрения индивидуальных жалоб³. Если претензия приемлема, то Комитет расследует это сообщение и может вынести предложения и рекомендации. Эти предложения и рекомендации не являются обязательными. Пока в Комитет подано лишь очень ограниченное число индивидуальных жалоб⁴.

2.4. Заключительные замечания

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации оказалась весьма полезным средством в борьбе против расовой дискриминации, особенно в связи с проблемой колоний и с борьбой против апартеида. Хотя колониальная эпоха закончилась, а узаконенная форма расовой дискриминации — апартеид в Южной Африке — официально упразднена, Конвенция остается весьма актуальной. Расовая дискриминация — зло, существующее не только в странах с расистскими режимами либо находящимися под колониальным управлением. Она существует повсюду, хотя некоторые страны утверждают, что на их территории нет расовой дискриминации. Проявления ксенофобии, расистского и этнического насилия снова участились во всем мире, и в частности в Европе.

3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

3.1. Введение

Значительная часть населения мира постоянно подвергается пыткам, террору; этих людей морят голодом, унижают, калечат и даже убивают просто за то, что они — женского пола. Подобные преступления против любой другой группы, кроме женщин, были бы признаны чрезвычайными событиями в гражданской и политической сфере, а также грубым посягательством на личность жертв. И все же, несмотря на реальные факты гибели людей и явных злоупотреблений, права женщин обычно не считают правами человека⁵.

³ Информация получена в Центре ООН по правам человека в Женеве.

⁴ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Генеральная Ассамблея ООН, Официальные отчеты, сорок пятая сессия, Дополнение № 18 (A/49/18), с. 88–89.

⁵ Bunch, 1990, p. 486.

Женщины страдают сильнее всего в условиях нищеты; здравоохранение, образование и пища менее доступны им, нежели мужчинам. Хотя вопиющее неравенство на практике все еще сохраняется, в теории прав человека наблюдается тенденция к запрету дискриминации. После второй мировой войны во многих документах о правах человека подтверждаются права людей «без какого бы то ни было различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»⁶. Однако в большинстве этих документов применяется узкое определение прав человека без социально-экономических и культурных прав на питание, жилище и труд. Поскольку права женщин чаще всего нарушаются в социально-экономической сфере, дискриминация по признаку пола процветает, несмотря на тенденцию к уравниванию прав, наблюдаемую в документах о правах человека. Организация Объединенных Наций признала необходимость такого режима охраны прав человека, который непосредственно позволял бы решать проблемы женщин и защищал бы не только гражданские и политические, но также социально-экономические права. В 1967 г. ООН приняла Декларацию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. На основе Декларации 18 декабря 1979 г. Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁷. Эта Конвенция, действующая «по сути как международный билль о правах женщин и как основа для участия женщин в процессе развития... [в котором] изложены международно признанные принципы и стандарты для достижения равенства между женщинами и мужчинами»⁸, запрещает дискриминацию в отношении женщин как таковую и требует полного равенства между мужчинами и женщинами. К сожалению, хотя Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин ратифицирована многими странами⁹, ее действенность умаляют недостаточно развитые механизмы контроля, недостаток ресурсов и оговорки к существенным положениям Конвенции. В последнее десятилетие недостатки Конвенции выявлены, и существует множество предложений о ее улучшении. Возможно, самое важное предложение касается принятия факультативного протокола к

⁶ Статья 2 Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.

⁷ Вступила в силу 3 сентября 1981 г. 1249 UNTS 13.

⁸ Bunch, 1990, p. 495, цитирует International Women's Rights Action Watch, «The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women». (Minneapolis: Humphrey Institute of Public Affairs, 1988), p. 1.

⁹ По состоянию на 1 августа Конвенцию о ликвидации дискриминации в отношении женщин ратифицировали 153 государства. Информация получена в Центре ООН по правам человека в Женеве.

Конвенции, который способствовал бы более эффективной реализации ее принципов путем введения процедуры приема жалоб от отдельных лиц и неправительственных организаций.

3.2. Содержание Конвенции с точки зрения существа

В статьях 1–16 Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин вводится всеобщий запрет на дискриминацию в отношении женщин и включается требование полного равенства между женщинами и мужчинами. В начале статьи 1 термин «дискриминация в отношении женщин» определяется следующим образом:

любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

Государства – участники Конвенции «обязуются», но не гарантируют «проводить в жизнь принцип равенства полов»¹⁰ путем пересмотра законов и установлений, с тем чтобы они отражали приверженность принципу недискриминации, применяя санкции к тем, кто практикует дискриминацию, упраздняя дискриминационную практику и обычаи, а также принимая все другие необходимые меры для создания на практике общества, в котором с мужчинами и женщинами будут обращаться одинаково. Кроме того, государства-участники соглашаются содействовать развитию и продвижению женщин в политической, социальной, экономической и культурной областях, с тем чтобы они могли участвовать в этих сферах общественной жизни на основе фактического равенства с мужчинами. Конвенция предусматривает, что ни временные меры, направленные на установление такого фактического равенства, ни меры по охране материнства не считаются дискриминационными. Особый упор делается на изменение социальных и культурных моделей поведения: например, представление о том, что воспитание детей есть обязанность женщин, должно уступить место пониманию того, что ответственность за воспитание детей должны нести совместно мужчины и женщины, а торговля женщинами и их эксплуатация посредством проституции должны осуждаться. Статья 24 вновь подтверждает обязанность госу-

¹⁰ Статья 2.

дарств-участников «принимать все необходимые меры на национальном уровне для достижения полной реализации прав», признанных в Конвенции.

Что касается гражданских и политических прав, то гарантируется равное участие в политической жизни. Статьи 7 и 8 закрепляют право женщин голосовать, участвовать в формировании политики правительства, в деятельности неправительственных организаций и представлять свои правительства на международном уровне. Предусматриваются равные права в отношении гражданства, включая равный статус при определении гражданства после вступления в брак и при определении гражданства детей супругов.

Статьи 10–14 касаются *экономических, социальных и культурных прав*. Государства-участники должны принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в сфере образования, доступа к здравоохранению и занятости. Например, женщины должны получать равную оплату за равный труд. В интересах охраны прав женщины в период материнства гарантируются отпуск по беременности и родам и право на труд без дискриминации по причине материнства, а также необходимое медицинское обслуживание в связи с беременностью. Государства-участники защищают равенство социально-экономических прав на семейные пособия, финансовый кредит и на участие в мероприятиях, связанных с отдыхом. Статья 14 касается особых проблем, с которыми сталкиваются сельские женщины, и обеспечивает им участие в развитии сельских районов и возможность пользоваться его благами.

Женщины должны иметь одинаковые с мужчинами правоспособность и права перед законом. Таким образом, женщинам обещаны равные права при заключении договоров и управлении имуществом, равное обращение в судах и та же свобода передвижения, которой пользуются мужчины. Статья 16 призвана освободить женщин от дискриминации в вопросах брака и семьи. Женщины и мужчины должны иметь одинаковые права на свободный выбор супруга, одинаковые родительские права и обязанности и одинаковые права и обязанности после расторжения брака. Законодательные органы должны установить минимальный брачный возраст.

3.3. Процедура. Надзорные механизмы

Согласно статье 17 для контроля за осуществлением Конвенции учреждается Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Комитет избирается государствами-участниками и состоит из 23 экспертов по правам женщин, которые обладают «высокими моральными качествами и компетентностью» и выступают в неполитиче-

ском качестве¹¹. Большинство членов Комитета занимает должности вне правительств своих стран, отчего они менее подвержены давлению со стороны государства. Материальные средства и персонал для выполнения своих функций Комитет получает от Генерального секретаря ООН, который избрал в качестве органа по обслуживанию Комитета Отдел ООН по улучшению положения женщин, ранее находившийся в Вене, а ныне работающий в Нью-Йорке. Этот выбор привел к некоторой изоляции Комитета, поскольку все другие органы ООН по правам человека, в том числе такие важные, как Комиссия по правам человека и Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, работают в Женеве и обслуживаются Центром по правам человека.

3.3.1. Процедура отчетности. Главная функция Комитета — управление процедурой отчетности. Каждое государство-участник должно представить первоначальный доклад в течение года после вступления Конвенции в силу для этого государства-участника. После этого доклады должны представляться каждые четыре года, а также по запросу Комитета. В докладах государств-участников должны подробно излагаться законодательные, административные, судебные и иные меры, принятые в борьбе за равное обращение с женщинами и мужчинами, а также «факторы и трудности, влияющие на степень выполнения обязательств»¹², и достигнутый прогресс в ликвидации дискриминации. Комитет ежегодно проводит заседания для рассмотрения докладов государств, «как правило, в течение периода, не превышающего двух недель»¹³. Здесь имеется серьезное препятствие: двух недель едва хватает для рассмотрения десяти докладов¹⁴ и совершенно недостаточно для рассмотрения примерно 30 докладов, которые Комитет должен изучать каждый год.

Ежегодно, рассмотрев доклады государств-участников, Комитет сам представляет доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет. В своем докладе Комитет вносит предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников. Комитет утвердил рекомендации по таким темам, как: неоплачиваемый труд женщин в сельских и городских семейных предприятиях; признание доли неоплачиваемого домашнего труда женщин в валовом нацио-

¹¹ Статья 17(1) Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин.

¹² Статья 18(2).

¹³ Статья 20.

¹⁴ Рассмотрение первоначального доклада в Комитете занимает в среднем 9 часов, а периодического доклада — 3 часа. Coliver, 1992, p. 183.

нальном продукте; женщины-инвалиды; роль женщин в развитии; женщины-работницы на предприятиях; равенство в подготовке учителей¹⁵.

3.3.2. Оговорки. Статья 28 предусматривает, что «оговорка, несовместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается»¹⁶. Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин имеет сомнительную пальму первенства: это документ о правах человека с наибольшим числом оговорок¹⁷. Обилие оговорок и серьезность многих из них существенно затрывают прогресс в ликвидации дискриминации и эффективное осуществление принципов Конвенции. Либеральный режим выдвижения оговорок, установленный Венской конвенцией о праве международных договоров, в частности, предусматривает, что оговорка может не быть единогласно одобрена до ее приема. Норма Венской конвенции о «двенадцатимесячном молчаливом согласии» и тот факт, что при сохранении договорных отношений между государством — автором оговорки и возражающим против нее государством возражение имеет тот же эффект, что и признание, вызвали споры относительно того, адекватны ли положения об оговорках¹⁸. Однако статья 19, с Венской конвенции и статья 28(2) Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин требуют, чтобы оговорки были совместимы с целями и задачами договора. Главный вопрос в том, по какому критерию оценивать совместимость. Конвенция о ликвидации дискриминации женщин прямо разрешает оговорки к положению о разрешении споров; таким образом, совместимость этих оговорок не оспаривается. Однако многие оговорки вызывали неодобрение или официальные возражения других государств-участников. Речь шла, например, об оговорке Бангладеш к статье 2 Конвенции, согласно которой государства-участники обязуются изменять свои конституции, законодательные санкции и изменять или отменять действующие законы, постановления, обычаи и практику, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин (статья 2, f)). В своей оговорке Бангладеш заявляет, что она «не считает для себя обязательными положения статьи 2 [и других], поскольку они противоречат [исламским] законам шариата, основанным на Священном Коране и Сунне»¹⁹. Похожие оговорки были вы-

¹⁵ Welch, 1993, p. 568.

¹⁶ См. также Венскую конвенцию о праве международных договоров, 1969 г. Вступила в силу 27 января 1980 г. 1155 UNTS 331.

¹⁷ См. Cook, 1990.

¹⁸ Clark, 1991.

¹⁹ Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1995, UN Doc. ST/LEG/SER.E/14, p. 169.

двинуты Египтом и Ливией²⁰. К государствам, возражавшим против оговорки Бангладеш, присоединилась Швеция: она заявила, что «применение [этой оговорки] на практике неизбежно привело бы к дискриминации женщин по принципу пола, что противоречит самой сути Конвенции»²¹. Предусматривается объективный стандарт совместимости, но фактически ее оценивают государства-участники: если лишь немногие государства-участники возражают против оговорки, то ее обычно считают совместимой с целями и задачами договора²².

Венская декларация и Программа действий, принятые на основе консенсуса Венской Всемирной конференцией 1993 г. по правам человека, рекомендуют Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин продолжать свой нынешний анализ оговорки и настоятельно призывают к снятию оговорки, «которые противоречат объекту и цели Конвенции или иным образом несовместимы с правом международных договоров»²³. Венская конференция призвала также ко всеобщей ратификации Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин к 2000 году и охарактеризовала эти рекомендации как крайне важные для ускорения реализации Конвенции.

3.4. Дальнейшие события и заключительные замечания

Осенью 1994 г. группа экспертов по правам женщин собралась в Маастрихте (Нидерланды), чтобы разработать проект Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²⁴. В проекте Протокола выражается беспокойство по поводу продолжающихся серьезных нарушений прав женщин и подчеркивается, что все государства несут общую обязанность по созданию «глобальных условий реализации прав человека в отношении женщин»²⁵. Согласно Протоколу, Комитет по правам человека будет

²⁰ См. также, в частности, оговорки Ирака и Малайзии к статье 2, *f. Ibid.*, pp. 169–172.

²¹ Документ ООН A/41/608, с. 35.

²² Общие сведения см. в Clark, 1991: рассматриваются разные подходы к определению совместимости оговорки с целями и задачами документа.

²³ Венская декларация и Программа действий, документ ООН A/CONF.157/23, Часть II, пункт 39.

²⁴ Проект Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, разработанный 29 сентября – 1 октября 1994 года на заседании Группы экспертов по вопросу о принятии Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

²⁵ Проект Протокола, преамбула.

уполномочен получать и рассматривать сообщения, а также проводить расследование при поступлении утверждений, что имеют место серьезные или систематические нарушения прав, изложенных в Конвенции. Комитет может предложить соответствующему государству-участнику принять «временные меры, которые могут быть необходимы для сохранения статус-кво или для предупреждения непоправимого вреда»²⁶. После исчерпывающего расследования жалобы Комитет будет рекомендовать конкретные меры по ликвидации последствий нарушения, если определит, что государству-участнику не удалось выполнить свои обязательства по Конвенции. Государствам-участникам, упомянутым в жалобе, будет предложено участвовать в дискуссии и предоставить информацию в ходе расследования. Процедура рассмотрения жалоб может перерасти в проблему: еще более увеличится рабочая нагрузка на Комитет, который перегружен уже сейчас. Если Комитет возьмет на себя эти дополнительные обязанности, то Генеральная Ассамблея должна будет выделить и дополнительные ресурсы, чтобы удлинить ежегодные заседания Комитета. Отрадно, однако, что в 1995 г. Комитет одобрил проект Протокола и передал его в Комиссию по положению женщин для дальнейшего обсуждения на переговорах и для принятия; можно надеяться, что со временем он будет рассмотрен и принят Генеральной Ассамблеей ООН.

4. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

4.1. Введение

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания была принята Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1984 г.²⁷ Со времени ее вступления в силу (26 июня 1987 г.) число государств, ставших ее участниками, существенно возросло и достигло 98. Однако лишь 38 и 36 государств сделали заявления, предусмотренные соответственно статьями 21 и 22 Конвенции²⁸. В последующих подразделах будет дан краткий обзор предыстории Конвенции, а также ее важнейших положений по существу и положений об осуществлении. Этот обзор завершится некото-

²⁶ Проект Протокола, статья 5.

²⁷ Резолюция 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984 г. Текст Конвенции воспроизводится в 21 ILM 1027.

²⁸ Информация получена в Центре ООН по правам человека в Женеве.

рыми замечаниями о последних событиях, происшедших в рамках Конвенции против пыток.

4.2. Процесс разработки Конвенции

Запрет на пытки и жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания был включен в несколько универсальных и региональных договоров о правах человека²⁹; кроме того, он общепризнан как норма *ius cogens* согласно статье 53 Венской конвенции о праве международных договоров. Однако существовало общее мнение, что необходим специальный документ, который запретил бы пытки и бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, поскольку общие документы о правах человека оказались неспособными полностью искоренить нарушения прав человека.

В начале 70-х гг. доклад организации «Международная амнистия» и кампания за запрещение пыток побудили некоторые государства вынести вопрос о пытках на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Этот вопрос остался в повестке дня ООН, и в ноябре 1974 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию³⁰, призванную усилить защиту людей от пыток во всем мире. Эта же резолюция послужила руководством к действиям для участников пятого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшегося в 1975 г.; Ассамблея предложила участникам Конгресса разработать свод Минимальных стандартных правил, а также кодекс поведения для должностных лиц по поддержанию правопорядка. Конгресс пошел гораздо дальше: он принял Декларацию о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Впоследствии эта декларация была передана в Генеральную Ассамблею как проект резолюции. 9 декабря 1975 г. этот документ был принят без голосования³¹. Декларация ООН о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания считается тем самым стимулом, который способствовал принятию Конвенции в 1984 г. Эта

²⁹ Статья 5 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), статья 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), статья 5(2) Американской конвенции о правах человека (1969 г.), статья 5 Африканской хартии прав человека и народов (1980 г.) и статья 7 Всеобщей исламской декларации прав человека (1981 г.).

³⁰ Резолюция 3218 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН, 6 ноября 1974 г.

³¹ Резолюция 3452 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН.

резолюция дала толчок дальнейшим действиям на региональном уровне³² — как в рамках ООН, так и вне их³³.

В рамках ООН реальная выработка проекта началась в 1977 г.; по инициативе Швеции Генеральная Ассамблея просила Комиссию по правам человека подготовить проект Конвенции по данному вопросу. Специальная рабочая группа, созданная Комиссией, работала над проектом Конвенции в течение ряда лет. В марте 1984 г. Рабочая группа представила проект в Комиссию по правам человека, а та передала его в Генеральную Ассамблею. Генеральная Ассамблея приняла окончательный текст Конвенции 10 декабря 1984 г.³⁴ и открыла его для подписания, ратификации и присоединения.

4.3. Положения по вопросам существа

Статьи 1–16 образуют раздел Конвенции, посвященный вопросам существа. Некоторые из этих статей касаются только пыток; другие касаются и других актов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Статьи, касающиеся только пыток, обеспечивают лучшую защиту, поскольку налагают на государства-участники конкретные обязательства.

Положения по вопросам существа открываются определением пыток, данным в статье 1. Это широкое определение: оно охватывает все формы сильной боли или страдания, как физического, так и умственного. С другой стороны, сфера этого определения существенно ограничена по трем направлениям: во-первых, сильная боль или страдание должны причиняться умышленно, с конкретной целью или целями, например для получения информации; во-вторых, боль или страдание должны причиняться властями или при их подстрекательстве либо с их ведома или молчаливого согласия (это лишает Конвенцию «горизонтального эффекта»); и, в-третьих, в это определение не включены боль или страдание, возникающие в результате законных санкций.

Статьи 4–9 касаются наказания за акты пыток и вопроса о юрисдикции. Статья 4 содержит общее обязательство наказывать любой акт пыток, любую попытку их применения и любое соучастие или участие в пытке.

³² Мы имеем в виду деятельность в рамках Организации американских государств и Совета Европы, которая привела к принятию двух конвенций по данной проблеме: Межамериканской конвенции о предупреждении пыток и наказании за них (9 декабря 1985 г.; OAS Treaty Series No. 67) и Европейской конвенции о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (26 ноября 1987 г.; ETS, No. 126).

³³ Ср. резолюцию 3453 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН.

³⁴ См. выше, сноска 27.

На правонарушения, упомянутые в статье 4, распространяется система универсальной юрисдикции, подробно описанная в статьях 5–7. Система универсальной юрисдикции призвана помешать мучителям или их сообщникам уйти от судебного преследования в рамках юрисдикции данного государства путем бегства в другое государство. В соответствии с этой системой государство-участник обязано либо судить лицо, обвиняемое в пытках, либо выдать его (*aut dedere aut iudicare*), чтобы не допустить превращения своей территории в убежище для истязаний.

И наконец, статья 8 содержит положения об экстрадиции, а в статье 9 говорится о помощи другим государствам-участникам в связи с уголовно-процессуальными действиями.

Статьи 2, 3, 14 и 15 налагают на государства обязательства только в отношении пыток. Статья 2 обязывает их принимать эффективные меры для *предупреждения* актов пыток на любой территории в пределах своей юрисдикции. Никакие исключительные обстоятельства, включая приказ вышестоящего начальника или государственной власти, не могут служить оправданием пыток. Статья 3 запрещает высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать применение пыток. Статья 14 предписывает государствам-участникам предусмотреть в своей правовой системе справедливую и адекватную компенсацию жертвам пыток. И наконец, статья 15 обязывает государства обеспечить, чтобы никакое заявление не использовалось как доказательство при любом судебном разбирательстве, если установлено, что это заявление сделано под пыткой.

В ряде статей Конвенции на государства налагаются обязательства, касающиеся как пыток, так и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство форм обращения и наказания³⁵. В этом отношении важна статья 16. Она не дает определения «актам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания». Однако следует отметить, что «акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания», подпадающие под действие Конвенции, могут совершаться не только с определенными целями, например для получения информации; законные санкции, равносильные жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, также не выводятся из-под действия Конвенции. Статья 16 распространяет обязательства, содержащиеся в статьях 10, 11, 12 и 13, на другие формы жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

³⁵ Статьи 10–13 и 16.

4.4. Механизм осуществления

Осуществление договоров о правах человека в рамках внутреннего правового порядка есть, прежде всего, обязанность государств-участников. Они должны принять все необходимые законодательные и другие меры, с тем чтобы исполнить свои обязательства по международным конвенциям. При этом важную дополнительную роль играют надзорные механизмы, учрежденные международными документами.

Конвенция против пыток предусматривает создание надзорного органа, именуемого Комитетом против пыток. В статьях 17 и 18 определены состав Комитета, порядок избрания его членов и процесс принятия решений. Комитет отчитывается о своей деятельности, представляя ежегодный доклад государствам-участникам и Генеральной Ассамблее (статья 24).

Конвенция устанавливает четыре надзорных процедуры. Статья 19 вводит обязательство по *представлению докладов*, которое несут все государства-участники. Они должны представлять доклады Комитету (первоначальный доклад – в течение года после вступления Конвенции в силу, а затем – периодические доклады раз в четыре года) о принятых ими мерах по осуществлению своих обязательств по Конвенции; эти доклады направляются всем государствам-участникам. Они рассматриваются Комитетом, который может делать замечания по конкретному докладу в адрес соответствующего государства-участника. Комитет также может принять решение о включении этих замечаний в свой ежегодный доклад наряду с замечаниями государства-участника.

Другие надзорные процедуры, предусмотренные статьями 20–22, носят факультативный характер. Статья 20 позволяет использовать процедуру *расследования*; его возбуждает Комитет, если получает от неправительственных организаций или отдельных лиц достоверную информацию, которая, по его мнению, содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории того или иного государства-участника. Такое расследование может включать в себя посещение территории заинтересованного государства-участника с его согласия. Результаты расследования вместе с замечаниями или предложениями Комитет направляет соответствующему государству-участнику. Вся эта работа носит конфиденциальный характер, но после консультаций с соответствующим государством-участником Комитет может принять решение о включении краткого отчета о результатах в свой ежегодный доклад. Государство-участник может легко отказаться от этой следственной процедуры согласно статье 28, заявив при ратификации, что оно не признает компетенцию Комитета, предусмотренную статьей 20 (положение о «факультативном отказе»).

Статья 21 вводит факультативную процедуру рассмотрения *жалоб государств*, позволяющую Комитету принимать и рассматривать жалобы от государства-участника, утверждающего, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по Конвенции. По итогам этой процедуры Комитет может представить доклад, касающийся предполагаемых нарушений; такой доклад и содержащиеся в нем выводы не носят обязательного характера.

Статья 22 определяет факультативную процедуру рассмотрения *индивидуальных жалоб*. В рамках этой процедуры Комитет может рассматривать сообщения, поступающие от лиц или от имени лиц, которые утверждают, что являются жертвами нарушения Конвенции государством-участником, заявившим о признании компетенции Комитета. Рассмотрев сообщения, Комитет представляет свои мнения соответствующему государству-участнику и данному лицу. Эти «мнения» не являются обязательными к исполнению для государства-участника.

Пока Комитет рассмотрел лишь небольшое число индивидуальных сообщений; свои мнения он публиковал согласно статье 22(7) Конвенции. Одно важное дело – «Балабу Мутомбо против Швейцарии» (27 апреля 1994 г.) – касалось жалобы гражданина Заира, утверждавшего, что высылка его швейцарским правительством в Заир нарушила бы запрет на высылку в случаях, когда есть вероятность того, что выдворяемое лицо может подвергнуться пыткам в принимающем государстве (статья 3). Комитет счел его жалобу при данных обстоятельствах вполне обоснованной и просил швейцарские власти не высылать подателя жалобы. Швейцария выполнила эту просьбу³⁶. Другое дело – «Тахир Хусейн Хан против Канады»³⁷ (15 ноября 1994 г.) – также касалось предполагаемого нарушения статьи 3 Конвенции. Комитет вновь подтвердил свои выводы по делу «Балабу Мутомбо против Швейцарии» и постановил, что жалоба вполне обоснованна. Оба дела иллюстрируют важную роль, которую *может* играть Комитет в политике государств-участников, касающейся предоставления убежища.

4.5. Заключительные замечания

Конвенция против пыток действует уже более десятилетия. Видимо, уместно задать вопрос: помогла ли Конвенция искоренению пыток в мировом масштабе?

³⁶ Сообщение № 13/1993, *Mr. Balabou Mutombo v. Switzerland*. Доклад Комитета против пыток, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, Дополнение № 44 (документ ООН A/49/44), с. 45–53.

³⁷ Сообщение № 15/1994, документ ООН CAT/C/13/D/15/1994.

Пока Конвенцию ратифицировало около 90 государств; этого явно недостаточно. Восемь государств заявили, что они не признают компетенцию Комитета возбуждать процедуру расследования (решили отказаться от этой процедуры). Лишь половина государств-участников признала компетенцию Комитета рассматривать жалобы государств и индивидуальные жалобы. Эти цифры показывают, что надзор за соблюдением Конвенции еще далек от совершенства. Единственный надзорный механизм, применимый ко всем государствам-участникам, – процедура отчетности – имеет серьезные недостатки, поскольку доклады редко содержат точный и объективный рассказ об осуществлении Конвенции и представляются лишь один раз в четыре года.

И наконец, следует упомянуть о Специальном докладчике по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания. Этот пост был учрежден Комиссией ООН по правам человека в 1985 г. Первый Специальный докладчик был назначен также в 1985 г., до вступления в силу Конвенции против пыток, поскольку Комиссия по правам человека опасалась, что Конвенция вступит в силу не так скоро, и желала продолжить активную кампанию против пыток. Поэтому очень важно, чтобы процедуры, предусмотренные Конвенцией, и работа Специального докладчика по вопросу о пытках продолжали дополнять друг друга и в предстоящие годы.

Библиография

- Boulesbaa, A., “The Nature of the Obligations Incurred by States under Article 2 of the UN Convention against Torture”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 12 (1990), pp. 53–93.
- Bunch, Charlotte, “Women’s Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 12 (1990), pp. 486–498.
- Burgers, J. H. and H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
- Cassese, A., “A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture”, *American Journal of International Law*, Vol. 83 (1989), pp. 128–153.
- Clark, Belinda, “The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination against Women”, *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 2 (1991), pp. 281–321.
- Coccia, M., “Forum: The German Democratic Republic’s Declaration on the UN Convention against Torture; A Controversial Declaration on the UN Convention against Torture”, *European Journal of International Law*, Vol. 1 (1990), pp. 314–327.

Coliver, Sandra, "International Reporting Procedures", pp. 173–191, in H. Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

Cook, Rebecca, "Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 30 (1990), pp. 643–716.

Meron, Theodor, "The Meaning and the Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", *American Journal of International Law*, Vol. 79 (1985), pp. 283–319.

Meron, Theodor, "Editorial Comments: Enhancing the Effectiveness of the Prohibition of Discrimination against Women", *American Journal of International Law*, Vol. 84 (1990), pp. 213–217.

Partsch, K., "The Committee on the Elimination of Racial Discrimination", pp. 339–368, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

del Prado, Gomez, "United Nations Conventions on Human Rights: The Practice of the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in Dealing with Reporting Obligations of States Parties", *Human Rights Quarterly*, Vol. 7 (1987), pp. 492–517.

Sullivan, Donna, "Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights", *American Journal of International Law*, Vol. 88 (1994), pp. 152–167.

Welch, Claude, "Human Rights and African Women: A Comparison of Protection under Two Major Treaties", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15 (1993), pp. 549–574.

Сеес Флинтерман

9. Установление и осуществление внеконвенционных стандартов в области прав человека

1. Введение

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций – это «законодательный» орган мирового сообщества в сфере прав человека¹. Исходя из целей Организации Объединенных Наций, среди которых – поощрение и развитие уважения прав человека и основных свобод², Генеральная Ассамблея приняла внушительный свод договоров и деклараций о правах человека³. Наиболее известен, конечно, Международный билль о правах, в состав которого входят Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и Пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); они рассматриваются в других главах данной книги. Это относится и к некоторым другим международным договорам о правах человека, таким как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.) и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.). Во втором разделе этой главы дан краткий обзор неконвенционных и потому необязательных документов о правах человека, принятых Генеральной Ассамблеей в разные годы.

В третьем разделе этой главы внимание заостряется на различных процедурах осуществления, разработанных в рамках Организации Объединенных Наций с 1945 г. Поскольку эти процедуры осуществления изначально основаны на Уставе ООН, их часто именуют процедурами, основанными на Уставе, в отличие от процедур осуществления, основанных на конкретных договорах о правах человека, или «договорных» процедур.

2. Внеконвенционное нормотворчество

В 1946 г. ЭКОСОС учредил (на основании статьи 68 Устава Организации Объединенных Наций) Комиссию по правам человека (именуемую

¹ Статья 12 Устава ООН.

² Статья 1 Устава ООН.

³ См. *Права человека: сборник международных договоров*, в 2-х тт. (1989).

далее «Комиссия»), которая в настоящее время состоит из 53 государств-членов, избираемых на трехлетний срок на основе справедливого распределения по географическому признаку. Комиссия наделена широкими полномочиями в области прав человека; в частности, ей поручено представлять предложения относительно международных деклараций или конвенций о гражданских свободах, положении женщин, свободе информации и по другим вопросам. В 1947 г. Комиссия учредила Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (именуемую далее «Подкомиссия»). В настоящее время Подкомиссия состоит из 26 независимых членов, т.е. лиц, которые действуют в своем личном качестве и потому не обязаны выполнять указания правительств. Члены Подкомиссии избираются с учетом равноправного представительства по географическому признаку Комиссией на четырехлетний срок. Несмотря на название, деятельность Подкомиссии охватывает примерно тот же круг проблем прав человека, что и мандат Комиссии. Подкомиссию часто называют «мозговым центром» Комиссии.

Комиссия и Подкомиссия играют важную роль в нормотворческой деятельности ООН в сфере прав человека. В Комиссии были разработаны два вышеупомянутых Пакта 1966 г., а также другие важные договоры о правах человека. При разработке нового документа, вводящего нормы, Подкомиссия иногда проявляет инициативу и представляет свое конкретное предложение Комиссии. В других случаях ведущую роль играет Комиссия. Предложения о принятии нормотворческих документов Комиссия представляет через ЭКОСОС Генеральной Ассамблеи, где они принимаются окончательно. Таким образом, законодательный процесс нередко занимает значительное время. Генеральная Ассамблея может и сама брать на себя инициативу по принятию нормативных документов в сфере прав человека.

Эта нормотворческая деятельность может завершиться принятием обязательных документов (договоров или конвенций) либо необязательных (резолуций, деклараций, сводов принципов, кодексов поведения). Эта глава — в основном о документах второй категории. Очень часто принятие Генеральной Ассамблеей необязательного документа становится первым шагом к принятию обязательного. Так было, например, с Декларацией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1963 г.)⁴, за которой через два года последовала Конвенция под тем же названием⁵. Другой пример — Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов об-

⁴ Провозглашена резолюцией 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1963 г.

⁵ Принята и открыта для подписания и ратификации согласно резолюции 2106 А (XX) от 21 декабря 1965 г. 660 UNTS 195.

ращения и наказания⁶, вслед за которой девять лет спустя была принята Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁷. Однако за декларацией не всегда следует конвенция; пример — Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений⁸. Конвенции также не обязательно должны предшествовать необязательная декларация: этого не было в случае с Международной конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него⁹.

Необязательные для исполнения документы принимаются в рамках резолюций Генеральной Ассамблеи под разными названиями. Нередко Генеральная Ассамблея провозглашает декларацию в сфере прав человека своей резолюцией, как показывают приведенные выше примеры; можно упомянуть также Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин¹⁰ и Декларацию прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам¹¹. В других случаях Генеральная Ассамблея использует такие названия, как «минимальные стандартные правила», «основные принципы», «свод принципов», «кодекс поведения» или «руководящие принципы»¹². Независимо от названий, все эти документы имеют один статус: они не обязательны для государств — членов Организации Объединенных Наций. Тем не менее они обладают громадным авторитетом, поскольку выражают мнение Генеральной Ассамблеи, состоящей из всех государств — членов ООН, их можно считать толкующими и развивающими общие положения Устава ООН о правах человека. Ясно, что авторитет таких необязательных документов зависит от числа государств, проголосовавших за резолюцию о принятии или провозглашении необязательного документа. Когда такой документ принимается незначительным большинством либо большинством государств из определенных регионов, то его авторитет меньше, чем в слу-

⁶ Принята Генеральной Ассамблеей согласно резолюции 3452 (XXX) от 9 декабря 1975 г.

⁷ Принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения согласно резолюции 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984 г. 23 ILM 1027.

⁸ Провозглашена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи от 25 ноября 1981 г.

⁹ Принята и открыта для подписания и ратификации согласно резолюции 3068 (XXVIII) от 30 ноября 1973 г. 1015 UNTS 243.

¹⁰ Провозглашена резолюцией 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 7 ноября 1967 г.; вслед за этой декларацией была принята Конвенция 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

¹¹ Принята согласно резолюции 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 г.; пока конвенции ООН по данному вопросу нет.

¹² Примеры можно найти в издании *Права человека: сборник международных договоров*, в 2-х тт. (1989).

чае, если он принимается консенсусом. Среди примеров – Декларация о праве народов на мир¹³ и Декларация о праве на развитие¹⁴, против которых выступило большинство западных государств.

Свод необязательных, внеконвенционных документов ныне охватывает такие области, как предупреждение дискриминации, права ребенка, отправление правосудия, социальное благосостояние, прогресс и развитие, право на пользование достижениями культуры. Более того, по собственной инициативе Генеральная Ассамблея приняла различные резолюции о праве на самоопределение¹⁵. С точки зрения нормотворчества показательны также воззвания двух Всемирных конференций по правам человека: Воззвание Тегеранской конференции 1968 г.¹⁶ и Венская декларация и Программа действий 1993 г.¹⁷ Последние документы, хотя и не носят обязательного характера, были и остаются исключительно важными для дальнейшего развития международных норм о правах человека.

3. Процедуры, основанные на Уставе

3.1. Введение

После создания Организации Объединенных Наций в 1945 г. многие люди из всех стран мира стали присылать Генеральному секретарю ООН сообщения, в которых жаловались на нарушения прав человека. Однако старая доктрина государственного суверенитета оказалась препятствием для рассмотрения таких сообщений. Организация Объединенных Наций заявила, что она «не уполномочена» принимать какие-либо меры в связи с такими сообщениями. ЭКОСОС уполномочил Генерального секретаря только готовить ежегодный список полученных жалоб и передавать эти списки в Комиссию и Подкомиссию на их ежегодных заседаниях¹⁸. Ситуация беспомощности ООН изменилась в 1967 г., когда ЭКОСОС принял резолюцию 1235, за которой в

¹³ Принята согласно резолюции 39/11 Генеральной Ассамблеи от 12 ноября 1984 г.

¹⁴ Принята согласно резолюции 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 г.

¹⁵ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (резолюция 1514 (XV) от 14 декабря 1960 г.) и резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1962 г. – «Постоянный суверенитет над природными ресурсами».

¹⁶ *Права человека: сборник международных договоров*, в 2-х тт. (1989), том I (часть первая), с. 49–52.

¹⁷ Документ ООН A/CONF.157/23.

¹⁸ Резолюция 728F ЭКОСОС (1959 г.)

1970 г. последовала резолюция 1503 ЭКОСОС. Процедуры, введенные этими резолюциями, обычно именуют открытой процедурой 1235 и конфиденциальной процедурой 1503. Они будут рассмотрены ниже.

3.2. Открытая процедура 1235

Резолюция 1235 ЭКОСОС уполномочивает Комиссию и Подкомиссию на своих ежегодных сессиях обсуждать «вопрос о нарушении прав человека и основных свобод, включая политику расовой дискриминации и сегрегации и апартеида, во всех странах, особенно в колониальных и других зависимых странах и территориях». В этой связи и Комиссия, и Подкомиссия могут «рассматривать информацию, касающуюся грубых нарушений прав человека», на своих открытых заседаниях. Резолюция 1235 была принята ЭКОСОС сразу после окончания колониальной эпохи, в период, когда существовал апартеид. Однако вскоре сфера ее действия расширилась, когда Комиссия постановила создать специальную рабочую группу и поручила ей рассмотреть положение в области прав человека в Чили после свержения режима Альенде в 1993 г.

Информация о нарушениях прав человека может поступать от государств – участников Комиссии (как членов, так и нечленов), от членов Подкомиссии и от неправительственных организаций (НПО), имеющих консультативный статус при Организации Объединенных Наций. Ввиду важности данной проблематики все больше представителей НПО присутствует на ежегодных сессиях Комиссии и Подкомиссии и активно участвует в прениях этих органов. Подкомиссия уполномочена принимать резолюции о положении, связанном с нарушениями прав человека в конкретных странах, но не может предпринимать дальнейших действий. Только Комиссии поручено принимать меры, которые она сочтет необходимыми, в связи с нарушениями прав человека в любом районе мира.

С годами Комиссия, в свете своих полномочий, предусмотренных резолюцией 1235 ЭКОСОС, разработала механизмы двух типов. Впервые, она назначала докладчиков и рабочие группы по конкретным странам: после вышеупомянутой группы по Чили были назначены докладчики по большому числу стран в разных регионах мира (например, по Ираку, Ирану и Судану). Такие докладчики по странам должны ежегодно представлять Комиссии доклад о развитии положения с правами человека в стране, за которой им поручено наблюдать. Надзор со стороны международного сообщества за положением с правами человека в конкретной стране, разумеется, оказывает давление на правительство этого государства, побуждая его улучшать положение в данной области.

В то же время этот механизм явно не лишен недостатков. Назначение специального докладчика по конкретной стране является итогом

политического процесса, избирательного по своей природе. Мандат докладчика по конкретной стране ограничен страной, для наблюдения за которой он назначен; сходные нарушения прав человека в другой стране могут пройти незамеченными.

По этой причине в начале 80-х гг. Комиссия разработала другой механизм: она стала назначать тематического докладчика или рабочую группу. Первая такая тематическая рабочая группа занималась проблемой исчезнувших лиц; затем назначались тематические докладчики и рабочие группы по ряду других важных проблем, связанных с такими нарушениями прав человека, как пытки, внесудебные казни, произвольные задержания, отсутствие свободы выражения убеждений, ксенофобия и расизм, насилие в отношении женщин.

Тематическим докладчикам или рабочим группам поручается собирать данные по всему миру. Они могут изучать информацию из всех надежных источников о нарушениях прав человека (в пределах своего мандата), где бы они ни совершались. С согласия заинтересованного правительства они могут также посещать конкретные страны. Они представляют Комиссии ежегодные доклады. Эти доклады содержат обзор информации, полученной специальными тематическими докладчиками, ответы правительств (либо указывается на их отсутствие), отчеты о действиях, предпринятых специальным докладчиком, а также общие замечания или рекомендации, которые сочтет нужным представить специальный докладчик.

Ясно, что назначение докладчиков по странам и темам – важное средство, позволяющее Комиссии и (в меньшей степени) Подкомиссии контролировать осуществление прав человека во всем мире. Полномочие Комиссии применять эти средства изначально вытекает из положений Устава Организации Объединенных Наций.

3.3. Конфиденциальная процедура 1503

Как указывалось выше, резолюция 1503 ЭКОСОС уполномочивает Комиссию и Подкомиссию рассматривать общедоступную информацию о нарушениях прав человека. Сообщения с жалобами, продолжавшие поступать к Генеральному секретарю, оставались конфиденциальными согласно резолюции 728F ЭКОСОС (1959 г.); их нельзя было рассматривать в рамках открытой процедуры 1235.

Однако в 1970 г. ЭКОСОС принял резолюцию 1503, которая ввела конфиденциальную процедуру рассмотрения жалоб. Резолюция призвана обеспечить рассмотрение сообщений, свидетельствующих «о систематических, грубых и достоверно подтвержденных нарушениях прав человека и основных свобод». Отдельные лица, группы и организации (типа «Международной амнистии») могут направлять жалобы на

имя Генерального секретаря для конфиденциального рассмотрения Комиссией и Подкомиссией. Критерии приемлемости определяются, в частности, тем, что жалоба не должна быть анонимной и не должна содержать оскорбительных заявлений¹⁹.

Процедура, введенная резолюцией 1503, предусматривает долгий процесс. Он состоит из пяти этапов: вначале действует рабочая группа из пяти членов Подкомиссии, затем сама Подкомиссия, рабочая группа из пяти членов Комиссии, сама Комиссия и, наконец, ЭКОСОС. Этот поэтапный процесс имеет целью отсеять сообщения, не свидетельствующие о систематических и грубых нарушениях прав человека. Прошедшие отбор сообщения окончательно рассматриваются Комиссией на ее ежегодных закрытых сессиях.

Комиссия решает вопросы простым большинством. Она может решить продолжить рассмотрение вопроса, провести дополнительное изучение, назначить специального докладчика, которому будет поручено представить Комиссии конфиденциальный доклад, либо перевести данное дело из конфиденциальной процедуры 1503 в открытую процедуру 1235. Комиссия может также давать свои рекомендации ЭКОСОС; последний рассматривает такие рекомендации на своих открытых заседаниях. Хотя ЭКОСОС не может принимать обязательных решений, публичное осуждение ЭКОСОС со стороны положения с правами человека в конкретной стране оказывает давление на ее правительство, заставляя его воспринимать всерьез свои обязательства по Уставу в сфере прав человека. Стоит также отметить, что в последние годы, несмотря на конфиденциальность данной процедуры, Комиссия ввела в практику открытое перечисление названий стран, которыми она занималась во время своей ежегодной сессии в рамках процедуры 1503; тем самым Комиссия вновь оказывает политическое давление на такие страны, побуждая их улучшить положение в области прав человека. И наконец, следует отметить, что хотя процедура 1503, разумеется, не утратила своего значения, она постепенно отошла на задний план в связи с динамичным применением процедуры 1235, особенно благодаря деятельности докладчиков по странам и тематическим докладчиков.

4. Заключительные замечания

Можно заключить, что со времени своего создания Организация Объединенных Наций участвует в важной нормотворческой деятельности, в результате которой были приняты ряд обязательных документов о правах человека и еще больше необязательных законодательных доку-

¹⁹ Резолюция 1 (XXIV) Подкомиссии от 13 августа 1971 г.

ментов в области прав человека. Вторая категория, подробно рассмотренная в разделе 2 этой главы, представляет собой широкий круг деклараций, руководящих принципов, резолюций, кодексов поведения и т.п. по различным весьма актуальным вопросам в сфере прав человека. Они весьма авторитетны, поскольку приняты Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, в большинстве случаев — после подготовительной работы (Комиссии и Подкомиссии). В частности, необязательные документы, принятые Генеральной Ассамблеей на основе консенсуса, можно считать важными элементами в формировании международного обычного права. Всякий раз, когда Генеральная Ассамблея принимает необязательный документ, она придает его теме международное звучание, тем самым ограничивая внутреннюю юрисдикцию государств.

С конца 60-х годов Организация Объединенных Наций делает все больший упор на создание и дальнейшее улучшение надзорных механизмов в области прав человека. Резолюции 1235 и 1503 ЭКОСОС вручили ООН, особенно Комиссии и (в меньшей степени) Подкомиссии, широкий мандат по надзору за осуществлением прав человека в государствах — членах ООН. Комиссия применяет свой мандат творчески, назначая докладчиков по странам и по широкому кругу тем. В этой связи вполне можно говорить о том, что ныне государства уже не могут заявлять, что защита прав человека — сфера исключительно внутренней юрисдикции, в которую не могут вмешиваться другие государства. Напротив, теперь государства можно считать ответственными за то, как они соблюдают в пределах своей национальной юрисдикции права человека и основные свободы. Вполне вероятно, что пока это самое важное достижение Организации Объединенных Наций.

Библиография

Baehr, P. R. and L. Gordenker, *The United Nations in the 1990s*. London: The Macmillan Press Ltd., 1994.

Bossuyt, M. J., “The Development of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 6, No. 2–4 (1985), pp. 179–210.

Human Rights: A Compilation of International Instruments. 2 Vols. New York: United Nations, 1994.

Kamminga, M., *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

Newman, F. and D. Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990.

United Nations Action in the Field of Human Rights. New York: United Nations, 1994.

Часть III

Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций

Введение к части III

Специализированные учреждения — это организации, учрежденные по межправительственным соглашениям и тесно связанные с Организацией Объединенных Наций. Специализированные учреждения — функциональные организации: они действуют в экономической, социальной областях, в сферах культуры, образования, здравоохранения и т.п. Их деятельность часто направлена на содействие развитию. Согласно статьям 57 и 63 Устава ООН, эти учреждения связаны с ООН через Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). ЭКОСОС координирует политику и деятельность различных учреждений. Фактически специализированные учреждения созданы для содействия в достижении целей, обозначенных в статье 55 Устава ООН. Одной из этих целей является всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех — без различия расы, пола, языка и религии. Что касается прав человека, то мандат ряда специализированных учреждений, их нормотворческая и оперативная деятельность связаны с конкретными правами человека. Это Международная организация труда (МОТ), отстаивающая право на труд; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), защищающая права на образование и свободу выражения убеждений, а также культурные права; Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), занятая обеспечением права на достаточное питание, и, наконец, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), призванная защитить право людей на достаточный уровень здоровья. Особое место занимают Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, чья политика и деятельность могут повлиять на степень реализации экономических, социальных и культурных прав, особенно в развивающихся странах¹. В рамках таких специализированных учреждений, как МОТ и ЮНЕСКО, приняты правовые документы, касающиеся осуществления конкретных прав человека (см. ниже). В Международном пакте о гражданских и политических правах прямо указано на роль специализированных учреждений в защите прав человека. Согласно статье 18, специализированные учреждения могут докладывать ЭКОСОС о прогрессе на пути к достиже-

¹ См. Tomaševski, 1995.

нию соблюдения положений Пакта. Однако большинство учреждений, за исключением МОТ, вносит лишь ограниченный вклад в международный контроль за соблюдением Пакта, осуществляемый в сотрудничестве с Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам².

Библиография

Alston, Philip, “Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 9 (1987), pp. 332–381.

Craven, M. C. R., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Tomaševski, Katarina, “International Development Finance Agencies”, pp. 401–413, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

² См. Tomaševski, 1995.

10. Нормотворческая и надзорная система Международной организации труда

Предыдущий вариант этой статьи был опубликован в Krzysztof Drzewicki, Catarina Crause and Allan Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Ebo Akademi University, 1994, pp. 115–149.

1. Введение

1.1. МОТ как учреждение, устанавливающее нормы

Для основателей Международной организации труда (МОТ) главной целью было создать учреждение, которое регулировало бы условия труда на международном уровне. В первоначальном Уставе, разработанном Комиссией по международному трудовому законодательству на Мирной конференции 1919 года и включенном в Версальский договор, был назван ряд существовавших тогда условий труда, которые были настолько несправедливы, приносили столько страданий и лишений, что были способны создать угрозу для мира и безопасности во всем мире. Авторы Устава указывали, что, если в какой-либо стране не созданы гуманные условия труда, это служит препятствием для других стран, желающих улучшить условия труда у себя. Именно для решения этих проблем была создана постоянная организация — МОТ. Согласно Уставу была создана организационная структура: Международная конференция труда, заседания которой должны были проходить не реже одного раза в год; Международное бюро труда как секретариат и Административный совет, который должен был направлять работу секретариата и действовать в качестве исполнительного органа; далее Устав определил порядок принятия конвенций и рекомендаций, назвал обязательства, которые государствам предстояло брать на себя при ратификации конвенций, и различные процедуры по надзору за соблюдением этих обязательств. В Уставе был изложен ряд принципов, которые все государства — члены МОТ должны были стремиться исполнять; однако он не предусматривал прямых обязательств в этой связи, а предполагал лишь создание механизмов, посредством кото-

рых можно было бы постепенно и систематически разрабатывать точные стандарты, обязательства и меры по их реализации¹.

Особое внимание, которое МОТ уделяет нормотворчеству, объясняется самим характером ее деятельности. Социальные условия неизбежно создают конфликт между интересами различных общественных групп, которые приходится согласовывать в рамках политики и законодательства. В современном индустриальном обществе этот процесс затрагивает прежде всего отношения между капиталом и трудом (наемателями и трудящимися), а также между представителями экономики в целом и государством как выразителем общественных интересов, который призван содействовать экономическому и социальному благополучию. В современном мире происходит экономическая интеграция с использованием одинаковых технологий, поэтому международные стандарты, которые определяют согласованные минимальные правила, по-прежнему должны быть важнейшим средством для обуздания рыночных сил, чтобы люди не превращались в простой товар, в обезличенные средства производства². Тем не менее в последние годы много спорят о роли и эффективности трудовых стандартов в рамках глобальной экономики. Не только профсоюзы, но и некоторые правительства настаивают на включении «социальной оговорки» (т.е. положения о минимальных трудовых стандартах) в международные торговые соглашения с целью не допустить снижения стандартов в сфере труда ради конкурентных преимуществ. Другие государства и заинтересованные круги, напротив, добиваются большей гибкости в сфере трудовых стандартов, их ослабления, усматривая в стандартах препятствия для конкуренции³. Исход этих споров будет иметь далеко идущие последствия в предстоящей деятельности МОТ и ее результатах.

¹ Уставные основы нормотворчества МОТ можно противопоставить ситуации в Организации Объединенных Наций. Устав ООН не содержит положений о порядке разработки конвенций или о процедурах по обеспечению соблюдения таких документов. В этом отношении значительная часть законодательной работы ООН неизбежно носит характер импровизации. Наиболее существенный результат такого различия виден в процедурах надзора. В то время как для всех конвенций МОТ предусмотрены единые процедуры надзора, основанные на Уставе организации, контроль за соблюдением конвенций ООН осуществляется рядом отдельных органов на основе процедур, предусмотренных в каждом документе данного органа.

² См. Хартию Сообщества об основных социальных правах трудящихся, принятую главами государств и правительств стран — членов Европейского Сообщества в декабре 1989 г., и энциклику папы римского Иоанна Павла II «Centesimus Annus» от 1 мая 1991 г., глава IV. Общий обзор целей международных трудовых стандартов см. в Valticos and von Potobsky, 1994, pp. 20–31.

³ См. Sengenberger and Campbell, 1994; Charnovitz, 1987, p. 565; и Maupain, 1996. Анализ социальных аспектов международной торговли был представлен Административному совету МОТ в 1994 году в документе GB.261/WP/SLD/D.1.

1.2. Существующий свод стандартов МОТ

С октября 1919 г., когда в Вашингтоне прошло первое заседание Международной конференции труда, по июнь 1995 г. МОТ приняла 176 конвенций и 183 рекомендации⁴. Они касаются таких вопросов, как права профсоюзов и трудовые отношения, равенство возможностей и отношения к человеку в сфере труда и занятости, упразднение принудительного труда, занятость и профессиональная подготовка, детский труд, условия труда, охрана и безопасность труда, социальное обеспечение, трудящиеся-мигранты, коренные народы, условия в конкретных секторах (таких, как труд в море или на плантациях) и управление трудом. Некоторые конвенции ратифицированы многими странами. Так, Конвенцию № 111 «Дискриминация в области труда и занятий» (1958 г.) ратифицировали 133 государства, а Конвенцию № 100 «Равное вознаграждение» (1951 г.) — 145 государств. Конвенция № 29 «Принудительный труд» (1930 г.) и конвенция № 105 «Упразднение принудительного труда» (1957 г.) действуют соответственно для 166 и 140 государств. Конвенция № 87 «Свобода ассоциации и защита права на организацию» (1948 г.) ратифицирована 139 государствами, а Конвенция № 81 «Инспекция труда» (1947 г.) — 143 государствами⁵. С другой стороны, некоторые конвенции, касающиеся достаточно специальных вопросов, оказались мертворожденными, так как не были ратифицированы достаточным числом государств и не вступили в силу. Многие ранние конвенции были пересмотрены с целью адаптации их положений к изменившимся условиям или подходам. Например, Конвенция № 138 «Минимальный возраст» (1973 г.) была принята с целью обновить и свести в единый документ общего характера положения десяти предыдущих конвенций, регулировавших минимальный возраст приема на работу в конкретных сферах деятельности.

Рекомендации в ратификации не нуждаются; их назначение — служить руководством к действию в сферах политики и законодательства, а также на практике. Если рекомендация дополняет конвенцию (это случается нередко), то государства и надзорные органы могут обращаться к ней, чтобы узнать, какого рода меры следует принять для выполнения требований конвенции.

⁴ Тексты документов МОТ содержатся в сборнике «Конвенции и рекомендации Международной организации труда, 1991–1995 гг.». Они издаются и отдельными брошюрами, а также публикуются в Официальном бюллетене МОТ (*ILO Official Bulletin*).

⁵ Информация получена в Бюро по международным трудовым стандартам (Женева) в декабре 1996 г. Все подробности о ратификации конвенций см. в Списке ратификаций [доклад III(5)], Международная конференция труда, 83-я сессия, 1996 г.

Основная часть этой главы посвящена тому, как разрабатываются нормотворческие документы МОТ, характеру и правовым последствиям их положений, а также обязательствам, которые принимаются в связи с ними, и различным надзорным процедурам, посредством которых обеспечивается соблюдение ратифицированных конвенций МОТ. Однако прежде необходимо кратко остановиться на двух факторах, влияющих на всю работу МОТ и оказывающих существенное воздействие на реализацию и эффективность ее нормотворческих мероприятий, — трехстороннем подходе и роли секретариата.

1.3. Трехсторонний подход

Отличием МОТ от других международных организаций является трехсторонний состав ее совещательных органов. Так, на Международной конференции труда каждое государство — член МОТ представляет делегацию, состоящая из двух представителей правительства, одного представителя работодателей и одного представителя трудящихся⁶. Административный совет, избираемый соответствующими группами на Конференции, имеет аналогичный состав: половина его членов представляет правительства⁷, четверть — работодателей и еще четверть — трудящихся. Работодатели и трудящиеся не только непосредственно участвуют в подготовке стандартов МОТ, но и содействуют их реализации как источники информации, инициаторы расследования и участники различных надзорных органов. Присутствие этих неправительственных представителей, как правило, влияет и на позиции правительств в ходе дискуссий в МОТ: они вынуждены гораздо больше, чем на чисто правительственных форумах, считаться с проблемами своих социальных партнеров.

1.4. Активный секретариат

Важную вспомогательную роль в нормотворчестве и надзорной системе МОТ играет Международное бюро труда. Начало активной деятельности секретариата положил его первый директор (1920–1932) Аль-

⁶ Предусмотрено, что представителей сопровождают советники, которые могут, в частности, действовать от их имени в различных комитетах Конференции.

⁷ В настоящее время 10 мест для правительств в Административном совете по-прежнему закреплены для государств, наиболее важных в промышленном отношении. Принятый в 1986 г. Акт о поправке к Уставу МОТ, согласно которому эти 10 постоянных мест будут упразднены и будет введена система регионального представительства, пока не ратифицирован достаточным числом государств и не вступил в силу.

берт Томас; такой стиль работы резко отличался от более сдержанного подхода к деятельности международных органов как к «гражданской службе», которому следовал секретарь Лиги Наций сэра Эрик Драммонд. Это концептуальное различие между МОТ и Организацией Объединенных Наций сохраняется и поныне. При разработке конвенций и рекомендаций МОТ Международное бюро труда вносит в Административный совет аргументированные предложения о темах, которые следует вынести на рассмотрение Конференции, готовит доклады с обзором существующего права и практики, а также вопросники как основу для дискуссий на Конференции, готовит проекты документов и дает технические консультации в ходе всего процесса. Эта активная консультативная работа способствует согласованию зачастую полярных мнений и интересов всех трех сторон, участвующих в прениях. В рамках надзорной практики МОТ Бюро призвано вести тщательную техническую подготовительную работу, с тем чтобы надзорные органы могли делать выводы, исходя из самого полного представления о фактах и правовых вопросах.

2. Принятие стандартов МОТ

2.1. Установление стандартов как постоянный процесс

Уже отмечалось, что МОТ была создана прежде всего для международного регулирования условий труда. На всем протяжении своей истории Конференция МОТ посвящала этой задаче значительную часть своей работы. Поэтому конвенции и рекомендации МОТ — это не случайное собрание документов, а всеобъемлющий свод стандартов, охватывающий большинство проблем, вызывающих озабоченность в обществе, что существенно повышает их значимость. Даже при отсутствии обязательств, налагаемых ратификацией, нормой для правительств, работодателей и трудящихся становится учет этих документов при рассмотрении новой политики и законодательства либо в ходе коллективных переговоров: они предпочитают исходить из принципов и норм, согласованных на международном уровне.

Отбор проблематики для подготовки стандартов происходит не по воле случая: вопрос тематического отбора ежегодно рассматривается Административным советом на основе предложений Международного бюро труда и с учетом предыдущих решений в сфере политики, путем дискуссий и исследований. Административный совет периодически составляет общий обзор существующих стандартов и проблем, в связи с которыми можно рассмотреть вопрос о принятии новых документов

и о пересмотре действующих; предполагается, что такой обзор помогает вести дальнейшую нормотворческую работу в плановом порядке⁸.

Поскольку нормотворчество — составная часть деятельности МОТ, оно ведется в четко определенном порядке. В результате, когда принимается решение вынести ту или иную проблему на рассмотрение Конференции, процесс принятия документа завершается в известные и сравнительно короткие сроки: как правило, немногим менее, чем за три года.

2.2. Порядок работы

Каждый год Административный совет, исходя из предложений Бюро, рассматривает вопросы, которые будут включены в повестку дня Конференции через два года. Некоторые вопросы предназначаются лишь для общего обсуждения, поскольку либо касаются политики, не поддающейся строгой стандартизации, либо требуют уточнения позиций, прежде чем начнется разработка стандартов. Повестка дня Конференции определяется задолго до ее проведения, с тем чтобы можно было провести подготовительную работу, о чем речь пойдет ниже.

Вопросы, выносимые на рассмотрение Конференции и связанные с принятием стандартов, как правило, обсуждаются на двух сессиях подряд. Перед первым обсуждением Бюро готовит доклад с анализом существующего права и практики, включая обзор предшествующих международных норм и вопросник относительно характера и содержания возможных новых документов. Кроме того, Бюро представляет Конференции анализ ответов, поступивших от правительств и представительных организаций работодателей и трудящихся, а также тезисы для дискуссии, сформулированные с учетом ответов на вопросник. На Конференции дискуссия по существу вопроса проводится в техническом комитете, где правительства, работодатели и трудящиеся обладают равным правом голоса; таким образом, участие неправительственных представителей в жизненно важной технической работе оказывается весомее, чем их участие в принятии окончательных решений на Конференции, где действует соотношение 2:1:1. После утверждения Конференцией выводов комитета Бюро готовит проект конвен-

⁸ См. Доклад Рабочей группы Административного совета по международным трудовым стандартам, *ILO Official Bulletin*, Vol. LXX (1987), Series A, Special Issue. В Приложении II к этому докладу в форме таблицы приведена классификация существующих конвенций и рекомендаций и возможных тем для новых или пересмотренных документов. Приложение III содержит подробный комментарий к этой классификации. В настоящее время Административный совет выполняет новый всеобъемлющий обзор. См. также Valticos and von Potobsky, 1994, pp. 262–266.

ции и/или рекомендации, который(ые) затем рассылается(ются) государствам — членам МОТ. Проекты дорабатываются с учетом полученных замечаний, а затем выносятся на рассмотрение Конференции для подробного изучения в комитете и представления Конференции. Каждая конвенция и рекомендация должна быть принята на Конференции голосованием, заносимым в отчет, двумя третями поданных голосов. Благодаря этому документы принимаются, только если они пользуются достаточно широкой поддержкой.

2.3. Вопросы, касающиеся содержания стандартов МОТ

Было множество дискуссий о том, какого рода документ следует применять, на каком уровне следует устанавливать международные стандарты и какой должна быть степень гибкости в их осуществлении⁹. В частности, представители работодателей отдают предпочтение принятию рекомендаций как более гибкой форме авторитетных руководящих указаний, нежели конвенций, которые налагают фиксированные обязательства. Представители трудящихся, напротив, выступают за принятие конвенций, поскольку они авторитетнее и вводят в действие более радикальные меры надзора. В большинстве случаев преобладающей практикой является закрепление более важных положений в конвенции, с принятием в дополнение к ней рекомендаций, где более детально указывается, какого рода меры должны приниматься для реализации этих положений. Похожие дискуссии ведутся по вопросу о том, на каком уровне должны устанавливаться стандарты МОТ. Работодатели считают нереалистичным принятие конвенций, ратифицировать которые могут лишь немногие государства. Трудящиеся настаивают на динамическом аспекте международного нормотворчества, подчеркивая, что это способствует улучшению социальной защиты; по их мнению, бесполезно формулировать документы, просто отражающие то, что уже достигнуто в большинстве стран. В этой же связи следует учитывать, что голосование государства за конвенцию не подразумевает обязательства приступить к процедуре ее ратификации: государство подтверждает действительность закрепленных в Конвенции принципов и норм как основы для последующей разработки национальной политики и законодательства.

Согласно пункту 3 статьи 19 Устава МОТ при выработке стандартов МОТ следует считаться с различиями в уровне развития. При подготовке стандартов МОТ этому аспекту систематически уделяется вни-

⁹ Полезное резюме этих аргументов содержится в докладе Рабочей группы Административного совета по международным трудовым стандартам, упомянутой выше, в сноске 8.

мание и применяются различные методики, обеспечивающие гибкость¹⁰. Уже говорилось о включении более подробных, а иногда и более радикальных стандартов в рекомендации, дополняющие конвенции. Гибкость может проявиться и в разрешении ратифицировать конвенции по частям либо повышать уровень защиты постепенно, временно выводя из-под действия стандартов отдельные отрасли или группы трудящихся либо оставляя принятие некоторых мер по реализации документа на усмотрение национальных властей (свобода усмотрения). Важной формой гибкости является принятие «стимулирующих» конвенций, которые предписывают ратифицировавшим их государствам стремиться к конкретной цели в своей политике, а не соблюдать сформулированные строго нормы. Примеры такого подхода обнаруживаются в конвенциях, касающихся дискриминации в сфере труда и занятости, политики найма и профессионального обучения. Стимулирующий и предписывающий подходы нередко сочетаются. Так, Конвенция № 111 «Дискриминация в области труда и занятий» (1958 г.), требуя проводить политику, направленную на обеспечение равных возможностей и равного обращения, четко определяет дискриминацию и перечисляет ряд мер, которые должны быть приняты для реализации недискриминационной политики, включая отзыв или изменение не отвечающих данному требованию законодательства и административной практики, а также соблюдение данной политики при найме на государственную службу. Аналогичным образом Конвенция № 141 «Организации сельских трудящихся» (1975 г.) определяет точные гарантии для трудящихся и их организаций, одновременно предусматривая меры, посредством которых государственные власти должны поощрять создание и рост таких организаций.

В каждом случае именно Конференция МОТ призвана с учетом рассматриваемой проблемы определять, следует ли допускать гибкость и если да, то в какой мере. Гибкость не беспредельна: если государство ратифицирует конвенцию, оно может отходить от общего стандарта лишь в той мере, в какой это прямо предусмотрено. Поскольку конвенции принимаются в рамках процедуры парламентского типа с участием и неправительственных представителей, конвенции МОТ нельзя ратифицировать с оговорками¹¹. Обсуждался также вопрос о том, не следует ли ныне, после более чем 70 лет нормотворчества, уделить главное внима-

¹⁰ Исследование по вопросу о гибкости стандартов МОТ содержится в документе GB.244/SC/3/3, представленном Административному совету в ноябре 1989 г.

¹¹ См. меморандум, подготовленный МОТ по просьбе Международного Суда по делу о геноциде (*Genocide*). ICJ Pleadings: Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, pp. 216–282, цит. также в *The International Labour Code*, 1951, ILO, Vol. I, pp. xcix–ciii.

ние не принятию норм по новым темам, а пересмотру ранее принятых документов с целью приспособить их к сегодняшним требованиям. Фактически проводится огромная работа по обновлению ранее принятых конвенций¹². Некоторые конвенции устарели, хотя формально они не отменены, Административный совет прекратил запрашивать доклады об их осуществлении. Периодические общие обзоры стандартов МОТ, проводимые Административным советом, призваны, в частности, выявить те конвенции и рекомендации, осуществлению и ратификации которых следует уделять первостепенное внимание¹³.

2.4. Эффективность принятых конвенций МОТ

Конвенции сами по себе не имеют обязательной силы. Только свободно приняв решение о ратификации, государство обязуется осуществлять ее положения. Однако все конвенции и рекомендации, принимаемые Международной конференцией труда, рассылаются всем государствам – членам МОТ и в установленный срок, не превышающий 18 месяцев, должны быть представлены на рассмотрение властей, компетентных ввести в действие законодательство или принять меры другого порядка, которые могут потребоваться для их осуществления (обычно это парламент). Такой порядок рассылки конвенций позволяет выносить законодательную работу МОТ на суд общественности и побуждает систематически уделять внимание адекватности существующей политики, права и практики, а также необходимости новых мер и желательности ратификации соответствующей конвенции. Государствам – членам МОТ может быть предложено представить доклады о состоянии внутригосударственного права и практики в связи с нератифицированными конвенциями и рекомендациями. Такие доклады, ежегодно запрашиваемые Административным советом по небольшому числу документов на ту или иную тему, дают повод заново изучить национальные меры. Это также позволяет МОТ оценить действенность ее стандартов, а при необходимости определить вопросы, по которым, возможно, следует принять пересмотренные или дополнительные нормы.

¹² В 1987 г. Рабочая группа Административного совета по международным трудовым стандартам отметила, что из 15 вопросов, рассмотренных на предыдущих восьми сессиях Конференции и касавшихся принятия стандартов, 11 предполагали такой пересмотр. Затем были выявлены еще 15 вопросов, по которым требовался пересмотр ранее принятых документов, и 28 новых тем, по которым можно было планировать принятие стандартов. По 9 из этих 15 вопросов документы были приняты или пересмотрены.

¹³ См. доклад Рабочей группы Административного совета по международным трудовым стандартам, 1987 г., выше, сноска 8.

2.5. Обязательства в случае ратификации

Как указано в статье 19 Устава МОТ, главное обязательство в случае ратификации конвенции – осуществлять ее положения (как в сфере права, так и на практике). Статья 22 Устава предписывает каждому государству – члену МОТ представлять ежегодные доклады об осуществлении конвенций, участником которых он является, а статья 23 (пункт 2) требует рассылать копии таких докладов наиболее представительным организациям предпринимателей и трудящихся в соответствующей стране.

По состоянию на 1 января 1996 г. общее число ратификаций составляло 6253. Однако с учетом денонсаций (424, в большинстве случаев – 347 – это было следствием ратификации последующей, пересмотренной конвенции), ратификаций нескольких конвенций по чисто процедурным аспектам и конвенций, которые так и не вступили в силу и ныне закрыты для ратификации, остается итог: 5652 случая ратификации 160 конвенций.

Рассматривая вопрос о достаточности числа ратификаций, следует учитывать, что ряд конвенций – например, о морях, о труде на плантациях, о коренных народах или о трудящихся на территориях, находящихся за пределами метрополии, – применимы лишь к части государств – членом МОТ; что подвергнутые пересмотру конвенции уже не представляют интереса и нередко закрываются для дальнейшей ратификации; что в связи с затратами времени на изучение новых документов и на приведение национальных норм в соответствие с ними конвенции, принятые за последние 10–15 лет, еще не исчерпали свой ратификационный потенциал. Несмотря на усилия по включению гибких элементов в конвенции, национальные стандарты часто не достигают требуемого уровня. Есть также случаи (главный пример – Соединенные Штаты), когда конституционные или политические факторы обуславливают крайне осторожный подход к принятию обязательств по конвенциям МОТ.

3. Надзор за соблюдением ратифицированных конвенций МОТ

3.1. Введение

Надзор за соблюдением конвенций МОТ осуществляется в двух формах. Одна процедура, основанная на обязательстве государств-членов отчитываться о применении ратифицированных конвенций, предусматривает периодический и систематический анализ соответствующего внутригосударственного права и практики с целью опреде-

лить, в какой мере соблюдаются эти конвенции. Другой вид надзора связан с расследованием обвинений в том, что то или иное государство не обеспечило эффективного соблюдения конвенции, которую ратифицировало. Оба вида надзора опираются на положения Устава ООН и применяются ко всем конвенциям МОТ. Надзорным органам дано право во многом самостоятельно определять методы своей работы, и эти методы постоянно развиваются и подвергаются доработке с целью повышения их эффективности с учетом расширения членского состава МОТ (в настоящее время организация насчитывает 173 члена) и роста числа конвенций.

3.2. Надзор, основанный на периодических докладах правительств

3.2.1. *Периодичность докладов.* Как уже упоминалось, Устав МОТ предусматривает представление ежегодных докладов по ратифицированным конвенциям. Далее в нем указано, что эти доклады должны составляться в такой форме и содержать такие сведения, каких потребует Административный совет. В осуществление этого полномочия Административный совет утвердил форму доклада (вопросник) по каждой конвенции с указанием того, какие сведения должны быть представлены. С увеличением числа конвенций и самих государств – членов МОТ ежегодная отчетность становится все более тяжелым бременем как для национальной администрации, так и для надзорных органов. Поэтому было решено увеличить интервалы между докладами, выделив *подробные доклады* (представление докладов по формам, утвержденным Административным советом) и *общие доклады*. В соответствии с решениями, принятыми Административным советом в 1993 г., ныне установлена разная периодичность для представления *подробных докладов*:

- а) по 10 ключевым конвенциям, касающимся свободы ассоциации, принудительного труда, дискриминации, политики найма, инспекции труда и трехсторонних консультаций в отношении стандартов МОТ, подробные доклады запрашиваются как минимум один раз в два года;
- б) по другим конвенциям должны быть представлены два подробных доклада: через два года после вступления конвенции в силу для соответствующего государства и еще через два года; затем доклады обычно запрашиваются лишь один раз в пять лет;
- в) при наличии серьезных проблем с осуществлением конвенций, а также для контроля за мерами, принятыми по выводам специального расследования, проведенного в рамках уставной проце-

- дуры рассмотрения жалоб, надзорные органы могут запрашивать доклады чаще;
- г) все замечания, представляемые организациями работодателей или трудящихся, как и все замечания, содержащиеся в ответах правительств, рассматриваются незамедлительно, даже если срок представления доклада по данной конвенции еще не наступил;
- д) доклады по 20 конвенциям, признанным устаревшими, уже не запрашиваются; однако за организациями работодателей и трудящихся сохраняется право ставить связанные с ними вопросы в форме представлений (также продолжают действовать уставные процедуры подачи жалоб, упоминаемые ниже).

3.2.2. *Порядок рассмотрения докладов по ратифицированным конвенциям.* Согласно первоначальной схеме, заложенной в Устав МОТ, резюме полученных от государств докладов по ратифицированным конвенциям должны были выноситься на рассмотрение Международной конференции труда; при наличии каких-либо претензий, связанных с несоблюдением конвенции, должны были приводиться в действие процедуры подачи жалоб, предусмотренные Уставом. Вскоре стало очевидным, что Конференция не в состоянии вдумчиво изучать доклады. Поэтому в 1926 г. было решено учредить два специальных органа: комитет независимых экспертов – для объективного, технического изучения докладов, и трехсторонний комитет Конференции – для обсуждения проблем, возникших при осуществлении конвенции, с учетом выводов экспертов. Такой порядок рассмотрения докладов о применении ратифицированных конвенций действует и поныне¹⁴. Таким образом, эти два комитета учреждены решениями Конференции и Административного совета; их полномочия вытекают из этих решений, а не из положений Устава МОТ или какой-либо конвенции¹⁵. Это не мешает их работе и не подрывает авторитет их выводов. Правительства знают, что если они откажутся сотрудничать с этими комитетами, то согласно Уставу может быть введена в действие процедура рассмотрения жалоб, обязывающая их к сотрудничеству.

¹⁴ См. Valticos and von Potobsky, 1994, pp. 239–245; Landy, 1966; *ILO: International Labour Standards*, 1984, pp. 23–37. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III (4A), Международная конференция труда, 73-я сессия, 1987 г., с. 7–20.

¹⁵ Можно отметить, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, состоящий из независимых экспертов и контролирующей осуществление Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам, был учрежден подобным же образом (согласно решению Экономического и Социального Совета ООН); в Пакте положения о таком органе отсутствуют.

3.2.3. *Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций.* В настоящее время Комитет состоит из 20 членов, которые работают в своем личном качестве. Они назначаются Административным советом по представлению Генерального директора Международного бюро труда на трехгодичный срок, который может быть продлен. Эксперты представляют все регионы мира и имеют опыт работы в разных правовых системах. В их числе — работники судебных органов и профессора трудового или международного права. Комитет неоднократно подчеркивал, что принципами его работы являются независимость, беспристрастность и объективность.

Круг ведения Комитета экспертов определен в самом общем виде: он уполномочен рассматривать ежегодные доклады, представляемые согласно статье 22 Устава МОТ, о мерах, принятых государствами-членами для осуществления конвенций, к которым они присоединились. Сам Комитет разработал и развил методы для выполнения этого мандата.

В отличие от надзорных органов, действующих в рамках конвенций ООН о правах человека, Комитет не вступает в прямые дискуссии с представителями правительств. Он рассматривает вопрос о степени соблюдения ратифицированных конвенций на основе документов и излагает свои выводы в документах двух видов: «замечания», публикуемые в форме доклада, и «прямые запросы», направляемые соответствующим государствам. Прямые запросы не являются конфиденциальными документами: они могут быть предоставлены любому, кто интересуется данным вопросом, и, как правило, направляются основным организациям работодателей и трудящихся в соответствующих странах. Они применяются, если нужно наладить диалог по проблемам осуществления конвенций, запросить разъяснения либо решить вопросы второстепенного значения или преимущественно технического характера. Публикуемые замечания касаются наиболее серьезных или долгосрочных отклонений национального права и практики от ратифицированных конвенций. Тем не менее в настоящее время доклады Комитета экспертов насчитывают до 500 страниц.

Хотя отправной точкой в работе Комитета являются доклады, представляемые правительствами, он использует и все другие доступные данные — официальные или просто достоверные, например законодательные акты, решения судов, доклады трудовых инспекций и других официальных органов, доклады об осуществлении проектов технического сотрудничества МОТ, сведения, собранные в рамках миссий МОТ по установлению прямых контактов, доклады органов ООН и других международных учреждений, а также сообщения от организаций работодателей и трудящихся. Последние могут быть важным источником информации, особенно о том, как конвенции осуществляются на практике. Информацию может представить любая организация работодателей или трудящихся — национальная или междуна-

родная¹⁶. В последнее время число таких материалов пояснительного характера, направляемых в Комитет экспертов, ежегодно составляет от 250 до 300.

В соответствии с указаниями Комитета экспертов его секретариат (сотрудники МОТ) стремится свести воедино и проанализировать всю относящуюся к делу информацию. Секретариатская поддержка призвана обеспечить наиболее тщательный и единообразный подход к оценке соблюдения конвенций с учетом таких факторов, как доступ к источникам информации, языки и время.

Хотя прямого диалога между правительствами и Комитетом экспертов нет, прямые контакты могут быть установлены для устранения трудностей или разрешения споров при применении ратифицированных конвенций. При этом соответствующую страну по просьбе или с согласия ее правительства посещает представитель МОТ (в зависимости от характера вопросов, которые нужно прояснить, это может быть независимый эксперт или должностное лицо Международного бюро труда). Представитель не только проводит дискуссии с соответствующими государственными органами, но и стремится узнать мнения организаций работодателей и трудящихся. Если требуется выяснить факты, он встречается с широким кругом лиц, включая представителей учреждений, способных предоставить информацию. Таким образом, прямые контакты могут носить характер примирения, установления фактов, а если речь идет лишь о выработке методов для устранения обнаруженных трудностей, но и о технической помощи. Иногда такие контакты могут способствовать снятию внутренних препятствий политического характера. Результаты дискуссий и собранные сведения всегда докладываются Комитету экспертов, чтобы он мог сделать выводы о том, насколько внутригосударственное право и практика отвечают соответствующим стандартам МОТ. С 1969 г., когда начала действовать эта процедура, ею воспользовалось более 40 стран (некоторые — неоднократно) для устранения факторов, затруднявших исполнение обязательств по конвенциям МОТ примерно в 400 случаях¹⁷.

¹⁶ Практику и опыт своей работы с замечаниями организаций работодателей и трудящихся Комитет рассмотрел в своем докладе за 1986 год. См. Доклад III(4A), Международная конференция труда, 72-я сессия, 1986 г., с. 26–34. См. также документ GB.231/SC/7/4 (ноябрь 1985 г.).

¹⁷ Более подробные сведения о процедуре прямых контактов см. в Докладе Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III(4A), Международная конференция труда, 65-я сессия, 1979 г., с. 13–27, и Valticos, 1981, pp. 477–489. Обзор менее формальных мер Международного бюро труда по содействию государствам-членам в осуществлении стандартов МОТ (посредством консультаций, обучения кадров и технического сотрудничества) см. в *ILO: International Labour Standards*, 1984, pp. 47–58. Эксперты по международным трудовым стандартам входят в состав межотраслевых групп МОТ, консультирующих государства-члены в различных регионах и субрегионах.

3.2.4. *Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций.* В отличие от Комитета экспертов, который систематически проводит технический контроль за соблюдением конвенций по документам, Комитет Конференции собирает представителей всех трех сторон, входящих в состав МОТ (правительства, работодателей и трудящихся) для очных дискуссий в некоторых случаях, когда Комитет экспертов в своих замечаниях указывает на выявленные проблемы. Этот трехсторонний комитет собирается ежегодно на две недели во время сессии Международной конференции труда. Он отбирает для обсуждения ограниченное число случаев из сотен упоминаемых в докладе Комитета экспертов. Комитет Конференции – это не вторая инстанция, которая могла бы или стремилась бы изменить выводы Комитета экспертов. Это скорее форум, на котором совместно с соответствующими правительствами рассматривается вопрос о том, каким образом можно решить проблемы, отмеченные экспертами. Отчет об этих дискуссиях приводится в докладе, который комитет представляет Конференции. В этом докладе он выделяет случаи особенно серьезного или длительного несоблюдения обязательств по документам МОТ. Эта форма моральных санкций, заставляющая возобновить усилия по исполнению обязательств под давлением общественного мнения, как оказалось, достаточно эффективное средство для более полной реализации конвенций¹⁸.

3.2.5. *Юридическая сила и воздействие выводов Комитета экспертов и Комитета Конференции.* В силу своих функций как таковых Комитет экспертов призван формулировать и высказывать мнение по смыслу положений конвенций МОТ. Однако, согласно статье 37 Устава МОТ, вопросы или споры, касающиеся толкования этих конвенций, должны передаваться в Международный Суд; таким образом, Суд – единственный орган, компетентный давать окончательные толкования¹⁹.

Хотя выводы Комитета экспертов не имеют обязательной силы, его мнение пользуется значительным авторитетом и в подавляющем большинстве случаев признается. Подобным же образом выводы Комитета Конференции необязательны для государств, но убедительны в силу их моральной ценности.

¹⁸ Статистический анализ эффекта от деятельности Комитета Конференции содержится в *ILO: International Labour Standards*, 1984, pp. 31–35.

¹⁹ Лишь в одном случае, в 1932 г., вопрос о толковании конвенции МОТ решался Постоянной палатой международного правосудия. Существует также положение, согласно которому Международное бюро труда по запросам государств – членов МОТ может выносить заключения о толковании конвенций. Вынося такие заключения, Бюро всегда указывает, что только Международный Суд уполномочен давать аутентичные толкования. Его заключения доводятся до сведения Административного Совета и публикуются в *Официальном бюллетене МОТ (ILO Official Bulletin)*. Как правило, с решениями Суда считаются.

В некоторых случаях оспаривалась верность позиции, занятой этими надзорными органами. Более трех десятилетий (до 1989 г.) правительства восточноевропейских стран стремились отвести от себя критику за несоблюдение конвенций о свободе ассоциации, запрете дискриминации и принудительного труда: они утверждали, что, оценивая соблюдение международных конвенций, следует учитывать экономические и социальные условия в каждой стране. В последние годы представители работодателей в Комитете Конференции также оспаривали некоторые замечания, адресованные промышленно развитым западным странам и касавшиеся уважения прав профсоюзов и политики в сфере найма²⁰. Поэтому возникает вопрос: как следует разрешать такие разногласия?

В докладе за 1984 год, адресованном Конференции, Генеральный директор МОТ отметил, что ни МОТ, ни заинтересованное государство не могут удовлетвориться тем, что важные вопросы, затрагивающие осуществление ратифицированных конвенций, остаются нерешенными, когда после тщательного анализа правительство отвергает выводы надзорных комитетов. Он указал, что Устав МОТ позволяет выйти из такого положения, обратившись в Международный Суд²¹. Однако правительства, как правило, избегают судебного разбирательства, предпочитая вести затяжной и малорезультативный диалог с Комитетом экспертов и Комитетом Конференции. По мнению Комитета экспертов, такой подход вредит работе нормотворческой системы МОТ, поскольку не позволяет устранить сомнения в соблюдении государством своих обязательств и дает государству полномочия, не предусмотренные международным правом. По заявлению Комитета, в той мере, в какой его мнение не опровергнуто Международным Судом, оно должно считаться правильным и общепризнанным²². Но все же правильнее было бы получить заключение Суда; при этом инициатором мог бы выступить Административный совет.

Конкретный вопрос, связанный с толкованием, касался необходимости и уместности того, чтобы при оценке осуществления ратифицированных конвенций той или иной страной учитывалась ее экономическая и социальная система. Этот аргумент был отвергнут Комитетом экспертов, Комитетом Конференции и подавляющим большинством сторон, входящих в состав МОТ. Комитет экспертов указал, что требования конвенции должны быть постоянными и едиными для всех

²⁰ Сведения о проблемах, связанных с этой критикой, см. в Valticos and von Potobsky, 1994, pp. 307–309.

²¹ *ILO: International Labour Standards*, 1984, pp. 31. См. также статью 37 Устава МОТ.

²² Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III(4A), Международная конференция труда, 78-я сессия, 1991 г., с. 7 рус. текста.

стран, за исключением лишь тех случаев, когда заявлена оговорка, прямо разрешенная конвенцией. Признав, что способы осуществления могут различаться, Комитет в то же время настаивал на том, что соблюдение ратифицированной конвенции должно оцениваться единообразно, вне связи с концепциями, вытекающими из какой-либо конкретной социальной или экономической системы²³.

Указывалось, что вопросы, связанные с конкретными условиями в той или иной стране, правильно было бы ставить во время подготовки конвенции МОТ, чтобы Конференция, если она сочтет это нужным, могла учесть их в положениях документа. Утверждения правительств о необходимости учитывать экономические и социальные условия в их странах неизменно касались конвенций о важнейших правах человека; обычно считалось, что эти конвенции оставляют мало места для гибкости. Трудно представить себе, каким образом контрольные органы могли бы давать право на проявление гибкости, если это не предусмотрено в конвенции. Для этого потребовалось бы дать им дискреционное полномочие изменять решения высшего законодательного органа организации²⁴.

Вышеприведенные ситуации столкновения мнений не могут затушевывать тот факт, что в подавляющем большинстве случаев с мнением надзорных органов соглашались, хотя не всегда есть возможность немедленно принять меры к устранению недостатков. Если противоречия сохраняются, то Комитет экспертов продолжает держать данный вопрос под контролем. В своих докладах он фиксирует случаи, когда по его замечаниям принимались меры. С 1964 по 1996 г. было отмечено примерно 2100 случаев, когда был достигнут прогресс²⁵. Хотя некоторые из них, возможно, были связаны со второстепенными вопросами или свидетельствовали лишь о частичном прогрессе, в других случаях имели место серьезные реформы.

²³ Резюме аргументов по данному вопросу содержится в *ILO: International Labour Standards*, 1984, pp. 28–29 и в документе GB.228/4/2, представленном Административному совету в ноябре 1984 г., пункты 29–32. См. также Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III(4A), Международная конференция труда, 71-я сессия, 1985 г., с. 290 (Иран), и Доклад Комиссии по расследованию, назначенному согласно статье 26 Устава МОТ для рассмотрения вопроса о соблюдении Федеративной Республикой Германией Конвенции № 111 «Дискриминация в области труда и занятий» (1958 г.), *ILO Official Bulletin*, Vol. LXX (1987), Series B, Supplement 1, para. 535.

²⁴ См. документ GB.228/4/2.

²⁵ Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, 1996 г., доклад III(4A), Международная конференция труда, 83-я сессия, 1996 г., с. 33–34. См. также Landy (1966): Лэнди утверждает, что в 1003 случаях, когда Комитет экспертов формулировал замечания, всеобъемлющие меры по устранению отмеченных проблем были приняты в 32 процентах случаев, частичные меры — в 29 процентах; в 2 процентах случаев конвенция была денонсирована, а в 37 процентах случаев никаких действий предпринято не было.

Отмеченные случаи прогресса — лишь часть воздействия надзорных механизмов. Поскольку их цель — обеспечить уважение обязательств, свободно взятых на себя государствами, и тем самым обеспечить доверие к акту ратификации, они оказывают и косвенное, профилактическое воздействие. Правительства, стремясь избежать критики, чаще всего вносят необходимые изменения в национальное право и практику до ратификации или в связи с ней. Это происходит прежде всего тогда, когда необходимы серьезные перемены²⁶.

3.3. Расследование утверждений о несоблюдении ратифицированных конвенций

Помимо механизмов для регулярного и систематического надзора на основе докладов правительств Устав МОТ предусматривает два типа процедур для расследования заявлений о том, что ратифицированные конвенции фактически не соблюдаются: «представления» и «жалобы». В отличие от процедур рассмотрения жалоб, имеющих по другим международным документам, например по Европейской и Американской конвенциям о правах человека и Факультативному протоколу к Международной конвенции о гражданских и политических правах, эти процедуры МОТ закрыты для отдельных лиц, утверждающих, что они пострадали от нарушений, и не ориентированы на вынесение решений по индивидуальным делам. Цель МОТ — делать анализ и выносить решения по общим ситуациям, когда поступают заявления, что право и практика упомянутого в жалобе государства расходятся с требованиями ратифицированных конвенций, поскольку это представляет общественный интерес²⁷. Те, кто возбуждает такое разбирательство, не обязаны доказывать свою заинтересованность в решении данного вопроса и не должны предварительно исчерпать внутренние средства правовой защиты²⁸. Процедуры различаются порядком приведения их в действие и прежде всего порядком расследования.

²⁶ См. *ILO: The Impact of International Labour Conventions and Recommendations*, 1976, Chapter 3. Много статей о влиянии конвенций МОТ в отдельных странах публиковалось в бюллетене *International Labour Review*. Лэнди (Landy, 1966) установил, что в 72% из более чем 3400 случаев, связанных с обязательствами по конвенциям МОТ, наблюдения не велись.

²⁷ См. Zagras, 1937, pp. 220–221.

²⁸ См. доклад Комиссии по расследованию, назначенной согласно статье 26 Устава МОТ для рассмотрения вопроса о соблюдении Федеративной Республикой Германией Конвенции № 111 «Дискриминация в области труда и занятий» (1958 г.), выше, сноска 23, paras. 457–468. Комиссия отметила, что согласно прецедентам решения дел в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод условие об исчерпании внутренних средств правовой защиты точно так же неприменимо к жалобам, касающимся законодательства или административной практики.

3.3.1. *Представления.* Согласно статье 24 Устава МОТ любая организация работодателей или трудящихся может сделать представление о том, что тот или иной член Организации не обеспечил должным образом в пределах своей юрисдикции соблюдение конвенции, участником которой является. Представления могут быть сделаны национальными организациями не только данной страны, но и любой другой, а также международными организациями.

Согласно Уставу МОТ рассматривать представления уполномочен Административный совет. Регламент, принятый Административным советом²⁹, предусматривает, что представление рассматривается его Уполномоченными, которые направляют свои выводы Административному совету на утверждение. Если Административный совет признает представление приемлемым, он назначает из числа своих членов трехсторонний комитет для его рассмотрения по существу; на практике в состав такого комитета входят один представитель правительства (председатель) и по одному представителю от работодателей и трудящихся. Устав предусматривает процедуру, основанную исключительно на письменных сообщениях. Однако Регламент также позволяет правительству обратиться с просьбой заслушать представителя на заседании Комитета, а также просить направить в страну представителя МОТ для установления прямых контактов и для сбора информации, которая будет представлена Комитету. Доклад Комитета с выводами и рекомендациями представляется на утверждение Административного совета. Если заявлений от правительства не поступило или его ответ не признан удовлетворительным, Административный совет может принять решение о публикации представления и полученного ответа. Такая огласка — единственная, чисто моральная санкция за несоблюдение ратифицированной конвенции, возможная при этой процедуре. Пока она была применена лишь в одном случае (дело касалось дискриминации по месту работы в отношении сторонников манифеста «Хартия 77» в Чехословакии)³⁰. В других случаях, даже если были выявлены недостатки и были даны рекомендации по их устранению, для контроля в рамках рутинного надзора эти вопросы передавались в Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций.

Согласно данному Регламенту все этапы этой процедуры являются конфиденциальными, включая заседания Административного совета,

²⁹ Регламент порядка рассмотрения представлений согласно статьям 24 и 25 Устава МОТ, ILO *Official Bulletin*, Vol. LXIV (1981), Series A, No. 1, pp. 93–95.

³⁰ См. доклад Комитета, учрежденного для рассмотрения представления, сделанного Международной конфедерацией свободных профсоюзов согласно статье 24 Устава, с заявлением о несоблюдении Чехословакией Конвенции 1958 г. относительно дискриминации (труд и занятость) № 111, ILO *Official Bulletin*, Vol. LXI (1978), Series A, No. 3, Supplement.

на которых рассматриваются представления. Тем не менее, даже когда решение опубликовать представление и ответ правительства в порядке санкции не принимается, как правило, МОТ публикует доклады трехсторонних комитетов в Официальном бюллетене после их утверждения Административным советом. Информация о том, какие вопросы рассматривались и как, не только представляет общественный интерес, но и необходима официальным надзорным органам (Комитету экспертов и Комитету Конференции) для контроля за урегулированием нерешенных вопросов.

Процедура представлений используется все чаще. За три года — с 1993 по 1995 г. — было сделано 23 представления (все — профсоюзами). Не следует забывать, что широко применяется и альтернативный вариант: представление профессиональными организациями своих замечаний в Комитет экспертов. Хотя средства расследования ситуаций, затронутых в представлениях, несколько ограничены, эта процедура позволяет изучить их гораздо подробнее, чем это возможно в рамках деятельности Комитета экспертов: последний на каждой своей сессии вынужден рассматривать сотни дел, связанных с соблюдением ратифицированных конвенций. Заметное увеличение в последние годы числа случаев, когда используются и формальная процедура представлений, и возможность представить свои замечания, по-видимому, отражает усугубление трудностей с обеспечением соблюдения ратифицированных конвенций во многих странах. В какой-то мере это, возможно, своеобразная реакция на ослабление требований к отчетам государств о соблюдении ратифицированных конвенций.

Некоторые представления, рассмотренные в последние 10 лет, касались таких важных вопросов, как пренебрежение предусмотренными в конвенциях МОТ правами при высылке иностранных рабочих из Ливии и Ирака, дискриминация трудящихся по расовому признаку в Мавритании и их высылка из этой страны, распространенная практика невыплаты зарплаты в Португалии и принудительный труд в Мьянме.

Согласно Регламенту, рассматривая представление, Административный совет может в любое время возбудить более действенную процедуру рассмотрения жалоб согласно статье 26 Устава (будет рассмотрена ниже). Именно так он поступил, когда заинтересованное правительство выразило несогласие с выводами трехстороннего комитета Административного совета, рассматривавшего одно дело³¹.

³¹ Дело, касавшееся соблюдения Федеративной Республикой Германией Конвенции 1958 г. относительно дискриминации (труд и занятость) № 111. Полномочие Административного совета возбуждать процедуру рассмотрения жалоб по собственной инициативе было включено в Устав МОТ, поскольку полагали, что такой демарш может быть уместным в связи с вопросами, поставленными в представлении.

3.3.2. *Жалобы.* Согласно статье 26 Устава МОТ жалоба на несоблюдение ратифицированной конвенции может быть подана другим государством, ратифицировавшим конвенцию, или любым делегатом Конференции МОТ (т.е. во время сессии Конференции). Кроме того, процедура рассмотрения жалобы может быть возбуждена Административным советом по его инициативе³².

Административный совет вправе передать жалобу на рассмотрение Комиссии по расследованию. Прежде чем воспользоваться этим полномочием, он должен убедиться в том, что содержащиеся в ней утверждения достаточно понятны и значительны, отчего такой шаг становится оправданным. Как правило, до принятия решения о создании Комиссии по расследованию он предлагает обвиняемому правительству представить свои замечания. Административный совет может применить и другие способы расследования вопроса. Так, когда жалоба касается прав профсоюзов, на практике она, во всяком случае первоначально, передается в Комитет Административного совета по свободе объединений³³; другие передавались в Комиссию по расследованию³⁴. Иногда по соглашению сторон вынесение решения по жалобе откладывалось, чтобы можно было достичь согласованного урегулирования при содействии МОТ³⁵ либо направить миссию МОТ по установлению прямых контактов и оказать техническую помощь в целях преодоления предполагаемых недостатков³⁶, а затем дело закрылось.

³² Из 16 жалоб, поданных до настоящего времени, 9 исходили от правительств или других государств, ратифицировавших конвенцию, 9 — от делегатов трудящихся на Конференции МОТ, 1 — от делегатов работодателей. В двух случаях процедуру возбуждал Административный совет: один раз — в связи с вопросами, изложенными в представлении, и один раз — в ответ на резолюцию, принятую Конференцией (которая сама не уполномочена возбуждать данную процедуру). Хотя организации работодателей и трудящихся не могут подавать жалобу (в отличие от представления), жалобы, поданные делегатами работодателей или трудящихся, как правило, готовятся для них их соответствующими международными организациями.

³³ Жалобы на Боливию (1975 г.), Уругвай (1976 г.) и Аргентину (1977 г.) Во всех этих случаях при расследовании дел были направлены миссии по установлению прямых контактов. Специальная процедура для рассмотрения заявлений о нарушении прав профсоюзов будет рассмотрена ниже.

³⁴ Жалобы на Польшу (1982 г.) и Никарагуа (1987 г.).

³⁵ Так разбирались жалоба Туниса на Ливию (1986 г.), касавшаяся высылки тунисских рабочих из Ливии. См. документы GB.232/17/32 и GB.240/14/26.

³⁶ Так разбирались жалобы Франции на Панаму (1978 г.), касавшиеся несоблюдения нескольких конвенций о морях. См. документы GB.207/6/6 и GB.226/13/5.

До настоящего времени Административный совет образовывал Комиссию по расследованию в 9 случаях³⁷. Каждая комиссия состояла из трех независимых экспертов (среди них были судьи Международного Суда, главные судьи и другие высокопоставленные сотрудники судебных органов, профессора университетов). Комиссии были уполномочены самостоятельно определять порядок своей работы. Они применяли более или менее единообразный подход. В первую очередь запрашивались документальные свидетельства — не только от сторон, но и из других источников, которые могли представить достоверную информацию, таких как правительства соседних стран и крупнейшие торговые партнеры данной страны, организации работодателей и трудящихся в данной стране, а также международные организации профсоюзов и работодателей, межправительственные и неправительственные организации. После этого заслушивали свидетелей: одних представляли стороны, а другие были специально приглашены комиссией. После слушания в большинстве случаев проводились выезды на места. Таким образом, комиссии выносили решения не только на основе свидетельств и доводов сторон: они стремились всеми подходящими средствами собрать полную информацию по вопросам, поднятым в жалобе. Они стремились уважать правила справедливого разбирательства, в частности позволяя правительствам беспрепятственно знакомиться с полученной информацией и комментировать ее; однако задача проводимого ими расследования отличается от задачи чисто судебного разбирательства³⁸. Это явствует из докладов, которые обязаны представлять комиссии: эти доклады содержат и выводы по вопросам факта и права, и рекомендации по устранению выявленных недостатков в праве и практике. Рекомендации обычно охватывают широкий круг мероприятий по обеспечению реального соблюдения той или иной конвенции в сфере права и на практике, поскольку задача комис-

³⁷ Три дела касались: принудительного труда — на португальских территориях в Африке (1961—1962 гг.), в Либерии (1962—1963 гг.) и при найме гаитянских рабочих на плантациях сахарного тростника в Доминиканской Республике (1982—1983 гг.), — речь шла также о выплате заработной платы и правах профсоюзов. Три дела касались положения профсоюзов: в Греции при военном режиме (1969—1970 гг.), в Польше (1983—1984 гг.) и в Никарагуа (1989—1991 гг.) Еще три дела касались дискриминации в сфере занятости: в Чили (1974—1975 гг.), в Федеративной Республике Германии (1985—1987 гг.) и в Румынии (1989—1991 гг.).

³⁸ Так, хотя стороны могут быть представлены при заслушивании свидетелей, при выездах на места члены Комиссии по расследованию, как правило, обходятся без сопровождения таких представителей; они информируют правительство о всех существенных новых сведениях, полученных в ходе таких выездов (включая документы), чтобы оно могло представить свои пояснения. См. доклад Комиссии по расследованию дела Никарагуа, ILO *Official Bulletin*, Vol. LXXIV (1991), Series B, Supplement 2, paras. 57—58.

сий — не выносить решения по отдельным вопросам, а выяснять, насколько общее положение соответствует конвенции. Нередко рекомендации оставляют за правительством некоторую свободу в выборе средств исполнения обязательств. Однако это никоим образом не смягчает обязанности правительства обеспечивать соблюдение положений конвенции согласно Уставу ООН³⁹.

В течение трех месяцев после получения доклада Комиссии по расследованию соответствующее правительство должно информировать МОТ о том, принимает ли оно рекомендации МОТ, и если нет, то предлагает ли оно передать данный вопрос в Международный Суд. Если такое предложение поступило, то Суд может подтвердить, изменить или отменить любые выводы или рекомендации; его решение является окончательным. На практике такая возможность обращения в Суд не применялась. В большинстве случаев рекомендации Комиссии принимаются. Тем не менее правительство Польши, отказавшись участвовать в процедуре расследования в связи с делом о положении профсоюзов в этой стране, отказалось учитывать и доклад Комиссии, хотя продолжало сотрудничать с Комитетом экспертов. В связи с другим делом, касавшимся соблюдения Федеративной Республикой Германией Конвенции относительно дискриминации, правительство не приняло выводов и рекомендаций Комиссии, но в то же время, считая ее мнение по данному вопросу правильным, решило не передавать дело в Международный Суд. Комитет экспертов указал, что негативная позиция правительства не влияет на действительность выводов Комиссии по расследованию. Комитет также считал, что, когда правительство предпочитает не пользоваться имеющимся у него правом апелляции, выводы и рекомендации Комиссии становятся обязательными⁴⁰.

Статья 34 Устава предусматривает, что правительство, принявшее меры к выполнению рекомендаций Комиссии по расследованию или постановлений Международного Суда, может просить создать новую комиссию для выяснения ситуации. Пока таких просьб не поступало. На практике проверка мер, принятых по рекомендации Комиссии по расследованию, осуществляется Комитетом экспертов в рамках обычной системы надзора. Как правило, в течение некоторого времени после расследования Комитет запрашивает доклады ежегодно. В большинстве случаев для контроля за состоянием дел через несколько лет

³⁹ См. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III(4A), Международная конференция труда, 75-я сессия, 1988 г., с. 309–310; общие сведения о комиссиях МОТ по расследованию — в Valticos, 1987, pp. 847–879.

⁴⁰ Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, 1990 г., доклад III(4A), Международная конференция труда, 77-я сессия, 1990 г., с. 8 и 345.

устанавливаются также прямые контакты. Такие миссии особенно ценны, когда нужно проверить фактическое положение дел⁴¹.

Если правительство не выполняет рекомендации Комиссии по расследованию (или Международного Суда), то статья 33 Устава МОТ уполномочивает Административный совет рекомендовать Конференции «действия, какие он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций». Первоначальный Устав предусматривал санкции, предлагая Комиссии по расследованию при необходимости указать в своем докладе «меры экономического характера против правительства, не выполняющего рекомендаций, какие она сочтет уместными». Это положение никогда не применялось, и трудно точно установить, какая мера принуждения, кроме морального давления, может быть «целесообразна». Отмечалось, что, даже когда правовые документы предусматривают возможность санкций, специализированные международные организации, как правило, предпочитают принимать меры, связанные с примирением, и прагматический подход в отстаивании своих решений⁴².

3.3.3. *Специальная процедура для разбора жалоб, касающихся свободы объединения.* Все вышеописанные процедуры, т.е. повседневный надзор и расследование заявлений о несоблюдении конвенций, применимы ко всем конвенциям, но только в тех случаях, когда соответствующее государство обязалось уважать их положения путем ратификации. Процедура разбора жалоб, касающихся свободы ассоциации, напротив, создавалась для решения проблем в конкретной области, и ее можно использовать против любого государства, даже если оно не ратифицировало соответствующих конвенций. Эта процедура была учреждена в 1950 г. по соглашению между Экономическим и Социальным Советом ООН и Административным советом МОТ и предполагала создание Комиссии по расследованию и примирению в области свободы объединения. Дело может быть передано в эту Комиссию только с согласия заинтересованного государства (в отличие от проце-

⁴¹ Так, прямые контакты, установленные десять лет спустя независимым экспертом по делу о расследовании ситуации с принудительным трудом на португальских территориях в Африке, фактически стали еще одним этапом установления фактов; отчет об этом был воспроизведен в докладе Комитета экспертов. См. доклад III (часть 4A), Международная конференция труда, 56-я сессия, 1971 г., с. 160–164 и приложение. В связи с делом Доминиканской Республики и Гаити, касавшимся найма рабочих на плантациях сахарного тростника в первой стране, прямые контакты были установлены через пять лет после расследования; это было поручено одному из членов прежней Комиссии. См. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III(4A), Международная конференция труда, 76-я сессия, 1989 г., с. 250–254 и 323–327.

⁴² Leben, 1979, p. 326.

дуры расследования, предусмотренной статьей 26 Устава ООН, действие которой не зависит от такого согласия и которая применяется также в делах о правах профсоюзов). В 1951 г. Административный совет учредил свой Комитет по свободе объединения – первоначально для предварительного анализа жалоб на предмет того, целесообразно ли передавать их в Комиссию по расследованию и примирению. В эту Комиссию были переданы лишь немногие дела; все они касались стран, которые не ратифицировали соответствующих конвенций, а некоторые тогда вообще не были членами МОТ⁴³. На практике Комитет Административного совета по свободе объединения стал главным органом, рассматривающим жалобы по существу. Такие жалобы могут быть направлены правительствами либо организациями работодателей или трудящихся (последние, если они не являются международными организациями с консультативным статусом при МОТ, должны сами или через входящую в них организацию быть заинтересованы в решении данного вопроса)⁴⁴.

Комитет по свободе объединения – трехсторонний орган, состоящий из 9 членов, с независимым председателем. Комитет собирается три раза в год на заседания, приуроченные к сессиям Административного совета, и представляет ему на утверждение свои заключения⁴⁵. За последние 45 лет Комитет рассмотрел примерно 1850 дел. Он исходит прежде всего из письменных заявлений сторон. Однако для выяснения обстоятельств дел, рассматриваемых Комитетом, также активно используются миссии по установлению прямых контактов. Иногда работа этих миссий напоминает процесс установления фактов и миротворчества.

Рассматривая широкий круг конкретных ситуаций, при которых, как утверждалось, были нарушены принципы свободы объединения, Комитет накопил обширный свод прецедентного права, который помогает также прояснить сферу действия и значение положений конвенций о правах профсоюзов⁴⁶.

В данном контексте следует обратить внимание, в частности, на воздействие механизма жалоб, касающихся свободы объединения, на соблюдение ратифицированных конвенций и взаимосвязь с общими процедурами надзора. В этом плане следует отметить следующие моменты:

⁴³ Важнейшие дела касались Японии (1966 г.), Чили (1975 г.) и Южной Африки (1992 г.).

⁴⁴ См. Порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав профсоюзов (Procedure for examination of complaints alleging infringements of trade union rights, ILO, June 1985) и Valticos and von Potobsky, 1994, pp. 295–299.

⁴⁵ Доклады Комитета выпускаются вначале как документы Административного совета, а после их утверждения публикуются в Официальном бюллетене МОТ (ILO Official Bulletin).

⁴⁶ См. ILO: Freedom of Association: Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996.

- а) хотя ратификация соответствующим государством конвенций МОТ о свободе ассоциации не является условием для подачи жалоб в рамках специальной процедуры, многие из жалоб, поступавших на рассмотрение Комитета по свободе объединения, касались стран, являющихся участниками этих конвенций. Рассматривая жалобы, Комитет, естественно, учитывает все обязательства, взятые на себя государствами по этим конвенциям. Многие заявления касаются не законодательных актов, а конкретных случаев вмешательства в жизнь профсоюзов (нередко посредством мер, затрагивающих также осуществление активистами и членами профсоюзов гражданских свобод в связи с профсоюзной деятельностью). Специализированный орган, заседающий чаще Комитета экспертов, лучше приспособлен для решения таких вопросов, нежели Комитет. В той мере, в какой дела, рассматриваемые Комитетом по свободе объединения, указывают на общие проблемы, связанные с соблюдением ратифицированных конвенций, Комитет доводит их до сведения Комитета экспертов. Последний в полной мере учитывает эти сообщения. Координация действий двух комитетов способствует то, что у них имеется общий секретариат;
- б) Комитет экспертов и Комитет по свободе объединения учитывают также прецедентное право, которое имел возможность нарабатывать каждый из них. Это становится особенно очевидным, если сравнить составляемые Комитетом экспертов общие обзоры применения конвенций о свободе ассоциации со сводом решений и принципов Комитета по свободе объединения⁴⁷;
- в) Регламент, определяющий порядок рассмотрения представлений согласно статье 24 Устава, предусматривает, что представления, касающиеся прав профсоюзов, могут быть переданы не в специальный трехсторонний комитет, а в Комитет по свободе объединения. На практике так поступают всегда;
- г) как уже отмечалось, жалобы, связанные с конвенциями о правах профсоюзов и поданные согласно статье 26 Устава, Административный совет обычно также передает в Комитет по свободе объединения как в первую инстанцию; несколько дел рассматривалось только этим Комитетом.

Таким образом, в данной области, имеющей первостепенное значение не только для социальной политики и трудовых отношений на

⁴⁷ См. общий обзор Комитета экспертов, «Свобода объединения и коллективные переговоры», доклад III(4B), Международная конференция труда, 81-я сессия, 1994 г., и издание *Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee*, упомянутое в предыдущей сноске.

национальном уровне, но и для деятельности самой МОТ как трехсторонней организации, могут быть приняты самые разные меры, позволяющие оценить соответствие национальных норм и практики документам МОТ и улучшить их соблюдение.

3.3.4. *Действие процедур рассмотрения жалоб.* Как уже отмечалось, Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций сообщает в своих докладах о случаях, когда был достигнут прогресс в адаптации национального права и практики к требованиям ратифицированных конвенций. При этом не фиксируется реакция на различные процедуры рассмотрения жалоб. Приходится собирать разрозненные сведения из разных источников.

Многие Комиссии по расследованию отмечали значительные изменения, внесенные в законодательство в период, когда они проводили свое расследование. Это было особенно очевидно в случаях с португальскими территориями в Африке, с Либерией и Чили⁴⁸, а также в ходе недавних расследований, касавшихся Никарагуа и Румынии, где вскоре после начала расследования произошла смена режимов (что имело важные последствия для соблюдения соответствующих конвенций). В нескольких других случаях, когда проблемы соблюдения были связаны с конкретной, аномальной политической ситуацией в соответствующих странах — Греции, Чили, Польше (и, аналогичным образом, в случае дискриминации при найме по отношению к политическим диссидентам в Чехословакии, рассмотренном в рамках процедуры представлений), окончательное решение удалось найти лишь после возвращения к демократической форме правления. До этого постоянные надзорные органы оказывали давление на правительства путем многократного рассмотрения данных вопросов, формировали убеждение в том, что следование конвенциям МОТ о правах человека должно стать частью процесса конституционной нормализации. Даже в случае с Федеративной Республикой Германией, где федеральное правительство не согласилось с рекомендациями Комиссии, был отмечен прогресс в результате мер, примененных в нескольких землях; доклад Комиссии, очевидно, повлиял и на некоторые решения трудовых судов⁴⁹.

Дела, разрешенные путем переговоров или при содействии МОТ, также показывают, каким образом обращение к процедурам разбора жалоб может способствовать улучшению ситуации. Помимо упомянутых жалоб на Панаму и Ливию можно отметить и сделанное в 1987 г. представление против СССР в связи с дискриминацией евреев-«отказ-

⁴⁸ ILO: *The Impact of International Labour Conventions and Recommendations*, 1976, pp. 68–69.

⁴⁹ См. доклады Комитета экспертов, доклад III(4A), Международная конференция труда, 76-я сессия, 1989 г., с. 385–386 и 78-я сессия, с. 375–376.

ников» при найме на работу, которое в 1989 г. было отозвано, поскольку ситуация, описанная в жалобе, изменилась к лучшему и лицам, упомянутым в представлении, было разрешено покинуть страну⁵⁰.

Имеются и впечатляющие свидетельства о мерах, принятых правительствами в ответ на жалобы, переданные в Комитет по свободе объединения. В каждом из докладов Комитета содержится раздел об исполнении его рекомендаций. Во многих случаях профсоюзные деятели освобождались из-под ареста или из заключения, иногда после амнистий или помилования; людям было разрешено вернуться из эмиграции, возобновить профсоюзную деятельность; трудящиеся, уволенные за профсоюзную деятельность, восстанавливались на работе. Был принят также ряд законодательных и административных мер с целью устранить или ослабить контроль за профсоюзами или вмешательство в их деятельность⁵¹.

Помимо очевидной действенности в случаях, вынесенных на суд МОТ в рамках процедуры жалоб, эти процедуры, несомненно, имеют важный профилактический эффект. Есть свидетельства того, что иногда при обсуждении вопросов законодательства и его применения внутри стран принимались во внимание ссылки на обширное и хорошо документированное прецедентное право, посредством которого надзорные органы конкретизировали действие общих принципов, закрепленных в конвенциях МОТ. Кроме того, государства, благодаря процедурам разбора жалоб, возможно, проявляют большее желание сотрудничать с органами, осуществляющими повседневный надзор за исполнением ратифицированных конвенций, а также готовность прислушиваться к их замечаниям. Некоторые представления и жалобы были обусловлены как раз просчетами правительств в данной сфере.

4. Общая оценка

Если изучить документы, созданные надзорными механизмами МОТ, то остается смешанное впечатление. С одной стороны, можно встретить много случаев, когда положение менялось к лучшему: иногда это касалось лишь горстки людей, но в других случаях — населения всей страны. С другой стороны, в докладах надзорных органов говорится о наличии многочисленных трудностей в части полного соблюдения конвенций МОТ и о многих случаях, когда профессиональные организации, особенно профсоюзы, обращаются к МОТ, добиваясь измене-

⁵⁰ См. документ GB.244/18/4.

⁵¹ См. Pouyat, 1982, pp. 299–301 и 391-й доклад Комитета по свободе объединения, 1979 г., пункты 8–10.

ния таких ситуаций. Какой вывод можно сделать из этой противоречивой информации?

Важно отметить, что не все проблемы равновелики. Сравнительно редко случается так, что ратифицированная конвенция вовсе не осуществляется. Замечания надзорных органов касаются конкретных противоречий: одни могут быть серьезными, а другие могут быть связаны с каким-либо конкретным требованием конвенции или с ее применением в том или ином секторе. Следует также отметить особенности контроля за соблюдением «стимулирующих» конвенций. Хотя такие конвенции могут оставить за ратифицировавшими их государствами некоторую свободу в выборе мер и сроков реализации, они не определяют конкретный уровень защиты, который должен быть достигнут раз и навсегда, а требуют постоянных усилий по достижению таких заявленных целей, как обеспечение наивысшего возможного уровня занятости, поощрение равенства возможностей и равного обращения либо разнообразные меры, улучшающие жизнь коренных народов. Здесь надзор предполагает непрерывный анализ ситуации и диалог с соответствующими правительствами, а не просто критику недостатков.

Что касается жалоб, передаваемых в Комитет по свободе объединения, то и здесь объем и серьезность мер, о которых идет речь, существенно различаются. Более того, сам факт подачи жалобы не всегда означает, что она обоснована. Частое применение этой процедуры можно объяснить тем, что, как правило, на карту бывает поставлена эффективная деятельность организации, подавшей жалобу, или ее дочерней организации и наличествует конфликт между этой организацией и правительством данной страны. При таких обстоятельствах существует явная заинтересованность в вынесении дела на рассмотрение сторонней инстанции. Масштабы применения этой процедуры и степень сотрудничества, ожидаемого от правительств, показывают, что заинтересованные стороны уверены в том, что все вопросы будут разрешены беспристрастно и конструктивно. Жалобы поступают из тех стран, где права профсоюзов в целом соблюдаются, но иногда возникают проблемы в том, что касается прав на организацию или на ведение коллективных переговоров для конкретных групп трудящихся.

Можно поставить вопрос: в какой мере ратификация конвенций МОТ отражает подлинное стремление их осуществлять? В первые годы существования организации нередки были, так сказать «показательные ратификации», выражающие скорее уважение к МОТ и оказание ей поддержки, чем способность их исполнять. Сегодня такие ратификации сравнительно редки, поскольку государства знают, что им предложат отчитываться через надзорную систему. Правительства «социалистических» стран, ратифицируя конвенции, в частности о свободе объединения и о запрете дискриминации в сфере найма, должны были сознавать, что фундаментальные отличия их политической системы не позволят

осуществлять эти конвенции. На это противоречие должным образом указывали надзорные органы МОТ. Когда Комитет экспертов сделал вывод, что конституционно оформленная руководящая роль Коммунистической партии в работе всех общественных организаций СССР противоречит закрепленным в Конвенции о свободе ассоциации гарантиям свободной деятельности профсоюзов, было мало надежды на то, что столь фундаментальная часть политической системы страны будет упразднена. Конечно, следует признать: такая перемена все-таки произошла, но это не имело прямой связи с деятельностью МОТ. С другой стороны, символично, что требование предоставить трудящимся право создавать свободные и независимые профсоюзы согласно конвенциям № 87 и 98 МОТ стало первым пунктом Гданьского соглашения, заключенного в Польше в 1980 г. Точная мера воздействия существующих международных обязательств и критики со стороны международных надзорных органов (в соотношении с другими факторами) на изменения национального права и практики может различаться очень существенно, и зачастую эту меру трудно определить.

Меняющиеся экономические условия и изменение подходов также могут затруднить поддержание существующего уровня социальной защиты и даже поставить под вопрос действительность ранее принятых правил и институтов. Так, новации в законодательстве некоторых промышленно развитых стран о трудовых отношениях создали проблемы, связанные с неправомерным вмешательством в жизнь профсоюзов, в процесс коллективных переговоров и в разрешение трудовых споров. Хотя страны, о которых идет речь, традиционно были твердыми сторонниками надзорной системы МОТ, они явно не слишком охотно меняли свою политику в ответ на критику со стороны надзорных органов.

Кроме отсутствия политической воли к соблюдению международных норм на исполнение ратифицированных конвенций могут повлиять многие практические трудности, прежде всего проблема ресурсов. Такие соображения не только воздействуют на решения о принятии требуемых правовых стандартов, но и могут решающим образом повлиять на практические, организационные меры по применению конвенций, например на создание работоспособных органов социального обеспечения или системы трудовых инспекций. Создание предпосылок к надлежащему осуществлению может быть сопряжено с кадровыми проблемами (в плане численности кадров, их подготовки, отсутствия материальных средств или коррупции). Во многих странах может существовать огромный разрыв между тем, что записано в правовых документах, и тем, что происходит на практике. По этому аспекту международным надзорным органам бывает особенно трудно получить информацию; недостатки, не выявленные в рамках обычной отчетности, часто обнаруживаются благодаря более тщательному исследова-

нию, проводимому МОТ, или даже в ходе работы миссий по установлению прямых контактов. Именно здесь национальным профессиональным организациям принадлежит потенциально главнейшая роль. Заметно, что они все глубже осознают свою ответственность, для надлежащего исполнения своей роли им необходима достаточная независимость и материальная и организационная база, благодаря чему эти органы могли бы воспользоваться возможностью довести проблемы до сведения различных надзорных органов МОТ⁵².

Выясняя, в какой мере МОТ смогла добиться позитивного отклика на свои надзорные процедуры, следует иметь в виду, что хотя эти процедуры обладают некоторыми квазисудебными характеристиками, они не ведут к вынесению юридически обязательных решений. Поскольку пока обращений в Международный Суд не было, приходится опираться на добровольное сотрудничество правительств, стимулируемое взвешенной дозой морального давления. То есть выводы различных органов МОТ по своему характеру отличаются от постановлений таких органов, как, например, Европейский Суд по правам человека.

Делая такие сопоставления, следует учитывать и то, что изменения в социальной сфере часто имеют гораздо более существенные последствия, выходящие за рамки гражданских и политических прав, охватываемых региональными конвенциями о правах человека. Исполнение решений по вопросам уголовного судопроизводства, прав заключенных, свободы выражения убеждений, защиты личной жизни или семейных отношений не обязательно влечет за собой значительное увеличение государственных или частных расходов, какое может потребоваться для улучшения условий труда, стандартов охраны труда или для повышения пособий по социальному обеспечению⁵³.

Воздействие нормотворческой деятельности МОТ в целом, несомненно, больше, чем эффективность отдельных ее частей. Постоянные дискуссии, проходящие при разработке стандартов, при оценке их воздействия и в ходе исключительно важного диалога на разных уровнях надзора, помогают определить приемлемость воплощенных в ней концепций и накладывают отпечаток на мышление тех, кто участвует

⁵² Всеобъемлющий обзор юридических и практических трудностей, которые могут помешать осуществлению ратифицированных конвенций, см. в Landy, 1966.

⁵³ Можно отметить, что когда Комитет по правам человека при рассмотрении дела, касавшегося Нидерландов, на основании Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах сделал вывод, что гарантия равенства перед законом, закрепленная в статье 26 Пакта, применима и к законодательству в сфере прав человека, в ответ правительство, учитывая финансовые последствия такого решения для страны, первоначально рассматривало возможность денонсации Пакта и его повторной ратификации с оговоркой в отношении статьи 26. См. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 6 (1988), pp. 25–26, 128–131.

в формировании социальной политики на национальном уровне. Этот вывод вытекает из анализа эволюции социального законодательства на протяжении достаточно длительного периода⁵⁴. Отмечалось, что, не считая прямого воздействия надзорной системы, стандарты МОТ составляют своего рода международное общее право, способное всегда служить руководством для всех стран⁵⁵. Однако на горизонте есть и тучи. Во введении указывалось на нынешние дискуссии о роли трудовых стандартов в рамках глобальной экономики. Нельзя допустить, чтобы эти проблемы подорвали саму концепцию международных мер по охране достойных условий жизни и труда, отраженную в конвенциях и рекомендациях МОТ. Исключительно важно, чтобы эти стандарты и впредь пользовались безусловной поддержкой сообщества наций.

Библиография

Bartolomei de la Cruz, H., G. von Potobsky, and L. Swepston, *The International Labor Organisation: The International Standards System and Human Rights*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.

Charnovitz, S., "The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime: A Historical Overview", *International Labour Review*, Vol. 126 (1987), pp. 565–584.

ILO: International Labour Standards. Report of the Director-General, Part One, International Labour Conference, 70th Session, 1984. Geneva: International Labour Office, 1984.

ILO: The Impact of International Labour Conventions and Recommendations. Geneva: International Labour Office, 1976.

ILO: Freedom of Association, Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fourth edition. Geneva: International Labour Office, 1996.

Jenks, C. W., *Human Rights and International Labour Standards*. London: Praeger, 1960.

Jenks, C. W., "The International Protection of Trade Union Rights", in David Evan Luard (ed.), *The International Protection of Human Rights*. New York: Praeger, 1967.

Landy, E. A., *The Effectiveness of International Supervision: Thirty Years of ILO Experience*. London: Oceana Publications, 1966.

Landy, E. A., "The Influence of International Labour Standards: Possibilities and Performance", *International Labour Review*, Vol. 101 (1970), pp. 555–604.

⁵⁴ *ILO: The Impact of International Labour Conventions and Recommendations*, 1976, pp. 15–26.

⁵⁵ Valticos and von Potobsky, 1994, p. 289.

Leary, V. A., *International Labour Conventions and National Law*. The Hague: Kluwer Group, 1982.

Leben, C., *Les sanctions privatives de droits on de qualité dans les organisations spécialisées*. Brussels: Emile Bruylant, 1979.

Maupain, Francis, “La protection internationale des travailleurs et la libéralisation du commerce mondial: un lien ou un frein?”, *Revue Générale de Droit International Public*, No. 1 (1996), pp. 45–100.

von Potobsky, G., “Protection of Trade Union Rights: Twenty Years” Work by the Committee on Freedom of Association”, *International Labour Review*, Vol. 105 (1972), pp. 69–83.

von Potobsky, G., “On-the-Spot Visits: an Important Cog in the ILO’s Supervisory Machinery”, *International Labour Review*, Vol. 120 (1981), pp. 581–596.

Pouyat, A. J., “The ILO’s Freedom of Association Standards and Machinery: a Summing-up”, *International Labour Review*, Vol. 121 (1982), pp. 287–302.

Samson, K. T., “The Changing Pattern of ILO Supervision”, *International Labour Review*, Vol. 118 (1979), pp. 569–587.

Sengenberger, W. and D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Independence*. Geneva: International Institute of Labour Studies, 1994.

Valticos, N., “Une nouvelle forme d’action internationale: les “contacts directs” de l’OIT en matière d’application des conventions et de liberté syndicale”, *Annuaire Français de Droit International*, Vol. XXVII (1981), pp. 477–489.

Valticos, N., *Droit international du travail*. Second edition. Paris: Dalloz, 1983.

Valticos, N., “Les commissions d’enquête de l’Organisation internationale du Travail”, *Revue Générale du Droit International Public*, No. 3 (1987), pp. 847–879.

Valticos, N., “Les conventions de l’Organisation internationale du Travail a la croisée des anniversaires”, *Revue Générale du Droit International Public*, No. 1 (1996), pp. 5–43.

Valticos, N. and G. von Potobsky, *International Labour Law*. Second edition. Deventer: Kluwer Group, 1994.

Zarras, I., *Le contrôle de l’application des conventions internationales du travail*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1937.

Фонс Кооманс

11. ЮНЕСКО и права человека

1. Введение

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была основана 16 ноября 1945 г. Это одно из специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Главная цель ЮНЕСКО – 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 религии¹. Упоминание о правах человека и основных свободах означает, что поощрение и защита этих прав и свобод играют важную роль в деятельности организации. В этой главе дается обзор усилий ЮНЕСКО по поощрению и защите прав и свобод, относящихся к ее компетенции. Раздел 2 касается мандата ЮНЕСКО в отношении прав человека: какова правовая база для ее участия в поощрении и защите прав человека? Раздел 3 касается нормотворческой деятельности ЮНЕСКО в области прав человека, а в разделе 4 рассматриваются надзорные механизмы и процедуры, разработанные в ЮНЕСКО для международного контроля за соблюдением государствами соответствующих прав человека.

2. Мандат ЮНЕСКО в отношении прав человека

Можно утверждать, что мандат ЮНЕСКО в сфере прав человека сформулирован широко и неконкретно. Такой вывод можно сделать из упомянутой во введении статьи I(1) Устава. Однако можно различать поощрение прав человека и их защиту. Правовую базу этой деятельности можно найти в Уставе, конвенциях и рекомендациях, принятых в рамках ЮНЕСКО, резолюциях Генеральной конференции и решениях Исполнительного совета.

Действия ЮНЕСКО по поощрению прав человека направлены прежде всего на содействие знакомству и взаимопониманию народов, стимулирование просвещения народов и распространения культуры, а

¹ Устав ЮНЕСКО, ст. I(1).

также на сохранение, пополнение и распространение знаний и информации². Эти функции входят в компетенцию ЮНЕСКО в области образования, науки и культуры. С этими целями ЮНЕСКО учреждает программы, проводит исследования, организует конференции и выпускает публикации. Примерами могут служить исследования, направленные на улучшение обучения иммигрантов, различные мероприятия, поощряющие преподавание прав человека на различных уровнях, и меры по улучшению положения женщин³.

Защита прав человека предполагает принятие международных норм, а также создание механизмов и процедур контроля за соблюдением прав человека, относящихся к компетенции ЮНЕСКО. В статье IV(4) Устава прямо говорится о принятии международных конвенций и рекомендаций как о средстве для достижения целей организации. За 50 лет существования организации было принято большое число конвенций, деклараций и рекомендаций, касающихся защиты прав в сферах образования, науки и культуры. Некоторые из них будут рассмотрены ниже, в разделе 3.

В большинстве случаев защита прав человека бывает связана с положением внутри государств — членов ЮНЕСКО. В качестве гарантии от возможного вмешательства ЮНЕСКО во внутрисоциальные дела, касающиеся прав человека, была принята статья I(3) Устава. Согласно этому положению ЮНЕСКО запрещено вмешиваться в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства-члена. Это положение следует толковать с учетом желания государств-членов оставить за собой право решать вопросы, которые, по их мнению, входят в сферу национального суверенитета. Здесь следует подчеркнуть, что Устав Организации Объединенных Наций содержит аналогичное положение [статью 2(7)], которое следует характеризовать как принцип международного права. Однако в отношении международной защиты прав человека после второй мировой войны право и практика развивались таким образом, что вопросы прав человека перестали быть заботой одних только государств и уже не входят в их исключительную компетенцию. Это неоднократно подчеркивали правительства в рамках международных организаций. В качестве убедительного примера можно упомянуть Венскую декларацию и Программу действий, принятую Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году. Эта декларация провозглашает, что «поощрение и защита прав человека является законной заботой международного сообщест-

ва»⁴. Кроме того, можно утверждать, что вопросы прав человека перестают относиться к исключительной юрисдикции государств-членов, поскольку эти государства через ЮНЕСКО добровольно сотрудничают в разработке и принятии норм в области прав человека. Государства соглашаются соблюдать эти обязательные международные нормы⁵.

3. Нормотворчество в области прав человека

3.1. Введение

Генеральная конференция ЮНЕСКО, на которой представлены все государства-члены, уполномочена принимать рекомендации и международные конвенции. Каждое государство-член обязано вносить эти документы на рассмотрение своих компетентных органов в течение года со времени их принятия (статья IV B(4) Устава). Нормотворческая работа, проводимая в ЮНЕСКО, касается главным образом следующих прав: права на образование (статья 26 Всеобщей декларации прав человека), права участвовать в научном прогрессе (статья 27 Всеобщей декларации), права свободно участвовать в культурной жизни (статья 27 Всеобщей декларации) и права на информацию, включая свободу убеждений и их выражения (статья 19 Всеобщей декларации).

3.2. Нормы, касающиеся права на образование

Право на образование закреплено в статье 26 Всеобщей декларации прав человека. В рамках ЮНЕСКО это право было дополнительно развито: в 1960 г. была принята Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования⁶. Эта конвенция преследует двоякую цель: ликвидировать дискриминацию в сфере образования и поощрять равенство возможностей и отношения к человеку в данной области для всех. Чтобы ликвидировать и предупредить дискриминацию, государства-

⁴ Венская декларация и Программа действий, 1993 г., документ ООН A/CONF.157/23, часть I, пункт 4.

⁵ Marks, 1977, p. 40.

⁶ Принята 14 декабря 1960 г.; вступила в силу 22 мая 1962 г. В тот же день Генеральная конференция приняла Рекомендацию о борьбе с дискриминацией в области образования. Если не считать неизбежных различий в формулировках и юридической значимости, рекомендация по своему содержанию идентична конвенции. Некоторые государства-члены предпочли поддержать рекомендацию из-за трудностей в ратификации конвенции, возникших ввиду их федеративной структуры.

² Ср. статью I(2) Устава.

³ См., например, доклад Международного конгресса по вопросам образования в интересах прав человека и демократии, 8–11 марта 1993 г., опубликованный в издании Human rights Teaching, Vol. III (1993). Обзор последних мероприятий см. в документе ООН A/CONF.157/PC/61/Add.6 (1993).

члены обязуются, в частности, устранить — при необходимости в законодательном порядке — всякую дискриминацию при приеме учащихся в учебные заведения (статья 3). Чтобы поощрить равенство в обращении и предоставляемых возможностях, государства-участники обязуются проводить национальную политику, в рамках которой методами, соответствующими национальным условиям, будут сделаны общедоступными различные ступени образования (статья 4)⁷.

В 1966 г. на созванной ЮНЕСКО межправительственной конференции с участием Международной организации труда была принята Рекомендация о статусе преподавателей. Это весьма разносторонний документ, касающийся различных аспектов преподавательской профессии, таких как занятость и карьера, права и обязанности, заработная плата и социальное обеспечение преподавателей. Другим важным документом о праве на образование является принятая в 1974 г. Рекомендация об образовании в интересах международного взаимопонимания, сотрудничества и мира, а также образования, в области прав человека и основных свобод; в ней излагаются руководящие принципы по вопросам просвещения в области прав человека. Еще один пример — принятая в 1976 г. Рекомендация о развитии образования для взрослых. Это первый международный нормотворческий документ по данному вопросу. Он содержит принципы, которые должны осуществлять государства-члены при разработке и претворении в жизнь политики в отношении образования для взрослых⁸.

3.3. *Нормы, касающиеся науки, культуры и коммуникации*⁹

Ограниченность рамок статьи позволяет лишь вкратце осветить некоторые документы по данному вопросу. С точки зрения прав человека важно упомянуть здесь Рекомендацию о статусе научно-исследовательских работников, принятую в 1974 г. В ней подчеркивается необходимость академической свободы для научных работников: национальная политика в отношении науки должна быть основана на уважении автономии и свободы исследований, необходимой для научного прогресса. Для признания культурных прав правами человека важное значение имеет Рекомендация об участии общественности в культурной жизни и о ее вкладе в культурную жизнь, принятая в 1976 г. Согласно этой рекомендации, государства должны принять законодательство или изменить свою политику и практику так, чтобы гаранти-

⁷ Анализ сферы действия этой конвенции см. в Nartowski, 1974.

⁸ Дальнейшие рассуждения об этих документах в связи с правом на образование см. в Marks, 1977, pp. 42–47.

⁹ Общие сведения см. в Marks, 1977, pp. 47–55.

ровать культурным правам статус прав человека. Кроме того, они должны гарантировать признание равенства культур, включая культуры национальных и иностранных меньшинств. Кроме того, государства должны содействовать развитию культуры этих меньшинств на всех уровнях без всякой дискриминации. И наконец, следует упомянуть о правах в сфере коммуникации, которые тесно связаны со свободой выражения убеждений, определенной в статье 19 Всеобщей декларации прав человека. Примером нормотворческого документа в данной области служит принятая в 1978 г. Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в поощрение прав человека и в борьбу с расизмом, апартеидом и подстрекательством к войне. Одна из целей декларации — способствовать свободному потоку информации и ее широкому и сбалансированному распространению.

3.4. *Декларация о расе и расовых предрассудках*¹⁰

Этот документ не входит в рассмотренные выше категории, он занимает особое место. Он касается всех аспектов проблемы расы и расовых предрассудков. Его цель — способствовать признанию фундаментального равенства всех людей. Это всеобъемлющий документ, поскольку касается подходов общественных наук к расовым предрассудкам. В нем прямо отвергаются теории, согласно которым расовые или этнические группы якобы неизбежно делятся на высшие и низшие. Кроме того, он настоятельно призывает государства принять необходимые меры, в частности законодательные, особенно в сферах образования, культуры и коммуникации, с тем чтобы предупредить, запретить и искоренить все формы расовой дискриминации. Эта декларация сопровождается резолюцией о ее осуществлении государствами-членами. Она является декларативной: этот документ не призван изменить правовую ситуацию, а, напротив, подтверждает существование определенных правовых норм.

4. Надзорные механизмы

4.1. *Введение*

В целом международный надзор за тем, как государства исполняют нормы ЮНЕСКО, осуществляется по двум направлениям: это перио-

¹⁰ Единогласно и при общем одобрении принята Генеральной конференцией 27 ноября 1978 г.

дическая отчетность государств-членов и процедура обращения с заявлениями, к которой прибегают жертвы предполагаемых нарушений прав человека.

4.2. Отчетность государств-членов

Согласно статье IV(4) Устава каждое государство — член ЮНЕСКО передает рекомендации или конвенции на рассмотрение своих компетентных органов в течение года со времени их принятия, даже если в данном конкретном случае речь не идет об их ратификации или признании. Статья VIII добавляет к этому, что каждое государство-член должно представлять периодические доклады о своих мерах по выполнению рекомендаций и конвенций, принятых в рамках организации. Генеральная конференция получает и рассматривает эти доклады [статья IV(6)]. Проверка этих докладов поручается Комитету по конвенциям и рекомендациям (ККР) — постоянному вспомогательному органу Исполнительного совета. ККР состоит из 30 человек; его члены представляют правительства государств — членов Исполнительного совета. Рассматривая доклады государств-членов, ККР не вступает в диалог с ними. ККР представляет отчет о проделанной работе Исполнительному совету, который направляет его со своими замечаниями в адрес Генеральной конференции¹¹. В некоторых случаях государства-члены готовят свои доклады на основе подробного вопросника, разработанного ККР. В свои доклады государства должны включать сведения о принятых ими административных и законодательных положениях, а также о других мерах, направленных на реализацию того или иного документа. Они должны сообщить о достигнутом прогрессе и о препятствиях, возникших в ходе этой работы¹².

В 1960 г. ЮНЕСКО и Международная организация труда совместно ввели специальную процедуру для надзора за осуществлением Рекомендации о статусе преподавателей. «Совместный комитет экспертов МОТ–ЮНЕСКО» уполномочен рассматривать отчеты правительств о применении этой рекомендации. Этот орган состоит из экспертов, работающих в своем личном качестве. Комитет может принимать во внимание сведения об осуществлении этой рекомендации, получаемые от национальных и международных организаций преподавателей, но не от частных лиц¹³.

¹¹ Порядок представления докладов регулируется частью VI Правил процедуры Генеральной конференции.

¹² См., например, статью 7 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования.

¹³ Marks, 1977, pp. 59–60.

4.3. Процедура рассмотрения жалоб в ЮНЕСКО

В 1978 г. Исполнительный совет ЮНЕСКО постановил создать механизм для рассмотрения поступивших в организацию многочисленных жалоб на нарушения прав человека¹⁴. Это решение поручает ККР рассматривать поступившие в ЮНЕСКО жалобы по делам и вопросам, связанным с нарушениями прав человека и подпадающим под мандат ЮНЕСКО (решение 3.3, пункт 14). Дела касаются отдельных и конкретных нарушений прав человека, а вопросы — массовых, систематических или вопиющих нарушений прав человека или накопившихся отдельных случаев, которые свидетельствуют о наличии систематических нарушений (пункт 10). Этот двойной мандат стал компромиссом между государствами — членами бывшего Советского Союза и его союзниками, считавшими, что следует рассматривать лишь крупномасштабные нарушения прав человека, и сторонниками механизма для рассмотрения индивидуальных дел¹⁵. Основная разница между этими двумя категориями в том, что дела изучаются на закрытых заседаниях ККР (пункт 14, с), а вопросы рассматриваются Исполнительным советом и Генеральной конференцией открыто (пункт 18). Дискуссионным является вопрос, несут ли государства-члены, а также государства, не являющиеся членами ЮНЕСКО, юридическое обязательство сотрудничать с ККР; однако практика показывает, что большинство государств-членов готово к сотрудничеству¹⁶.

Преамбула решения 3.3 напоминает, что «ЮНЕСКО не должна играть роль международного судебного органа» (пункт 7). Поэтому при рассмотрении дела главная задача ККР — выяснить, возможен ли диалог с соответствующим правительством. Процедура направлена на достижение дружественного урегулирования по каждому делу (пункт 14, k). Поэтому в принципе эта процедура является не конфликтной или обвинительной, а основанной на сотрудничестве. По этой причине в целом она носит строго конфиденциальный характер. Практика показывает, что ЮНЕСКО строго следует этому принципу¹⁷.

В общем, в индивидуальной процедуре можно выделить пять этапов¹⁸. Вот они: подготовительная работа секретариата (на практике ею

¹⁴ ЮНЕСКО, документ 104 EX/Decision 3.3. Сведения о предыстории этого решения см. в Bastid, 1983, pp. 45–54 и Canzado Trindade, 1987, pp. 230–232. В качестве справочных документов при подготовке решения использовались резолюции ЭКОСОС 1235 (1967 г.) и 1503 (1970 г.).

¹⁵ Marks, 1992, p. 95.

¹⁶ ЮНЕСКО, документ 146 EX/7, пункты 50, 55; Canzado Trindade, 1987, pp. 237; Dumont, 1989, p. 586; Partsch, 1990, p. 490; Marks, 1992, p. 93.

¹⁷ ЮНЕСКО, документ 146 EX/7, пункт 53; Dumont, 1989, pp. 588–589.

¹⁸ См. Partsch, 1990, pp. 492–499.

занимается Бюро по международным стандартам и юридическим вопросам) с момента получения сообщения и до его рассмотрения ККР (пункт 14, *b*); изучение в ККР вопроса о приемлемости сообщения (пункт 14, *a*); проверка ККР жалобы по существу (пункт 14, подпункты *e–k*); принятие ККР доклада по каждому делу (пункт 15); и наконец рассмотрение доклада Комитета Исполнительным советом (пункт 16). О некоторых элементах этой процедуры мы будем говорить ниже.

Сообщение должно исходить от лица или группы лиц, которые, как можно обоснованно предположить, являются жертвами предполагаемого нарушения какого-либо из прав, относящихся к компетенции ЮНЕСКО. Сообщение может также исходить от любого лица, группы лиц или неправительственной организации, обладающих достоверными сведениями о таких нарушениях [пункт 14, *a(ii)*]. Это положение обеспечивает возможность *actio popularis*: доказывать связь между подавшими жалобу лицом или организацией и предполагаемой жертвой не требуется¹⁹. Нет необходимости до подачи жалобы исчерпать внутренние средства правовой защиты; единственное требование — указать, была ли сделана попытка исчерпать имеющиеся внутренние средства правовой защиты, и сообщить результаты такой попытки, если они есть [пункт 14, *a(ix)*]. ККР информирует автора сообщения и соответствующее правительство о своем решении по вопросу о приемлемости. Из этих требований можно сделать вывод, что «порог» для подачи сообщения достаточно низок в сравнении с другими международными процедурами представления сообщений. Помимо прав в сферах образования, науки, культуры и информации сообщения могут касаться таких смежных прав, как право на свободу мысли, совести и религии или права меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и совершать ее обряды или пользоваться своим языком²⁰. Рассмотренные в прошлом дела касались, например, журналистов, писателей, издателей, учителей и деятелей религии²¹.

На практике ККР не проводит строгого различия между рассмотрением дела с точки зрения приемлемости и по существу; на всем протяжении процедуры Комитет стремится достичь дружественного урегулирования между подателем жалобы и обвиняемым государством²². Такой диффузный характер процедуры критиковался некоторыми авторами: рассматривая вопрос о приемлемости дела, ККР действует как квазисудебный орган, но в то же время, рассматривая существо дела, должен работать в духе сотрудничества, добиваясь дружественного урегулирова-

ния между жертвой и соответствующим государством. Фактически такой порядок основан, с одной стороны, на процедурах подачи жалоб, принятых, например, в Европейской комиссии по правам человека или в ООН, в частности предусмотренных резолюциями 1235 (1967) и 1503 (1970) ЭКОСОС, а с другой — на посредничестве и сотрудничестве²³. В пунктах 8 и 9 решения подтверждена традиционная функция Генерального директора ЮНЕСКО, возложенная на него Генеральной конференцией: «выступать инициатором консультаций, в условиях взаимного уважения, доверия и конфиденциальности, для содействия достижению решений по конкретным проблемам, касающимся прав человека». Генеральный директор может выполнять эту функцию «гуманитарного посредничества» с самого начала процедуры по конкретному делу. Согласно этому мандату, Генеральный директор может делать представления гуманитарного характера от имени лиц, которые предположительно стали жертвами нарушений прав человека в сфере компетенции ЮНЕСКО и чьи дела потребовали срочного рассмотрения²⁴. Согласно пункту 14, *e* правительствам разрешается присутствовать на заседаниях ККР для предоставления дополнительной информации или для ответа на вопросы. Однако авторы заявлений такого права не имеют. Это противоречит принципу равенства процессуальных возможностей²⁵.

По окончании рассмотрения жалобы ККР принимает конфиденциальный доклад, содержащий всю информацию о конкретном деле. Этот доклад должен также содержать рекомендации ККР — общие либо относительно мер, которые должны быть приняты по данному сообщению. Если дружественное урегулирование не достигнуто, ККР должен доложить об этом. Этот доклад направляется в Исполнительный совет (пункт 15). Совет обсуждает доклад ККР на закрытых заседаниях. Обычно он поддерживает рекомендацию ККР. Однако Комитет может принять решение о дальнейших действиях, например направить представителя в страну, чтобы обсудить данное дело с правительством. После сессии автор заявления и соответствующее правительство информируются о рекомендации, принятой ККР. В силу конфиденциального характера процедуры имена авторов, названия соответствующих государств и подробности дела не разглашаются, даже если сама процедура была закрытой²⁶. С 1978 по 1992 г. было рассмотрено 414 сообщений. Из них 241, как сообщается, были урегулированы в результате вмешательства ККР²⁷.

²³ Partsch, 1990, pp. 497–498; Weissbrodt and Farley, 1994, pp. 395–396.

²⁴ Marks, 1992, p. 93; ЮНЕСКО, документ 146 EX/7, пункт 56.

²⁵ Weissbrodt and Farley, 1994, p. 404.

²⁶ Partsch, 1990, pp. 498–499.

²⁷ ЮНЕСКО, документ 141 EX/6 (1993), с. 4. См. также Dumont, 1989, pp. 589–591.

¹⁹ Marks, 1992, p. 92.

²⁰ ЮНЕСКО, документ 149 EX/7, приложение II; Partsch, 1990, pp. 486–487; Marks, 1992, pp. 90–91.

²¹ Weissbrodt and Farley, 1994, p. 408.

²² Marks, 1992, p. 93.

4.4. Оценка процедуры разбора жалоб

Эта процедура имеет некоторые преимущества перед другими универсальными или региональными процедурами рассмотрения петиций. Этот механизм действует для всех государств — членов ЮНЕСКО, независимо от того, ратифицировали ли они соответствующие договоры о правах человека. Данная процедура открывает широкий доступ лицам, группам и НПО, желающим подать жалобу. Требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты применяется гибко. Однако, по мнению некоторых авторов, процедура ЮНЕСКО «не подпадает под пресс общественного мнения и... оказалась совершенно обособленной от более прогрессивных достижений других международных учреждений»²⁸. Фактически утверждается, что эта процедура имеет ряд недостатков²⁹: она не является приоритетом в ЮНЕСКО. Процедура малоизвестна; число рассмотренных дел невелико. Механизм действует за завесой секретности, обособлен и непрозрачен; он не предусматривает отчетов перед мировым сообществом о работе ККР. (Однако ЮНЕСКО считает, что конфиденциальность — важнейшая характеристика процедуры, существенное условие ее успеха³⁰.) Кроме того, отсутствует реальное равенство возможностей, когда этот механизм применяется к индивидуальному делу. И наконец, в большинстве случаев неясно, улучшила ли процедура положение жертвы: результаты и возможные последующие действия по конкретному делу остаются неизвестными. Можно выдвинуть следующие предложения об улучшении процедуры³¹. Было бы целесообразно сократить членский состав ККР с 30 до 5–10 человек. Это повысило бы эффективность работы данного органа. Предпочтительно, чтобы ККР состоял из экспертов, работающих в своем личном качестве, а не из представителей правительств, как сейчас. Кроме того, следует принять меры, чтобы обеспечить реальный обмен мнениями между автором сообщения и соответствующим правительством. Например, авторам следует разрешить выступать в ККР, чтобы отвечать на утверждения правительства. Это усилило бы равноправие сторон. И наконец, ККР должен информировать о существовании данного механизма широкую общественность и систематически публиковать результаты процедуры, чтобы можно было оценить ее применение.

²⁸ Weissbrodt and Farley, 1994, pp. 397–398.

²⁹ Ibid., pp. 392–393, 411.

³⁰ ЮНЕСКО, документ 149 EX/7, с. 52 и Приложение III, пункт 5.

³¹ Weissbrodt and Farley, 1994, pp. 411–413. В ходе весенней сессии 1995 г. ККР приступил к анализу методов своей работы, ЮНЕСКО, документ 146 EX/51.

Библиография

- Bastid, Suzanne, “La mise en oeuvre d’un recours concernant les droits de l’homme dans le domain relevant de la compétence de l’UNESCO”, pp. 45–58, in R. Bernhardt, W. K. Geck, G. Jaenicke and H. Steinberg (hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte: Festschrift für Herman Mosler*. Berlin: Springer Verlag, 1983.
- Cançado Trindade, Antonio A., “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, Vol. 202 (1987–II), pp. 9–435.
- Dumont, Georges-Henri, “UNESCO’s Practical Action on Human Rights”, *International Social Science Journal*, No. 122 (1989), pp. 585–595.
- Marks, Stephen P., “UNESCO and Human Rights: The Implementation of Rights Relating to Education, Science, Culture, and Communication”, *Texas International Law Journal*, Vol. 13 (1977), pp. 35–68.
- Marks, Stephen P., “The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization”, pp. 86–98, in Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- Nartowski, Andrzej S., “The UNESCO System of Protection of the Right to Education”, *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 6 (1974), pp. 289–310.
- Partsch, Karl Josef, “La mise en oeuvre des droits de l’homme par l’UNESCO: Remarques sur un système particulier”, *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 36 (1990), pp. 482–507.
- Saba, H., “UNESCO and Human Rights”, pp. 401–427, in K. Vasak and P. Alston (eds.), *The International Dimensions of Human Rights*, Vol. 2. Paris and Westport: UNESCO and Greenwood Press, 1982.
- UNESCO Standard-Setting Instruments (loose-leaf). Paris: UNESCO, 1981 and Supplements.
- Weissbrodt, David and Rose Farley, “The UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 16 (1994), pp. 391–415.

12. Позиция Всемирного банка и Международного валютного фонда в области прав человека

1. Введение

В отличие от ЮНЕСКО, устав которого прямо предусматривает работу в области прав человека¹, и МОТ, мандат которой предусматривает, в частности, содействие обеспечению «социальной справедливости», под которой понимают и права человека², вопросы прав человека не поднимаются и даже не упоминаются в уставах ни Всемирного банка³, ни Международного валютного фонда (МВФ)⁴. Мандаты этих двух учреждений возлагают на них во многом иные задачи. Всемирный банк создан, в частности, а) для содействия реконструкции и развитию территорий его членов; б) для поощрения иностранных прямых инвестиций; в) для содействия долгосрочному сбалансированному росту международной торговли и поддержанию равновесного баланса платежей; и г) для ведения операций с должным вниманием к воздействию международных инвестиций на условия для деловой активности в рамках территории стран-членов⁵. МВФ призван выполнять скорее макроэкономические функции, оказывая поддержку странам, испытывающим трудности с балансом краткосрочных и среднесрочных платежей⁶. Конечная цель двух этих учреждений видится в стабилизации

¹ Сведения о ЮНЕСКО и правах человека см.: Кооманс Ф. *ЮНЕСКО и права человека* (глава 11 в этой публикации).

² Leary, 1992, p. 583.

³ В этой главе термином «Всемирный банк» мы будем обозначать Всемирную банковскую группу, в состав которой входят основанный в 1944 г. Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и два его «дочерних» учреждения — Международная финансовая корпорация (МФК), созданная в 1956 г. для содействия частному сектору путем предоставления прямой помощи без правительственных гарантий, и Международная ассоциация развития (МАР), учрежденная в 1960 г. для предоставления займов развивающимся странам на льготных условиях.

⁴ МВФ был также основан в 1944 г. Всемирный банк и МВФ часто называют «бреттон-вудскими» учреждениями — по названию места, где были приняты уставы этих двух учреждений.

⁵ Устав Всемирного банка, статья 1.

⁶ См. статью 1 Устава МВФ.

международного финансового рынка посредством мер, направленных на предупреждение чрезмерных диспропорций в экономике различных стран и, таким образом, на недопущение депрессий наподобие той, которая наступила после первой мировой войны, а также в содействии восстановлению и развитию Европы, опустошенной за годы второй мировой войны. За 50 лет своей деятельности оба учреждения начали выполнять новые функции и стали двумя важнейшими источниками финансовой помощи или катализаторами такой помощи для стран Африки, Азии и Латинской Америки⁷.

В результате такого изменения и укрепления позиций в деятельности Всемирного банка и МВФ в последние годы уделяется все больше внимания роли и месту прав человека. Это обусловлено как критикой последствий их деятельности⁸, так и усилением их господствующей роли в предоставлении международных финансовых ресурсов беднейшим регионам мира. Реакция обоих учреждений на повышенное внимание к ним со стороны комментаторов, занимающихся правами человека, весьма разнообразна и будет специально рассмотрена ниже. В этой главе будет изложен нынешний подход Всемирного банка и МВФ к правам человека (главы 2 и 3); будут рассмотрены основные доводы в пользу юридического закрепления обязательств Всемирного банка и МВФ в сфере прав человека (раздел 4); и наконец, будут выдвинуты некоторые предложения относительно того, как можно улучшить контроль за деятельностью этих двух учреждений в области прав человека (раздел 5).

2. Нынешний подход Всемирного банка

2.1. Введение

Всемирный банк многие критикуют за «нарушения» прав человека или за пренебрежение к правам человека при реализации многих проектов в развивающихся странах, а также при выдаче займов на нужды струк-

⁷ Хотя они не всегда являются крупнейшими заимодавцами или источниками иностранной финансовой помощи, Всемирный банк и особенно МВФ играют роль «привратников», когда дело касается иной государственной или частной финансовой помощи развивающимся странам. Если внутренняя экономическая политика не получает одобрения МВФ и Всемирного банка, то других источников помощи практически не остается.

⁸ Критика деятельности этих двух учреждений столь обширна, что исчерпывающий список источников здесь привести невозможно. Тем не менее можно упомянуть некоторые важнейшие работы: Payer, 1974; Payer, 1982; Ayres, 1983; Cornia et al., 1987; George, 1988; Onimode, 1989; Dharam, 1991; Mosley et al., 1991; Adepajo, 1993; Childers and Urqhart, 1994.

турной перестройки⁹. Огромное число документов свидетельствует об ухудшении положения уязвимых групп в результате мероприятий, поддерживаемых Всемирным банком¹⁰. Банк признал, что некоторые его проекты и программы могли иметь нежелательные последствия, и сам кое-что сделал для решения этих проблем¹¹. В последующих подразделах мы попытаемся осветить некоторые инициативы, предпринятые Банком для решения проблем, связанных с правами человека. Однако следует указать, что, хотя Банк готов к диалогу по вопросам прав человека, он никогда не брал на себя *правовых обязательств* в данной области¹².

2.2. Поощрение экономических, социальных и культурных прав

Юрисконсульт Всемирного банка г-н Ибрагим Шихата утверждает, что в рамках своей деятельности Банк поощряет права человека, и в частности содействует уважению экономических, социальных и культурных прав. Он указывает:

Банк объединяет усилия с развивающимися странами и с другими международными учреждениями в борьбе против нищеты, болезней, недоедания, неграмотности, за сохранение окружающей среды. Кроме того, он стремится активизировать участие женщин в развитии и пытается установить партнерские отношения с развивающимися странами в решении гигантской задачи экономического развития. При этом Банк не только *поощряет экономические и социальные права человека*, но и, несомненно, играет роль катализатора в создании условий, при которых все основные права смогут развиваться и процветать¹³.

Отрадно, что Банк все же признает существование экономических, социальных и культурных прав и в самом деле может играть позитивную роль; однако утверждение о том, что деятельность Банка действительно полезна для экономических, социальных и культурных прав,

⁹ См., в частности, Türk, 1991; Dias, 1989; Tomaševski, 1989; Skogly, 1994; Women's International League for Peace and Freedom, 1994.

¹⁰ Ссылки см. выше, в сноске 8.

¹¹ В 1991 г. Банк создал отдельное подразделение для решения проблем, связанных с «социальным измерением структурной перестройки». Позднее это подразделение было распущено, и контроль за социальными аспектами структурной перестройки стал обязанностью каждого оперативного подразделения Банка.

¹² Tomaševski, 1995, p. 409.

¹³ Shihata, 1991, p. 133 (курсив наш).

оспаривается. Прежде всего, как уже упоминалось, многие сомневаются в позитивном воздействии мероприятий Банка. Как показывает большинство документов, наиболее уязвимые слои населения, которые рискуют пострадать от нарушения прав человека (как гражданских и политических прав, так и экономических, социальных и культурных), реже всего получают пользу от деятельности Всемирного банка¹⁴. Но, что еще важнее, сам Банк, не признавая важность поощрения *прав человека* как таковых, упускает из виду очень важный момент. Если права человека не признаются правами, если при их поощрении не исходят сознательно из понимания *прав* как реальных возможностей, то позитивные результаты социальной, экономической, культурной, гражданской и политической ситуации остаются простыми «благами», которые могут отнять те же благодетели, которые «пожаловали» их первоначально. И напротив, если бы содержание этих благ было признано в качестве *прав*, это предполагало бы признание возможности предъявить законные претензии, если содержание прав не реализуется. Иными словами, отсутствует связь между правом и обязательством, а без нее потерпевшие лишаются средства правовой защиты в случае, если их права не осуществляются или, хуже того, нарушаются.

Следует также отметить, что Банк никогда не проводил систематической оценки каких-либо программ с точки зрения прав человека; утверждение о том, что Банк поощряет экономические, социальные и культурные права, — это простое предположение, не основанное на проверке результатов какого-либо проекта или программы по показателям, связанным с правами человека¹⁵.

2.3. Терминология оперативных директив

Ближе всего к разработке политики в области прав человека Банк подошел в своих Оперативных директивах по проблемам вынужденного переселения¹⁶, коренных народов¹⁷ и уменьшения масштабов нищеты

¹⁴ George, 1988.

¹⁵ Это подтверждается наблюдениями Фонса Кооманса: «Именно такие специализированные учреждения ООН, как Всемирный банк, ФАО и ВОЗ, прежде всего исходят из показателей, выясняя суть событий в экономической, социальной, технической и медицинской областях. Однако эти организации не пользуются этими статистическими данными и показателями для определения того, в какой мере реализуются экономические, социальные и культурные *права*» (курсив автора). Coomans, 1995, p. 42.

¹⁶ Оперативная директива по вопросу о вынужденном переселении, OD 4.30, июнь 1990 г., перепечатана в Shihata, 1994, p. 246.

¹⁷ Оперативная директива по проблеме коренных народов, OD 4.20, 17 сентября 1991 г. Перепечатана в Shihata, 1994, p. 234.

ты¹⁸. В этих Оперативных директивах, представляющих собой официальные заявления о политике Банка, содержатся некоторые формулировки из области прав человека. Например, в своей Директиве по проблеме коренных народов Банк заявляет:

Общая цель Банка в отношении коренных народов, как и в отношении всего населения в его странах-членах, — обеспечить, чтобы процесс развития способствовал полному уважению их достоинства, *прав человека* и культурной уникальности¹⁹.

Далее в той же Директиве указано:

Во многих случаях для надлежащей защиты прав коренных народов требуется реализация специальных компонентов проектов, которые могут выходить за рамки первоначальных целей проекта. Эти компоненты могут включать в себя мероприятия, касающиеся здравоохранения и питания, производственной инфраструктуры, сохранения языка и культуры, права на природные ресурсы и образования²⁰.

Комментируя политику Банка в отношении вынужденных переселенцев, Майкл Черня заявляет:

Должны приниматься решительные меры к защите жизни, благополучия, культуры перемещенных лиц и их *прав человека*, а также к сокращению потерь экономического потенциала в местной или региональной экономике или к смягчению их последствий²¹.

Эта формулировка обнадеживает. Однако пока неясно, изменят ли формулировки этих директив что-либо в плане четкого признания прав человека. Как уже говорилось, самое слабое место в том, что эти директивы касаются лишь некоторых групп населения и не выработана общая политика по защите всех групп, находящихся в зоне воздействия проектов и программ Банка.

¹⁸ Оперативная директива по вопросу об уменьшении масштабов нищеты, OD 4.15, декабрь 1991 г. Перепечатана в World Bank, 1993, p. 287.

¹⁹ OD 4.20, пункт 6 (курсив наш).

²⁰ OD 4.20, пункт 15.

²¹ Cernea, 1988, p. 4 (курсив наш).

2.4. Создание Инспекционной группы

Признаки того, что Банк наполняет содержанием свои публичные заявления о более ответственной политике, появились в 1993 г., когда Банк решил учредить Инспекционную группу, которой было поручено «принимать просьбы об инспекции» от «затронутой стороны на территории заемщика» или от ее представителя, которые докажут, что

ее права или интересы непосредственно затронуты или, вероятно, будут затронуты действием или бездействием Банка в результате невыполнения Банком своей оперативной политики и процедур в отношении планирования, оценки и/или реализации проекта, финансируемого Банком (включая ситуации, когда, как утверждается, Банк не принял мер к последующему контролю за выполнением обязательств заемщика по соглашениям о займах в связи с такой политикой или процедурами), при том непременном условии, что такое невыполнение оказало или грозит оказать существенное неблагоприятное воздействие²².

В состав Группы входят три человека, которым поручается принимать жалобы на последствия политики Банка. Точнее, эта Группа не оценивает позитивные или негативные аспекты политики Банка в целом, а проверяет, осуществляется ли политика Банка, и если нет, то дает рекомендации относительно того, как следует соблюдать политику Банка.

Значение этой Группы с точки зрения прав человека еще предстоит оценить. Как уже говорилось, Банк не имеет общей политики по вопросам прав человека, поэтому жалобы общего характера на последствия проектов и программ для прав человека в принципе должны быть неприемлемы. Однако, как было показано, существует ряд сфер политики, в которых все же сделаны заявления о правах человека; их и можно использовать. Другой позитивный аспект работы Группы в том, что она принимает жалобы не только от отдельных лиц, непосредственно пострадавших от неисполнения политики, но и от организаций, подающих жалобы от имени пострадавших. Это важно для привлечения к данной работе неправительственных организаций и позволяет неправительственным правозащитным организациям активно содействовать обеспечению большей открытости в сфере прав человека через Инспекционную группу²³.

²² Всемирный банк, «Инспекционная группа Всемирного банка», рез. № 93-10.

²³ Фактически первая жалоба, полученная и рассмотренная Инспекционной группой, исходила от непальской неправительственной организации «Заинтересованная группа Арун». После рассмотрения этой жалобы Группа рекомендовала прекратить реализацию соответствующего проекта. См. Lawyers Committee for Human Rights, 1995, p. 34/35.

3. Нынешний подход МВФ

Гораздо меньше можно сказать о нынешнем подходе МВФ. Это учреждение настойчиво заявляет, что права человека — область, совершенно не входящая в сферу деятельности Фонда, зона исключительной ответственности конкретного правительства. Даже концентрируя внимание на последствиях своей политики, Фонд считает, что права человека — это проблема внутрисударственного перераспределения, выходящая за рамки мандата Фонда. Один сотрудник Фонда высказался на эту тему таким образом:

На вопрос о том, должен ли Фонд играть центральную роль в распределении доходов, по моему мнению, следует ответить отрицательно, не в последнюю очередь потому, что это имеет непосредственное отношение к решениям, которые должны быть суверенными решениями национальных правительств²⁴.

Однако постоянная критика побудила Фонд уделять больше внимания «смягчению временного неблагоприятного воздействия структурной перестройки на бедняков и на другие уязвимые группы общества»²⁵. Это подтвердил Директор МВФ, но «МВФ ничем не дает понять, что он намерен воплотить это на практике»²⁶, если не считать созданных в 1992 году нескольких небольших систем социальной защиты. Они были созданы в основном в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза; потребность в них объясняли следующим образом:

Некоторые виды политики, такие как крупная корректировка относительных цен или общего размера государственного сектора для достижения устойчивости бюджета, в краткосрочном плане могут оказать негативное воздействие на некоторые бедные или уязвимые группы. Для защиты таких групп от падения уровня их жизни ниже приемлемого минимума могут потребоваться особые меры по смягчению этого воздействия²⁷.

Если не считать этого мимолетного внимания к социальным издержкам перестройки, в целом МВФ отказывается от всякого участия в защите прав человека и от влияния на данный процесс.

²⁴ Заявление Х. Б. Юнца, представителя сотрудников МВФ в Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, 19 августа 1992 г.

²⁵ Osunsade and Gleason, 1992, p. 7. Цит. по Tomaševski, 1993, p. 60.

²⁶ Tomaševski, 1993, p. 60.

²⁷ IMF, Annual Report (1993), p. 64.

4. Правовые аргументы

Вопрос о том, являются ли права человека проблемой, заниматься которой эти два учреждения могут или обязаны в силу правовых норм, является спорным и пока не решен²⁸.

Как указывалось выше, мотивы для возможной озабоченности этих двух учреждений проблемами прав человека нельзя усмотреть в целях и задачах, предусмотренных их уставами. Источником правоотношений с международным правом в области прав человека следует считать статус этих двух учреждений в международном сообществе. За обеими организациями признается международная правосубъектность, что дает им некоторые права и возлагает на них обязанности в международном сообществе²⁹. Кроме того, обе они являются специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций (подобно МОТ и ЮНЕСКО, рассмотренным в предыдущих главах) и, таким образом, находятся в особых отношениях с Уставом ООН; более того, им отведены особые роли в реализации двух международных пактов о правах человека. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП)³⁰ роль специализированных учреждений в содействии его реализации определена конкретнее, чем в Международном пакте о гражданских и политических правах (ПГПП)³¹. Статьи, в которых определяется роль специализированных учреждений, находятся главным образом в части IV ПЭСКП, касающейся процедур осуществления. Согласно статье 16(2),b Генеральный секретарь препровождает копии докладов государств специализированным учреждениям в случаях, когда доклады полностью или частично имеют отношение к какому-либо конкретному учреждению. Статья 17(3) предусматривает, что сведения, ранее сообщенные специализированному учреждению, нет необходимости воспроизводить в докладах государств. Это предполагает, что намечались тесные контакты между ЭКОСОС (контролирующим осуществление Пакта) и специализированными учреждениями. Статья 18 позволяет ЭКОСОС заключать соглашения со специализированными учреждениями о получении от них докладов о прогрессе в обеспечении соблюдения положений Пакта. Это подразумевает, что Пакт явно отводит различным специализированным учреждениям определенную роль в реализации положений Пакта в соответствующих сферах деятельности. Статья 19 позволяет передавать доклады

²⁸ Об этих правовых нормах можно многое сказать, но за недостатком места здесь нельзя рассмотреть их углубленно. Дополнительные сведения см., в частности, в Sullivan, 1995; Tomaševski, 1993; Skogly (ниже) и Türk, 1991.

²⁹ Skogly, *ibid.*, Chapter 4.

³⁰ Принят в 1966 г., вступил в силу в 1976 г. 993 UNTS 3.

³¹ Принят в 1966 г., вступил в силу в 1976 г. 999 UNTS 171.

в Комиссию ООН по правам человека, а согласно статье 20 специализированные учреждения могут представлять замечания по этим переданным докладам. Статья 22 предусматривает, что ЭКОСОС может сообщать специализированным учреждениям из докладов государств сведения, которые могут оказаться полезными этим органам при вынесении решений относительно международных мер, которые могли бы способствовать осуществлению Пакта³².

В ПГПП специализированные учреждения единственный раз упоминаются в статье 40 — о процедуре отчетности, предусмотренной Пактом. Здесь сказано:

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций после консультаций с Комитетом может направить заинтересованным специализированным учреждениям экземпляры тех частей докладов, которые могут относиться к сфере их компетенции³³.

И наконец, обе организации учреждены правительствами, которые входят и в состав их органов, принимающих решения³⁴. Эти же правительства взяли на себя различные обязательства, касающиеся прав человека (в зависимости от числа и характера конвенций о правах человека, которые они ратифицировали). Эти обязательства в сфере прав человека нельзя игнорировать уже просто потому, что вы действуете через международную организацию³⁵.

Все эти аргументы подтверждают как минимум тот вывод, что оба учреждения несут обязательство в своей деятельности уважать права человека³⁶. Это, очевидно, подразумевает, что они должны обеспечивать, чтобы их политика и деятельность никоим образом не ухудшали положение с правами человека³⁷. Возможно, отсюда следует обязательство не поддерживать правительства, которые известны как нарушите-

³² Рассуждение о роли специализированных учреждений в процессе подготовки Пакта см. в Alston, 1979. Опыт сотрудничества с этими учреждениями в работе Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам описан Олстоном в Alston, 1992.

³³ Статья 40, пункт 3. Сведения об опыте сотрудничества Комитета ООН по правам человека со специализированными учреждениями см. в Orsahl, 1992.

³⁴ МВФ насчитывает 181, а Всемирный банк — 180 стран-членов; соответственно 133 и 132 из них ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах, и примерно столько же государств ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

³⁵ Sullivan, 1995, p. 37. Рассуждение о последствиях обязательств членов Всемирного банка в сфере прав человека см. *ibid.*, pp. 34–38.

³⁶ Подробный анализ этих правовых последствий см. в Skogly, 1991.

³⁷ Bradlow and Grossman, 1995, p. 428.

ли прав человека³⁸, или как минимум обязательство обеспечивать, чтобы политика Всемирного банка или МВФ не ставила под угрозу и не нарушала права человека.

5. Заставить Банк и Фонд отчитываться о соблюдении прав человека

«Подотчетность» стала модным словом в дискуссиях последних лет по вопросам развития, и даже сами Всемирный банк и МВФ призывают к большей подотчетности правительств развивающихся стран в том, что касается политики развития. Однако мало говорилось о том, к какой подотчетности должны стремиться сами эти учреждения. Не считая созданной Банком Инспекционной группы (см. выше), призванной контролировать последовательность политики Банка по реализации проектов и программ, существует совсем немного возможностей для контроля за политикой и действиями этих учреждений, если они вообще есть. Международное право в области прав человека — это свод норм, о соблюдении которых оба учреждения обязаны отчитываться. Как отметили Брэдли и Гроссман, «международные организации... являются субъектами международного права и связаны его нормами»³⁹.

Что же должно измениться для того, чтобы эти два учреждения стали подотчетными? При их нынешней правовой и оперативной основе существует ряд способов, позволяющих повысить их подотчетность в вопросах прав человека. Это как концептуальные, так и процедурные методы.

В концептуальном плане организации должны прямо признать, что как субъекты международного права они обязаны уважать международные договоры о правах человека, юридически обязательные для их членов⁴⁰. Кроме того, они должны обеспечить, чтобы их собственная политика соответствовала положениям международного права в области прав человека (в частности, положениям Международного

³⁸ Эта тема неоднократно возникала с середины 60-х годов, когда Генеральная Ассамблея рекомендовала Всемирному банку прекратить оказание финансовой помощи Южной Африке и Португалии в ответ на политику апартеида. Кроме того, это была одна из важнейших тем, обсуждавшихся в Соединенных Штатах при администрации Картера, когда было принято законодательство, по которому Соединенные Штаты не должны были поддерживать (в том числе через Всемирный банк) режимы, виновные в грубых нарушениях прав человека. См. раздел 116В Закона о помощи иностранным государствам (исправленного): «Запрещение помощи зарубежным режимам, виновным в грубых нарушениях прав человека».

³⁹ Bradlow and Grossman, 1995, p. 428.

⁴⁰ *Ibid.*

билля о правах)⁴¹, независимо от обязательств, которые добровольно взял на себя каждый их член в отдельности⁴².

Такое признание должно привести к изменению процедуры, что позволит учитывать проблемы прав человека, например сделать проверку соблюдения прав человека, основанную на показателях, обязательным элементом любой программы и проекта на этапах их планирования, осуществления и оценки. Заинтересованным сторонам, в том числе низовым организациям и НПО, должно быть разрешено участвовать в этом процессе. Процесс принятия решений должен стать открытым: населению, его представителям и организациям должна предоставляться информация о планах и перспективах. И наконец, должно быть налажено более тесное сотрудничество с другими специализированными учреждениями, органами ООН по правам человека и региональными учреждениями.

Без такой активной политики обоих учреждений в сфере прав человека результаты их деятельности в сфере прав человека, вероятнее всего, не улучшатся, а если и улучшатся, то это произойдет спонтанно, а не благодаря признанию их роли в поощрении прав человека.

Библиография

Adepojo, Aderanti (ed.), *The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa: The Implications for Education, Health and Employment*. Portsmouth: Heinemann, 1993.

Alston, Philip, "The United Nations Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 18 (1979), pp. 79–118.

Alston, Philip, "The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", pp. 473–508, in Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Ayres, Robert L., *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1983.

Bradlow, Daniel D. and Claudio Grossman, "Limited Mandates and Intertwined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF", *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, No. 3 (1995), pp. 411–442.

Cernea, Michael, *Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Bank Financed Projects*. Washington: The World Bank, 1988.

⁴¹ В состав Международного билля о правах человека входят следующие документы: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах с двумя Факультативными протоколами к нему.

⁴² Общие сведения см. в Skogly, 1994.

Childers, Erskine and Brian Urqhart, "Renewing the United Nations System", *Development Dialogue*, No. 1. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.

Coomans, Fons, "Economic, Social and Cultural Rights", *SIM Special*, No. 16 (1995), pp. 3–51.

Cornia, Giovanni, Richard Jolly and Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

Dharam, Ghai, *The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment*. London: Zed Books, 1991.

Dias, Clarence, "Influencing the Policies of the World Bank and the International Monetary Fund", pp. 53–67, in Lars Adam Rehof and Claus Gulman (eds.), *Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

George, Susan, *A Fate Worse than Debt*. London: Penguin, 1988.

International Monetary Fund, *Annual Report* (1993).

Lawyers Committee for Human Rights, *The World Bank: Governance and Human Rights*. New York: Lawyers Committee, 1993. An update of this was published in 1995.

Leary, Virginia A., "Lessons from the Experience of the International Labour Organisation", pp. 580–619, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Marmorstein, Victoria E., "World Bank Power to Consider Human Rights Factors in Loan Decisions", *Journal of International Law and Economics*, Vol. 13 (1978), pp. 113–136.

Mosley, Paul, Jane Harrigan and John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*. London: Routledge, 1991.

Nanda, Ved P., George W. Shepherd, Jr., and Eileen MacCarthy-Arnolds, *World Debt and the Human Condition: Structural Adjustment and the Right to Development*. Westport: Greenwood Press, 1993.

Onimode, Bade, *The IMF, the World Bank and the African Debt*. London: The Institute of African Alternatives and Zed Press, 1989.

Opsahl, Torkel, "The Human Rights Committee", pp. 365–443, in Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Osunsade, F. L. and P. Gleason, *IMF Assistance to Sub-Saharan Africa*. Washington: International Monetary Fund, 1992.

Paul, James C. N., "International Development Agencies, Human Rights and Humane Development Projects", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 17, No. 1 (1988).

Payer, Cheryl, *The Debt Trap: The International Monetary Fund and the Third World*. New York: Monthly Review Press, 1974.

Payer, Cheryl, *The World Bank: A Critical Analysis*. New York: Monthly Review Press, 1982.

Shihata, Ibrahim, *The World Bank in a Changing World*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Shihata, Ibrahim, *The World Bank Inspection Panel*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

Skogly, Sigrun I., "The World Bank and International Human Rights Law: Relationship and Relevance", pp. 50–59, in Lual Deng, Markus Kostner and Crawford Young (eds.), *Structural Adjustment and Democratization in Africa in the 1990s*. Madison: The African Studies Program, University of Wisconsin, 1991.

Skogly, Sigrun I., "Verdensbanken og Menneskerettigheter", *Retfærd*, Vol. 15, No. 4 (1992), pp. 37–57.

Skogly, Sigrun I., "Structural Adjustment and Economic Development: Human Rights—An Agenda for Change", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (1993), pp. 751–778.

Skogly, Sigrun I., "Human Rights and Economic Efficiency: The Relationship between Social Cost of Adjustment and Human Rights Protection", pp. 43–65, in Peter Baehr, Hilde Hey, Jacqueline Smith and Theresa Swinehart (eds.), *Human Rights in Developing Countries: Yearbook 1994*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994.

Skogly, Sigrun I., "International Financial Institutions and Human Rights: Is There a Link between the World Bank's and IMF's Policies and International Human Rights Law" (forthcoming).

Sullivan, David Bryan, "The World Bank's Governance Efforts and Human Rights", Paper prepared at the Fletcher School of Law and Diplomacy and Yale Law School, May, 1995 (unpublished).

Tomaševski, Katarina, "The World Bank and Human Rights", pp. 75–102, in Manfred Nowak and Theresa Swinehart (eds.), *Human Rights in Developing Countries: Yearbook 1989*. Kehl: N. P. Engel Publishers, 1989.

Tomaševski, Katarina, *Development Aid and Human Rights Revisited*. London: Pinter Publishers, 1993.

Tomaševski, Katarina, "International Development Finance Agencies", pp. 403–413, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Türk, Danilo, The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Second progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur. United Nations, Economic and Social Council, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/17, 18 July 1991.

Women's International League for Peace and Freedom, *Justice Denied! Human Rights and the International Financial Institutions*. Kathmandu: International Institute for Human Rights, Environment and Development, 1994.

The World Bank, *Poverty Reduction Handbook*. Washington: The World Bank, 1993.

Часть IV

Европейские системы защиты прав человека

13. Поддержка и защита прав человека в рамках Европейских договоренностей

1. Введение

В мае 1974 г. Совет Европы отметил свое двадцатипятилетие. На специальной церемонии, посвященной этому событию, министр иностранных дел Бельгии, выступая в качестве председателя Комитета министров, сказал: «Вне всякого сомнения, есть такая сфера деятельности, в которой работа Совета была наиболее значительной: я имею в виду все, что предпринималось под знаком прав человека и основных свобод»¹. За четыре года до того, как были произнесены эти слова, Суд Европейских сообществ (Европейский Суд = ECJ) постановил, что уважение основных прав является неотъемлемой частью законодательства Сообщества², а год спустя Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе включило «уважение прав и основных свобод человека» в перечень основополагающих принципов хельсинкского Заключительного акта 1975 г. Таким образом, располагая организациями, занимающимися правами человека, Европа находится в благоприятном положении. В этой главе дается общий обзор европейских механизмов, а в последующих главах будут более подробно рассмотрены конкретные структуры.

2. Совет Европы и права человека

Совет Европы был учрежден в 1949 г. как мирная ассоциация демократических государств, признающих верховенство закона и имеющих общие духовные и моральные традиции³. Статья 1 Устава этой организации гласит, что перед ней стоит цель достижения большего единства между ее членами в различных областях (экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной), а также «сохранения и дальнейшей реализации прав человека и основных свобод». Первым результатом этого признания стало принятие в 1950 г. Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская кон-

¹ Official Report of Debates 1974–1975, Vol. 1, p. 27 (неофициальный перевод).

² Решение по делу 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, от 17 декабря 1970 г. [1970] ECR 1125.

³ См. Robertson, 1961.

венция о правах человека; ЕКПЧ), которая будет рассмотрена ниже. Но Конвенция послужила лишь началом. «Дальнейшая реализация» прав человека могла быть достигнута только с помощью межправительственного соглашения, предусматривающего дополнительные меры. Поэтому вскоре была разработана необычная законодательная процедура, позволявшая Совету Европы решать поставленные задачи.

При реализации своих целей Совет Европы использует два вида документов: международные договоры (или конвенции) и рекомендации⁴. Разумеется, международные договоры становятся юридически обязательными только после их ратификации государствами, а рекомендации, как видно из самого их названия, не имеют обязательной силы. Следовательно, в обоих случаях эффективность принимаемых мер зависит от реакции со стороны конкретного государства и отражает тот факт, что Совет Европы был задуман как свободная конфедерация государств и остается таковым, но не является наднациональным органом. Соответственно, было бы неверно говорить о «законодательной» деятельности Совета Европы в буквальном смысле; тем не менее меры, направленные на поддержку прав человека, должны были где-то обсуждаться, и эта организация доказала свою значимость, став тем форумом, где обсуждение подобных инициатив стало постоянным делом.

Обычно предложения относительно принятия новых мер исходят от Парламентской ассамблеи и составляются ее Комитетом по правовым вопросам. Затем на основании этих предложений Комитет министров, которым помогают собственные комитеты правительственных экспертов, выступает с инициативой. Таким образом, сложилась регулярная процедура, с помощью которой парламентский комитет изучает ту или иную меру, направленную на поддержку прав человека, и представляет свое заключение на рассмотрение Ассамблеи. Ассамблея, в свою очередь, направляет рекомендации Комитету министров, и тот, в случае принципиального одобрения, как обычно и происходит, дает поручение своим экспертам подготовить необходимые юридические документы, которые затем возвращаются к министрам для окончательного утверждения. Международные договоры и рекомендации подвергаются во многом аналогичной процедуре рассмотрения, но на последней стадии, в Комитете министров, появляется отличие, отражающее их особый правовой характер. Оба вида документов требуют единогласного одобрения⁵; однако если это проект договора, то после одобрения документ открывается для подписания и ратификации государствами-участниками, а для принятия рекомендаций не требуется никаких дальнейших шагов.

⁴ См. Dowrick, 1987, p. 633.

⁵ Разъяснения относительно того, как на практике толкуется это требование, см. Dowrick, 1987, p. 636, note 13 и p. 641, note 51.

Используя вышеуказанные процедуры, Совет Европы сумел в течение прошедших лет принять ряд мер, придавших гораздо больший масштаб его программе по правам человека по сравнению с «первыми шагами» — заключением Европейской конвенции о правах человека в 1950 г. Некоторые из этих мер, в том числе различные протоколы к Конвенции о правах человека, Социальная хартия 1961 г. и Конвенция 1987 г. против пыток, рассматриваются ниже. Но это не все. Более ста конвенций, инициированных Советом Европы, вступили в силу, и число конвенций наряду с почти таким же числом рекомендаций продолжает расти. Конечно, некоторые из них относятся к аспектам европейского сотрудничества, не связанным с вопросами прав человека. Однако многие, в том числе упомянутые выше, регулируют такие разнообразные вопросы, как право на личную жизнь, дискриминация, семейное право и уголовный процесс, и имеют прямое отношение к тем проблемам, которые мы рассматриваем⁶.

Эти акты представляют собой впечатляющую совокупность международно-правовых норм, особенно если учесть, что почти все конвенции, инициированные Советом Европы, как по вопросам прав человека, так и по другим проблемам, уже вступили в силу, а значительная их часть ратифицирована более чем половиной государств-членов⁷. Стоит также отметить, что некоторые конвенции открыты для государств, не являющихся членами Совета Европы, и что Европейское сообщество, осуществляя свое право на заключение международных договоров, также стало одной из сторон некоторых конвенций. Для широкого принятия новой конвенции часто требуется определенное время, но этот вопрос не отдается полностью на усмотрение конкретных государств, и, поскольку процесс ратификации конкретных конвенций находится под постоянным вниманием самой организации, это позволяет ей как подталкивать, так и облегчать достижение ратификации.

Что касается рекомендаций, здесь вопрос о ратификации не возникает. Однако обычно рекомендации принимаются в результате продолжительных дискуссий и отражают широкий консенсус. Более того, для содействия соблюдению рекомендаций Комитет министров периодически пользуется предоставленным ему по уставу полномочием запрашивать у правительств информацию о мерах, принимаемых ими для осуществления той или иной рекомендации. Это дает возможность экспертному комитету следить за процессом реализации. Кроме того, некоторые конвенции предусматривают свои собственные механизмы контроля. Так, Конвенция № 108 от 1981 г., которая гарантирует защиту сведений персонального характера, создала комитет по контролю за

⁶ См. дополнительно: Dowrick, 1987, а о более ранних инициативах: Dowrick, 1974. См. также: Robertson and Merrills, 1993, pp. 344–348.

⁷ См. Dowrick, 1987, pp. 636–637.

осуществлением конвенции, и несколько позже мы покажем, что то же самое относится и к Социальной хартии.

Прежде чем перейти к следующему вопросу, следует подчеркнуть, что конвенции и рекомендации никоим образом не являются единственными средствами содействия со стороны Совета Европы в поддержке прав человека. Организация имеет своих представителей на сессиях Комиссии ООН по правам человека и ее подкомитета по ликвидации всех форм дискриминации и защите меньшинств. В Ордере № 456 (1990 г.) Парламентская ассамблея приняла решение организовать симпозиум по правам меньшинств и выступить в роли посредника и миротворца в конфликтах, связанных с меньшинствами⁸. Среди многих подобных инициатив в области прав человека особого упоминания заслуживает и то, какими путями Совет Европы пытался поддержать только что зародившиеся демократии в Восточной Европе.

Так, в 1994 г. Комитет министров принял решение о рассмотрении любых вопросов, имеющих отношение к выполнению государствами-членами их обязательств в отношении демократии, прав человека и верховенства закона, а также вопросов, которые поступят от члена Совета Европы, Генерального секретаря или Парламентской ассамблеи⁹. Рассмотрев вопрос, Комитет предпримет все действия, которые имеют в рамках специфики его уставных полномочий. Это является самым ярким свидетельством последовательной приверженности Совета Европы принципам его Устава и, в частности, защите и дальнейшей реализации прав человека и основных свобод.

3. Международные договоры в рамках Совета Европы

3.1. Европейская конвенция о правах человека (1950 г.) и Европейская социальная хартия (1961 г.)

Поскольку эти конвенции рассматриваются в последующих главах, здесь нет необходимости подробно останавливаться на них. Тем не ме-

⁸ См. Council of Europe, Human Rights Information Sheet No. 27 (Strasbourg, 1991), p. 214.

⁹ См. Декларация о соблюдении обязательств, взятых на себя государствами — членами Совета Европы, принятая Комитетом министров 10 ноября 1994 г.; текст изложен в *International Human Rights Reports*, Vol. 2, No. 1 (1995), pp. 250–251. О более ранних инициативах см. в Резолюции 93(6), принятой в марте 1993 г., в которой Комитет министров решил внести свой вклад в создание механизмов контроля за соблюдением прав человека в государствах, еще не являющихся членами Совета Европы; текст см. Council of Europe, Human Rights Information Sheet No. 32 (Strasbourg, 1994), p. 155.

нее они представляют собой наиболее важный вклад Совета Европы в дело защиты прав человека как с точки зрения существа, так и с точки зрения процессуальных норм, поэтому мы не можем обойти их вниманием и в данной главе.

Европейская конвенция о правах человека была составлена в 1950 г. и дала толчок для последующей деятельности организации в этой области. В ней предусматривается перечень основных гражданских и политических прав, которые договаривающиеся стороны обязуются гарантировать, вместе с тем предлагается и механизм осуществления контроля через Европейскую комиссию и Суд по правам человека, создаваемые Конвенцией, а также упоминается уже действующий Комитет министров Совета Европы. Круг защищаемых прав постоянно расширялся посредством принятия дополнительных протоколов, модифицировались и механизмы контроля, которые позволяют частным лицам и государствам-участникам обращаться в страасбургские институты. Конвенция оказалась чрезвычайно успешной, но по мере роста объема работы ее учреждения становились все более перегруженными. Поэтому самый последний протокол (№ 11) пересматривает механизм контроля, приспосабливая его к современным требованиям¹⁰.

Европейская социальная хартия была заключена в 1961 г. как договоренность о защите экономических, социальных и культурных прав, намеренно не включенных в Европейскую конвенцию о правах человека. Как и Конвенция, Хартия перечисляет гарантированные права и устанавливает механизм контроля. Однако между двумя документами имеются существенные различия. Если Конвенция должна приниматься ее участниками как единое целое, Хартия позволяет государствам акцептировать гарантии выборочно, а в качестве контроля предусматривает сложную систему отчетности вместо механизма обращения с жалобами. Общеизвестно, что воздействие Хартии менее значительно по сравнению с Конвенцией и что это явилось следствием недостаточных усилий со стороны Совета Европы в направлении заключения жестких договоренностей в этой области. Однако в последние годы произошел перелом и была сделана попытка придать Хартии новый импульс. Подписаны протоколы, которые расширяют круг защищаемых прав и улучшают механизм контроля, а также приняты некоторые другие меры¹¹.

¹⁰ Подробнее см.: Мерриллс Дж. Дж. *Совет Европы (I): Европейская конвенция о правах человека* (глава 14 данной публикации).

¹¹ Более подробную и дополнительную информацию о Хартии см. Харрис Д. *Совет Европы (II): Европейская социальная хартия* (глава 15 данной публикации).

3.2. Европейская конвенция по предупреждению пыток (1987 г.)

Задачей этой Конвенции является создание процедуры наблюдения над обращением с лишенными свободы лицами с целью укрепления механизма превентивной защиты таких лиц от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. С этой целью Конвенция учредила Комитет, представители которого могут посетить любое место на территории государства-участника, где находятся лица, лишенные свободы государственным органом. Конвенция вступила в силу в 1989 г., и на настоящий момент к ней присоединились многие государства¹². В целях развития Конвенции были приняты два протокола, которые в 1994 г. стали открытыми для подписания. Протокол № 1 расширяет географическую сферу действия Конвенции, позволив государствам, которые не являются членами Совета Европы, присоединиться к ней по приглашению, а Протокол № 2 вносит технические изменения в механизм выборов членов Европейского комитета против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения или наказания¹³.

Численный состав Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания соответствует количеству стран, присоединившихся к Конвенции. Члены Комитета выступают в качестве независимых экспертов, а государства берут на себя обязательство сотрудничать с Комитетом. Конвенция предоставляет Комитету широкие полномочия на посещение тюрем и других мест заключения, при этом Комитет не несет функций судебного органа. Поэтому в его задачу входит не вынесение решения о том, имеют ли место нарушения обязательств по Конвенции, а изучение ситуации на месте, составление отчета по обнаруженным фактам и вынесение необходимых рекомендаций. В соответствии с этой задачей полученная Комитетом информация, а также его отчеты и рекомендации являются конфиденциальными. Однако по просьбе участника Конвенции отчет может быть опубликован. Более того, если государство не сотрудничает с Комитетом или отказывается действовать согласно рекомендациям, «Комитет может, большинством в две трети голосов его членов, вынести решение о публикации заявления по этому вопросу» [статья 10(2)].

¹² См. текст Конвенции: ETS No. 126, а детальный анализ дан в работе: Cassese, 1989. На 5 декабря 1996 г. Конвенция была ратифицирована 32 государствами. Информация получена от Дирекции по информации Совета Европы.

¹³ ETS No. 151 и No. 152. Текст Протоколов и Вводное замечание Секретариата см. *International Human Rights Reports*, Vol. 1, No. 2 (1994), pp. 339–344.

Комитет начал с посещения государств, которые приняли Конвенцию в 1990 г., и провел активную работу¹⁴. Конвенция предусматривает проведение регулярных инспекций с предварительным уведомлением, а также визитов *ad hoc*, по конкретному случаю, о которых не объявляется заранее и которые могут быть предприняты в любой момент, когда Комитет сочтет это необходимым. И то и другое претворялось на практике. Например, в 1993 г. члены Комитета посетили на регулярной основе Грецию, Лихтенштейн, Люксембург, Норвегию, Бельгию и Исландию и по конкретному делу (визит *ad hoc*) – Северную Ирландию. При решении вопроса о том, куда следует направить регулярную инспекцию, а куда – разовую, Комитет опирается на информацию, поступившую в находящийся в Страсбурге секретариат от неправительственных организаций, которые также оказывают содействие в распространении информации о Конвенции среди заключенных и ответственных должностных лиц в местах заключения¹⁵.

Во время инспекции члены Комитета могут проводить частные беседы с заключенными и беседовать с любыми другими лицами, обладающими необходимыми сведениями. Как отмечалось выше, отчет об инспекции обычно носит конфиденциальный характер. Однако на практике заинтересованное государство часто просит Комитет опубликовать его отчет, с тем чтобы сделать гласной реакцию правительства. Одной из целей Комитета является налаживание диалога с посещаемыми странами, поэтому такая открытость правительств приветствуется¹⁶. Санкция, предусмотренная в статье 10(2), пока применялась всего один раз, а именно в 1992 г., когда Комитет, придя к выводу, что его рекомендации в адрес Турции, касающиеся серьезных злоупотреблений со стороны полиции и жандармерии, упорно игнорируются, решил выступить с публичным заявлением¹⁷. Эта санкция должна применяться лишь изредка, но в исключительных случаях она дает Комитету дополнительные возможности для поддержки полезной практики, и он готов воспользоваться ею.

Хотя Конвенция принята не так давно, ее значение стало уже очевидным. Как было отмечено, система контроля, учрежденная Европейской конвенцией о правах человека, функционирует на основе жа-

¹⁴ См. Evans and Morgan, 1992.

¹⁵ См. Boyle, 1992, pp. 151–152.

¹⁶ Полезная информация о первых трех публикуемых отчетах содержится в работе: Evans and Morgan, 1992, pp. 610–614. Отчет о посещении Соединенного Королевства указывает на условия содержания в тюрьме, которые, по мнению Комитета, являются бесчеловечным и унижительным обращением. Как отметили Эванс и Морган (стр. 592), такой вывод поднимает вопросы как о роли Комитета, так и о применяемых им критериях.

¹⁷ Текст заявления см. International Human Rights Reports, Vol. 2, No. 1 (1995), pp. 251–259.

лоб со стороны частных лиц и государств. Несмотря на важное значение таких жалоб для обеспечения надлежащего обращения государственной стороны со своими заключенными, они возникают на основании предположительно уже имевшего место нарушения и, следовательно, речь в них идет о свершившихся событиях. Поэтому существенное преимущество имеет внесудебный механизм превентивного характера, что и предусматривает данная Конвенция.

3.3. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.)

Эта Конвенция принята совсем недавно и впервые рассматривает вопросы положения национальных меньшинств в рамках компетенции Совета Европы. Статья 27 Пакта ООН о гражданских и политических правах гласит, что лицам, принадлежащим к этническим, религиозным или языковым меньшинствам, «не может быть отказано в праве иметь вместе с другими членами своей группы собственную культуру, исповедовать свою религию и пользоваться своим языком». Европейская конвенция о правах человека не предусматривает аналогичной статьи, хотя при составлении в 1965 г. проекта Протокола № 4 Консультативная ассамблея предложила включить положение по этому вопросу с перспективой на будущее, но правительства, видимо, не были готовы принять его¹⁸. Однако Ассамблея продолжала настаивать на своем предложении, и в октябре 1991 г. в Регламентную комиссию по правам человека поступила просьба рассмотреть вопрос о том, какие действия может предпринять Совет Европы для защиты национальных меньшинств с учетом работы, проведенной в этой области Организацией Объединенных Наций и Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также с учетом результатов дискуссий в рамках самого Совета Европы. Отчет Комиссии, представленный в сентябре 1993 г., послужил основанием для дальнейшего обсуждения вопроса, в результате чего всего год спустя была принята Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств¹⁹.

Эта Конвенция называется «рамочной», потому что в основном сводится к изложению целей, к которым обязуются стремиться сторо-

¹⁸ Ассамблея выступила с этим предложением в Рекомендации 285 от 28 апреля 1961 г., но оно было отклонено в Шестнадцатом отчете Комитета министров (1965 г.), пункты 301–302.

¹⁹ ETS No. 157. Текст Конвенции и сопроводительный Разъяснительный доклад можно прочесть также в *International Human Rights Reports*, Vol. 2, No. 1 (1995), pp. 217–240. См. также: 1992 European Charter for Regional and Minority Languages, ETS No. 148.

ны, но способ их достижения подробно не указывается. Статьи 1–3 предусматривают общие принципы, лежащие в основе Конвенции, а статьи 4–19 излагают обязательства сторон, в том числе защиту от дискриминации и признание культурных и языковых прав. Статьи 20–23 содержат положения относительно сферы применения и толкования Конвенции, а статьи 24–26 предусматривают контрольные механизмы. Установленная конвенцией схема требует от сторон предоставления периодических отчетов относительно осуществления Конвенции, которые затем оцениваются Комитетом министров с помощью экспертного консультативного комитета. Конвенция, открытая для подписания с февраля 1995 г., вступит в силу после ратификации ее двенадцатью членами Совета Европы²⁰ и является значительным шагом вперед. Проблемы меньшинств поднимают важные вопросы прав человека, которые слишком долго оставались без внимания. Разумеется, для того чтобы права меньшинств могли быть рассмотрены Европейской комиссией и Судом по правам человека, необходимо пойти еще дальше и дополнить Европейскую конвенцию о правах человека новым протоколом. Работа в этом направлении ведется в настоящее время.

4. Права человека и ОБСЕ

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) открылось в июле 1973 г. и завершило свою работу в Хельсинки спустя два года. В нем участвовали тридцать пять государств, включая почти все государства Восточной и Западной Европы, а также Соединенные Штаты и Канаду, и в августе 1975 г. был подписан хельсинкский Заключительный акт. Этот документ не является международным договором, но, как и последующие документы так называемого «процесса СБСЕ», он содержит по существу политические обязательства, в основном в сфере европейской безопасности, но также касается и прав человека. Эти и другие обязательства сторон были значительно дополнены в результате последующих разнообразных встреч, а Венская встреча 1989 г. разработала дипломатическую процедуру надзора за выполнением государствами их обязательств по правам человека, принятых в рамках СБСЕ, которая была впоследствии усовершенствована и расширена на встречах в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г.²¹

В конце 1994 г. СБСЕ было переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в знак признания его

²⁰ Следует отметить, однако, что в соответствии со статьей 29 Конвенции не являющиеся членами Совета Европы государства могут присоединиться к ней по приглашению.

²¹ См. McGoldrick, 1993.

трансформации из серии совещаний в полноправную международную организацию с постоянными органами. Хотя новый институт, как и его предшественник, занимается широким кругом проблем, права человека по-прежнему занимают видное место в его деятельности. Идеи, выраженные в различных документах СБСЕ/ОБСЕ, четко прослеживаются в Пактах ООН, Европейской конвенции и других документах о правах человека. Очевидно также, что с крахом коммунизма исчез *raison d'être* (смысл существования) первоначального процесса СБСЕ, который ставил права человека в повестку дня диалога между Востоком и Западом. Однако, если учесть, что состав участников ОБСЕ гораздо шире, чем в Совете Европы, и что дипломатические методы решения вопросов прав человека особенно незаменимы в ситуациях политической нестабильности, становится ясно, почему эти механизмы все еще актуальны²².

5. Европейский Союз и права человека

Принципы, определяющие международно-правовую защиту прав человека в Европейском сообществе, заложены в Маастрихтском договоре и юридической практике Европейского Суда. Хотя Маастрихтский договор не является договором о правах человека в том смысле, который заложен в Европейской конвенции о правах человека или Пактах ООН, он, тем не менее, регулирует широкий круг вопросов, напрямую связанных с правами человека в социальной и экономической областях. Точно так же, хотя роль Европейского Суда заключается в толковании и применении Договора и законодательных мер, которые вытекают из него, это происходит на фоне конституционных традиций государств-участников, включая уважение к правам человека. Так, в рассматриваемых Судом делах мы находим ссылки на принципы Европейской конвенции о правах человека в самых разнообразных ситуациях.

Все это означает, что рассмотрение вопроса о правах человека в Европе не будет полным без учета важности правовых документов Сообщества. Однако при сравнении с механизмами, упомянутыми выше, следует отметить, что Европейский Союз несколько ограничен в своих возможностях. Во-первых, Маастрихтский договор является безусловно обязательным только для подписавших его сторон. Хотя число членов ЕЭС увеличилось с первоначальных шести в 1957 г. до пятнадцати в 1995 г., Европейский Союз имеет более узкие географические рамки,

²² Подробно о процессе СБСЕ и его развитии см. Эстебанес М. *ОБСЕ и права человека* (глава 16 данной публикации).

чем Совет Европы или ОБСЕ. Во-вторых, компетенция Суда ограничивается вопросами, которые регулируются в соответствии со сферой применения законодательства Сообщества, что сужает круг ситуаций, в которых могут рассматриваться проблемы прав человека. И в-третьих, даже в отношении вопросов, входящих в компетенцию Суда, нет полной ясности, насколько весомым должен быть акцент на принципах прав человека. С другой стороны, в противовес этим ограничениям, Европейский Союз, в отличие от Совета Европы или ОБСЕ, является наднациональной организацией, которая имеет сильную институциональную поддержку в деле защиты прав человека²³.

6. Заключение

Обзор современных европейских договоренностей, о которых говорилось выше, совершенно очевидно позволяет сделать два вывода. Первое: права человека – это область, в которой происходят большие сдвиги. Разумеется, подобная активность, о которой более подробно и наглядно будет сказано в следующих четырех главах, не может не радовать. И второе: в равной степени очевидно и то, что структуры, обеспечивающие поддержку и защиту прав человека в Европе, представляют собой скорее историческое «лоскутное одеяло», чем единую всеохватывающую систему. Это можно воспринимать как недостаток, но не как основание для беспокойства. Сформировались различные механизмы, которые удовлетворяют различным требованиям, и темпы и направление их развития определяются социальными, политическими и моральными факторами, влияние которых неоднозначно по существу, а также в географическом и временном аспектах. Более того, в основе разных систем, ни одна из которых не останавливается на достигнутом, лежит единый философский принцип – представление о человеке как моральной ценности, чьи права заслуживают международной защиты.

Библиография

Boyle, Kevin, “Europe: The Council of Europe, the CSCE, and the European Community”, pp. 133–158, in H. Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

Cassese, A., “A New Approach to Human Rights: the European Convention for the Prevention of Torture”, *American Journal of International Law*, Vol. 83 (1989), pp. 128–153.

²³ Подробно о Европейском Союзе и правах человека см. Вудс Л. *Европейский Союз и права человека* (глава 17 данной публикации).

Dowrick, F. E., “Juristic Activity in the Council of Europe: 25th Year”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 23 (1974), pp. 610–641.

Dowrick, F. E., “Council of Europe Juristic Activity 1974–1986, Part I”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36 (1987), pp. 633–647.

Evans, M. and R. Morgan, “The European Convention for the Prevention of Torture: Operational Practice”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 41 (1992), pp. 590–614.

McGoldrick, D., “The Development of the Conference on Security and Co-operation in Europe: From Process to Institution”, pp. 135–182, in B. S. Jackson and D. McGoldrick, *Legal Visions of the New Europe*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Robertson, A. H., *The Council of Europe*. Second edition. Manchester: Manchester University Press, 1961.

Robertson, A. H. and J. G. Merrills, *Human Rights in Europe*. Third edition. Manchester: Manchester University Press, 1993.

14. Совет Европы (I): Европейская конвенция о правах человека

1. Истоки Конвенции

4 ноября 1950 г. министры иностранных дел государств—членов Совета Европы встретились для подписания Конвенции о защите прав человека и основных свобод [Европейская конвенция о правах человека; ЕКПЧ (ECHR)]. Цель встречи министров: «заложить основы новой Европы, которую они надеялись построить на развалинах континента, опустошенного братоубийственной войной невиданной жестокости»¹. Сегодня, более сорока лет спустя, совершенно очевидно, что их усилия увенчались успехом. Конвенция, которая в настоящее время является лишь одним из многочисленных договоров по правам человека, безусловно представляет собой наиболее совершенный документ, положения которого соблюдаются точнее всего. Кроме того, деятельность институтов, созданных Конвенцией, — Европейской Комиссии и Суда по правам человека, заседающих в Страсбурге, — представляет собой воодушевляющий пример для других организаций, занимающихся правами человека. Эта глава посвящена истокам и последующему развитию Конвенции, сфере ее регулирования, институциональным механизмам и практическому применению и завершается рассмотрением ее перспектив².

Вскоре после своего создания Совет Европы занялся проблемой прав человека по двум основным причинам. Первая из них, как прозвучало в приведенной цитате, заключалась в тяжелом испытании, через которое прошла Европа накануне создания Совета. Многие государственные деятели первых послевоенных лет участвовали в движении Сопротивления или находились в заключении во время второй мировой войны и поэтому остро осознавали необходимость предотвращения любых проявлений диктаторского режима в Западной Европе. Они знали, что, пока уважаются права человека, демократия нахо-

¹ Из выступления г-на Ролва Рисдала, Председателя Европейского Суда по правам человека в Риме 5 ноября 1990 г. по случаю сороковой годовщины Европейской конвенции, опубликовано в: *Coig* (90) 289, p. 3.

² Среди многих работ, посвященных Конвенции, см. Robertson and Merrills, 1993, и van Dijk and van Hoof, 1990.

дится в безопасности — над ней не нависает угроза диктатуры и войны. Более того, они понимали также, что первые шаги к диктатуре начинаются с постепенного ущемления прав личности и что начавшийся процесс чем дальше, тем труднее остановить. Поэтому жизненно важно было заранее заложить основу для прав и свобод, которые следует уважать в демократическом обществе, а также создать институты, контролирующие их соблюдение.

Вторая причина озабоченности Совета проблемой прав человека заключалась в идеологической конфронтации между Востоком и Западом, на фоне которой он был создан. Послевоенное движение за единство Европы было не только результатом абстрактного стремления к этой желанной цели; оно было также ответом на угрозу, исходящую от Советского Союза и вполне реальную в ту пору. За год, прошедший после Гаагского конгресса, состоявшегося в мае 1948 г., где впервые встал вопрос о создании Совета Европы³, и до подписания Устава следующей весной произошли такие события, как захват власти коммунистами в Чехословакии, гражданская война в Греции и Берлинская блокада. Это побудило Поля-Анри Спаака заметить, что человеком, который больше всех сделал для объединения Западной Европы, был Иосиф Сталин. Ведь именно тогда, когда европейские страны остро осознали угрозу коммунизма, они почувствовали необходимость вновь утвердить принципы своего политического кредо.

Переговоры по заключению Европейской конвенции о правах человека подробно рассматриваются в других работах, и говорить об этом здесь нет необходимости⁴. Достаточно отметить, что подготовительная работа проводилась Консультативной ассамблеей Совета Европы на ее первой сессии, которая завершилась докладом Тейтжена в сентябре 1949 г.⁵ Этот доклад послужил основанием для рассмотрения вопроса Комитетом министров в первой половине следующего года и для дальнейших консультаций с Ассамблеей. Как и следовало ожидать, в ходе обсуждения был внесен ряд изменений, особенно в отношении механизмов контроля. Однако, как сказано выше, текст был окончательно согласован и подписан в Риме в ноябре 1950 г.⁶

Для того чтобы Конвенция вступила в силу, требовалась ее ратификация десятью членами, что и было сделано к сентябрю 1953 г. В настоящее время число присоединившихся к Конвенции государств втрое пре-

³ См. Robertson, 1961, pp. 1–9.

⁴ Эти переговоры описаны более полно в работе: Robertson and Merrills, 1993, глава 1, а также: Robertson, 1950.

⁵ Документы Ассамблеи, 1949 г., Документ 77.

⁶ Текст Конвенции, Протоколы к ней и соответствующие документы см. Council of Europe, *European Convention on Human Rights: Collected Texts* (периодически обновляется).

вышает первоначальное, в том числе она принята Исландией, Мальтой и Кипром, а также демократическими государствами континентальной Европы⁷. Для присоединения к Конвенции государство должно быть членом Совета Европы. В течение многих лет это требование исключало ее подписание странами Восточной Европы, а также Испанией и Португалией. Однако с приходом к власти демократических правительств последние присоединились к Совету и ратифицировали Конвенцию, а с окончанием холодной войны Польша и другие страны бывшего коммунистического блока сделали то же самое. Многие государства могут последовать их примеру в будущем. Однако, чтобы это стало возможным, им необходимо не только продемонстрировать свою приверженность ценностям свободного общества, но и иметь необходимую институциональную базу для демократии. Таким образом, присоединение к Совету Европы для государств, возникших из тоталитарной системы, никоим образом не является автоматическим, они должны это заслужить.

В Преамбуле Конвенции сказано, что она заключена для того, чтобы «сделать первые шаги на пути коллективного осуществления некоторых прав, провозглашенных во Всеобщей декларации». Предусматривались и дальнейшие шаги, которые не заставили себя ждать. Летом 1950 г., еще до подписания Конвенции, Ассамблея предложила включить еще три права человека, которые впоследствии были отражены в Протоколе № 1, подписанном в марте 1952 г. и вступившем в силу через два года. В период между 1963 и 1990 гг. были приняты и вступили в силу семь дополнительных протоколов. Протоколы № 4, 6 и 7, как и Протокол № 1, расширили перечень охраняемых прав, а Протоколы № 2, 3, 5 и 8 модифицировали механизм контроля. Позже были приняты еще три протокола. Протокол № 9, принятый в 1990 г., дает право частным лицам при некоторых обстоятельствах обращаться в Суд (более подробно см. ниже). Протокол № 10, открытый для подписания в 1992 г., модифицирует процедуру голосования в Комитете министров, а Протокол № 11, принятый в 1994 г., преследует цель радикального изменения всей системы контроля. Протоколы № 10 и 11 требуют подписания всеми сторонами и еще не вступили в силу, и, с другой стороны, Протокол № 9 требует принятия его только десятью сторонами, что и было выполнено в 1994 г.

2. Гарантированные права

Первая статья Конвенции гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому лицу в пределах своей юрисдикции пра-

⁷ На 5 декабря 1996 г. участниками Конвенции были 35 государств. Данные получены от Дирекции по информации Совета Европы.

ва и свободы, предусмотренные Разделом 1 настоящей Конвенции». Таким образом, принятое каждым государством обязательство не ограничивается защитой прав собственных граждан и даже защитой граждан других договаривающихся сторон. Обязательство распространяется на всех лиц, находящихся в пределах юрисдикции государства, каково бы ни было их гражданство или правовое статус и каким бы кратковременным ни было их пребывание. Однако следует отметить, что это обязательство по отношению к достаточно широкой категории защищаемых лиц строго ограничено правами и свободами, предусмотренными в первой части Конвенции.

Часть I Конвенции определяет двенадцать прав и свобод, которые охраняются особой гарантией, а именно:

1. Право на жизнь (статья 2).
2. Свобода от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 3).
3. Свобода от рабства и подневольного состояния (статья 4).
4. Право на свободу и безопасность личности (статья 5).
5. Право на справедливое судебное разбирательство (статья 6).
6. Защита от обратной силы уголовного закона (статья 7).
7. Право на уважение частной и семейной жизни, неприкосновенность жилища и корреспонденции (статья 8).
8. Свобода мысли, совести и религии (статья 9).
9. Свобода самовыражения (статья 10).
10. Свобода собраний и объединений (статья 11).
11. Право на брак и создание семьи (статья 12).
12. Право на эффективную судебную защиту в случае нарушения прав (статья 13).

Протокол № 1 добавил следующие три права:

13. Право на неприкосновенность имущества (статья 1).
14. Право родителей дать образование своим детям в соответствии с их собственными религиозными и философскими воззрениями (статья 2).
15. Право на свободные выборы (статья 3).

Протокол № 4 добавил еще четыре права:

16. Свобода от тюремного заключения за долги (статья 1).
17. Свобода передвижения и выбора места жительства (статья 2).
18. Свобода от изгнания и право на въезд в страну своего гражданства (статья 3).

19. Запрет на коллективную высылку иностранцев (статья 4).

Протокол № 6 прибавил еще одно право:

20. Запрет на смертную казнь в мирное время (статьи 1 и 2).

Протокол № 7 добавил следующие пять прав:

21. Право иностранца не быть высланным из государства без надлежащей правовой процедуры (статья 1).
22. Право на обжалование в уголовных делах (статья 2).
23. Право на компенсацию в случае судебной ошибки (статья 3).
24. Иммунитет от повторного уголовного преследования за одно и то же преступление (статья 4).
25. Равные права и обязанности супругов в их взаимных отношениях частнопровового характера и в отношениях с их детьми (статья 5).

Все двадцать пять прав и свобод имеют соответствующие определения, иногда достаточно подробные. Во многих статьях первое предложение или пункт содержит общее подтверждение права, часто на основании текста Всеобщей декларации прав человека, а следующие пункты предусматривают ограничения, которые могут иметь место в отношении данного права. Например, право на личную неприкосновенность может быть ограничено после вынесения приговора судом надлежащей юрисдикции или в случае правомерного ареста или задержания. Некоторые другие права, такие как свобода самовыражения, свобода собраний и свобода объединений, могут быть ограничены в интересах национальной безопасности, общественной безопасности, защиты прав и свобод других лиц и так далее. Однако ограничения тщательно сформулированы и в общем смысле допускаются, только если они предусмотрены законом и являются необходимыми в демократическом обществе для охраны каких-либо общественных интересов.

Статьи 14–18 Конвенции относятся к реализации гарантированных прав. Статья 14 предусматривает широко очерченный запрет на дискриминацию. Статья 15 разрешает приостановление действия некоторых прав, но не всех, «во время войны или иной чрезвычайной ситуации, которая ставит под угрозу жизнь нации», и только «в той мере, в какой это строго необходимо в сложившихся условиях» и после вручения Генеральному секретарю Совета Европы уведомления о временной и частичной отмене прав. Статья 17 гласит, что «ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как подразумевающее... какое-либо право осуществлять деятельность или совершать акты, направленные на уничтожение любых прав и свобод, предусмотренных в

настоящей Конвенции». А согласно статье 18 ограничения, допустимые по Конвенции, не могут использоваться с какой-либо целью, кроме тех, для которых они предусмотрены.

3. Институционный механизм

3.1. Европейская Комиссия по правам человека

Реализация вышеупомянутых прав контролируется созданными в соответствии с Конвенцией двумя органами – Комиссией и Судом по правам человека, а также одним прежде существовавшим органом – Комитетом министров Совета Европы.

Количество членов Комиссии равно количеству высоких договаривающихся сторон. На практике в нее входят обычно по одному гражданину от каждого государства, но это не является обязательным. Члены Комиссии выступают в личном качестве, а не как представители правительства, и выбирают своего собственного Председателя. По статье 24 Конвенции любое государство-участник может обратиться в Комиссию с жалобой на предположительно имеющее место нарушение Конвенции со стороны любого другого государства-участника. Такая система контроля играет важную роль, но одной ее недостаточно. Ведь если происходит нарушение, реально заинтересованной стороной является то лицо, чьи права были ущемлены, а в большинстве случаев нарушение происходит в результате действий государственных органов или ведомств собственной страны этого лица. Поэтому очень важно предоставить частным лицам доступ в международный орган, в компетенцию которого входит правовая защита того или иного лица от собственного государства.

Конвенция предусматривает именно такую процедуру. Для 1950 г. это было необычным нововведением, настолько необычным, что некоторые государства не решались согласиться с ним. Поэтому право частного лица на обращение с жалобой сделали не обязательным, то есть оно применялось только к тем государствам, которые прямо заявили о признании такой процедуры в соответствии со статьей 25 Конвенции. Однако в настоящее время к этому положению присоединились все участники, что в результате дало право на обращение за правовой защитой почти полумиллиарду человек⁸.

⁸ На 5 декабря 1996 г. заявления в соответствии со статьей 25 были сделаны 35 государствами, то есть всеми участниками Конвенции. Данные получены от Дирекции по информации Совета Европы. С ратификацией ЕКПЧ Россией количество лиц с правом обращения может превысить 600 миллионов.

С момента своего создания в 1954 г. Комиссия обладает полномочиями на рассмотрение дел, возбужденных одним государством против другого государства. Однако на данный момент таких дел было немного, и почти все они связаны с ситуацией политической напряженности⁹. Право на рассмотрение жалоб от частных лиц Комиссия получила в июле 1955 г., когда шесть государств признали право на обращение, данное статьей 25 «любому лицу, неправительственной организации или группе лиц, которые считают себя жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон прав, изложенных в настоящей Конвенции». Огромное значение такого права по сравнению с межгосударственной процедурой демонстрирует тот факт, что только в 1993 г. Комиссия зарегистрировала более 2000 заявлений от частных лиц¹⁰.

Первой задачей Комиссии при получении ею заявления является принятие решения, может ли данное заявление быть принято к рассмотрению. Здесь действуют строгие правила. Статья 26 Конвенции ставит два условия, которые применяются как к межгосударственным спорам, так и к жалобам, поступающим от частных лиц. Комиссия может принять дело к рассмотрению только после того, как были использованы все средства правовой защиты, предусмотренные внутренним законодательством, за исключением случаев, когда такие средства или не предусмотрены, или их применение откладывается по необоснованным причинам, и лишь в течение шести месяцев с даты вынесения окончательного решения во внутреннем разбирательстве. Более того, в соответствии со статьей 27, которая применяется только в отношении жалоб от частных лиц, Комиссия может отклонить любое заявление как не подлежащее рассмотрению, если оно анонимное или если по существу является тем же самым делом, которое уже было рассмотрено Комиссией или в иной международной процедуре; если оно несовместимо с положениями Конвенции или явно необоснованно; или если наличествует злоупотребление правом на обращение с жалобой. Таким образом, предусматривается семь отдельных оснований для отказа в рассмотрении жалобы, и, если учесть, что процедура открыта для каждого, кто, желая воспользоваться установленными Конвенцией механизмами, направит письмо в Страсбург, станет понятно, что подавляющее большинство частных заявлений отклоняется на этой стадии.

Если Комиссия объявляет жалобу приемлемой, статья 28 Конвенции требует от нее рассмотреть заявление «с точки зрения установления фактов». Такое рассмотрение осуществляется «вместе с предста-

⁹ Подробно см. Robertson and Merrills, 1993, pp. 254–255. Межгосударственные дела, возбужденные Данией, Норвегией, Швецией и Нидерландами против Греции, а также Ирландией против Соединенного Королевства, рассматриваются ниже в тексте, который сопровождается сноски 18 и 20.

¹⁰ См. European Commission of Human Rights, *Survey of Activities and Statistics*, 1993.

вителями сторон», что на практике означает по сути судебное слушание с участием частного заявителя и государства-ответчика, представляемых адвокатами на основе полного равноправия. Статья 28 также уполномочивает Комиссию, в случае необходимости, на проведение расследования, для которого соответствующее государство (или государства) обязано «предоставить все необходимые средства после обмена мнениями с Комиссией». Следует отметить, что консультации относятся только к вопросам организации расследования, то есть к дате, месту и деталям проведения, но не к главному вопросу о том, есть ли необходимость в самом расследовании. Этот вопрос не обсуждается. Ратифицируя Конвенцию, государства принимают обязательство соглашаться на расследование, если того пожелает Комиссия.

Когда Комиссия завершает свое расследование, статья 28(1),b требует от нее предпринять попытку привести стороны к дружественному урегулированию конфликта «на основе уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции». Около десяти процентов всех частных заявлений, принятых к рассмотрению, решаются именно таким образом; так было и в случае межгосударственной претензии в отношении Турции в 1985 г. В случае дружественного урегулирования Комиссия составляет отчет, который подлежит публикации и содержит краткое изложение фактов и принятого решения (статья 30). Если дружественное урегулирование не достигается, Комиссия составляет подробный отчет, в котором излагаются факты и ее мнение относительно того, являются ли установленные факты нарушением Конвенции. Статья 31 дает право Комиссии включить в отчет любые предложения, которые она посчитает уместными, затем отчет передается Комитету министров Совета Европы¹¹.

3.2. Комитет министров

Комитет министров состоит из министров иностранных дел государств – членов Совета Европы или их заместителей. Хотя по сути он является политическим органом, Конвенция возложила на него также судебные или квазисудебные функции в соответствии со статьей 32, предусматривающей, что, если дело не передается в Суд по правам человека, Комитет министров решает вопрос о том, имело место нарушение или нет¹². В большинстве дел, переданных на рассмотрение в

¹¹ Функции и регламент работы Комиссии более подробно описаны в работе: Robertson and Merrills, 1993, Chapter 7.

¹² В настоящее время такие решения требуют принятия большинством в две трети. Когда вступит в силу Протокол № 10, это требование будет заменено на простое большинство.

соответствии со статьей 32, Комитет министров просто подписывает выводы отчета Комиссии. Однако иногда стороны достигают урегулирования прежде, чем дело доходит до Комитета министров, или когда оно фактически уже рассматривается им. В случаях такого рода Комитет обычно прекращает рассмотрение дела без принятия решения относительно того, была ли нарушена Конвенция. Если же Комитет приходит к заключению, что нарушение имело место, статья 32(2) предусматривает, что Комитетом определяется период времени, в течение которого государство должно сделать все необходимое для исправления нарушения. Однако почти во всех случаях, когда Комиссия устанавливает факт нарушения, ответчик незамедлительно принимает необходимые меры и сообщает об этом Комитету министров, прежде чем тот примет свое решение. Когда это происходит, Комитет, как правило, должен отметить принятые меры и сделать вывод о том, что никакие дополнительные действия не требуются.

Комитет министров не имеет права предписывать государству выполнение конкретного действия по устранению нарушения, но может дать ответчику рекомендации, которые затем будут учтены при решении вопроса о том, была ли соблюдена статья 32(2). Если нет, другими словами, если государство не устранило нарушение, статья 32(3) требует от Комитета решить, «какие последствия должно иметь его первоначальное решение», то есть вынести новое решение по делу и опубликовать отчет Комиссии. Конечно, одного только стремления правительства не выглядеть нарушителем своих обязательств по правам человека обычно уже достаточно для исполнения решения. Но на крайний случай предусмотрены правовые, а также политические санкции: так, статья 8 Устава Совета Европы дает Комитету министров право приостановить или прекратить членство любого государства, которое серьезно нарушило статью 3 Устава. Эта статья ставит уважение к верховенству закона и к правам человека условием членства в организации. Таким образом, лишение членства является крайней мерой. Из этого следует, что для обеспечения выполнения своих решений Комитет министров располагает, в случае необходимости, эффективными средствами воздействия¹³.

3.3. Европейский Суд по правам человека

Численный состав Суда соответствует количеству членов Совета Европы (статья 38). В настоящее время в него входят более тридцати судей. Они полностью независимы в своих действиях и должны обладать те-

¹³ Роль Комитета министров по Конвенции более подробно рассматривается в работе: Robertson and Merrills, 1993, Chapter 9.

ми же личными качествами и юридической квалификацией, что и члены Международного Суда в Гааге [статья 39(3)]. Суд, как и Комиссия, избирает своего Председателя.

В компетенцию Суда входит рассмотрение всех дел, которые касаются толкования или применения Конвенции и переданы на его рассмотрение в соответствии с перечисленными ниже условиями¹⁴. Однако его юрисдикция не является автоматической, и распространяется только на те государства, которые сделали общее заявление о ее принятии в соответствии со статьей 46 или приняли ее *ad hoc* для рассмотрения конкретного дела согласно статье 48. На настоящий момент почти все члены Совета Европы сделали общие заявления о принятии, и таким образом элемент условности юрисдикции, который отражает принцип консенсуса в отношении решений международных судов, на практике не является значительным ограничением деятельности Суда¹⁵.

По первоначальному варианту Конвенции только Комиссия или государство могли передать дело на рассмотрение Суда, а частное лицо таким правом не обладало (статья 44). Эта ситуация не могла быть признана удовлетворительной, поскольку ставила частные лица и государства в неравное положение. Поэтому в 1990 г. с целью предоставить частным лицам право передавать дело в Суд при некоторых обстоятельствах был принят Протокол № 9. Протокол № 9 вступил в силу в 1994 г., когда его ратифицировали десять государств. В отношении тех участников Конвенции, которые еще не сделали этого¹⁶, сохраняются в силе первоначальные положения, то есть дело может быть передано в Суд Комиссией или договаривающейся стороной. С другой стороны, в отношении государств, ратифицировавших Протокол № 9, положения о юрисдикции Суда модифицированы и частным лицам предоставлена возможность передать дело на его рассмотрение посредством специальной процедуры, изложенной в статье 5(2) Протокола. Это добавляет новый пункт в статью 48 Конвенции [статья 48(2)] и создает новую инстанцию из трех судей для изучения жалоб частных лиц и вынесения решения о том, какие дела этого рода должен рассматривать Суд.

Для того чтобы быть принятыми к рассмотрению Судом, все дела должны быть переданы ему в течение трех месяцев после направления отчета Комиссии Комитету министров (статья 47). Независимо от того, передано ли дело в Суд через инстанцию, предусмотренную Прото-

¹⁴ Функции и регламент Суда более подробно изложены в работе: Robertson and Merrills, 1993, Chapter 8, а его прецедентное право в работе: Merrills, 1993.

¹⁵ На 5 декабря 1996 г. заявления по статье 46 сделали 35 государств, то есть все участники Конвенции. Данные получены от Дирекции по информации Совета Европы.

¹⁶ На 5 декабря 1996 г. Протокол № 9 был ратифицирован 23 государствами. Данные получены от Дирекции по информации Совета Европы.

колом № 9, или непосредственно Комиссией или государством, статья 43 Конвенции гласит, что в каждом случае Суд состоит из Палаты в составе девяти судей, в число которых входят в качестве членов *ex officio* Председатель или Заместитель председателя и судья, который является гражданином заинтересованного государства-участника, при этом остальные судьи выбираются по жребию. Однако по регламенту Палата может отказаться от своей компетенции в пользу Большой палаты, состоящей из девятнадцати судей, если рассматриваемое дело «затрагивает один или несколько серьезных вопросов, касающихся толкования Конвенции». Более того, такая передача юрисдикции является обязательной, если есть вероятность противоречия предыдущему решению Суда. В исключительных случаях Большая палата может сама уступить юрисдикцию в пользу пленарного Суда. Положение о Большой палате было введено в 1993 г., когда состав Суда настолько увеличился, что передача важных дел на рассмотрение пленарного Суда, как практиковалось ранее, стала нецелесообразной. Согласно прежнему варианту, когда нагрузка на Суд была не столь обременительна, сравнительно большое количество дел заслушивалось на пленарном Суде. Однако применение пленарных слушаний уже сократилось к моменту введения Большой палаты и использовалось нечасто. Поэтому практически почти все дела, переданные на рассмотрение Суда, теперь решаются по Палатам.

Суд решает любые споры в рамках своей юрисдикции, например о принятии вопроса к рассмотрению, его обоснованности и т. п. Конечно, основная работа Суда заключается в толковании и применении положений о правах, предусмотренных в Конвенции и ее Протоколах, и эта задача, как мы увидим несколько позже, поднимает широкий круг проблем правового и политического характера. Когда имеет место нарушение, Конвенция ничего не говорит о том, вправе ли Суд предписывать меры по устранению нарушения. Однако сам Суд пришел к выводу, что не имеет такого права, и в ряде случаев особо подчеркнул, что не Суд, а само государство-ответчик должно решить, какие меры необходимы для исполнения его обязательств. С другой стороны, статья 50 Конвенции специально уполномочивает Суд обеспечить «справедливое удовлетворение» потерпевшей стороне, если внутреннее законодательство страны не предусматривает адекватных средств правовой защиты. Это положение представляется очень важным, и, хотя решение в пользу истца не обязательно предусматривает компенсацию в случае доказанного ущерба, Суд, как правило, присуждает в пользу истца возмещение убытков, а также компенсацию некоторых затрат и расходов.

Договаривающиеся стороны обязуются выполнять решение Суда в любом деле, в котором они выступают в качестве стороны (статья 53). Более того, постановление Суда передается в Комитет министров Со-

вета Европы, который несет ответственность по контролю за его исполнением (статья 54). Обычно представитель государства дает объяснения Комитету, какие действия предприняло его правительство для исполнения решения, что затем отмечается в постановлении, где Комитет объявляет о том, что он выполнил свои функции по статье 54. Такая процедура, не предусматривающая строгих мер, часто подвергается критике. Тем не менее она заставляет правительство давать разъяснения относительно исполнения постановлений Суда, что на практике приносит вполне удовлетворительные результаты.

4. Применение Конвенции

В настоящее время опубликовано немало солидных томов, содержащих решения и отчеты Европейской комиссии по правам человека, решения Комитета министров и постановления Суда. Конечно, в данной главе мы не можем привести полный обзор столь обширного прецедентного права. Поэтому для наглядности, чтобы показать характер разбираемых дел и отразить дух страсбургской судебной практики, мы вкратце остановимся на некоторых типичных делах, переданных на рассмотрение Суда, а также на «греческом» деле, которое не рассматривалось Судом, но также иллюстрирует применение Конвенции.

Первое дело, рассмотренное Судом, было делом *Lawless*¹⁷, решение по которому было вынесено в 1961 г. Оно касалось задержания без суда в Ирландии человека, подозреваемого в членстве в Ирландской республиканской армии (ИРА), что было произведено при осуществлении властями специальных полномочий в соответствии с Законом 1940 г. «О преступлениях против государства». Ирландское правительство приостановило действие прав по статье 15 Конвенции, ссылаясь на чрезвычайное положение. Суд определил, что приостановление было оправданно и не явилось нарушением. Вопросы, поднятые в этом деле, аналогичны тем, что возникли на основании статей 5 и 6 в споре между двумя государствами — *Ireland v. the United Kingdom* (1978 г.)¹⁸. В этом деле Суд решил, что меры британских властей против ИРА могут быть оправданы по статье 15, и в 1993 г. пришел к такому же за-

¹⁷ Publications of the European Court of Human Rights, Series A, Nos. 1 (постановление от 14 ноября 1960 г.), 2 (постановление от 7 апреля 1961 г.) and 3 (постановление от 1 июля 1961 г.).

¹⁸ Постановление от 18 января 1978 г., см. Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 25. Еще один вопрос, поднятый в этом деле, касался статьи 3, на которую не распространяется положение о приостановлении прав, и Суд поддержал жалобу на то, что подозреваемые подверглись бесчеловечному и унижающему достоинство обращению.

ключению при рассмотрении дела *Brannigan and McBride*¹⁹. Подобные дела, касающиеся чрезвычайных ситуаций, к счастью, довольно редки, но при их рассмотрении возникают особенно деликатные проблемы.

Еще одной иллюстрацией является «дело Греции»²⁰. Оно было возбуждено Данией, Швецией, Норвегией и Нидерландами против Греции после государственного переворота в этой стране и приостановления действия конституции в 1967 г. Истцы утверждали, что имели место вопиющие нарушения Конвенции, и отрицали право правительства ссылаться на статью 15. После тщательного расследования с участием многих свидетелей и посещения Афин Комиссия поддержала доводы истцов и пришла к заключению, что на самом деле в стране отсутствует чрезвычайная ситуация и приостановление прав по статье 15 необоснованно. Эти выводы были изложены в отчете Комитету министров, который чуть было не исключил Грецию из Совета Европы, но правительство опередило такое решение, объявив об уходе в отставку. К счастью, ситуация в Греции была исправлена с приходом к власти в 1974 г. демократического правительства, после чего Греция подтвердила свое членство в Совете Европы и присоединение к Конвенции.

Дело Греции (Greek case), бесспорно, является самым серьезным из всех, с которыми пришлось столкнуться институтам, созданным Конвенцией, оно продемонстрировало не только сильные стороны, но и ограниченность страсбургской системы. Хотя Греция была участником Конвенции, это не помешало осуществлению государственного переворота и крупномасштабным нарушениям прав человека, которые последовали за ним. Международные соглашения о правах человека могут укрепить демократию, но они не являются гарантией того, что в случае наступления мощных сил свобода одержит верх. Но несмотря на то, что Конвенция, как и другие акты о правах человека, отступает перед натиском мощных общественных или политических сил, ее существование все равно не бессмысленно. Так, в *греческом деле* ее положения явились критерием, по которым можно оценивать действия правительства, и предоставили механизм для объективной оценки. Еще более важно то, что благодаря Конвенции положение дел внутри Греции стало предметом обоснованной международной озабоченности. Выход Греции из состава Совета Европы, что было прямым

¹⁹ *Brannigan and McBride v. United Kingdom*, judgment of 26 May 1993, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 258-B.

²⁰ См. *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, Vol. 11 (1968), pp. 690–780 (подсудность) и *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, Vol. 12 (1969): *Greek case* (по существу). Это дело более полно рассмотрено в работе: Robertson and Merrills, 1993, pp. 37–38, 186–187, 229–230, 269–270 и 277–280. Как и в деле «Ирландия против Соединенного Королевства» (выше, прим. 18), многие утверждения в этом деле касались статьи 3 Конвенции.

результатом приверженности этой организации правам человека, угрожал изоляцией этому государству и укрепил его демократические силы. Таким образом, последовав за государственным переворотом, процедура рассмотрения межгосударственных претензий выполнила свою задачу: тирания была разоблачена настолько, что не оставалось никаких сомнений, и оказанное давление вынудило страну вернуться к демократическим ценностям.

Конечно, большинство дел не касается вопросов, поднятых в статье 15, и чаще всего речь идет о проблемах применения или толкования Конвенции в менее драматичных условиях. Например, в деле *Goldler*²¹ в 1975 г. речь шла о праве на обращение в судебные органы. Истец, который отбывал срок заключения в Соединенном Королевстве, захотел встретиться с адвокатом для того, чтобы подать гражданский иск против тюремных надзирателей. Ему было в этом отказано. Суд пришел к заключению о нарушении Конвенции, потому что право на справедливое судебное разбирательство, по его мнению, подразумевает право на доступ в судебные инстанции. Впоследствии министр внутренних дел заявил перед Парламентом об изменении тюремных правил в соответствии с этим решением Суда.

Дело *Goldler* представляет собой одно из самых важных дел, так как помимо решения, вынесенного непосредственно по этому делу, была продемонстрирована возможность расширения сферы применения Конвенции благодаря творческому толкованию ее положений. Спустя некоторое время в деле *Airey*²² Суд пошел еще дальше, сделав вывод о нарушении Конвенции, так как непомерно высокие затраты на получение судебного решения о раздельном проживании супругов в Ирландии лишали истца реального права на доступ в судебные инстанции, несмотря на отсутствие формальных препятствий. Оба решения продемонстрировали смелый подход Суда в создании прецедентных норм, но были противоречивыми, и хотя право на доступ в судебные инстанции твердо закрепилось в страсбургской судебной практике, при строгом подходе к толкованию Конвенции в этом вопросе возникают основания для полемики.

Как и следовало ожидать, судопроизводство и сфера применения права на справедливое судебное разбирательство были предметом рассмотрения во многих других делах. Так, дело *Luedicke, Belkacem and Koç*²³ касалось обязательства обеспечить бесплатный перевод для от-

²¹ Постановление от 21 февраля 1975 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 18.

²² Постановление от 9 октября 1979 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 32.

²³ Постановление от 28 ноября 1978 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 29.

ветчика по уголовному делу, если он не понимает языка, на котором ведется суд. Требование, предъявляемое в Федеративной Республике Германии к истцам о возмещении затрат на перевод, Суд также определил как нарушение. В деле *Winterwerp*²⁴ было вынесено решение о нарушении Конвенции Нидерландами на том основании, что лицо, которое по приговору было помещено в психиатрическую больницу, было лишено возможности обратиться в суд, а в деле *Borgers*²⁵ нарушением было признано участие государственного должностного лица, *avocat général*, в заседании бельгийского кассационного суда. С другой стороны, в деле *Schiesser*²⁶ Суд постановил, что арест истца в Швейцарии согласно приказу окружного прокурора по подозрению в совершении ряда краж при отягчающих обстоятельствах не был нарушением Конвенции.

В другой важной группе дел рассматривался вопрос о праве на уважение частной и семейной жизни, неприкосновенности жилища и корреспонденции. Например, в деле *Marckx*²⁷ Суд решил, что некоторые положения бельгийского законодательства относительно незаконнорожденных детей, в частности их права наследования, ставили их в менее выгодное положение по сравнению с законнорожденными детьми, а это является нарушением Конвенции. Это решение примечательно тем, что Суд подчеркнул свою обязанность толковать Конвенцию на основании современных взглядов на незаконное рождение, а не на основании тех представлений, которые господствовали во времена составления Конвенции. Суд также отметил, что Конвенция призвана не только препятствовать ущемлению прав, но при некоторых обстоятельствах требовать от правительств принятия позитивных шагов для их укрепления. Как и концепция подразумеваемых прав, которая сыграла важную роль в деле *Golder*, эти принципы говорят об огромном творческом потенциале в подходе к толкованию, и хотя Суд признал, что может действовать только в заданных пределах, он часто

²⁴ Постановление от 24 октября 1979 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 33.

²⁵ Постановление от 30 октября 1991 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 214-B.

²⁶ Постановление от 4 декабря 1979 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 34.>

²⁷ Постановление от 13 июня 1979 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 31. Другие характерные дела по этому вопросу – дело *Klass and Others*, постановление от 6 сентября 1978 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 28, относительно прослушивания телефонных разговоров и просмотра корреспонденции в Федеративной Республике Германии, а также дело *Gillow*, решение от 24 ноября 1986 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 109, в котором супружеская пара успешно оспорила отказ властей в их праве занять свой дом в Гернси.

опирался на эти концепции для расширения сферы действия Конвенции²⁸.

Свобода объединения в профсоюзы рассматривалась Судом среди некоторых самых первых дел, а в 1981 г. Суд вернулся к этому вопросу при вынесении решения по делу *Young, James and Webster*²⁹, когда была затронута трудная проблема предприятий, нанимающих только членов профсоюза. Истцы жаловались на увольнение за отказ вступить в профсоюз, что являлось условием найма в британской железнодорожной отрасли. Суд присудил им компенсацию за нарушение их прав по статье 11, несмотря на тот факт, что Конвенция прямо не предусматривает свободу «не вступать в объединение». Этот вопрос был поднят еще раз в 1993 г., когда Суд при рассмотрении дела *Sigurdur A. Sigurjonsson*³⁰ постановил, что требование к истцу вступить в организацию водителей такси в Исландии было нарушением статьи 11, поскольку подразумевается гарантированным и право не присоединяться к объединению. Как и в деле *Golder*, эти решения показали способность Суда развивать правовые нормы в интересах личности, а также оказывать влияние на внутреннее законодательство.

Свобода самовыражения является одним из основных прав в демократическом обществе, но, очевидно, не может быть безграничной. Почти во всех случаях, когда ссылаются на эту свободу, Суду приходится принимать решение, является ли то или иное оспариваемое действие ее нарушением, а также может ли явное ограничение свободы самовыражения быть оправданно на одном из оснований, указанных в Конвенции. При рассмотрении подобных вопросов, типичных для разбирательства в области прав человека, когда зачастую требуется оценочное сопоставление права личности с общим интересом, Суд обычно применяет концепцию, известную как «оценочный допуск»³¹. Так, в деле *Müller*³² истец жаловался на то, что его осуждение в Швейцарии за выставку непристойных картин нарушило его право на свободу самовыражения. Однако Суд посчитал, что при отсутствии у членов Совета Европы единого подхода к вопросам сексуальной морали вопрос сводился не к согласию или несогласию Суда с фактом осуждения, а к тому, превысили ли оспариваемые действия разумные пределы. Суд решил, что власти имели право расценивать эти картины как

²⁸ См. Merrills, 1993, pp. 98–124.

²⁹ Постановление от 13 августа 1981 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 44.

³⁰ Постановление от 30 июня 1993 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 264.

³¹ См. Merrills, 1993, pp. 151–176.

³² Постановление от 24 мая 1988 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 133.

вредные с моральной точки зрения, и поэтому в свете «оценочного допуска» Конвенция не была нарушена.

Концепция «оценочного допуска» весьма полезна и применялась Судом при рассмотрении многих других дел. Однако вопрос о том, насколько она уместна и применима в конкретном деле, во многом зависит от мнения Суда. Некоторые весьма интересные дела, в которых применялась эта концепция, касались вопроса, являющегося центральным в работе любого судебного органа, который занимается проблемами прав человека, а именно — дискриминации. Запрет на дискриминацию, выраженный в Конвенции, дополняет другие существенные положения в том смысле, что он может быть использован, только когда факты подпадают также под действие одной или нескольких других статей. Более того, даже если выполнено это условие, разница в отношении к разным людям может быть оправдана, если доказано наличие «объективных и разумных причин». Не удивительно, что здесь часто возникает основание для применения концепции «оценочного допуска», хотя, как это было в делах, касающихся свободы самовыражения, степень ее применения может быть различной. Например, в деле *Abdulaziz, Cabales and Balkandali*³³ вопрос заключался в том, можно ли считать обоснованным предъявление Соединенным Королевством разных требований для въезда в страну в отношении жен и мужей иммигрантов. Суд подчеркнул, что дискриминация по признаку пола может быть оправдана только в самых исключительных случаях, и решил, что, несмотря на «оценочный допуск», Конвенция была нарушена.

Упомянутые дела в основном имели отношение к правам и свободам, охраняемым основной Конвенцией. Однако было также немало дел, затрагивающих положения Протокола № 1. Например, в нескольких случаях Суд рассматривал вопросы, связанные с правом на неприкосновенность имущества, которое защищается статьей 1, а также с еще одним правом, гарантированным этим Протоколом, — правом родителей дать своим детям образование и обучение в соответствии с их религиозными и философскими воззрениями (статья 2). Как и большинство других положений Конвенции, эта статья предполагает необходимость равновесия между полномочиями государства и правом личности и по этой причине служит основанием для возникновения сложных проблем толкования. В деле *Danish Sex Education*³⁴, рассмотренном в 1976 г., Суд постановил, что датское законодательство по по-

³³ Постановление от 28 мая 1985 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 94; сравни с делом *Rasmussen*, постановление от 28 ноября 1984 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 87.

³⁴ Дело *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, постановление от 7 декабря 1976 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 23.

ловому воспитанию, которое предусматривает объективную подачу информации школьникам, не нарушает Конвенцию, даже если некоторые родители возражают против этого. С другой стороны, в деле *Campbell and Cosans*³⁵ (1982 г.) было решено, что при аналогичных обстоятельствах применение телесного наказания в шотландской школе нарушало статью 2.

Дело *Campbell and Cosans* также поставило вопрос о том, может ли телесное наказание, против которого было выдвинуто возражение, расцениваться как «бесчеловечное и унижающее достоинство обращение или наказание», что является нарушением статьи 3. Однако Суд решил, что при обстоятельствах рассматриваемого дела нарушения нет. В деле *Soering*³⁶ (1989 г.) встал еще более важный вопрос, касающийся статьи 3. В этом деле Суд не только вынес постановление, что продолжительное заключение в «камере смертников» может быть связано с бесчеловечным обращением, как оно определено в Конвенции, но и посчитал, что, если бы Соединенное Королевство выдало истца Соединенным Штатам, где ему грозила смертная казнь, и обрекло на такое наказание, британское правительство нарушило бы свои обязательства по статье 3. Суд пришел к такому заключению, подчеркнув глубоко укоренившийся принцип, что Конвенция должна толковаться и применяться так, чтобы сделать ее гарантии применимыми на практике и эффективными, и отметил в этой связи, что «абсолютный запрет пыток и бесчеловечного и унижительного обращения или наказания по условиям Конвенции, предусмотренный в статье 3, представляет собой одну из фундаментальных ценностей демократических обществ, входящих в Совет Европы»³⁷.

Авторы Конвенции, возможно, были бы в одинаковой мере удивлены и решением по делу *Soering*, и ссылкой истцов в деле *Campbell and Cosans* на статью 3. Однако, как и в некоторых других рассмотренных нами случаях, судебные дела, базирующиеся на этой статье, показывают, что Конвенция иногда может применяться самым неожиданным образом, а это еще раз подтверждает сделанный ранее вывод: при толковании положений Конвенции страсбургские органы не ограничивают себя рамками концепций 1950 г., но готовы рассматривать Конвенцию как живой и меняющийся инструмент.

³⁵ Постановление от 25 февраля 1982 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 48.

³⁶ Постановление от 7 июля 1989 г., Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 161.

³⁷ Там же, пункт 88.

5. Конвенция и ее перспективы

5.1. Система международного контроля

Ознакомившись с функционированием Конвенции в настоящее время, мы завершаем этот обзор страсбургской системы рассмотрением ее перспектив на будущее, а также поговорим об уроках, полученных в результате ее эволюции. В частности, заслуживают внимания такие вопросы, как способы усовершенствования самой Конвенции и ее практического применения, а также значимость европейского опыта для других региональных программ защиты прав человека.

С момента принятия Конвенции в 1950 г. количество членов Совета Европы утроилось и соответственно увеличилось число участников Конвенции. Это расширение и в особенности всеобщее принятие права на обращение с жалобой частных лиц по статье 25 увеличили нагрузку на страсбургские институты. Положительную роль сыграли такие факторы, как динамичный подход Комиссии и Суда к толкованию Конвенции, что наряду с принятием новых протоколов расширило круг охраняемых ею прав, а также распространение информации о Конвенции, побудившее многих людей воспользоваться ее защитой. Конечно, все это говорит об успехе Конвенции. Но одновременно увеличилась и нагрузка на ее институты, встал вопрос о том, как адаптировать их к новой ситуации.

Ряд шагов, направленных на облегчение нагрузки, уже предпринят. Так, главной задачей Протокола № 8 является рационализация работы Комиссии, которая теперь может заседать по палатам и решать вопросы о приемлемости дел для рассмотрения через комитеты. Эти и другие изменения принесли свои плоды, но ко времени вступления в силу Протокола № 8 в 1990 г. уже стало ясно, что следует принять более радикальные меры. Соответственно Комитет министров, по инициативе которого незадолго до этого пересматривался механизм контроля за соблюдением Конвенции, решил, что работа в этом направлении должна быть ускорена с целью внесения новых и более радикальных изменений. Обсуждение нового протокола, который преследовал эту цель, как и следовало ожидать, было непростым. Наконец, в апреле 1994 г. был согласован текст Протокола № 11, и в следующем месяце он стал открытым для подписания³⁸.

Главным результатом принятия нового протокола явилась замена действующей Комиссии и Суда по правам человека единым постоян-

ным Судом, который будет выполнять все функции существующих органов. Хотя новый Суд имеет то же название, что и ныне действующий институт, это будет новый и отличный от него орган. Поэтому положения Протокола № 11 заменят статьи 19–56 Конвенции, которые регулируют работу существующих институтов, новыми статьями, предусматривающими состав и полномочия преемника. Они также заменят положения Протокола № 2 относительно мнений консультантов, а также те положения недавно принятого Протокола № 9, которые, как было сказано выше, предусматривают обращение частного лица в Суд.

Состав нового Суда определяется количеством участников Конвенции, и его деятельность будет осуществляться через различные подразделения в порядке, аналогичном практике ныне действующих органов. Таким образом, Суд будет заседать в Комитетах, состоящих из трех судей, которые будут решать вопрос о приемлемости дела к рассмотрению. Дело может быть не принято, если мнение Комитета не является единогласным; но если Комитет принял решение единогласно, дальше вопрос рассматривается Палатой, состоящей из семи судей. Такие Палаты будут также решать дела по существу, если только Палата не решит отказаться от юрисдикции в пользу Большой палаты в составе семнадцати судей. Большие палаты могут также пересматривать решения, вынесенные Палатой, если дело затрагивает какой-либо важный вопрос, а решение о целесообразности этого принимает инстанция из пяти судей Большой палаты. Большая палата также будет рассматривать все межгосударственные дела и запросы относительно консультативных заключений.

По каждому зарегистрированному делу назначается Судья-докладчик, который должен подготовить дело и участвовать в заседании Комитета, рассматривающего вопрос о приемлемости дела. Если дело принимается к рассмотрению, Судья-докладчик может также предпринять действия, направленные на дружественное урегулирование спора, для этого в распоряжение сторон предоставляются все необходимые средства Суда. Комитеты создаются на один год, а Палаты – на три года. Избранный от заинтересованного государства судья *ex officio* заседает в Палате, а в необходимых случаях и в Большой палате. Если возникнет необходимость, может быть назначен судья *ad hoc*, для данного конкретного дела. Председатели Палат и Председатель и Вице-председатели Суда также входят в состав Большой палаты.

Государства по-прежнему смогут возбуждать дела, но право частных лиц на обращение с жалобой станет обязательным, и это – важное нововведение. Поэтому не будет необходимости отдельно рассматривать вопрос о приемлемости таких жалоб, как это делается в настоящее время в соответствии со статьей 25. С другой стороны, действующие условия в отношении принятия жалоб остаются в силе и будут толковаться, по-видимому, таким же образом, как и сейчас. Во всех случаях,

³⁸ ETS No. 155. Текст Протокола № 11 и сопроводительный Разъяснительный отчет см. также в: *International Human Rights Reports*, Vol. 1, No. 3 (1994), pp. 206–241. Обсуждение его значимости с отсылками на предыдущие издания см. Bernhardt, 1995.

за отдельными исключениями, слушания Суда будут открытыми. Суду необходимо обосновать решения относительно принятия дела к рассмотрению и решения по существу, а окончательные решения, которые будут публиковаться и могут, в соответствующих случаях, предусматривать справедливое возмещение, будут иметь обязательную силу.

Хотя самым значительным нововведением Протокола № 11 является замена Комиссии и Суда совершенно новым институтом, Протокол имеет большое значение и для Комитета министров. Как было отмечено, в настоящее время Комитет министров выполняет две функции в системе защиты прав человека: надзор за исполнением судебных решений в соответствии со статьей 54 и рассмотрение дел, которые не были переданы в Суд в соответствии со статьей 32. Первая функция Комитета сохранится, но так как в компетенцию нового Суда будет входить рассмотрение всех дел, поступивших в Страсбург, вторая функция отпадает. Поэтому Комитет министров сможет по-прежнему оказывать необходимую политическую поддержку Суду, но не станет решать вопрос о нарушениях Конвенции, это будет исключительной компетенцией нового органа, выносящего судебное решение.

Так как Протокол № 11 вносит поправки в Конвенцию, он требует ратификации всеми участниками Конвенции и вступит в силу через год после этого³⁹. А до того момента остаются в силе положения первоначальной Конвенции относительно контрольных функций, но с модификациями, внесенными предыдущими протоколами. Однако Протокол № 11 преследует цель осуществить радикальный пересмотр всего механизма контроля и тем самым адаптировать страсбургскую систему к требованиям будущего; и, судя по всему, он неплохо разработан для решения этой задачи.

5.2. Значение Конвенции

Краткий обзор наиболее ярких дел, приведенный выше, не может претендовать на представление полной картины чрезвычайно обширного прецедентного права, созданного Комиссией и Судом, но, по крайней мере, он помогает разобраться, какие выводы следуют из опыта Европейской конвенции в отношении эффективности самой системы защиты прав человека и условий для такой защиты.

При оценке следует прежде всего сказать об огромном значении сотрудничества государств, которое способствовало эффективной работе страсбургских институтов. Интересно также отметить широкое разнообразие поднимаемых проблем, затронувших почти все права и свобо-

³⁹ На 5 декабря 1996 г. Протокол № 11 был ратифицирован 25 государствами. Данные получены от Дирекции по информации Совета Европы.

ды, охраняемые Конвенцией и ее Протоколами. Более того, прецедентное право, созданное Судом и Комиссией, показывает, что ни одно государство не имеет иммунитета от тщательной проверки соответствия его внутренних механизмов обязательствам, которые оно приняло в соответствии с международными договорами о правах человека. Каждое государство, которое согласилось с правом частного лица на обращение с жалобой, выступало ответчиком по переданным в Комиссию жалобам, а большинство государств участвовали в качестве стороны в делах, переданных на рассмотрение Суда. Ни один административный орган не застрахован от ошибок, даже в тех странах, которые несомненно продемонстрировали образец в деле защиты гражданских свобод.

Эта оценка приводит нас к двум выводам. Во-первых, система международного контроля, подобная Европейской конвенции, является необходимой и желательной даже в отношении государств, которые признают верховенство закона и имеют конституционные гарантии прав человека и основных свобод. Во-вторых, как не раз отмечалось выше, Конвенция предусматривает наиболее эффективную международную систему защиты прав человека из всех, что разработало человечество до сих пор. Вряд ли необходимо добавлять, что ни предоставленные гарантии, ни механизмы контроля не являются совершенными. На самом деле и то и другое, как мы видели, периодически подвергается пересмотру и неизбежно будет меняться в будущем. Тем не менее эффективность Конвенции — непреложный факт, что порадовало бы ее авторов, и она, несомненно, имеет будущее.

Но при всех основаниях для удовлетворенности не следует упускать из виду один важный момент. Европейская система смогла функционировать успешно только потому, что заинтересованные государства имели желание сотрудничать со страсбургскими органами и искренне хотели обеспечить эффективную реализацию прав человека на своей территории⁴⁰. Проблемы, с которыми обращаются в Страсбург, какими бы важными они ни были для конкретных частных лиц, за редкими исключениями имеют второстепенное значение по сравнению с широко масштабными и грубыми нарушениями прав человека, которые происходят в других частях света. Следовательно, еще многое нужно сделать, прежде чем мы увидим региональные механизмы по защите прав человека, сравнимые с европейской системой, и в остальном мире.

⁴⁰ Однако следует отметить, что один из участников Конвенции, а именно Турция, отличается особенно неприглядным положением дел в этой области. Оккупация ею Северного Кипра уже явилась основанием для четырех межгосударственных дел; только недавно Турция сделала заявления по статьям 25 и 46 и Европейский комитет по предотвращению пыток имел серьезные претензии к правительству этой страны. Эти недостатки в некотором смысле поставили Турцию в положение «неподходящего» участника Совета Европы.

Библиография

Bernhardt, R., "Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol No. 11", *American Journal of International Law*, Vol. 89 (1995), pp. 145–154.

van Dijk, P. and G. J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Second edition. Deventer: Kluwer, 1990.

Merrills, J. G., *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*. Second edition. Manchester: Manchester University Press, 1993.

Robertson, A. H., "The European Convention for the Protection of Human Rights", *British Year Book of International Law*, Vol. 27 (1950), pp. 145–164.

Robertson, A. H., *The Council of Europe*. Second edition. Manchester: Manchester University Press, 1961.

Robertson, A. H. and J. G. Merrills, *Human Rights in Europe*. Third edition. Manchester: Manchester University Press, 1993.

Дэвид Харрис

15. Совет Европы (II): Европейская социальная хартия

1. Введение

Европейская социальная хартия¹, официально составленная на английском и французском языках, была подписана государствами – членами Совета Европы в Турине 18 октября 1961 г. и вступила в силу 26 февраля 1965 г. В настоящее время ее договаривающимися сторонами являются 20 государств². Хартия открыта для подписания государствами – членами Совета Европы. Почти все из девятнадцати стран, не присоединившихся к Хартии, – это члены Совета из Центральной и Восточной Европы, где вопрос о принятии Хартии находится в стадии рассмотрения.

Хартия представляет собой результат деятельности Совета Европы и является аналогом Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека; ЕКПЧ). Вместе эти два международных договора гарантируют частным лицам в Европе преобладающую часть прав человека, предусмотренных во Всеобщей декларации прав человека. Они являются региональными аналогами соответственно Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах.

¹ ETS No. 35. О Хартии вообще см. Harris, 1984 (на этой работе основана данная глава); Jaspers and Betten, 1987; Harris, 1991; O'Higgins, 1991; Ohlinger, 1991.

² Сюда входят Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Турция, Финляндия, Франция, Швеция. Информация о ратификации, приведенная в данной главе, действительна на декабрь 1996 г.

2. Существенные гарантии

2.1. Основное обязательство в отношении защищаемых прав

Основное обязательство, которое берет на себя государство, становясь участником Хартии, заключается в принятии по меньшей мере десяти из девятнадцати статей, составляющих Часть II, или 45 из 72 «пронумерованных параграфов», из которых состоят эти статьи (статья 20(1),с). В результате, если действовать по этой схеме, чтобы стать стороной Хартии, государство должно принять лишь от половины до двух третей материально-правовых обязательств, предусмотренных в Части II. В действительности почти все из двадцати договаривающихся сторон приняли гораздо большее количество положений, чем установленный минимум. Шесть государств присоединились ко всем или почти всем статьям Части II (Бельгия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия и Франция), а договаривающиеся стороны в целом приняли 87 процентов всех положений. Выбор статей, предоставляемый государству, в любом случае ограничивается требованием, чтобы договаривающаяся сторона, независимо от ратификации по статьям или «пронумерованным параграфам», приняла в полном объеме не менее пяти из семи определенных статей. Эти семь статей предусматривают следующие права: статья 1 – право на работу; статья 5 – право объединяться в организацию; статья 6 – право на коллективный трудовой договор; статья 12 – право на социальное обеспечение; статья 13 – право на социальную и медицинскую помощь; статья 16 – права семьи; статья 19 – права рабочих-мигрантов.

В пределах данной главы невозможно обсудить каждую статью Части II. Поэтому ниже рассматриваются только вышеназванные семь статей. Остальные статьи Части II гарантируют: право на справедливые условия труда (статья 2); право на безопасные и здоровые условия труда (статья 3); право на справедливое вознаграждение за труд (статья 4); права детей и молодых людей на охрану труда (статья 7); право на охрану труда женщин, работающих по найму (статья 8); право на профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку (статьи 9 и 10); право на охрану здоровья (статья 11); право на пособие от службы социального обеспечения (статья 14); право физически или умственно недееспособных лиц на профессиональную подготовку, реабилитацию и социальное обустройство (статья 15); право матерей и детей на социальную и экономическую защиту (статья 17); право заниматься доходным бизнесом на территории другой договаривающейся стороны (статья 18).

Правовые обязательства, принятые участниками в отношении охраняемых Хартией прав, в разной степени детализированы в девятнадцати статьях Части II. Заключение Комитета независимых экспертов [КНЭ (СІЕ)] относительно выполнения сторонами Хартии их обязательств представляют собой уточнение смысла этих обязательств.

2.2. Анализ некоторых защищаемых прав

2.2.1. Право на работу (статья 1). В соответствии со статьей 1(1) стороны обязуются «признать в качестве одной из приоритетных целей и задач достижение и сохранение по возможности максимально высокого и стабильного уровня занятости, стремясь к полной занятости». КНЭ предписывает участникам Хартии, принимающим на себя это обязательство, сначала показать, что они последовательно проводят экономическую политику, направленную именно на достижение того уровня занятости, о котором говорится в статье 1(1). КНЭ также подчеркнул аспект, очевидный даже при самом нетребовательном подходе к статье 1(1), а именно: если государство в какой-то момент отказывается от цели достижения полной занятости ради сохранения экономической системы, предусматривающей наличие постоянного контингента безработных, оно тем самым нарушает Социальную хартию. Во-вторых, КНЭ рассчитывает на принятие мер, направленных на осуществление требуемой политики, и настаивает на том, чтобы в представляемых ему национальных отчетах содержалась информация, достаточная для оценки процесса реализации. Во исполнение статьи 1(1) за конкретный отчетный период государство-участник должно принять меры для снижения уровня безработицы по сравнению с началом этого периода. Фактическое улучшение ситуации не является обязательным, если государство может доказать, что оно приняло необходимые меры для исправления положения дел в этой области.

В соответствии со статьей 1(2) стороны обязаны «эффективно охранять право работника зарабатывать на жизнь, занимаясь деятельностью, которую он выбрал по собственной воле». Ясно, что это обязательство, которое относится и к индивидуально-трудовой деятельности и к временно нанятым работникам, не требует в большей степени, чем статья 1(1), чтобы государство обеспечило рабочее место каждому. На самом деле от государства требуется защита от принудительного труда и от дискриминации при найме на работу. Таким образом, гарантия, предусмотренная статьей 1(2), имеет очень широкое применение.

Гарантия от принудительного труда вытекает из формулировки «по собственной воле». Под этими словами КНЭ понимает, что принуждение любого работника к выполнению работы без его добровольно выраженного согласия противоречит Хартии. Это положение тол-

куется также как запрет на принуждение продолжать выполнение работы, на которую работник ранее соглашался по доброй воле, но которую больше не желает выполнять. Поэтому КНЭ запрещает не только требовать от работника выполнения работы, на которую он никогда не соглашался, но также вводить уголовные санкции за несоблюдение условий договора найма, заключенного по доброй воле, или вводить чрезмерное ограничение на свободу работника расторгнуть такой договор. Ряд государств признаны нарушившими статью 1(2) на этом основании в ситуации, когда моряки торгового флота подвергаются уголовным санкциям за уклонение от выполнения своей работы (например, устраивают забастовку) в открытом море при обстоятельствах, не угрожающих безопасности судна. Требование, чтобы работник получил разрешение государственного чиновника, прежде чем расторгнуть свой договор найма с частным нанимателем, также считается противоречащим статье 1(2) как чрезмерное ограничение.

Статья 1(2) также налагает на государства обязательство устранить все формы дискриминации при найме на работу. Это вытекает из требования «эффективно» защищать право работника зарабатывать на жизнь, а также из Преамбулы Хартии, где говорится, что «осуществление социальных прав должно быть обеспечено без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических воззрений, национального или социального происхождения». КНЭ обращает особое внимание на дискриминацию при принятии на работу, но при этом ставит вопрос и о дискриминации в процессе наемного труда, в том числе в оплате труда, а также о сексуальных домогательствах. Раньше наибольшее внимание уделялось дискриминации женщин, но теперь КНЭ рассматривает вопросы дискриминации любого рода из указанных в Преамбуле Хартии. Например, Комитет выразил озабоченность по поводу обязанности всех немецких государственных служащих быть лояльными по отношению к конституции, поставив вопрос о том, не является ли это в случае неотчетливых должностей дискриминацией по признаку политических воззрений, которая могла бы быть оправданна в соответствии со статьей 31 Хартии. Эта статья позволяет в интересах общества ограничивать предусмотренные Хартией права. КНЭ также обратил внимание на необходимость защиты от дискриминации по признаку принадлежности к профсоюзу или активной деятельности в нем, а также поднимал вопрос относительно дискриминации в отношении рабочих-мусульман и цыган. Предусмотренное в законодательном порядке требование, чтобы лицо, нанимающееся на работу, указывало свою религиозную принадлежность, может рассматриваться как нарушение статьи 1(2), поскольку при некоторых обстоятельствах это может стать препятствием в приеме на работу.

Занятость в статье 1(2) означает работу как на государственной службе, так и на частных предприятиях. Государство обязано обеспе-

чить, чтобы дискриминация в отношении любого вида найма не предусматривалась законом. Так, Ирландия была признана нарушившей статью 1(2), когда ее законодательство запрещало нанимать на государственную службу замужних женщин. Законодательство, предусматривающее действия, которые позволяют нанимателям отдавать предпочтение при найме представителям отдельных групп, определяемых по признаку расы, пола и т.д., если эти группы недостаточно представлены в составе рабочей силы, не является дискриминацией, противоречащей статье 1(2).

Статья 1(2) направлена на обеспечение того, чтобы принцип недопустимости дискриминации между мужчинами и женщинами не только присутствовал в действующем праве каждой Договаривающейся Стороны, но также и применялся на практике. Конечно, немаловажно принятие закона, устраняющего дискриминацию, против которой направлена статья 1(2), но это не всегда оказывается достаточным. Задача этой статьи заключается в отсутствии дискриминации на практике. Помимо включения соответствующих норм в законодательство статья 1(2) требует принятия позитивных, практических действий для ликвидации фактической дискриминации.

Статьи 1(3) и 1(4) требуют, чтобы государство создало и содержало бесплатные службы занятости для всех наемных работников, а также обеспечивало и поддерживало деятельность по профессиональной ориентации, подготовке и переквалификации работников.

2.2.2. Право объединяться в организации (статья 5). Статья 5 охраняет право работников объединяться в профсоюзы. Вместе со статьей 6 она является одним из двух ключевых положений Хартии в области трудовых отношений. *Rationae personae*, на это право вводится несколько ограничений. В отличие от статьи 11 ЕКПЧ, для госслужащих не существует какого-либо специального положения: они имеют право на весь набор гарантий по статье 5. Единственной категорией работников, которые не полностью защищены статьей 5, являются военнослужащие и, в некоторой степени, полицейские. Государство может вовсе запретить своим военнослужащим объединяться в профсоюзы; оно может также ограничить свободу полицейских на создание профсоюза при условии, что по существу эта свобода не затрагивается.

Статья 5 защищает *индивидуальное* право работников создавать профсоюзы или присоединяться к ним и *коллективное* право профсоюза, созданного таким образом, оформиться организационно и функционировать в интересах своих членов. Что касается последнего права, оно, разумеется, выходит за рамки создания, отпуска и членства и распространяется на другие организационные действия (выборы должностных лиц, управление средствами, проведение собраний и т.д.), а также на их эффективность. Так, ограничение свободы профсо-

юза на участие в коллективном договоре или на проведение собрания является нарушением статьи 5. Профсоюз должен также иметь доступ в служебные помещения в связи со своей деятельностью, хотя такой доступ может быть ограничен на основании законных интересов нанимателя, в том числе по соображениям производства, безопасности и конфиденциальности. Законодательство, которое запрещает профсоюзу применять дисциплинарные меры к членам, отказывающимся участвовать в законной забастовке, или возмещать члену профсоюза штраф, наложенный по закону за участие в забастовке, является вмешательством в независимость профсоюзов и нарушением статьи 5.

В соответствии со статьей 5 стороны обязуются, что «национальное законодательство не будет предусматривать ущемление, а также не будет применяться в ущемление» свободы объединяться в профсоюз или присоединяться к нему. По мнению КНЭ, это обязательство является как негативным, так и позитивным. Первый аспект подразумевает, что сторона обязана не запрещать любому работнику или группе работников, кроме военнослужащих, формировать профсоюз или присоединяться к нему или, с учетом статьи 31, приостанавливать его деятельность или распускать его. Обязательная регистрация или лицензирование профсоюзов само по себе не «ущемляет» свободу организовываться профсоюз или присоединяться к нему; это допустимо при условии, что предусмотрена адекватная процедура защиты от злоупотребления властью при отказе в выдаче лицензии или в регистрации профсоюза. Оплата чрезмерного регистрационного сбора или требование в отношении минимального состава профсоюза для получения права на заключение договора являются нарушением статьи 5. Государство обязано не вынуждать работников присоединяться к профсоюзу по закону. В этом смысле свобода формировать профсоюз или присоединяться к нему означает и свободу не делать этого. Что касается принуждения со стороны частного нанимателя, государство нарушает статью 5, если его законодательство позволяет заключать соглашения о «закрытой лавочке» (предприятии, принимающем на работу только членов профсоюза) до или после поступления на работу. Работники, которые формируют профсоюз или присоединяются к нему, должны по закону быть свободны формировать профсоюз или присоединяться к нему «по собственному выбору». Таким образом, ситуация, когда госслужащим разрешается вступать только в тот профсоюз, который состоит исключительно из госслужащих, нарушает статью 5.

Во-вторых, позитивное обязательство по статье 5 означает принятие адекватных мер, гарантирующих осуществление права на объединение в организацию и, в частности, защиту организаций работников от любого вмешательства со стороны нанимателей. Хартия ограждает от вмешательства в виде дискриминации работников со стороны нанимателей при найме, увольнении, продвижении по службе и т.д. по

причине членства или деятельности в профсоюзе. Служащие должны быть защищены законом от такой дискриминации, независимо от размера предприятия.

2.2.3. Право на участие в коллективном договоре (статья 6). В соответствии со статьей 6(1) стороны обязуются «способствовать проведению совместных консультаций между работниками и нанимателями». Это обязательство относится к консультациям между работниками и нанимателями, а не к консультациям между правительством, с одной стороны, и работниками и нанимателями — с другой. «Консультация» означает переговоры на всех уровнях и во всех отраслях по вопросам, представляющим взаимный интерес, в том числе относительно производительности, эффективности, охраны здоровья в отрасли, безопасности и достойных условий. Статья 6(1) не предусматривает «реального права» на консультации; единственным обязательством является «способствовать» их проведению.

В соответствии со статьей 6(2) стороны обязуются «способствовать там, где это необходимо и целесообразно, созданию механизма для добровольных переговоров между нанимателями или организациями нанимателей и организациями работников с целью регулирования условий найма посредством заключения коллективных договоров». Статья 6(2) не предусматривает «реального права» на заключение коллективного договора, а лишь подчеркивает добровольный характер коллективных переговоров и договоров. Уточняющая фраза «где это необходимо и целесообразно» дает правительствам определенную свободу действий в случаях, если уже существует вполне удовлетворительный механизм регулирования трудовых отношений или если другие меры, такие как установленная законом зарплата, являются более приемлемыми, чем добровольные переговоры. Запрет на коллективные переговоры является явным нарушением статьи 6(2), если только он не оправдан в соответствии со статьей 31. Однако государство может вмешаться и установить ограничения, не предусмотренные статьей 31 (например, на рост зарплат) для свободных коллективных переговоров в частном секторе, чтобы смягчить особенно тяжелое экономическое положение, но такие ограничения, как указал КНЭ, должны вводиться только после основательных консультаций с профсоюзами и организациями нанимателей, носить исключительный характер и иметь ограниченный срок действия.

В соответствии со статьей 6(3) стороны обязуются «способствовать созданию и использованию соответствующего механизма для примирения и проведения добровольного арбитражного разбирательства с целью урегулирования трудовых конфликтов». Такой «механизм» может быть предусмотрен законодательством, коллективными договорами или отраслевой практикой. Государство не обязано создавать про-

цедуру примирения или арбитражного разбирательства или способствовать использованию такой процедуры, если приемлемый механизм уже функционирует на частной основе.

В соответствии со статьей 6(4) стороны «признают право работников и нанимателей на коллективные действия в случае столкновения интересов, в том числе право на забастовку, но с учетом обязательств, которые могут возникнуть из коллективного договора, заключенного до этого». Статья 6(4) занимает важное место в международном трудовом праве, являясь первым примером прямого признания действующим международным многосторонним договором права на забастовку. Забастовка определяется как одна из форм коллективного действия, которое могут предпринять работники. Другие формы коллективных действий включают запрет на сверхурочные работы и «работу строго по правилам». Что касается нанимателей, то их «коллективные действия» включают «локауты», хотя, по мнению КНЭ, гарантия права на «локаут» в статье 6(4) не такая строгая, как в отношении права на забастовку.

КНЭ поставил под сомнение некоторые виды ограничений права на забастовку. Запрет забастовок на основании того, что они не организованы профсоюзом, противоречит статье 6(4). То же самое относится и к запрету на забастовки, которые проводятся не с целью заключения коллективного договора. Прекращение забастовки правительством посредством введения принудительного арбитража является нарушением статьи 6(4). КНЭ также считает, что закон, который предусматривает, что забастовка прекращает договор найма, «в принципе» противоречит статье 6(4) будучи ущемлением права на забастовку. Однако Комитет взглянул на проблему шире, не ограничиваясь следованием букве закона, и посчитал, что, если работники фактически восстановлены в их приобретенных ранее правах, в такой ситуации нарушения Хартии нет. Нарушением статьи 6(4) является предоставление нанимателям возможности увольнять всех служащих, которые участвуют в забастовке, или после проведения забастовки нанимать бастовавших работников на выборочной основе.

В отличие от статьи 5, в перечне статьи 6(4) нет ограничений *ratione personae* в отношении права на забастовку или на участие в любой форме коллективного действия. Но при этом во время составления проекта Хартии подразумевалось, что некоторые категории работников могут быть ограничены в праве на забастовку или им может быть запрещено реализовать это право в соответствии со статьей 31, и такое толкование было принято КНЭ. Эти категории состоят в основном из госслужащих, в том числе работников государственной газовой и электроэнергетической отраслей, сотрудников полиции и военнослужащих, судей и ответственных должностных лиц государства. Хотя допускается отношение к госслужащим как к единой категории, отличной от работников частных предприятий (и, как правило, с большими ограни-

чениями), запрет на проведение забастовки для всех госслужащих противоречит статье 6(4), поскольку не все из них выполняют работу, к которой можно применить статью 31. По этой причине всем государственным чиновникам не может быть запрещено проводить забастовки. В этой связи КНЭ посчитал Германию нарушившей статью 6(4), так как сотрудники *Beamte* (немецкий чиновничий аппарат) лишены права на забастовку. Хотя это решение было оспорено Германией, толкование Комитетом статьи 6(4), в результате которого было принято такое решение, представляется верным. Нарушением статьи 6(4) является также требование к чиновникам замещать других госслужащих, которые проводят забастовку.

2.2.4. Право на социальное обеспечение (статья 12). Статья 12 гарантирует право, которое предъявляет высокие требования к экономическим ресурсам государства. В последние годы КНЭ выражал озабоченность тем, что стороны пытались сдерживать вызванный демографическими изменениями (с увеличением доли старшего поколения) постоянный рост затрат на социальное обеспечение, поскольку эти изменения усугубились спадом в экономике многих европейских государств. Хотя пока ни одна из сторон не нарушила статью 12(1)–(3), тем не менее, если тенденция сохранится, риск такого нарушения вполне реален. Особенно это относится к статье 12(3), в соответствии с которой стороны обязуются «предпринимать усилия по прогрессивному развитию системы социального обеспечения до более высокого уровня». При предоставлении пособий по социальному обеспечению (например, при установлении возрастного уровня для пенсии по старости) может проявиться дискриминация по признаку пола, а Преамбула Хартии дает основания считать это нарушением статьи 12. Однако КНЭ не стал заострять внимание на этом, возможно, из-за различий в практике европейских государств.

2.2.5. Право на социальную и медицинскую помощь (статья 13). При разработке статьи 13 была сделана попытка уйти от старой концепции помощи, которая ассоциировалась с благотворительным распределением средств. В некоторых случаях КНЭ столкнулся с проблемой проведения разграничения между социальным обеспечением (статья 12) и социальной помощью (статья 13), поскольку разница между этими двумя понятиями недостаточно ясна. Есть один способ разграничения – проверить, все ли отвечающие определенным критериям лица получают пособие в установленном размере или же решение о размере пособия принимается в зависимости от индивидуальных потребностей и выплата его зависит от конкретных обстоятельств. В последнее время КНЭ стал учитывать классификацию того или иного государства. Так, в случае с Мальтой, которая полностью присоединилась к статье 13, но не ко всем положениям статьи 12, КНЭ отметил, что пенсии по

старости, слепым и инвалидам, которые не зависят от взносов и выплачиваются с учетом потребностей, рассматриваются Мальтой как социальная помощь, то есть скорее это можно отнести к статье 13.

Наиболее важное положение статьи 13 изложено в пункте 1, в соответствии с которым стороны обязуются «обеспечить, чтобы достойную помощь получало каждое лицо, не имеющее достаточных средств и не способное добыть такие средства ни собственными усилиями, ни из других источников, например в виде пособия по программе социального обеспечения, а в случае болезни таким лицам следует обеспечить необходимый по состоянию уход». Хотя КНЭ не дает конкретного определения выражению «не имеющее средств», его оценка национальных отчетов дает основания считать, что лицо подпадает под действие статьи 13(1), если у него нет достаточных средств для удовлетворения самых необходимых потребностей, устанавливаемых с учетом стоимости и уровня жизни на территории данной стороны. Комитет настаивает на том, что договаривающаяся сторона должна предусмотреть в своем законодательстве критерий для определения термина «нужда». Статья 13(1) создает субъективное право, и это значит, что участник Хартии должен обеспечить в своем законодательстве право на помощь, которое может быть принудительно реализовано через суд или в иной независимой инстанции.

2.2.6. Право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту (статья 16). В соответствии со статьей 16 договаривающиеся стороны обязуются «способствовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни такими средствами, как социальные и семейные пособия, налоговые механизмы, предоставление семейного жилища, пособий для новобрачных или другими приемлемыми мерами». Статья 16 охватывает обширную сферу, используя крайне общие формулировки, которые могут иметь очень широкое значение или развиваться в определенных направлениях. КНЭ подчеркнул необходимость выделения адекватных средств на семейные пособия. Он также выразил озабоченность по поводу случаев, когда законодательство ставит партнеров по браку в неравное положение в отношении их обязательств и прав. Депортация родителя, результатом которой становится лишение его/ее доступа к его/ее ребенку, может рассматриваться как нарушение статьи 16. Эта статья также распространяется на детские учреждения. Поэтому КНЭ запросил у государств информацию относительно таких услуг, предоставляемых семьям, в частности яслей, детских садов, внеклассных программ и программ для школьных каникул.

Статья 16 была применена в ситуации, когда в результате оперативных действий государственных спецслужб были разрушены целые деревни на юго-востоке Турции в условиях чрезвычайного положения. Рассмотрев утверждение в докладе Международной амнистии, что «та-

кие операции часто влекут за собой необоснованное, карательное разрушение домов, а упорный отказ присоединиться к системе охраны деревни приводит к полной эвакуации ее населения», КНЭ попросил турецкое правительство прокомментировать эти утверждения. При этом КНЭ исходил из того, что разрушение семейных жилищ при обстоятельствах, не подпадающих под действие статьи 31, нарушает обязательство по статье 16 «способствовать» защите семейной жизни такими средствами, как «предоставление семейного жилища».

2.2.7. Право рабочих-мигрантов и их семей на защиту и помощь (статья 19). Если статья 18 (которая здесь не обсуждается) охраняет право иностранных рабочих на получение работы, то статья 19 посвящена помощи рабочим-мигрантам, которые уже получили рабочее место или ищут работу. Эта статья распространяется на рабочих-эмигрантов и рабочих-иммигрантов и охраняет членов их семей так же, как и их самих. В случае рабочих-иммигрантов она призывает государства создавать для них некоторый преференциальный режим по сравнению с их собственными гражданами, а не просто ставить их в равное положение. Эта статья содержит десять пунктов с детализированными положениями, которые налагают определенные обязательства на договаривающиеся стороны при приеме рабочих-мигрантов из других договаривающихся сторон. Должны приниматься меры, чтобы не допустить предоставления рабочим-мигрантам неверной информации; следует оказать им помощь при переезде; способствовать сотрудничеству между социальными службами в странах с притоком рабочей силы и странах с оттоком рабочей силы; обеспечить рабочим-мигрантам равный режим по сравнению с другими рабочими в вопросах условий найма, членства в профсоюзах, размещения, налогообложения и судебных процедур; гарантировать свободу от высылки, за исключением случаев, когда это осуществляется в государственных интересах; разрешить рабочим-мигрантам перечислять заработок домой; и выполнять все вышеперечисленные обязательства в отношении как работающих по найму, так и самозанятых мигрантов.

2.3. Права, гарантированные в Дополнительном протоколе 1988 г.

Протокол к Хартии был принят в 1988 г.³ Он налагает на участников правовые обязательства в отношении следующих экономических и социальных прав: право на равные возможности и равное отношение при

³ ETS No. 128. Вступил в силу в 1992 г. В нем участвуют шесть сторон: Дания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Швеция.

найме на работу и в профессиональной деятельности, независимо от пола; право работников на получение информации и консультаций; право работников принимать участие в определении и улучшении условий труда и окружающей среды; право пожилых людей на социальную защиту. Поскольку Протокол вступил в силу только в 1992 г., у КНЭ не часто возникала необходимость его толкования и применения.

2.4. Пересмотренный вариант Европейской социальной хартии

Как показано ниже, в последние годы предпринимались попытки «оживить» Хартию. Хотя первоначально эти усилия были сосредоточены на совершенствовании предусмотренной Хартией системы контроля, что совершенно оправданно рассматривалось как наиболее насущная проблема, существовало также понимание того, что материально-правовые нормы Хартии также нуждаются в пересмотре. В результате была принята Пересмотренная Европейская социальная хартия⁴. Подход, изложенный в пересмотренном варианте, коренным образом отличается от подхода Дополнительного протокола 1988 г., который содержит лишь небольшое количество дополнительных прав, не гарантированных Хартией 1961 г. Для государств, которые ратифицируют Пересмотренную хартию, она полностью заменит материально-правовые гарантии, предусмотренные в первоначальной Хартии 1961 г. и в Дополнительном протоколе. Пересмотренная хартия сохранила текст статей 1–19 прежней Хартии и статей 1–4 Дополнительного протокола с внесенными в некоторых случаях поправками, которые модернизируют эти статьи, а также содержит гарантии прав, не предусмотренные в Хартии 1961 г. и Протоколе 1988 г. Что касается поправок к действующим правам по Хартии 1961 г., то, в частности, гарантированный ежегодный оплачиваемый отпуск увеличивается с 2 до 3 недель [статья 2(3)]; декретный отпуск продлевается с 12 до 14 недель [статья 8(1)]; а гарантия «права матерей и детей» (статья 17) сформулирована иначе и звучит как «право детей и молодых людей»; кроме того, смещен акцент и изменены элементы самой гарантии⁵. Поправки и дополнения значительно улучшили текст Хартии. Что касается новых прав, то они включают право на защиту в случае прекращения найма (статья 24); право на достойное отношение при выполнении работы (статья 26);

⁴ ETS No. 163. Для вступления в силу требуется ратификация тремя государствами. Под ней подписались девять государств, но до сих пор ни одно из них не ратифицировало ее.

⁵ Например, требуется принятие мер «для предоставления детям и молодым людям бесплатного начального и среднего образования» [статья 17(2)].

право обремененного семьей работника на равные возможности и равное отношение (статья 27); право на защиту от нищеты и социальной изоляции (статья 30); право на жилище (статья 31). Вводится также статья, запрещающая дискриминацию в реализации предусмотренных Хартией прав по признаку расы, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, здоровья, принадлежности к национальному меньшинству, месту рождения и т. п. (статья E).

Пересмотренная Европейская социальная хартия сохраняет те же механизмы контроля, что и первоначальная Хартия 1961 г.

2.5. Оценка гарантий, предусмотренных в Хартии

Хартия 1961 г. охраняет большинство прав, которые рассматриваются как экономические и социальные права. Но есть и не упомянутые права. Наиболее важным из них является право на образование. Кроме того, в Хартии 1961 г. не предусмотрена общая гарантия права на жилище. Хотя там и содержится положение о «семейном жилище» (статья 16) и «размещении» рабочих-мигрантов [статья 19(4)], полная гарантия не предоставляется. Точно так же не предусмотрена общая защита от нищеты. Хотя некоторая защита предоставляется через право на заработную плату, обеспечивающую «достойный уровень жизни» для работников и их семей [статья 4(1)], и право на социальную и медицинскую помощь [статья 13(1)], но отсутствует общая гарантия «достойного уровня жизни» для всех лиц. Права нетрудоспособных лиц в Хартии также защищены неполно. Пересмотренная социальная хартия заполняет многие из этих пробелов, вводя положения об образовании, жилище и нищете (см. выше).

В Части II Хартии отсутствует общее положение, эквивалентное статье 14 ЕКПЧ, в соответствии с которой предусмотренные права гарантируются без дискриминации по признаку «пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических взглядов или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, места рождения или иного статуса». Это упущение восполнено в Пересмотренной хартии. В общем, Хартия, как и пересмотренный вариант, несовершенна, поскольку ее материально-правовые гарантии распространяются только на граждан договаривающихся сторон.

Что касается прав, гарантированных Хартией 1961 г., в частности экономических прав, можно обоснованно утверждать, что установленные стандарты в некоторых случаях довольно консервативны. И если это замечание было справедливо в 1961 г., то теперь консервативность тем более бросается в глаза. Ярким примером является конкретная га-

рантия, обеспечивающая всего две недели ежегодного оплачиваемого отпуска [статья 2(3)]. Налагаемые Хартией обязательства в отношении социальных прав в основном выражены в слишком общих формулировках, что особенно заметно при сравнении с гарантиями экономических прав, но не обязательно является недостатком. Правда, общий характер многих положений Части II первоначально критиковался как слабая сторона Хартии, но наличие независимого контрольного органа, способного восполнить детали, компенсировало этот недостаток. Положения некоторых статей, например статьи 11 (право на охрану здоровья) и статьи 16 (право на защиту семьи), а также статьи 17 (право матерей и детей на защиту), даны в таких широких формулировках, что многое пришлось конкретизировать в процессе толкования при осуществлении контроля за соблюдением. Проходили годы, и со временем некоторые, более четко сформулированные, положения Хартии устаревали.

Но хотя Часть II и могла бы быть более точной в определении охраняемых ею прав и налагаемых обязательств в отношении этих прав, необходимо подчеркнуть, что все-таки нельзя сказать, что она мало-значима или несущественна. Во-первых, в ней содержится обязательство, от которого не может (без выхода из Хартии или соответствующей ее части и, как следствие, утраты престижа) отказаться договаривающаяся сторона. Это особенно важно в период экономического спада. Во-вторых, в Хартию действительно включено и защищается на достаточно высоком уровне большинство экономических и социальных прав, что подтверждается хотя бы тем количеством положений, которые не приняты государствами и требованиям которых государства не соответствуют. И стоит вновь подчеркнуть, что гарантия, которая на бумаге не выглядит внушительной, может, тем не менее, со временем быть укреплена, если существует независимый и требовательный орган контроля, способный обозначить ее рамки и корректировать их по мере изменения обстоятельств и устремлений.

Интересно отметить, как мало содержит Хартия стандартов, являющихся типично европейскими. Положения, относящиеся к экономическим правам, тесно соприкасаются с нормами, введенными Международной организацией труда (МОТ) и имеющими всеобщее применение, а гарантии социальных прав, в сущности, не отличаются от тех, что предусмотрены в аналогичном Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Это не значит, что Хартия не может играть важную роль как источник общеевропейских стандартов. Это означает, что социальная ориентация государств, входящих в Совет Европы, существенно не отличается от устремлений всего мирового сообщества. Вероятно, от европейских государств можно ожидать более высокого уровня защиты социальных прав, чем от государств в менее развитых частях света. Например, КНЭ может

рассчитывать на более высокие цифры при вынесении решения о том, достаточно ли средств выделяет европейское государство, подписавшее Хартию, на здравоохранение (статья 11) или на профессиональную ориентацию и подготовку (статьи 9 и 10), по сравнению с тем, чего можно ожидать от большинства неевропейских развивающихся государств, с учетом разницы в ресурсах, которыми обладают эти две группы государств. Однако, когда государства из Центральной и Восточной Европы, не располагающие такими же ресурсами, как другие европейские государства, ратифицируют Хартию, подобный подход может быть на какое-то время ограничен.

Трудно оценить влияние Хартии на законодательство и практику договаривающихся сторон. Тем более, что участники не торопятся признать, что именно благодаря таким документам, как Хартия, и происходят изменения в их законодательстве и практике. Иногда некоторые государства меняли свое законодательство, чтобы присоединиться к Хартии. Периодически Совет Европы публикует перечни изменений, внесенных договаривающимися сторонами в их национальное законодательство и практику, что можно приписать влиянию Хартии. Однако неясно, действительно ли перечисленные изменения явились результатом действия Хартии или просто совпали с ней. И хотя в некоторых случаях такое совпадение вполне вероятно, можно с уверенностью утверждать, что в других случаях это было сделано именно под воздействием Хартии.

3. Система контроля

3.1. Введение

Прежде чем рассмотреть механизм контроля за выполнением Хартии, следует отметить, что недавно этот механизм был радикально пересмотрен в процессе «оживления» Хартии. В 1992 г. был принят Протокол о поправках к Хартии, который вводит ряд важных изменений в предусмотренную в ней систему контроля. Необходимость в принятии Протокола была вызвана тем, что Хартия не реализовала свой потенциал полностью, и основной причиной этому послужила неадекватная по структуре и по функционированию система контроля. Хотя Протокол о поправках еще не вступил в силу, большинство его положений уже

⁶ ETS No. 142. Для вступления в силу требуется ратификация всеми участниками. На данный момент ратифицирован одиннадцатью государствами. О Протоколе о поправках см. Voerefijn et al., 1991; Mohr, 1992; Harris, 1993.

выполняется органами контроля. Другие изменения были осуществлены независимо, вне рамок Протокола.

3.2. Национальные отчеты

Контроль за соблюдением Хартии полностью базируется на национальных отчетах, представляемых договаривающимися сторонами. Система контроля не подразумевает права на обращение частного лица с жалобой, как это предусмотрено в ЕКПЧ. Однако в 1995 г. был принят Второй дополнительный протокол⁷, который по вступлении в силу обеспечит возможность подачи коллективной жалобы от профсоюзов и объединений нанимателей, а также от неправительственных организаций.

В соответствии со статьей 21 участники должны представлять «отчет каждые два года... относительно применения тех положений Части II Хартии, к которым они присоединились». В статье 22 содержится также положение о специальных отчетах по не принятым положениям. В соответствии со статьей 21, предусматривающей необходимость отчетности, за период с 1965 по 1990 г., то есть за время двенадцати отчетных периодов, участники Хартии представили двухгодичные отчеты по всем положениям, к которым они присоединились. Однако из-за увеличившейся нагрузки на контрольные органы вследствие роста числа договаривающихся сторон в 1992 г. Комитет министров дал согласие на то, чтобы за последующие годы участники отчитывались на другой основе. В соответствии с договоренностями в этой области (не раз пересмотренными) общее правило сводится к следующему: стороны по-прежнему отчитываются раз в два года, но только по ограниченному кругу положений. В итоге сформировался несколько усложненный механизм, по которому «ключевые» статьи Хартии (то есть те, что выделены в статье 20 в качестве статей, из которых как минимум пять должны быть приняты государством для того, чтобы стать участником Хартии) являются предметом отчетности каждые два года, а другие положения — лишь раз в четыре года.

До сих пор ни одна из сторон не нарушила обязательство по статье 21 о предоставлении отчета относительно принятых положений, хотя отчеты, как правило, направляются с опозданием в несколько месяцев. По сравнению с опытом других международных систем отчетности по соблюдению прав человека это неплохой результат. И этого следовало ожидать, так как договаривающиеся стороны представляют собой небольшую и политически однородную группу государств, в рам-

⁷ ETS No. 158. Для вступления в силу требуется ратификация пятью участниками. На данный момент ратифицирован только Кипром.

как которой нарушение обязательства представить отчет вызвало бы недоумение.

3.3. Комитет независимых экспертов

Национальные отчеты договаривающихся сторон в соответствии со статьей 21 сначала рассматриваются Комитетом независимых экспертов, который на их основании делает свои выводы. В этих выводах КНЭ излагает свою точку зрения относительно того, как в течение отчетного периода каждая сторона соблюдала Хартию по каждому положению, являющемуся предметом отчетности.

Статья 25 гласит, что КНЭ «состоит не более чем из семи членов». На самом деле в настоящее время в него входят девять человек. Это соответствует условиям Протокола о поправках, который Комитет министров согласился применять по этому пункту до вступления Протокола в силу. Каждый член Комитета назначается на срок в шесть лет. Статья 25(1) требует, чтобы члены Комитета были «независимыми экспертами, в высшей степени честными и обладающими признанной компетентностью в международных социальных вопросах». Хотя в статье нет упоминания о юридической квалификации, опыт работы большинства членов КНЭ указывает на то, что они обладают необходимыми для члена КНЭ юридическими знаниями. Комитет министров постановил, что ни одно государство не может направить в Комитет более одного своего гражданина; что граждане всех государств — членов Совета Европы, как принявших Хартию, так и не принявших ее, имеют право стать членами КНЭ; что члены Комитета назначаются в соответствии с некоторыми правилами о национальных группах, принятыми Комитетом министров, с тем чтобы места в Комитете были распределены равномерно с географической точки зрения. Члены КНЭ назначаются Комитетом министров Совета Европы и заняты в нем не на постоянной основе.

Travaux préparatoires (подготовительная работа) ясно показывает, что роль, предназначенная для КНЭ в отношении отчетов по статье 21, аналогична той, которую выполняет Комитет экспертов МОТ на той же, первоначальной стадии в системе реализации решений МОТ. Таким образом, КНЭ является независимым органом, задача которого состоит в определении соответствия законодательства и практики договаривающихся сторон их обязательствам, предусмотренным в Части II и принятым сторонами, и выполнение этой задачи должно строго соответствовать смыслу этих обязательств по закону. КНЭ видит свою роль именно в этом и определяет ее следующим образом: «установить, соответствует ли законодательство и практика договаривающихся сторон принятым обязательствам», а свои выводы рассматривает как

«правовые заключения». Он также отметил, что Комитет был задуман как «беспристрастный» орган, способный объективно толковать положения, которыми связали себя Государства, и оценивать их применение, не находясь под влиянием самих Государств». Такое понимание функции КНЭ ясно выражено в Протоколе о поправках, в новой статье 24(2) Хартии, которая предусматривает, что Комитет «оценивает с правовой точки зрения соответствие национального законодательства и практики обязательствам, возникающим из Хартии в отношении соответствующих договаривающихся сторон».

Еще одним нововведением Протокола о поправках является положение о совещаниях между КНЭ и представителями договаривающейся стороны по просьбе любого из них. Цель таких совещаний заключается в предоставлении «дополнительной информации и разъяснений», способствующих процессу отчетности. Новая процедура, которая уже применялась на практике, поможет КНЭ исчерпывающе ознакомиться с законодательством и практикой конкретного государства, что не всегда удается сделать только на основании письменных отчетов. Совещания, как и вообще обсуждения в КНЭ, проводятся *in camera* (в закрытом порядке). Частный характер совещаний с представителями договаривающихся сторон контрастирует с публичным характером слушаний в комитетах ООН, предусмотренных договорами о правах человека.

3.4. Правительственный комитет Европейской социальной хартии

Статья 27(1) гласит, что «отчеты Договаривающихся Сторон и заключения Комитета экспертов представляются на рассмотрение подкомитета Правительственного социального комитета Совета Европы». В Правительственный комитет Хартии (ПК =GC), который является подкомитетом, упомянутым в статье 27, входят по одному представителю от каждой договаривающейся стороны. Члены ПК, как правило, являются госслужащими, назначенными их правительствами, и могут в любой момент быть заменены. Существует положение об участии в работе ПК международных профсоюзов и организаций нанимателей в качестве наблюдателей.

Статья 27 просто констатирует, что ПК должен рассматривать отчеты договаривающихся сторон по статье 21 и заключения КНЭ по этим национальным отчетам, представляя затем по этому вопросу доклад Комитету министров. На практике до принятия Протокола о поправках ПК выступал в роли консультанта Комитета министров по всем вопросам, касающимся Хартии. Что более важно, в отношении отчетов по статье 21 эта функция выражалась в принятии ПК своего собственного толкования смысла Хартии и в вынесении решений от-

носителю того, соблюдает или нет свои обязательства конкретное государство, представившее отчет, причем такие решения нередко не совпадали с решениями КНЭ. Тот факт, что два органа претендовали на одну и ту же роль, а именно на толкование и применение Хартии, и выполняли ее по-разному, стало причиной большой путаницы и снизило эффективность системы контроля. Это признано в Протоколе о поправках, который подробно определяет соответствующие полномочия двух комитетов и, как сказано выше, прямо возлагает на КНЭ полномочия по толкованию и применению Хартии. Роль ПК определяется в переработанной статье 27(3) и сводится к предоставлению консультаций Комитету министров на основании выводов КНЭ относительно соблюдения Хартии в тех случаях, когда необходимо дать рекомендации конкретной договаривающейся стороне.

С удвоенной энергией ПК приступил к выполнению своих новых функций. Впервые он действовал в соответствии с процедурой, предусмотренной новой статьей 27(3), в 1993 г. и 1994 г. (то есть на двенадцатом цикле отчетности) и на основании заключений КНЭ предложил Комитету министров дать рекомендации ряду государств – участников Хартии, которым следовало «соответствующим образом учесть негативные выводы Комитета независимых экспертов» и предлагалось «в следующем отчете предоставить информацию о мерах, принятых на этот счет». Как показано ниже, предложения ПК относительно дачи рекомендаций по обеим половинам двенадцатого цикла были приняты Комитетом министров *en bloc*, т. е. полностью.

Как мы увидим ниже, результаты деятельности ПК в его новой роли в соответствии с новой статьей 27(3) выразились в более слаженной и надежной работе системы контроля, предусмотренной Хартией. Поражает разница с тем состоянием, которое существовало в прежней практике ПК. Однако по-прежнему большинство поступающих от КНЭ негативных заключений не воплощается в предложения ПК, представляемые Совету министров для составления рекомендаций конкретным государствам. Будущее покажет, как будет развиваться работа ПК и в каком объеме он будет давать предложения относительно рекомендаций. Хотя то, что Комитет сам делает предложения о необходимости дать рекомендации тому или иному правительству, должно придавать рекомендации дополнительный вес с точки зрения данного правительства, все же нельзя признать нормальной ситуацию, когда орган, состоящий из представителей правительств, будь то ПК или Комитет министров, играет определенную роль в процессе осуществления контроля, то есть «надзор за соблюдением правосудия» находится в руках тех, чьи действия в отношении прав человека являются предметом рассмотрения.

3.5. Парламентская ассамблея

В соответствии со статьей 28 Хартии Парламентская ассамблея может представлять на рассмотрение Комитета министров свое «мнение» относительно заключения КНЭ. Это положение Хартии осложняло процесс контроля и увеличивало его продолжительность. Протокол о поправках лишает Ассамблею этой функции, и эта поправка уже осуществляется на практике.

3.6. Комитет министров

Серьезная причина неэффективной работы системы контроля, предусмотренной в Хартии до начала процесса «оживления», заключалась в том, что Комитет министров не осуществлял свои полномочия надлежащим образом. В соответствии со статьей 29 Хартии конечный результат процесса контроля в каждом отчетном цикле должен был выражаться в принятии Комитетом министров рекомендаций в адрес конкретного государства относительно соблюдения этим государством обязательств на основании заключения КНЭ и доклада ПК. Статья 29 предусматривала, что «большинством голосов в две трети от числа членов, имеющих право заседать в Комитете, Комитет министров может... давать каждой Договаривающейся Стороне любые необходимые рекомендации». Как видно из самого названия, такие рекомендации не имеют обязательной силы. Однако в такой организации, как Совет Европы, можно рассчитывать на серьезное отношение к ним со стороны государств.

До процесса «оживления» проблема состояла в том, что за более чем двадцать лет Комитет министров не дал, в соответствии со статьей 21 об отчетности, никаких рекомендаций конкретной договаривающейся стороне, в которых он отметил бы, что сторона нарушила какое-либо положение Хартии, и предложил бы соответствующие меры для исправления ситуации.

Сейчас положение существенно изменилось. Протокол о поправках упрощает процедуру принятия конкретных рекомендаций, изменив правила голосования в Комитете министров. Новая статья 28 Хартии (заменяющая действующую статью 29) гласит, что проект резолюции должен быть принят «большинством в две трети голосов тех, кто принял участие в голосовании, причем право голоса имеют только договаривающиеся стороны». Комитет министров согласился применять правило голосования, введенное новой статьей 28, не дожидаясь вступления в силу Протокола о поправках. Это, как и общее изменение политической воли, уже привело к принятию рекомендаций в адрес конкретных государств. В 1993 г. двенадцатый цикл отчетности (для первой

группы государств) завершился принятием резолюции, которая сопровождалась тремя рекомендациями относительно положения в трех государствах – участниках Хартии. В двух таких рекомендациях были упомянуты отрицательные заключения КНЭ, которые предлагалось «соответствующим образом принять во внимание». В третьем случае рекомендация была более предметной: в ней государству предлагается внести поправки в нормативные акты или предпринять другие конкретные шаги в свете отрицательного заключения КНЭ. В каждом случае государству-участнику рекомендовалось указать в его следующем отчете те меры, которые оно приняло в ответ на рекомендацию. Аналогичная резолюция и ряд рекомендаций в адрес конкретных государств-участников были приняты на следующий год, завершающий двенадцатый цикл отчетности (для второй группы государств).

Как показывают эти последние события, в Комитете министров произошли заметные изменения в подходе к проблеме. Он не только проявил готовность сразу применять новые правила голосования, но и немедленно продемонстрировал политическую волю давать рекомендации тем или иным государствам и при этом принимать все предложения относительно рекомендаций, поступающие к нему от ПК. Это полностью созвучно идее придания определенной надежности процедуре контроля за соблюдением Хартии, то есть идее, лежащей в основе процесса «оживления». Будущее покажет, как поступят государства в ответ на рекомендации в их адрес и как отреагирует Комитет министров в случае непринятия ими надлежащих мер.

3.7. Система контроля как таковая

Гарантия прав человека действенна настолько, насколько эффективна система контроля за их соблюдением. Система, предусмотренная для осуществления целей Социальной хартии, хороша тем, что требует от государств регулярной и довольно частой отчетности в отношении их обязательств по Части II Хартии. Более того, отчеты изучаются и оцениваются на предмет соответствия Хартии независимым органом, который достаточно жестко выполняет свою роль по толкованию и применению гарантий, изложенных в Хартии. Однако до принятия Протокола о поправках, по общему признанию, механизм контроля за соблюдением Хартии не срабатывал должным образом. Имелись некоторые структурные недостатки, а также проблемы, связанные со способом функционирования системы, в результате чего ее нельзя было признать вполне удовлетворительной. Что касается последнего, основные проблемы заключались в ненужном и запутанном дублировании функций КНЭ и ПК, а отсутствие рекомендаций со стороны Комитета министров конкретному государству, которое было признано

нарушившим свои обязательства, оставляло незавершенным процесс отчетности.

Реформа, предусмотренная Протоколом о поправках, уже дала обнадеживающие результаты, значительно улучшив работу контрольного механизма в этом и других аспектах. Кроме того, со вступлением в силу Второго дополнительного протокола о коллективных жалобах, а это вполне вероятно, эффективность системы контроля значительно возрастет для тех государств, которые примут протокол, особенно в отношении социальных прав, для которых нет системы рассмотрения жалоб, сравнимой с системой МОТ в отношении экономических прав. Хотя надзорный механизм, предусмотренный Хартией, вряд ли может соперничать с тем, который действует в соответствии с ЕКПЧ, где предусмотрены и право частных лиц на подачу жалобы, и положение об обязательной силе судебного решения Европейского Суда по правам человека, все же этот механизм был значительно усовершенствован в результате принятых в последнее время изменений. Если сохранится политическая воля, необходимая для применения пересмотренных механизмов в желаемом направлении, перспективы эффективного осуществления целей Хартии представляются намного более радужными, чем можно было представить всего несколько лет назад, до того, как начался процесс «оживления».

4. Достижения и перспективы

Хартия была задумана для обеспечения непосредственной правовой гарантии экономических и социальных прав, по аналогии с гарантиями, предусмотренными ЕКПЧ в отношении гражданских и политических свобод. Несмотря на разочарование, которое вызвал консервативный характер предусмотренных Хартией гарантий в момент ее принятия, Часть II оказалась достаточно эффективным инструментом защиты экономических и социальных прав. Сверх того, более чем за четверть века КНЭ накопил богатый опыт толкования и применения широкого круга международных гарантий прав человека, которые охраняют большинство экономических и социальных прав. Хотя определенные права остались за пределами Хартии, а некоторые конкретные гарантии требуют обновления, тот факт, что большинство участников не готовы принять все ее положения, а практика соблюдения участниками принятых ими положений далека от совершенства, указывает на то, что предусмотренная гарантия является своего рода проверкой возможностей для государств. Как только Пересмотренная Европейская социальная хартия вступит в силу для тех государств, которые ее ратифицируют, материально-правовые гарантии будут значительно укреплены.

Хартия оказалась не такой успешной, какой могла бы стать, но во многом это — следствие ограниченности системы контроля за соблюдением Хартии, а не дефект ее материально-правовых гарантий. Как отмечалось выше, эта система имеет некоторые структурные слабости и, кроме того, на ее применении сказывается отсутствие необходимой политической воли. Изменения, внесенные в процессе «оживления» Хартии, уже приносят заметные результаты и отражают растущую готовность сделать Хартию эффективной. Особенно обнадеживает то, как быстро и конструктивно ПК взялся выполнять свою новую роль, радуют также новые подходы со стороны Комитета министров. И все же Совет Европы и входящие в него государства-члены могли бы предпринять и другие шаги для усиления эффективности Хартии в будущем. Другие члены Совета Европы, в основном это только что присоединившиеся государства из Центральной и Восточной Европы, должны ратифицировать ее, а тем участникам Хартии, кто еще не ратифицировал Протокол о поправках и Дополнительный протокол, необходимо сделать это, а в некоторых случаях — присоединиться к большему числу положений Хартии. Комитету министров и Парламентской ассамблее следовало бы оказывать постоянное давление на государства, с тем чтобы последние перешли в этом отношении от благих намерений к действиям.

Вопрос, который будет иметь возрастающее значение в предстоящие несколько лет, — это взаимоотношения между Хартией и Европейским Союзом. Все пятнадцать государств — членов ЕС являются участниками Хартии Совета Европы. Для частных лиц, проживающих в этих государствах, положения и директивы, которые воплощают социальную политику ЕС или каким-либо образом базируются на Римском договоре, по вопросам, регулируемым Хартией Совета Европы, являются гораздо более эффективными средствами защиты их экономических и социальных прав, чем Страсбургская Хартия, так как они могут быть реализованы непосредственно или с помощью соответствующего внутреннего законодательства через их национальные суды. Но Хартия 1961 г. ценна тем, что законодательные стандарты ЕС могут оказаться более низкими в сравнении с положениями Хартии 1961 г. либо это законодательство может не получить необходимого большинства голосов для принятия его как приоритетного. Более того, Социальная хартия ЕС не охватывает целого круга прав, которые защищены Хартией 1961 г., хотя юрисдикция ЕС имеет тенденцию к расширению и все дальше распространяется не только на экономическую, но и на социальную сферу. Для лиц, являющихся гражданами государств — участников Хартии, не присоединившихся к ЕС, только Хартия дает европейские гарантии их экономических и социальных прав. Хотя число не являющихся членами ЕС участников Хартии из «старой» Европы сократилось, в отношении стандартов, применяемых при защи-

те экономических и социальных прав в свободных рыночных экономиках, Социальная хартия Совета Европы будет некоторое время выполнять важную роль ориентира для европейских стран из бывшего советского блока и с Балкан — для стран, которые находятся в процессе присоединения к европейскому содружеству государств.

Библиография

Boerefijn, I., A-W. Heringa and J. G. C. Schokkenbroek, “Towards a New System of Supervision for the European Social Charter”, *Review of the International Commission of Jurists*, No. 46 (1991), pp. 42–50.

Gomien, D., D. J. Harris and L. Zwaak, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996.

Harris, D. J., *The European Social Charter*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1984.

Harris, D. J., “The System of Supervision of the European Social Charter: Problems and Options for the Future”, pp. 1–34, in L. Betten (ed.), *The Future of European Social Policy*. Second edition. Deventer: Kluwer, 1991.

Harris, D. J., “A Fresh Impetus for the European Social Charter”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 41 (1992), pp. 659–676.

Jaspers, T. and L. Betten (eds.), *25 Years: European Social Charter*. Deventer: Kluwer, 1987.

Mohr, M., “The Turin Protocol of 22 October 1991: A Major Contribution to Revitalizing the European Social Charter”, *European Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2 (1992), pp. 362–370.

O’Higgins, P., “The European Social Charter”, pp. 121–130, in R. Blackburn and J. Taylor (eds.), *Human Rights for the 1990s*. London: Mansell, 1991.

Öhlinger, T., “Die Europäische Sozialcharta”, pp. 335–354, in F. Matscher (ed.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte—The Implementation of Economic and Social Rights*. Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1991.

Мария Амор Мартин Эстебанес

16. ОБСЕ и права человека

1. Введение

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе получила свое название в 1995 г. До этого она была известна как «Совещание» по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Изменение названия связано с рождением этой организации как межправительственного совещания, которое в начале 1970-х гг. объединило большое количество государств Северного полушария — «от Ванкувера до Владивостока», в том числе Канаду, Соединенные Штаты, страны Западной, Центральной и Восточной Европы и СССР. Вслед за первым совещанием последовали так называемые «рабочие» встречи. СБСЕ вскоре стало «процессом» и первым постоянным форумом для ведения диалога между Востоком и Западом во времена холодной войны. Оно осталось таковым даже после тех перемен, которые в конце 1980-х гг. начали происходить в государствах Центральной и Восточной Европы и на территории бывшего СССР, что привело к увеличению количества государств-участников. Постепенно этот процесс превратился во всеобъемлющую основу для сотрудничества между вовлеченными в него государствами¹.

Как показывает само название, проблемы безопасности занимают центральное место в ОБСЕ. Однако так называемое *человеческое измерение* ОБСЕ стало постепенно охватывать не только права человека и основные свободы, но также и «контакты между людьми и другие вопросы гуманитарного характера»². С самого начала развитие плюралистической демократии и верховенство закона стали существенными элементами диалога между государствами и их подхода к решению проблем безопасности. Одной из главных черт ОБСЕ, которая отличает ее от других международных организаций, является всесторонний подход к вопросам безопасности. Такой подход приводит к рассмотрению военных, экономических, экологических и гуманитарных проблем как имеющих важное значение для современности и к призна-

¹ В настоящее время в ОБСЕ участвуют 55 государств.

² Венский Итоговый документ (1989 г.); Сотрудничество в гуманитарной и других областях; Человеческое измерение ОБСЕ, первый пункт. Все основные документы ОБСЕ за период 1972–1993 гг. содержатся в работе: Bloed, 1993. Тексты документов ОБСЕ, принятых после 1993 г., см. *Helsinki Monitor*, а также *OSCE/ODIHR Bulletin*.

нию их тесной взаимосвязи. Кроме того, гуманитарные проблемы одного из государств — участников ОБСЕ все более становятся предметом законной озабоченности других государств ОБСЕ. Такой межгосударственный диалог является фактором, подталкивающим переходные процессы в Центральной и Восточной Европе³. Этот диалог способствует постепенному развитию характерных «совместных подходов к проблемам безопасности» в рамках ОБСЕ, в том числе созданию общих постоянных институтов, росту активности организации и ее постоянному присутствию в различных государствах-участниках. Проблемам человеческого измерения придается все большее значение, особенно в связи с усилиями по предотвращению конфликтов, что стало главной задачей ОБСЕ.

2. Истоки ОБСЕ

Идея о созыве совещания по европейской безопасности возникла в Восточном блоке в 1950-х гг., когда СССР предпринимал попытки создать коллективную систему европейской безопасности в основном для того, чтобы помешать вхождению Федеративной Республики Германии в западные военные союзы⁴. Эта идея была вновь озвучена в 1960-х гг. в рамках Организации Варшавского договора, государства-члены которой были заинтересованы в признании западными государствами существующих границ, а также в развитии экономических отношений между Восточной и Западной Европой. Однако эти предложения не получили положительного отклика со стороны Западного блока. И только в конце 1960-х и начале 1970-х гг. климат разрядки (в том числе западногерманская *Ostpolitik*, восточная политика, и заключение первого договора ОСВ о контроле над вооружениями между Соединенными Штатами и СССР) заложили основу для принятия предложения о созыве «Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе»⁵.

«Многосторонние предварительные переговоры» начались в Хельсинки в ноябре 1972 г., на этих переговорах были установлены критерии для организации совещания, которые в основном остались неизменными и на последующих рабочих встречах. Так, были определены три главные предметные сферы, или корзины: (I) вопросы, касающиеся безопасности в Европе; (II) сотрудничество в области экономики, науки и

³ Это было признано государствами-участниками в различных документах ОБСЕ.

⁴ Подробный анализ развития человеческого измерения ОБСЕ с 1972 по 1992 г. см. Neraclides, 1993. Об этих и других причинах, побудивших создать Европейское совещание по безопасности, см., в частности, стр. 5 указанной работы.

⁵ Bloed, 1993, pp. 4–5.

техники и охраны окружающей среды; (III) сотрудничество в гуманитарной и других областях. Еще одна корзина (IV) была посвящена рабочим встречам между совещаниями. Было принято решение, что «все государства, участвующие в Совещании, должны выступать как суверенные и независимые государства и на условии полного равноправия. Совещание проходит вне рамок военных союзов»⁶. Таким образом, хотя блоковая политика практически определяла исход Совещания, все государства находились в равном положении. Это подкреплялось тем, что «решения Совещания принимаются консенсусом» (то есть при отсутствии любого возражения со стороны любого государства)⁷. Кроме того, пост председателя устанавливался на ротационной основе.

В итоге после двух лет межправительственных дискуссий на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе был принят хельсинкский Заключительный акт 1975 г. Этот термин — «Заключительный акт» — более подходящ для итогового документа совещания или конференции, чем для юридически обязательного международного акта. Но именно это и устраивало участников, особенно западные страны, которые не желали принимать документ, узаконивающий существующие границы в Европе. Таким образом, решения, содержащиеся в заключительном документе, воспринимались не как конвенция или международный договор в сфере публичного международного права, а как политический компромисс, на который пошли государства, участвующие в Совещании.

В решениях хельсинкского Заключительного акта в рамках корзины I государства-участники помимо документа о военных мерах по укреплению доверия и разоружению приняли Декларацию о принципах отношений между государствами-участниками. Эта Декларация не только закрепляет принципы межгосударственных отношений и международного права, уже разработанные в Уставе ООН и других международно-правовых документах, например уважение суверенного равноправия и территориальной целостности государств и мирное разрешение споров, но также выделяет отношения между государствами-участниками и частными лицами и группами, проживающими на их территории, ссылаясь на конкретные меры по защите прав человека⁸. Кроме того, государства-участники заявили о приоритетном значении всех принципов, заложенных в Декларации⁹. Таким образом, впервые конкретные меры по защите прав человека стали активным и неотъем-

⁶ Заключительные рекомендации Хельсинкских консультаций (1973 г.), пункт 65.

⁷ Там же, пункт 69.

⁸ Хельсинкский Заключительный акт (1975 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе, принцип VII Декларации.

⁹ Хельсинкский Заключительный акт (1975 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе, принцип X Декларации.

лемым элементом безопасности вообще и деятельности ОБСЕ в частности. Кроме того, в соответствии с положениями корзины III «Сотрудничество в гуманитарной и других областях» были предусмотрены конкретные обязательства по человеческому измерению, а именно: 1) контакты между людьми; 2) информация; 3) сотрудничество и обмены в области культуры; 4) сотрудничество и обмены в области образования.

В соответствии с десятым принципом Декларации государства — участники СБСЕ, реализуя свои суверенные права, должны выполнять свои юридические обязательства по международному праву и в надлежащем порядке учитывать и осуществлять положения Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. После дискуссий по корзине IV было также достигнуто согласие о продолжении процесса и проведении дополнительных встреч. Это дало начало так называемому Хельсинкскому процессу, который предоставил возможность государствам-участникам обмениваться мнениями относительно выполнения их обязательств, а также способствовал «расширению их взаимоотношений, укреплению безопасности и развитию сотрудничества в Европе»¹⁰. Так возникла серия следующих одна за другой встреч — как общих рабочих встреч по всем корзинам, так и специальных совещаний, которые продолжаются до сих пор. На этих встречах установлены новые и более подробные стандарты ОБСЕ, в частности в области человеческого измерения.

3. Установление стандартов

Как и на самом первом совещании, на всех последующих встречах политические события в государствах-участниках, а также уровень межгосударственного сотрудничества, достигнутый по соответствующим корзинам или в различных областях процесса, оказывали большое влияние на достижение прогресса в развитии нормативных положений — и в отношении уже принятых обязательств по человеческому измерению, и в отношении обязательств в новых областях.

Поначалу Восточный блок настороженно относился к вопросам человеческого измерения СБСЕ, поскольку рассмотрение «ориентированных на личность» концепций гражданских и политических прав, в частности, противоречило некоторым основополагающим принципам организации социалистического государства¹¹. Однако Восточному блоку пришлось принять обязательства по человеческому измере-

¹⁰ Хельсинкский Заключительный акт (1975 г.); Рабочие встречи после Совещания, пункт 2, а.

¹¹ Дополнительно см. Avelian Onrubia, 1989, pp. 94–96.

нию как условие начала и продолжения процесса СБСЕ. И наоборот, вопросы человеческого измерения, и в особенности корзина III, рассматривались Западным блоком как принципиально важные. В частности, государства Западной Европы считали, что такие вопросы, как контакты между людьми и обмен информацией, могли бы способствовать расшатыванию и трансформации политических систем в Восточном блоке¹². Это также объясняет тот факт, что в соответствии с принципами, составляющими корзину I хельсинкского Заключительного акта и содержащимися в Итоговом документе Мадридской рабочей встречи (1983 г.) в частности¹³, помимо общих заявлений об уважении и эффективной реализации гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод столь важное значение придается и защите и укреплению свободы мысли, совести, религии или вероисповедания. Кроме того, особо выделяется «право личности знать свои права и обязанности и действовать, исходя из них»¹⁴.

В Декларации о принципах отношений между государствами-участниками в контексте уважения прав человека и основных свобод специально упоминаются национальные меньшинства, отдельный принцип (VIII) посвящен равноправию и самоопределению народов, при этом подчеркивается аспект безопасности, связанный с защитой прав человека в рамках ОБСЕ¹⁵. Наряду с этим подзаголовки корзины III посвящены вопросам прав человека с акцентом на развитии контактов и связей между людьми и группами, проживающими в Восточном и Западном блоках. Здесь вновь отмечается положительный вклад, который такие связи могут внести в развитие дружественных отношений между народами и мирных межгосударственных отношений. Положения корзины III подчеркивают именно эти аспекты, в отличие от большинства международных документов по правам человека, которые в

¹² Кроме того, установление взаимосвязи между достижением прогресса в вопросах, включенных в корзину III, и вопросами, рассматриваемыми в других корзинах, могло бы противодействовать требованиям Восточного блока в других областях, в частности требованию о признании существующих границ. См. дополнительно: Heraclides, 1993, pp. 8–9.

¹³ Предыдущая рабочая встреча, проведенная в Белграде в 1977–1978 гг., предоставила возможность подробно обмениваться мнениями относительно практического осуществления, особенно в области человеческого измерения, но обстановка конфронтации помешала принятию новых обязательств, кроме договоренности о рабочих встречах в продолжение Совещания.

¹⁴ Хельсинкский Заключительный акт (1975 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе, принцип VII Декларации о принципах отношений между государствами-участниками; Итоговый документ Мадридской встречи (1983 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе; Принципы.

¹⁵ Вероятно, именно по этой причине Итоговый документ Мадридской встречи (1983 г.) и Венский Итоговый документ (1989 г.) упоминают терроризм рядом с вопросами защиты прав человека.

основном посвящены отношениям между частными лицами (или группами) и государством в территориальных рамках того или иного государства.

Однако другие конкретные вопросы защиты прав человека в их традиционном понимании постепенно начинают рассматриваться на рабочих встречах, зачастую — как отражение текущих политических событий в странах ОБСЕ. Так, на Мадридской встрече, которая проходила на фоне связанных с движением «Солидарность» событий в Польше, государства — участники ОБСЕ приняли на себя обязательство обеспечить «право работников создавать профсоюзы и присоединяться к ним, право профсоюзов свободно заниматься своей деятельностью и другие права, изложенные в соответствующих международных документах»; с другой стороны, было отмечено, что «эти права осуществляются в соответствии с государственным законодательством и во исполнение обязательств государства согласно международному праву»¹⁶.

На первых двух специальных встречах по человеческому измерению (Совещание по правам человека и основным свободам, Оттава, 1985 г.¹⁷ и Совещание по контактам между людьми, Берн, 1986 г.) оказалось невозможным согласовать итоговый документ, но в атмосфере «перестройки» и, возможно, на основе достигнутых договоренностей по военным аспектам на общей рабочей встрече, проходившей в Вене (1986—1989 гг.), был сделан значительный шаг вперед в области человеческого измерения¹⁸. В разделе «Принципы» государства-участники взяли на себя обязательства, в частности, уважать право религиозных общин «открывать и содержать свободно посещаемые места для молитв или собраний» и право «каждого давать и получать религиозное образование на выбранном им самим языке»¹⁹. Государства *должны «обеспечить права человека и основные свободы каждому» без дискриминации*²⁰ и рассмотреть необходимость принятия мер, в том числе законодательных, в таких областях, как гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, равноправие между мужчинами и женщинами и равные права национальных меньшинств²¹. Государства-участники «должны полностью уважать право каждого на свободу передвижения и выбор места проживания в грани-

¹⁶ Итоговый документ Мадридской встречи (1983 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе; Принципы. См. также Helgesen, 1990, p. 254.

¹⁷ Первые впечатления от этого совещания см. Hazewinkel, 1995.

¹⁸ Дополнительно см. Helgesen, 1990, pp. 255–258; Heraclides, 1993, pp. 81–106.

¹⁹ Венский Итоговый документ (1989 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе, соответственно принципы 16.4 и 16.6.

²⁰ Там же, принцип 13.7 (курсив автора).

²¹ Венский Итоговый документ (1989 г.); Вопросы, касающиеся безопасности в Европе, соответственно принципы 14, 15 и 18.

цах каждого государства, а также на выезд из любой страны, в том числе своей собственной, и обратный въезд в такую страну», и обеспечить, чтобы «тем, кто считает нарушенными свои права и основные свободы, были предоставлены эффективные средства правовой защиты и полная информация о таких средствах», а также принимать конкретные меры²². В документе рассматриваются также наиболее значимые для западных государств вопросы, например необоснованное задержание, пытки, смертная казнь и условия заключения под стражу. Кроме того, ссылаясь на необходимость созыва специальной Конференции по человеческому измерению СБСЕ и создания механизма контроля за соблюдением обязательств по человеческому измерению (см. ниже), государства-участники впервые установили реальную связь между предусмотренными в корзине I принципами защиты прав человека и проблемой контактов между людьми, а также другими вопросами гуманитарного характера, о которых говорится в корзине III²³.

Хотя на первой встрече Конференции по человеческому измерению, проведенной в Париже через несколько месяцев после завершения работы Венского совещания, не было принято никакого итогового документа, вторая встреча в Копенгагене (1990 г.) проходила на фоне политических перемен в Центральной и Восточной Европе в обстановке невиданного сотрудничества. Смягчились различия между Востоком и Западом в подходах, блоковая политика уже не имела прежнего значения. В результате были приняты многие из наиболее важных обязательств по человеческому измерению, которые впервые определили международные стандарты в нескольких областях защиты прав человека.

Защите и укреплению прав национальных меньшинств посвящен целый раздел, предусматривающий принятие специальных мер и создание необходимых местных или автономных органов управления, а также недопустимость проявлений нетерпимости, в том числе насилия, причем особое внимание уделяется положению цыган²⁴. Права, признанные в других международных документах, такие как право на самовыражение, закреплены в рамках ОБСЕ без каких-либо ограничений, кроме тех, «что предписаны законом и соответствуют международным нормам», и подробно регламентированы во всем своем многообразии²⁵. Разработка норм в отношении пыток, ареста и смертной казни, догово-

²² Там же, соответственно принципы 20 и 13.9.

²³ См. Венский Итоговый документ (1989 г.); Сотрудничество в гуманитарной и других областях; Человеческое измерение ОБСЕ.

²⁴ Документ Копенгагенской встречи Совещания по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), пункты 30–40.

²⁵ Документ Копенгагенской встречи Совещания по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), пункт 9.1.

ренность о защите и укреплении прав работников-мигрантов также являются важными вопросами для западных государств — участников ОБСЕ. Предусмотрены также сознательный отказ от военной службы, поддержка прав ребенка и согласие на присутствие международных наблюдателей и других заинтересованных лиц на судебных процессах в качестве меры по укреплению доверия, что явилось еще одним шагом вперед. Государства-участники прямо признали, что «более свободное передвижение и контакты между их гражданами играют важную роль в защите и укреплении прав человека и основных свобод»²⁶, а также рассмотрели вопросы, связанные с отступлением от обязательств по правам человека в чрезвычайных ситуациях. Признавая, что плюралистическая демократия и верховенство закона являются существенными факторами для обеспечения прав человека и основных свобод, государства-участники также разработали принципы в этой области, регламентируя такие вопросы, как условия для проведения свободных и честных выборов, разделение властей в государстве, независимость судебной власти, условия для справедливого судебного разбирательства и эффективные средства правовой защиты²⁷. Отдельный раздел посвящен межгосударственному сотрудничеству, причем особо подчеркивается необходимость поощрять обмен информацией и опытом в различных областях человеческого измерения²⁸. Далее отмечается важность человеческого измерения как неотъемлемой части взвешенного подхода к вопросам безопасности и сотрудничества в Европе²⁹.

В 1990 г. на Парижской встрече глав государств и правительств СБСЕ была принята «Парижская хартия для новой Европы», в которой официально признан конец конфронтации между Востоком и Западом. Хотя этот короткий документ имеет чисто декларативный характер и содержит лишь несколько существенных дополнений к уже действующим обязательствам, вопросам человеческого измерения отведено в нем специальное место — в разделах, посвященных культуре (и контактам между людьми), работникам-мигрантам и человеческому измерению. Было принято решение провести два экспертных совещания — одно по национальным меньшинствам (1991 г.), а другое в форме семинара по демократическим институтам (1991 г.). Однако после того, что было достигнуто в Копенгагене, такие совещания вряд ли могли дать что-то новое сверх уже принятых обязательств³⁰. Тем не ме-

²⁶ Документ Копенгагенской встречи Совещания по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), пункт 19.

²⁷ Там же, пункты 1–8.

²⁸ Там же, пункты 26–29.

²⁹ Там же, пункт 41.

³⁰ Был также проведен Симпозиум ОБСЕ по культурному наследию (Краков, 1991 г.), принявший Итоговый документ.

нее важным событием стало заключительное заседание Конференции по человеческому измерению, проходившее в Москве (1991 г.) после неудачной попытки переворота с целью отстранения от власти Горбачева, что сильно повлияло на климат самой встречи и круг рассматриваемых на ней вопросов. Государства-участники «категорически и бесповоротно заявляют, что обязательства по человеческому измерению СБСЕ являются предметом непосредственной и законной озабоченности всех государств-участников и не относятся к исключительно внутренним делам данного государства». Они также обязались предпринять дальнейшие шаги в таких вопросах, как укрепление и поддержка демократических институтов и верховенство закона (при этом особое внимание уделялось условиям содержания в заключении), двустороннее сотрудничество в развитии демократических институтов, гражданский контроль над военными, исключительные обязательства и чрезвычайное положение, защита семьи и частной жизни, операции по оказанию гуманитарной помощи, права женщин, работники-мигранты, права инвалидов, неправительственные организации (НПО) и просвещение в области прав человека.

Начиная с Хельсинкской встречи на высшем уровне в 1992 г. ОБСЕ переместила акцент в своей деятельности с установления стандартов на осуществление принятых обязательств. Однако установление стандартов было продолжено в итоговых документах, принятых на встрече Хельсинки-2 (где было решено, что человеческое измерение должно быть постоянно в поле зрения) и в Будапеште (1994 г.). Был достигнут прогресс в таких вопросах, как проблемы беженцев и перемещенных лиц, озабоченность массовой миграцией, международное гуманитарное право, осуждение преступлений, которые приводят к этнической чистке, озабоченность пропагандой ненависти и национальной напряженности в средствах массовой информации, право на гражданство, демократия на местном и региональном уровнях и положение коренных народов.

ОБСЕ создала одну из самых масштабных и регламентированных систем международных стандартов в области защиты прав человека. В соответствии с «политическим характером» ОБСЕ принятие этих норм государствами-участниками не возлагает на них международно-правовых обязательств, к исполнению которых они могут быть принуждены другими государствами — или непосредственно, через международные судебные инстанции, или косвенно, через «неконфронтационные» процедуры, а именно квазисудебные механизмы или систему отчетности в рамках международных организаций. Документы ОБСЕ, в отличие от международно-правовых документов по защите прав человека, не предусматривают перечни субъективных прав, на которые могли бы прямо ссылаться частные лица или группы в государствах —

участниках ОБСЕ при обращении с жалобами на соответствующие государства в международные органы или суды.

К тому же обязательства по человеческому измерению в рамках ОБСЕ приняты большим количеством государств, пока еще не связанных международно-правовыми нормами в соответствующих областях. Многие обязательства государств-участников в рамках ОБСЕ зачастую сформулированы высокопарным языком, чтобы подчеркнуть важность обязательств и намерение государств осуществить или приступить к осуществлению достигнутых компромиссов, в том числе в области прав человека. Таким образом, не возлагая правовых обязательств, эти положения представляют собой программу действий для государств, а нередко и неотложных мер. Обязанность придерживаться политических компромиссов в области человеческого измерения установлена в отношении других государств-участников как составной элемент более широкого пакета всеобъемлющих мер безопасности, на основе которых развиваются мирные межгосударственные отношения. Это подкрепляется не только согласием государств с тем, что вопросы человеческого измерения не относятся исключительно к их внутренней юрисдикции, но и тем фактом, что они представляют собой предмет прямой и законной озабоченности всех других государств-участников. Закрепляет эту обязанность существование в рамках ОБСЕ одной из самых эффективных межгосударственных систем международного контроля за соблюдением прав человека и гуманитарных норм вообще, как будет показано ниже. Таким образом, для каждого государства – участника ОБСЕ установлены нормы поведения как в отношении лиц, находящихся на их территории, так и в отношении обращения других участников ОБСЕ с их собственным населением. Политический характер обязательств по человеческому измерению обусловил их быстрое принятие, поскольку в процессе их разработки отсутствовали продолжительные процедуры, которые, как правило, предшествуют заключению международно-правовых документов. В некоторых случаях необходимость в быстрой и эффективной реакции на возникающие потребности государств – участников ОБСЕ в сохранении безопасности исключала возможность формулирования подробных и целенаправленных обязательств.

На международной арене стандарты ОБСЕ часто обеспечивали общую направленность в разработке международно-правовых норм, принимаемых другими международными организациями, такими как ООН или Совет Европы, отражая уровень обязательств, которые «политически приемлемы» для государств. По той же причине положения ОБСЕ давали общее направление возможному толкованию международно-правовых норм, а также их практическому применению в конкретных случаях – как самими государствами, так и международными судебными органами, использующими «неконфронтационные» про-

цедуры. Многие правовые обязательства, предусмотренные международными документами, которые не связывают большую часть государств – участников ОБСЕ, в результате принятия ими принципов ОБСЕ стали «политически обязательными» для этих государств. Не только международные договоры, но также и декларации или иные международно-правовые документы, не предусматривающие конкретного применения или контрольного механизма для их осуществления, нуждаются в освещении и поддержке.

На национальном уровне многие государства – участники ОБСЕ реализуют принципы ОБСЕ посредством их включения в собственные правовые системы, через принятие односторонних деклараций или путем включения этих принципов в двусторонние договоры со ссылкой на принципы ОБСЕ. Эти принципы иногда воплощаются в конституциях государств посредством общей отсылки или в виде прямого их воспроизведения, особенно в процессе проведения законодательной реформы в странах Центральной и Восточной Европы. Принципы ОБСЕ также используются как общие направления при разработке законодательства. Таким образом, эти принципы косвенно получили юридическую силу в национальных судебной или административных системах. Они могут также служить критерием при толковании внутреннего законодательства и административной практики.

4. Контроль за осуществлением

На первоначальной стадии процесса, в 1970-е и 1980-е гг., мониторинг исполнения обязательств в области человеческого измерения в рамках ОБСЕ сводился к дискуссиям на рабочих встречах. Эти дискуссии обычно проходили в духе конфронтации, в частности, государства Восточного блока оправдывали свое несоблюдение обязательств по человеческому измерению, ссылаясь на некоторые основные принципы межгосударственных отношений, предусмотренные в хельсинкском Заключительном акте, в частности на принцип суверенного равноправия и уважения прав, присущих суверенитету, в том числе на право каждого государства свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы и на право принимать собственные законы и подзаконные акты, а также на принцип невмешательства во внутренние дела³¹. Однако пристальное рассмотрение проблемы осуществления обязательств по человеческому измерению началось, когда государства подняли вопрос о многочисленных конкретных нарушениях, очень часто касающихся кон-

³¹ Соответственно принципы I и VI.

кретных случаев и лиц. Так развивался процесс осуществления контроля и отчетности между государствами – участниками ОБСЕ (или, точнее, в то время между блоками). Этот процесс остался характерным для межгосударственного диалога в рамках ОБСЕ и по сей день. Более того, конфронтационные подходы постепенно уступили место сотрудничеству, особенно с тех пор, когда в странах Центральной и Восточной Европы произошли перемены.

Были приняты решения, открывшие путь не только для двустороннего, но и для многостороннего сотрудничества в вопросах безопасности. Они привели к созданию общей и стабильной институциональной структуры. Ситуация закрепилась, когда ОБСЕ стала активно заниматься предотвращением конфликтов в рамках ОБСЕ, особенно в 1990-е годы. Сотрудничество в области также стало частью этого процесса. Решения, предусмотренные в Парижской хартии для новой Европы, являются примером первых шагов, которые были предприняты в направлении создания более постоянных форумов для проведения регулярных политических консультаций и которые постепенно становились увереннее. Продолжительные рабочие встречи уступили место Обзорным конференциям, которые отличались большей оперативностью и меньшей продолжительностью (от одного до двух месяцев), но по-прежнему предназначались для рассмотрения всего круга деятельности в рамках ОБСЕ, в том числе подробного обсуждения вопросов исполнения, и в результате на Встрече на высшем уровне был подготовлен и принят документ, предусматривающий новые субстантивные и процедурные обязательства, в частности по человеческому измерению.

В настоящее время Обзорные конференции проходят каждые два года. Кроме того, в год, когда не созывается Обзорная конференция, на уровне экспертов проводится совещание, посвященное конкретно вопросам выполнения обязательств по человеческому измерению. Хотя на совещаниях по выполнению обязательств по человеческому измерению не принимается выработанный документ-решение, они предоставляют возможность проанализировать проблемы, с которыми сталкиваются государства-участники и институты ОБСЕ при выполнении принципов ОБСЕ, а также помогают выработать предложения по решению этих проблем. До сих пор во время проведения совещаний, посвященных выполнению обязательств по человеческому измерению, НПО могли участвовать в дискуссиях по предметным и процедурным аспектам человеческого измерения, но на Будапештской обзорной конференции 1994 г. НПО были допущены только к обсуждению вопроса о контроле за выполнением существующих обязательств, а в участии в дискуссиях по процедурным аспектам исполнения им было отказано.

Кроме того, в настоящее время существует целый ряд стабильных политических механизмов и постоянных институтов. В 1992 г. была

создана Парламентская ассамблея ОБСЕ, которая собирается раз в год на очередную сессию в одном из государств – участников ОБСЕ на ротационной основе. На сессиях Ассамблеи проводятся обсуждение и оценка деятельности ОБСЕ, а в результате принимается Итоговая декларация, содержащая решения и рекомендации. Эти решения и рекомендации передаются Совету министров ОБСЕ и Председателю (см. ниже), а также национальным парламентам государств-участников, что способствует освещению и политической поддержке выполнения обязательств ОБСЕ, в частности в области человеческого измерения³². По решению Будапештской встречи на высшем уровне в 1994 г. Совет министров как высший руководящий орган собирается, как правило, один раз в год на уровне министров иностранных дел. Заседания Высшего совета проходят по меньшей мере дважды в год, обычно на уровне политических директоров. Постоянный совет, который является постоянным органом для проведения политических консультаций и принятия решений, собирается, как правило, раз в неделю в Вене, но для решения срочных вопросов могут быть созваны и специальные заседания. Эти органы часто обсуждают вопросы выполнения обязательств по человеческому измерению. Решения в рамках Совета министров также способствуют оперативности работы существующих органов, механизмов и институтов, занимающихся наблюдением за выполнением обязательств по человеческому измерению.

В соответствии с Главой VIII, пункт 5, Будапештских решений³³ вопросы человеческого измерения регулярно рассматриваются Постоянным советом. Он, как и Высший совет, неоднократно направлял разовые инспекции для установления фактов, часто с целью проведения анализа напряженных ситуаций или нарушений прав человека (иногда масштабных), связанных с конфликтами. Такие миссии предназначены для определения последующих действий, которые необходимо предпринять упомянутым политическим органам ОБСЕ, включая направление долгосрочных миссий. Постоянный совет и Высший совет также играют определенную роль в работе механизма человеческого измерения, о котором говорится ниже.

Председатель, который является министром иностранных дел одного из государств – участников ОБСЕ, добровольно взявшим на себя эту функцию с согласия других государств – участников ОБСЕ, играет очень важную политическую роль, поскольку он (или она) несет большую ответственность за исполнительную деятельность ОБСЕ в тече-

³² Ассамблея также направляла специальные миссии для поддержки превентивных дипломатических усилий ОБСЕ. Об этих и других аспектах деятельности Ассамблеи см. Spencer Oliver, 1996.

³³ Эта глава полностью посвящена человеческому измерению, как и Глава VI Хельсинкских решений (1992 г.).

ние одного года. Генеральный секретарь, представляющий собой постоянный институт, связанный со всеми аспектами управления в рамках ОБСЕ, оказывает помощь в работе Председателя. В соответствии с Будапештскими решениями Председатель должен «информировать Постоянный совет о серьезных случаях невыполнения обязательств по человеческому измерению»³⁴, в том числе принимать меры на основании информации, полученной от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Верховного комиссара по национальным меньшинствам (ВКНМ) (см. ниже), от заинтересованного государства, а также от долгосрочных миссий. Такие долгосрочные миссии были созданы в различных государствах — участниках ОБСЕ с целью содействия предотвращению конфликтов. Предоставленные миссиям полномочия соответствуют конкретной ситуации в регионе и содержат в себе аспекты человеческого измерения. Кроме того, каждая миссия назначает своего представителя для поддержания контактов с БДИПЧ и НПО по вопросам человеческого измерения.

Институт, который специально посвящен человеческому измерению, — Бюро по демократическим институтам и правам человека — был создан в Варшаве. Деятельность БДИПЧ главным образом направлена на поддержку процессов демократизации в государствах — участниках ОБСЕ, осуществление контроля за выполнением обязательств по человеческому измерению ОБСЕ, установление сотрудничества с межправительственными и неправительственными организациями в области человеческого измерения, а также интегрирование этих вопросов в остальные виды деятельности ОБСЕ³⁵. Конкретная деятельность БДИПЧ проводится в различных направлениях — от наблюдения и контроля за проведением выборов до организации семинаров с участием всех государств — участников ОБСЕ по конкретным вопросам человеческого измерения или проведения региональных семинаров по проблемам, представляющим особый интерес для отдельных государств. БДИПЧ также предоставляет экспертные консультации по разработке законодательства и помогает в работе долгосрочных миссий и политических органов ОБСЕ по вопросам, связанным с человеческим измерением.

Институт Верховного комиссара по национальным меньшинствам был создан как инструмент для обеспечения безопасности и разрешения на самых ранних стадиях ситуаций напряженности, способных привести к конфликту в государствах-участниках. ВКНМ не является омбудсменом по правам человека или правам национальных меньшинств, хотя он может получать информацию по проблемам нацио-

³⁴ Будапештские решения (1994 г.), Человеческое измерение (VIII), пункт 6.

³⁵ Guerra, 1996.

нальных меньшинств и нарушениям обязательств в рамках ОБСЕ из любого источника, включая частных лиц и группы, втянутые в ситуацию напряженности. В соответствии с мандатом, данным ему ОБСЕ, ВКНМ устанавливает прямые контакты со сторонами конфликта, потенциально угрожающего безопасности в зоне ОБСЕ, а именно с членами групп, представляющих национальные меньшинства, и государственными органами, для достижения диалога, сотрудничества и доверия между ними. ВКНМ настаивает на тесной взаимосвязи «между миром и безопасностью и уважением демократии, верховенством закона и правами человека, или, короче говоря, на человеческом измерении ОБСЕ»³⁶. Он указывает на необходимость выполнения конкретных обязательств по человеческому измерению ОБСЕ, особенно тех, что касаются защиты прав человека и развития демократических институтов, а также выполнения соответствующих международно-правовых норм в тех государствах, к событиям в которых привлечено внимание Верховного комиссара, так как выполнение таких обязательств является важным средством смягчения напряженности и поддержания мира и стабильности не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе.

И наконец, следует также отметить первый важный шаг на пути усиления действенного контроля со стороны ОБСЕ за соблюдением прав человека, этот шаг был сделан еще до того, как ОБСЕ стала постоянным форумом для ведения диалога и создала свою институциональную структуру, о чем говорилось выше³⁷. На Венской рабочей встрече, был создан так называемый «механизм человеческого измерения». Он дает возможность государствам-участникам запрашивать информацию у других государств (и предусматривает обязательство отвечать на такие запросы) по проблемам, касающимся человеческого измерения ОБСЕ. Государства могут также потребовать проведения двусторонних совещаний по человеческому измерению, «в том числе по ситуациям и конкретным случаям с целью их разрешения»³⁸. Это мандатные процедуры, то есть они могут быть запущены в действие без согласия данного государства. Государства могут также принять решение о привлечении внимания других государств-участников к ситуациям и слу-

³⁶ Макс ван дер Стул, бывший министр иностранных дел Нидерландов и Специальный докладчик ООН по Ираку, был до сих пор единственным Верховным комиссаром ОБСЕ. Дополнительно см. van der Stoel, 1994, p. 35. Вся Глава (II) Хельсинкских решений (1992 г.) посвящена институту ВКНМ.

³⁷ Первым шагом в этом направлении была предусмотренная в Мадридском Итоговом документе (1983 г.) возможность проведения государствами — участниками ОБСЕ двусторонних «круглых столов» для обсуждения вопросов о правах человека в непринужденной обстановке.

³⁸ Венский Итоговый документ (1989 г.), раздел «Человеческое измерение ОБСЕ», пункт 3.

чаям, касающимся человеческого измерения, по дипломатическим каналам или через БДИПЧ³⁹, или о предоставлении информации политическим органам или форумам, созванным для проведения диалога в рамках ОБСЕ, о двусторонних встречах, проводимых в рамках механизма человеческого измерения.

Создание этого механизма подразумевало признание того, что ситуация в области человеческого измерения в конкретном государстве – участнике ОБСЕ является предметом непосредственной и законной озабоченности других участников, причем это было заявлено раньше, чем было прямо закреплено в Документе московского совещания по человеческому измерению (1991 г.). После внесения формальных изменений на Встрече в Копенгагене механизм был усовершенствован на Московском совещании: теперь любому государству – участнику ОБСЕ была предоставлена возможность приглашать миссию из трех экспертов «для рассмотрения или оказания содействия в решении на его территории вопросов, касающихся человеческого измерения ОБСЕ», чтобы путем сбора информации и возможного использования его добрых услуг и посредничества способствовать установлению диалога и сотрудничества между заинтересованными сторонами⁴⁰. Приглашающее государство может предоставить дополнительные полномочия миссии, такие как, например, установление фактов и консультации для оказания содействия выполнению обязательств в рамках ОБСЕ.

Одно или несколько государств могут также обратиться к политическим органам ОБСЕ с просьбой адресовать запрос другому государству относительно его согласия пригласить миссию экспертов. Если это государство не принимает миссию в течение десяти дней, или государство/государства, выступившие с такой инициативой, сочтут, что проблема не была решена миссией экспертов, шесть государств-участников могут совместно предложить направить миссию в составе до трех докладчиков, которая должна сделать выводы по фактам, составить отчет о своих выводах и предоставить консультацию по возможным решениям возникшей проблемы. Этот отчет направляется соответствующим государствам и, если они не согласятся с ним, органам ОБСЕ – для внесения его на рассмотрение политических органов, которые могут принять решение относительно той или иной последующей акции.

³⁹ Эта возможность была предусмотрена в Хельсинкских решениях (1992 г.), Человеческое измерение, пункт 7. В соответствии с этим положением БДИПЧ может также служить местом для проведения упомянутых двусторонних совещаний.

⁴⁰ Документ Московского совещания (1991 г.), пункт 4.

Высший совет и Постоянный совет могут также направить миссию экспертов или миссию докладчиков⁴¹. Кроме того, если конкретное государство считает, что в другом государстве-участнике возникла «особенно серьезная угроза выполнению положений по человеческому измерению ОБСЕ», оно может при поддержке не менее девяти других участников запустить в действие процедуру направления миссии докладчиков без каких-либо предварительных условий.

Хотя со времени создания и в процессе развития механизма человеческого измерения он использовался довольно широко, государства склонны воспринимать его как инструмент решения проблем в случаях конфронтации. В Будапештских решениях было подчеркнuto, что государства должны чаще пользоваться возможностями, предоставленными этим механизмом⁴². Тем не менее, как показало Совещание по выполнению обязательств в области человеческого измерения 1995 г., в настоящее время многие государства рассматривают этот механизм как средство, дающее дополнительные возможности для ведения диалога по человеческому измерению и играющее особенно важную роль, только когда возникают препятствия для взаимопонимания в Постоянном совете⁴³.

5. Заключительные замечания

Защита прав человека и человеческое измерение ОБСЕ в целом играют важную роль в достижении целей ОБСЕ по сохранению безопасности. И наоборот, озабоченность ОБСЕ проблемами безопасности способствует также защите и укреплению прав человека в государствах – участниках ОБСЕ на таком уровне, которым редко могут похвастаться другие международные структуры. На основе обязательств в рамках ОБСЕ проблемы человеческого измерения стали предметом постоянного контроля не только со стороны политических органов ОБСЕ и Венских и Варшавских институтов, но особенно со стороны учреждений ОБСЕ, действующих в различных государствах-участниках, пример – ВКНМ и БДИПЧ, а также долгосрочные миссии ОБСЕ. Всесторонний подход ОБСЕ к вопросам безопасности позволил развить конкретную деятельность, направленную на укрепление демократических институтов и уважение прав человека в государствах – участниках ОБСЕ.

Однако человеческое измерение часто рассматривается, особенно государствами и политическими органами ОБСЕ, с точки зрения крат-

⁴¹ Возможность направления таких миссий Постоянным советом была предусмотрена на заседании Совета министров в Риме в 1993 г.

⁴² Человеческое измерение, пункт 5.

⁴³ Martin Estebanez, 1996, p. 21.

ковременного аспекта безопасности, то есть относительно существующих или надвигающихся кризисов, а не с точки зрения долгосрочной перспективы. В настоящее время в рамках ОБСЕ ведутся дискуссии по Общей и всеобъемлющей модели безопасности в Европе XXI века, модели действенного повышения роли человеческого измерения. Во всяком случае, на основе действующих мандатов, данных политическим органам и институтам ОБСЕ, долгосрочный подход к человеческому измерению может быть принят и стать эффективным при наличии достаточного политического импульса. Обзоры по вопросам соблюдения обязательств в области человеческого измерения и семинары БДИПЧ должны иметь отчетливую направленность в будущее и ориентироваться на конкретные действия, а деятельность БДИПЧ в целом должна развиваться в этом направлении. Это будет способствовать развитию концепций всеобъемлющей безопасности ОБСЕ и даст более заметные результаты.

Библиография

- Avellán Onrrubia, Victoria, “Los Derechos Humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa”, pp. 89–120, in *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco, 1989.
- Barberini, Giovanni and Natalino Ronzitti (eds.), *La nuova Europa della CSCE*. Milano: Stampa Tipomozza, 1994.
- Bloed, Arie (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972–1993*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993.
- Bloed, Arie, “The CSCE between Conflict Prevention and Implementation Review”, *Helsinki Monitor*, Vol. 4, No. 4 (1993), pp. 36–43.
- Bloed, Arie, “The Human Dimension of the OSCE: Past, Present and Prospects”, *OSCE/ODIHR Bulletin*, Vol. 3, No. 3 (1995), pp. 15–26.
- Bloed, Arie and Pieter van Dijk (eds.), *The Human Dimension of the Helsinki Process: The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Bothe, Michael, Natalino Ronzitti and Allan Rosas (eds.), *The OSCE in the Maintenance of International Peace and Security*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers (forthcoming).
- Brett, Rachel, *The Challenges of Change: Report of the Helsinki Follow-up Meeting of the CSCE*. Papers in the Theory and Practice of Human Rights, No. 2. Colchester: Human Rights Centre, University of Essex, 1992.
- Brett, Rachel, *Is More Better? An Exploration of the CSCE Human Dimension Mechanism and Its Relationship to Other Systems for the Promotion and Protection of Human Rights*. Papers in the Theory and Practice of Human Rights, No. 9. Colchester: Human Rights Centre, University of Essex, 1994.

- Brett, Rachel, “Human Rights and the OSCE”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 18 (1996), pp. 668–693.
- Buchsbaum, Thomas, “The Human Dimension after Helsinki II”, pp. 305–357, in Arie Bloed (ed.), *The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
- Buchsbaum, T., S. Hammer, W. Sutinger and H. Tretter, “The First Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, September – October 1993”, *Helsinki Monitor*, Vol. 5, No. 1 (1994), pp. 64–74.
- Buchsbaum, T., S. Hammer, W. Sutinger and H. Tretter, “The First Human Dimension Implementation Meeting: Analysis of the Informal Recommendations”, *Helsinki Monitor*, Vol. 5, No. 2 (1994), pp. 68–80.
- De Concini, Dennis and Steny H. Hoyer, “The Human Dimension at the Budapest Review Meeting”, *Helsinki Monitor*, Vol. 5, No. 3 (1994), pp. 6–17.
- Decaux, Emmanuel et Linos-Alexandre Sicilianos, *La CSCE: Dimension Humaine et Règlement des Différends*. Paris: Montchrestien, 1993.
- van Dijk, Pieter, “The Relation between the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the Human Dimension of the CSCE”, *Helsinki Monitor*, Vol. 2, No. 4 (1991), pp. 5–14.
- Eddison, Elaine and Borislav Petranov, *The Warsaw Challenge: Report on the First CSCE Human Dimension Implementation Meeting (Warsaw, 27 September – 14 October 1993) and the Rome Council (30 November – 1 December)*. Papers in the Theory and Practice of Human Rights, No. 7. Colchester: Human Rights Centre, University of Essex, 1994.
- Guerra, Stefano, “The Multifaceted Role of the ODIHR”, *OSCE/ODIHR Bulletin*, Vol. 4, No. 2 (1996), pp. 10–20.
- Hazewinkel, Harm J., “Ottawa 1985: The Half-Way Meeting, Recollections of a Participant”, *OSCE/ODIHR Bulletin*, Vol. 3, No. 3 (1995), pp. 46–53.
- Helgesen, Jan, “Between Helsinki—and beyond? Human Rights in the CSCE Process”, pp. 241–263, in Allan Rosas and Jan Helgesen (eds.), *Human Rights in a Changing East/West Perspective*. London: Pinter Publishers Ltd., 1990.
- Heraclides, Alexis, *Security and Cooperation in Europe: The Human Dimension, 1972–1992*. London: Frank Cass, 1993.
- Krause, Catarina, *Budapest Review Conference: Towards a Genuine Partnership*. Papers in the Theory and Practice of Human Rights, No. 16. Colchester: Human Rights Centre, University of Essex, 1995.
- Martín Estébanez, María Amor, “The OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues 1995”, *Helsinki Monitor*, Vol. 7, No. 1 (1996), pp. 5–26.
- OSCE Handbook*. Second edition. Vienna: OSCE Secretariat, 1996.
- Pentikäinen, Merja, *Human Rights Commitments within the CSCE Process: Nature, Contents and Application in Finland*. Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs, No. 3. Helsinki: The Ministry for Foreign Affairs, 1994.

Spencer Oliver, Robert, "The OSCE Parliamentary Assembly", *Helsinki Monitor*, Vol. 7, No. 1 (1996), pp. 42–57.

van der Stoep, Max, "The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy", pp. 33–54, in Staffan Carlsson (ed.), *The Challenge of Preventive Diplomacy: The Experience of the OSCE*. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs, 1994.

Zaagman, Rob, "Institutional Aspects of the CSCE Human Dimension after Helsinki II", pp. 231–281, in Arie Bloed (ed.), *The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Лорна Вудс

17. Европейский Союз и права человека

1. Введение

Эта глава посвящена защите прав человека в рамках Европейского Союза (Союз) и их развитию на протяжении всего периода существования Европейских сообществ (Сообщества) и Союза. Мы рассмотрим охраняемые права и средства их правоприменения, а также изменения в отношении к ним и их защите в рамках европейской системы. При этом выделяются следующие категории прав человека: гражданские и политические; экономические, социальные и культурные; и права третьего поколения¹. Следует отметить, что, хотя Союз подходит под определение международной системы по защите прав человека, это не является его главной функцией². Возникает вопрос: почему возросло внимание к проблеме прав человека, чем это вызвано? В этой главе при рассмотрении процесса развития защиты прав человека указываются и некоторые причины такого явления. Прежде всего мы остановимся на положениях международных договоров и других документов, относящихся к правам человека, а затем посмотрим, как развивалась судебная практика Суда Европейских сообществ (Европейский Суд = ЕСJ) в области защиты прав человека.

2. Структура Союза

Во-первых, необходимо ознакомиться со структурой Союза. Сама по себе эта организация создана относительно недавно³ на базе Сообществ, которые стали первым основополагающим элементом Союза. Сообщества были учреждены в 1950-е гг. и состоят из Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейской комиссии по атомной

¹ Например, см. Rosas, 1995, со ссылками.

² Международная система защиты прав человека должна удовлетворять двум критериям: она должна быть основана на обязательном для применения международном договоре и иметь свои собственные механизмы осуществления. См. Джевицкий К. *Интернационализация прав человека и их юридическое оформление* (глава 3 данной публикации).

³ Статья 1 Договора о Европейском Союзе. ОJ No. C 224, 31.8.1992.

энергии (Евратом) и Европейского сообщества (ЕС). Договор о Европейском Союзе (ДЕС) предусматривает также два новых основополагающих элемента, а именно “Общую внешнюю политику и политику в вопросах безопасности” и “Правосудие и внутренние вопросы”. Слово «Союз» можно употреблять как объединяющий термин для всех трех составляющих. Однако значение каждого из них для рядовых граждан не одинаково по степени влияния. В частности, Сообщества имеют самое прямое отношение к жизни частных лиц и располагают наиболее разработанной правовой базой по сравнению с двумя другими структурами. Есть различия между Сообществами и двумя остальными элементами также в плане процесса принятия решений и конечных результатов таких решений. Две новые структуры функционируют на межправительственном уровне, и частные лица почти не имеют возможности оспорить их окончательные решения. Одним из факторов, вносящих путаницу, является отсутствие четкой⁴ и неизменной⁵ границы между всеми тремя основными элементами Союза. Данная глава в основном посвящена Европейскому сообществу как части самой старой структуры – Сообществ, – поскольку как раз здесь сосредоточены наиболее широкие полномочия. Именно поэтому Европейское сообщество представляет наибольший интерес в контексте рассматриваемых нами проблем.

3. Гражданские и политические права

В самом начале становления ЕС, будучи по форме в основном межправительственной организацией, походило на другие организации, созданные на основании международного договора. Законодательство и судебная практика еще только зарождались. Всякое положение, которое могло бы рассматриваться как гарантия прав человека, не имело соответствующей формулировки, а возможно, и не расценивалось как таковое⁶. Тем не менее мы можем выделить некоторые гражданские и политические права, включенные в Римский договор после его ратификации⁷, а именно: право не подвергаться дискриминации по при-

⁴ См. статью К.9 ДЕС и положения о свободе передвижения в рамках ЕС; торговые санкции, применяемые ЕС и перечисленные в Главе V ДЕС.

⁵ См. статью 8е ЕС, статью N ДЕС.

⁶ Не все права формулируются как таковые. Например, Протокол № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ); статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах (ПГПП).

⁷ Аналогичные, но не такие пространные, положения можно также найти в международных договорах о создании Евратома и ЕОУС. См. Grabitz, 1983.

знаку национальности⁸, право на равное вознаграждение за одинаковую работу⁹ и право на свободу передвижения¹⁰. Факт, что перечисленные права представляют собой гражданские и политические права (а не экономические и социальные, и даже не права третьего поколения), не является бесспорным, что показывает, насколько сложно провести грань между различными видами прав¹¹.

Хотя, как мы видим, некоторые права предусмотрены в международных договорах, очевидно, что их защита ограничена, и это относится к правам и первого, и второго, и третьего поколений. Эти права не являются абсолютными, а их реализация ограничивается сферой компетенции ЕС. Например, в деле *SPUC v. Grogan*¹² Общество защиты нерожденных детей пыталось воспрепятствовать представителям студенческого союза в распространении информации о легальных абортах в Соединенном Королевстве, ссылаясь на то, что аборт противоречит Ирландской конституции, как и содействие беременным женщинам в выезде за рубеж для операции аборта. Ответчики опирались на положения договора относительно свободы предоставления услуг. Хотя Европейский Суд решил, что совершение легального аборта подпадает под определение целевой «услуги» по статье 60 ЕС, он также определил, что предоставление информации не является экономической деятельностью. Между союзом студентов и клиниками, выполняющими аборт, не было никакой связи. Поэтому это дело не подпадало под действие законодательства Сообщества, и ссылка на положение о свободе передвижения была бы неправомерной. В ряду других ограничений можно привести следующее: Договор о создании Сообщества охраняет права лишь тех, кто активно занимается экономической деятельностью. Так, статья 48 говорит о свободном передвижении «работников». Хотя законодательство ЕС и расширило права работников, позволив им брать с собой супругов, эти права не имеют всеобщего применения.

⁸ Статья 6 ЕС, статья 40(3) ЕС, статья 67 (1) ЕС, статья 68(2) ЕС.

⁹ Статья 119 ЕС. Это право предусмотрено как часть права на равное отношение.

¹⁰ Статьи 48 ЕС и далее. Это не всегда рассматривается как гражданское и политическое право из-за тесной взаимосвязи с другими «свободами», но может сравниваться со статьей 4 Протокола № 4 ЕКПЧ, статьей 12 Африканской Хартии о правах человека и народов, статьей 12 ПГПП.

¹¹ См. Eide and Rosas, 1995, pp. 16–17. См. также Rosas, 1995, который на стр. 244 заявляет, что право на самоопределение обычно не рассматривается как основное право третьего поколения. И напротив, Уэстон определяет, по крайней мере, шесть категорий коллективных прав, в том числе право на экономическое, политическое, социальное и культурное самоопределение. См. Weston, 1984, p. 266.

¹² Дело C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v. Stephen Grogan and Others*, [1991] ECR I-4685.

Тем не менее Договор о Европейском Союзе расширил круг прав частных лиц, самым важным из которых является, пожалуй, гражданство¹³. Само по себе оно является политическим правом, но также влечет за собой включение в Римский договор других явно выраженных политических прав. Так, статья 8, *b* гласит, что теперь граждане имеют право принимать участие в голосовании и выставлять свою кандидатуру на европейских выборах на территории всего Союза. Это положение, как и право обращаться с жалобой в Европейский парламент, отражает приверженность демократии, на которой базируется Союз. Таким образом, введение европейского гражданства и положение о том, что «граждане Союза могут пользоваться правами, предоставленными настоящим Договором»¹⁴, укрепляют связь между наднациональными структурами и отдельным гражданином.

К сожалению, применение этого положения довольно узко, поскольку неясно, к каким правам в рамках Договора оно относится. Возможно, имеются в виду права, предусмотренные в статьях 8, *a*–8, *e* ЕС; или речь идет о любых правах, изложенных в Договоре ЕС. При любом варианте толкования можно возразить, что данное положение не имеет смысла, так как оно гарантирует то, что уже предусмотрено в Договоре ЕС, и зависит от ограничений, установленных судебной практикой Европейского Суда. Кроме того, хотя гражданин обозначается как «гражданин Союза», это право явно относится к первой основной структуре, а именно к ЕС. Таким образом, права частного лица предположительно ограничиваются правами в рамках компетенции ЕС и не распространяются на вопросы, регулируемые в пределах всего Союза.

Далее, права частного лица могут быть разными на территории Союза, в зависимости от точки зрения каждого государства-члена на гражданство. Это связано с тем, что условием гражданства в Союзе является наличие гражданства в одном из государств – членов Союза, и считать ли данное лицо гражданином, определяет каждое государство в соответствии со своими правовыми нормами, которые могут различаться. На самом деле паразитический характер прав граждан Союза лишь усугубляет эту тенденцию, поскольку все государства – члены Союза могут изначально предоставить своим гражданам разные права. Подобное отсутствие согласованности является симптоматичным для политического компромисса, на фоне которого был заключен ДЕС.

¹³ Статья 8 ЕС.

¹⁴ Статья 8(2). Но Бельгия приостановила действие права европейских граждан на голосование. Директива Совета 94/80/ЕС от 19 декабря излагает детальные механизмы осуществления права на участие в голосовании и выставление кандидатуры на муниципальных выборах для граждан Союза, проживающих на территории государства – члена Союза, гражданами которого они не являются. OJ No. L 368/38, 31.12.1994.

Тем не менее акцент на непосредственной связи между частными лицами и европейскими институтами очень важен, так как он указывает на изменения в их отношениях и говорит о росте влияния общеевропейских структур на жизнь частного лица.

Другие положения договора также отражают согласие государств-участников с тем, что гражданские и политические права должны регулироваться на надгосударственном уровне. Статья F(2) ДЕС содержит ясно выраженную отсылку к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека; ЕКПЧ), повторяя формулировку Европейского Суда в решении по делу *Nold*¹⁵. Это можно расценивать не только как усиление авторитета решений Европейского Суда в этой области, но и как распространение сферы его компетенции на Союз. Однако значение ссылок на ЕКПЧ, предусмотренных в статье K.2(1) и статье F, с точки зрения обязательств государств – членов Союза ослаблено тем, что они не подразумевают судебного рассмотрения¹⁶.

Тем не менее вне пределов юрисдикции Европейского Суда эти положения не являются абсолютно бездейственными. Формулировка какого-либо положения в качестве права придает ему больший вес и значимость, что увеличивает вероятность его соблюдения. Однако следует отметить, что это обязывает к выполнению государства, но не Союз или его институты¹⁷. Может быть, это объясняется тем, что Союз не рассматривается как организация, которая имеет достаточно прямое влияние на частных лиц? Далее, статья F(2) ДЕС оказала воздействие и на государства, которые не являются членами Союза, особенно на те страны, которые желают присоединиться к Договору или стать ассоциированными членами. Уважение прав человека и приверженность демократии являются в настоящее время условием вступления в Союз, и Соглашение о европейской экономической зоне (ЕЭЗ), а также различные соглашения об объединении отражают значимость этих ценностей. Возможно, именно это побудило некоторые страны пересмотреть свой подход к проблеме прав человека¹⁸. Более того, большинство международных соглашений, заключенных ЕС, в настоящее время содержат статью о правах человека, которая предусматривает, что в слу-

¹⁵ Дело 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffsgroßhandlung v. Commission*, [1974] ECR 491.

¹⁶ Статья L ДЕС. Кругсгаард полагает, что обязательство может контролироваться, но впоследствии он, похоже, отказался от этой позиции. Krogsgaard, 1993.

¹⁷ Собственно, они являются учреждениями Сообществ, а Союз может пользоваться одной институциональной структурой. Статья С ДЕС.

¹⁸ Например, приостановка переговоров в ответ на нарушение прав человека со стороны режима Чаушеску. Переговоры были возобновлены в 1989 г. после падения его режима.

чае нарушения прав человека действие соглашения будет полностью или частично приостановлено.

Помимо договоров и вспомогательного законодательства институты Союза приняли Совместную декларацию о правах человека¹⁹, где закрепляется подход Европейского Суда к данной проблеме. Правовое воздействие этой Декларации неопределенно²⁰, но участие в ней всех институтов придает ей вес. Прямая ссылка на ЕКПЧ в Преамбуле Общеввропейского акта²¹ (ОЕА) подтверждает применимость Конвенции, что по меньшей мере способствует ее интерпретации²². Важно также и то, что это является первым упоминанием о защите прав человека в международных договорах, на основании которых возникли Сообщества²³. Это говорит о признании необходимости защиты прав человека на общеввропейском уровне. Такая необходимость подтверждается в Декларации Европейского парламента о фундаментальных правах²⁴, значение которой заключается также в более широком по сравнению с ЕКПЧ перечне прав, чем обеспечивается развитие понятия, что именно является правом. Этот документ не был принят другими институтами, хотя в настоящее время Комиссия убеждена в необходимости некоторых действий для обеспечения защиты прав человека. Как бы то ни было, она все более склоняется к тому, чтобы предложить Союзу присоединиться к ЕКПЧ²⁵.

Большую роль в развитии защиты прав человека в рамках Союза сыграл Европейский парламент, который способствовал принятию деклараций по правам человека и сумел убедить другие институты заинтересованно подойти к этим вопросам. Кроме того, он занимается изучением конкретных вопросов. Парламент решает вопросы прав человека как «неофициально», через контакты с высокими должностными лицами, так и через межпарламентские делегации. В этом отношении интересен опыт использования Ассамблеи африканских, карибских и тихоокеанских стран. Эта Ассамблея была создана в соответ-

¹⁹ Совместная декларация об основных правах, OJ No. C 103/1, 27.4.1977.

²⁰ См. Grabitz, 1983, p. 197; Krogsgaard, 1993 p. 102.

²¹ Преамбула говорит об «основных правах, признанных конституциями и законами Государств-участников и [Европейской] конвенцией о защите прав человека и основных свобод...».

²² Рили (1989 г.) полагает, что таким образом Преамбула инкорпорирует статью 1 ЕКПЧ в законодательство Сообщества.

²³ Римский договор содержит косвенную отсылку в своей Преамбуле на Устав ООН, который, в свою очередь, в статье 1 упоминает о защите прав человека.

²⁴ OJ No. C 120/51, 16.5.1989.

²⁵ OJ No. C 174/8, 25.6.1994. В своем Заключении 2/94 от 28 марта 1996 г. Европейский Суд постановил, что в соответствии с действующим Римским договором у Европейского сообщества нет права присоединиться к ЕКПЧ. Это право может возникнуть только посредством внесения поправки в Договор.

вии с Ломской конвенцией, к которой присоединились около 70 африканских, карибских и тихоокеанских государств (страны АКТО). Права человека и проблемы демократизации занимают видное место в работе этой Ассамблеи, а в 1986 г. была создана специальная структура для рассмотрения таких вопросов. Это явилось важным событием, поскольку многие страны АКТО до этого не желали обсуждать проблемы, связанные с правами человека. В необходимых случаях Европейский парламент может воспользоваться процедурой гласности, выступив с открытыми заявлениями или, что еще более важно, приняв парламентские резолюции. Резолюции по правам человека сначала передаются в Подкомитет по правам человека при Комитете по политическим вопросам, который пытается выявить наиболее неотложные случаи и установить факты. Это не простая задача, хотя Комитет работает в контакте со многими неправительственными организациями, которые предоставляют ему информацию. Такие резолюции могут сыграть важную роль в постановке конкретных вопросов и тем самым оказаться весьма полезными. Подкомитет по правам человека составляет ежегодный отчет о положении дел в этой области во всем мире. Этот отчет обычно вызывает бурную реакцию со стороны государств, подвергшихся наиболее острой критике, что еще раз подтверждает его значимость.

4. Экономические, социальные и культурные права

Экономические, социальные и культурные права представляют собой наиболее спорную категорию прав, не признаваемых теми, кто считает, будто права должны подразумевать только «негативные действия» (то есть их отсутствие). Однако, как мы отметили, очень трудно провести четкую грань между двумя категориями. Общеизвестно, что классическое понимание политического, или негативного, права — например, права на жизнь — требует принятия позитивных действий, чтобы указать на ценность такого права. Вследствие этого мы можем утверждать, что право на жизнь подразумевает не только то, что правительство не должно убивать частных лиц, но также и то, что оно обязано принять меры, которые помешают сделать это другим лицам. Из этого права могут также вытекать право на средства к существованию и право на охрану здоровья. Многие из подобных прав предусматриваются в Договоре Сообщества и признаны в других документах по правам человека²⁶.

Помимо отмеченных выше ограничений в отношении всех потенциальных категорий прав, предусмотренных международными дого-

²⁶ Например, Протокол № 1 ЕКПЧ; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП), статьи 12–14.

ворами, положения в этой области страдают еще одной слабостью. Не все из них достаточно точны для того, чтобы их можно было отстаивать в суде. Эта проблема осложняется тенденцией к запрограммированности, свойственной второму поколению прав²⁷. Например, положения относительно улучшения условий труда предусматривают обязательство, которое сводится к *поощрению улучшения* условий²⁸. Тем не менее такая формулировка может сама по себе иметь определенное значение. Например, мы можем утверждать, что в ней подразумевается недопустимость ухудшения условий труда.

Помимо положений в области социальной политики ОЕА внес изменения в процедуру голосования. Эти изменения облегчили учреждениям Сообщества введение согласованного законодательства в вопросах, находящихся в компетенции Сообщества. Изменения не оправдали ожиданий в отношении более совершенного регулирования в области социальной политики. Вероятно, этому есть две основные причины:

1) узкое толкование положений, предусмотренных ОЕА. Нормативные акты и директивы, принятые в сфере социальной политики, преимущественно рассматриваются как вспомогательные механизмы регулирования внутреннего рынка и, в частности, сводятся к свободе передвижения работников. Хотя такие директивы и нормативные акты достаточно определены для судебного правоприменения, это, тем не менее, означает сужение области применения подобного вспомогательного законодательства;

2) отмена принятия квалифицированным большинством решений, касающихся свободы передвижения работников, а также прав и интересов работающих по найму. Достичь единогласия, как правило, труднее, чем прийти к консенсусу среди большинства, поэтому принцип единогласия при решении вопросов в этой области снижает вероятность применения законодательства.

Несмотря на включение социальных и экономических прав в международные договоры, посвященные преимущественно экономическим проблемам, у защиты таких прав есть слабые стороны²⁹. Так, в документах, не являющихся законодательными актами, этим правам уделяется меньше внимания. Отсутствуют заявления об уважении Ев-

²⁷ Rosas, 1991, pp. 226–227. Ср. дело 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, [1986] ECR 1607.

²⁸ Статья 118,а(1) ЕС.

²⁹ См. Watson, 1991.

ропейской социальной хартии, а большая часть прецедентного права, разработанного Европейским Судом, имеет отношение к правам, охраняемым ЕКПЧ, которая в основном предусматривает гражданские и политические свободы. Однако мы можем отметить некоторый прогресс в этом направлении. Как уже говорилось выше, ЕС постепенно расширяет круг охраняемых экономических и социальных прав. Кроме того, Преамбула ОЕА ссылается на Европейскую социальную хартию, а Европейский парламент при составлении своей Хартии о правах человека включил в нее социальные и экономические права³⁰. К сожалению, этот перечень прав далеко не во всем совершенствует охрану прав, содержащихся в других, уже действующих международных соглашениях, например в некоторых конвенциях Международной организации труда (МОТ).

Однако ДЕС ввел дополнительные положения, касающиеся образования, профессиональной подготовки и молодежи³¹, а также здравоохранения³². И все же более печальную известность приобрела Социальная хартия Сообщества³³. Хотя можно отметить позитивный характер целей в области социальной политики, обстоятельства, связанные с этим документом, не сулят ничего хорошего. Он не просто сводится к заявлению о намерениях, но и позволяет отказаться от них³⁴. Так, Соединенное Королевство отказалось подписать Хартию и вышло из Протокола, поскольку, по мнению британского правительства, такого рода вопросы следует решать на национальном уровне. Это указывает не только на неравенство внутри Союза — сам факт, что Соединенному Королевству было позволено отказаться от участия, демонстрирует определенное отношение к проблеме социальных и экономических прав. Здесь есть два аспекта. Первый заключается в различии во взглядах государств — членов Союза на эти вопросы. Социальные и экономические права всегда зависели от баланса между социальными льготами и конкуренцией³⁵, поскольку считается, что права на социальные пособия являются причиной снижения конкурентоспособности компаний из-за соответствующего увеличения затрат. Британское правительство уделяет меньше внимания социальным и экономическим правам и, рассматривая их как внутренние проблемы, отказывается этим

³⁰ Статьи 12–16.

³¹ Глава 3, Раздел VIII ЕС.

³² Раздел X ЕС.

³³ Хартия Сообщества об основных социальных правах работников. Этот документ отличается от документа Совета Европы от 18 октября 1961 г. Хартию 1989 г. следует также отличать от Протокола по социальной политике, заключенного между всеми государствами-членами, кроме Соединенного Королевства, который прилагается к ДЕС. Этот протокол основан на Хартии.

³⁴ Протокол по социальной политике.

³⁵ Lord Wedderburn, 1991, p. 15.

разнообразным правам в статусе международных прав человека. По мнению Джессопа, это отражает общую тенденцию

«отказа от перераспределительных подходов, основанных на усилении социальной направленности государства, в пользу более продуктивного и экономичного подхода в условиях открытой экономики»³⁶.

Получит ли такой подход распространение в Союзе? Новые государства-члены представляют собой как раз те страны, которые традиционно считаются социально-ориентированными, и поэтому они могут дать мощный импульс дальнейшей разработке этих прав. Однако странам с более высокими затратами на рабочую силу будет сложнее сохранить свои позиции в условиях конкуренции, если другие государства-члены предлагают более дешевую рабочую силу и, следовательно, привлекают больше инвестиций³⁷. С этим связан второй аспект. Похоже, что формулирование таких прав считается менее важным, чем гражданские и политические права. Иначе как смогло бы Соединенное Королевство убедить своих партнеров по Союзу, что гражданские и политические права — это внутреннее дело каждого государства? Здесь уместно напомнить, что прием новых членов в 1995 г. был обусловлен принятием Хартии и Соглашения как части *acquis communautaire* (общего дела), несмотря на выход Соединенного Королевства. Поэтому тем более поразительно, что другие государства — члены Союза смирились с позицией Соединенного Королевства.

И наконец, обратимся к Европейскому экономическому и валютному союзу (ЭВС). Главной политической целью ДЕС является создание структуры для ЭВС. Сюда входят критерии в отношении государственных финансов государств-членов, основанные на базовых величинах (выраженных в процентах) соотношения государственного долга и ежегодного бюджетного дефицита к валовому внутреннему продукту (60 процентов и 3 процента соответственно). Статья 104, с ДЕС гласит, что нарушение критериев может повлечь за собой недопущение данного государства на третью ступень ЭВС (принятие единой валюты) или, если оно уже находится на третьей ступени, Совет вправе применить санкции, в том числе штрафные.

Требование, предусмотренное Договором в отношении разумной государственной финансовой политики, и требование о проведении

³⁶ Jessop, 1993, pp. 17–18.

³⁷ Розас отмечает, что даже в северных странах наблюдается отход от акцента на социальную политику, связанный с тенденцией к децентрализации и либерализации. Rosas, 1991, pp. 234–235. Комиссия считает, что многие британские отрасли соблюдают обязательства по Социальной хартии, даже когда это необязательно.

центральным банком независимой кредитно-финансовой политики в направлении стабильных цен³⁸ составляют часть «экономической конституции» Союза³⁹. Эта экономическая конституция отражает отход от «кейнсианской» экономической концепции, которая исторически ассоциируется с развитием государства всеобщего благоденствия в Западной Европе. Необходимость и возможность адаптации концепции социальных прав к новой экономической конституции стали предметом политических, экономических и правовых разногласий в некоторых государствах — членах Союза и в странах, желающих присоединиться к нему.

5. Права третьего поколения

Эта категория прав является, возможно, самой спорной, хотя некоторые международные договоры предусматривают такие права⁴⁰. Это те права, которые принадлежат скорее группам, чем отдельным лицам. В качестве примера можно привести положения Римского договора, которые относятся к экономическому, политическому, социальному и культурному самоопределению⁴¹ и окружающей среде. Первая группа этих положений отражает структуру Союза, объединившего многие культуры. Поэтому, естественно, здесь выделены положения, касающиеся самобытности различных групп. В самом деле, может показаться странным, что защита от расширяющегося нормативного регулирования ЕС, которое ущемляет национальную самобытность, ранее не была предусмотрена в системе. Эти элементы культурного самоопределения были введены только при заключении ДЕС. Во всех поправках к договору о ЕС прослеживаются признаки озабоченности по поводу сохранения каждого государства-члена и его отличительных черт. Сюда входят субсидиарность⁴² (принцип, применяемый для определения соответствующего уровня власти, на котором следует принимать решения) и выраженная в Главе IX ЕС забота о «процветании культур». В ДЕС большее внимание уделяется проблемам окружающей среды, которые впервые были отра-

³⁸ Особенно см. статьи 105 и 107 ЕС.

³⁹ См. Harden, 1994.

⁴⁰ Например, Африканская хартия о правах человека и народов, статья 24; Американская конвенция о правах человека, статья 11; Устав Европейского парламента упоминают о праве на здоровую окружающую среду. Другими примерами являются право на политическое самоопределение, статья 1 ПГПП и ПЭСКП, а также право народов на существование, о котором говорится в Африканской хартии, статья 20.

⁴¹ Эти права можно отнести к категории прав второго поколения. См. выше примечание 11.

⁴² Статья 3, b ЕС. Ср. с Преамбулой ДЕС. Впервые субсидиарность была введена ОЕА, но только в отношении охраны окружающей среды.

жены в договорах ОЕА, поскольку охрана окружающей среды относится к тем проблемам, которые следует учитывать учреждениям Сообщества при формулировании его политики.

Однако есть проблемы в рассмотрении этих положений с точки зрения прав. Положения не формулируются в качестве таковых, как это сделано с правами, они изложены в неопределенных выражениях, указывающих лишь на цели вообще⁴³. Поэтому нелегко установить, соблюдаются ли эти обязательства. Презюмируется, что они ограничиваются сферой законодательства Европейского сообщества. И все-таки отождествление положений с правами является шагом вперед, пусть даже незначительным. Однако защита прав в отношении окружающей среды наталкивается на дополнительные трудности. Эти положения и законодательный процесс все чаще становятся предметом межведомственных споров относительно надлежащей конституционной базы для такой политики. Борьба за власть подпитывает различие подходов государств-членов к проблемам охраны окружающей среды, при этом некоторые рассматривают эти проблемы как вопрос внутренней политики. Такая позиция позволяет поставить под сомнение утверждение о том, что проблемы охраны окружающей среды могут рассматриваться в качестве прав человека в той же степени, что и социально-экономические права. Со временем будет видно, возобладаст ли такое отношение и к правам третьего поколения.

6. Обеспечение соблюдения

До сих пор мы рассматривали сами права, охраняемые положениями договоров, вспомогательным законодательством и другими документами, но существует еще один элемент в системе охраны прав, а именно судебная практика Европейского Суда. Здесь необходимо выделить два аспекта. Один из них заключается в принудительном исполнении положений договора для обеспечения соблюдения государством-членом его обязательств. Поскольку в таких случаях речь идет об отношениях между государством и частным лицом, ЕС через Европейский Суд выступает как система принуждения, аналогичная другим организациям по защите прав человека. Второй, необычный аспект заключается в обязательствах, которые Союз, Сообщества и сами институты имеют перед частными лицами. Европейский Суд играет важную роль в развитии прав человека, определяя правомерность действий институтов Сообщества. Рассмотрим оба этих аспекта подробнее.

⁴³ Например, статья 128(2) ЕС обязывает Сообщество предпринимать действия, «направленные на поощрение сотрудничества между государствами-членами и, в случае необходимости, на поддержку и дополнение их действий...».

Во-первых, остановимся на принуждении к исполнению обязательств государствами-членами. Мы видели, что в рамках договоров, формирующих Союз, существуют положения о правах человека. Договоры также предусматривают положения, с помощью которых учреждения и государства могут обеспечить соблюдение последними положений договоров. Однако в договорах нет положений, в соответствии с которыми это могли бы сделать частные лица. Это упущение очевидно в ситуациях, когда учреждения и государства-члены не желают или не могут принять меры. Европейский Суд разработал механизмы, компенсирующие этот недостаток, в частности это доктрина прямого действия и ответственности государства. Прямое действие — это принцип, на основании которого частные лица могут ссылаться на достаточно точное законодательство Сообщества (в форме положения договора, нормативного акта, директивы или иного юридически обязательного акта), прибегая к защите со стороны национальных судов невзирая на несоблюдение такого законодательства государством-членом. Ответственность государства — это термин, используемый в доктрине, в соответствии с которой государство несет ответственность за ущерб, нанесенный частному лицу в результате несоблюдения законодательства Сообщества этим государством.

Здесь следует отметить несколько моментов. Во-первых, Европейский Суд постепенно расширил сферу применения этих доктрин, с тем чтобы все большее число положений ЕС попадали под их действие. Так, одно из первых дел, касающихся прямого действия, относилось к положению самого Договора Сообщества. Однако постепенно Европейский Суд распространил применение доктрины на другие виды законодательства Сообщества. Слабая сторона в защите прав частных лиц заключается в том, что директивы не могут быть принудительно исполнены по горизонтали, и поэтому права истцов зависят от того, кому предъявляется иск. В деле *Marshall*⁴⁴ г-жа Маршалл предъявила государственному органу иск на основании Директивы о равном отношении. Ей удалось осуществить свои права благодаря доктрине прямого действия. Сравним ее дело с позицией г-жи Дьюк в деле *Duke v. Reliance*⁴⁵. Г-жа Дьюк искала правовой защиты на том же основании, но поскольку ее иск был предъявлен к частной компании, было принято решение, что она не может ссылаться на директиву. Это представляется несколько несправедливым. Похоже, что доктрина государственной ответственности является попыткой решить эту проблему. Применение этой доктрины помогает избежать различия между государственной организацией и частной компанией, как в вышеприведенных

⁴⁴ Дело 152/84, *M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, [1986] ECR 723.

⁴⁵ [1988] 1 ALL ER 626 (HL).

случаях, поскольку истец предъявляет иск к правительству. Возложение ответственности на правительства побуждает их соблюдать свои обязательства по международным договорам. Это также дает возможность выигравшим дело истцам получить компенсацию за несоблюдение государством — членом Союза его обязательств по договорам.

Кроме того, такие средства правовой защиты имеются и в рамках национальных правовых систем. Это делает их более доступными, чем, скажем, защита, предусмотренная ЕКПЧ, в государствах, где внутренние суды не соблюдают ЕКПЧ непосредственно, например в Соединенном Королевстве. Недостаток этой системы в том, что она опирается на содействие со стороны национальных судов в различных государствах-членах. Доктрины, выработанные Европейским Судом, стали результатом обращений со стороны национальных судов по вопросу о толковании законодательства Сообщества во исполнение статьи 177 ЕС. Она гласит, что любой суд может, а суд последней инстанции обязан, передать дело, касающееся законодательства Сообщества, в Европейский Суд. Однако не существует способа заставить национальный суд обратиться в Европейский Суд, если первый считает, что в этом нет необходимости; кроме того, Европейский Суд не может возбудить дело по собственной инициативе. Таким образом, система во многом полагается на содействие со стороны национальных судов как в отношении принятия решения о передаче дела, так и в отношении последующего исполнения постановления Европейского Суда по фактам дела. Этот последний момент является результатом того, что Европейский Суд выносит решения по законодательству Сообщества, но не может вынести решения по национальному законодательству. Применение европейского законодательства к фактам дела должно проводиться национальным судом. Хотя иногда высказывалось неудовлетворение последствиями решений Европейского Суда, в целом система работает нормально. Это, возможно, говорит о признании Европейского Суда и его решений.

Что касается второго уровня защиты, защиты от нарушений со стороны институтов Сообщества, то первоначально Европейский Суд не соглашался с тем, что вопросы прав человека входят в его компетенцию⁴⁶. Он утверждал, что существует верховенство законодательства ЕС над любым положением национального закона, какой бы статус ни имел этот закон. В результате положения, например, о дешевом масле могут взять верх над основными правами. Однако под угрозой неповиновения со стороны конституционных судов Германии и Италии⁴⁷ Ев-

⁴⁶ Дело 1/58, *Stork v. High Authority*, [1959] ECR 17; дело 40/64, *Marallo Sgarlata and Others v. Commission of the EEC*, [1965] ECR 215.

⁴⁷ Например, дело 29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm, Sozialamt*, [1969] ECR 419; дело 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970] ECR 1125; *Frontini v. Ministero delle Finanze*, [1974] 2 CMLR 372.

ропейский Суд начал рассматривать права человека как часть принципов, которые он учитывает при применении закона. Тот факт, что права человека стали обсуждаться в судебной практике Европейского Суда при стремлении утвердить верховенство законодательства Сообщества, выглядит вполне естественным, хотя в настоящее время это не совсем так⁴⁸. Разумеется, доктрина развивалась, отталкиваясь от общих конституционных традиций государств-членов, и выросла до прямого признания ЕКПЧ⁴⁹ и других международных конвенций. Многие права теперь признаны, начиная с права на уважение личной жизни⁵⁰ и кончая правом на свободное осуществление деятельности⁵¹. Это успокоило конституционные суды⁵², хотя расширение полномочий институтов Сообщества и компетенции ЕС и Союза может вновь привести к разногласиям. Германский конституционный суд уже выразил озабоченность по поводу демократической легитимности действий Сообщества⁵³.

Хотя применение единой мерки при оценке действий на каждом уровне Союза, казалось бы, говорит о последовательном отношении к правам человека, проблемы все еще остаются. Во-первых, можем ли мы быть уверены, что Европейский Суд найдет правильный ответ не только с позиций собственной практики, но также с точки зрения прецедентного права Европейского Суда по правам человека? Уже есть примеры, когда их решения расходятся. Один из таких примеров относится к сфере применения права на неприкосновенность личной жизни, статья 8(1) ЕКПЧ. В соответствии с решениями Европейского Суда это право не распространяется на служебные помещения. Напротив, Европейский Суд по правам человека считает, что распространяется⁵⁴. Это не только приводит к возникновению сложных проблем, касающихся иерархии двух судов, но также все более осложняет определение сферы применения того или иного права.

⁴⁸ Ср. Hartley, 1994, p. 139 и Weiler and Lockhart, 1995.

⁴⁹ Дело 4/73, *J. Nold Kohlen- und Baustoffsgrosshandlung v. Commission*, [1974] ECR 491, at 507.

⁵⁰ Дело 165/82, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (равное отношение к мужчинам и женщинам)*, [1983] ECR 3431.

⁵¹ Дело 249/83, *Vera Hoeckx v. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout*, [1985] ECR 973, at 982.

⁵² Как.: *the Application of Wünsche Handelsgesellschaft*, [1987] 3 CMLR 225, пункт 44.

⁵³ *Brunner v. EUT*, [1994] 1 CMLR 57.

⁵⁴ См. *Niemetz v. Germany*, judgment of 16 December 1992, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 251-B; и *Hoechst AG v. E.C. Commission* [1991] 4 CMLR 410; сравни также дело 374/87, *Orkem v. Commission of the European Communities*, [1989] ECR 3283 с делом *Funke v. France*, judgment of 25 February 1993, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 256-A и с Заявлением No. 19187/91, *Ernest Saunders v. the United Kingdom*, Report of the European Commission of Human Rights, Adopted on 10 May 1994.

Другой вопрос касается того, в какой мере Европейский Суд применяет одни и те же стандарты в отношении исков против государств-членов и тех исков, что предъявляются к институтам Сообщества. Было отмечено, что на основании фактов рассматриваемого дела Европейский Суд очень редко выносит решение о нарушении прав со стороны Сообщества. И наоборот, похоже, он с готовностью признает нарушение прав человека со стороны государства-члена, особенно когда государство старается на основании внутреннего законодательства ограничить действие положений о введении общего рынка⁵⁵. Это может быть оправдано тем, что ограничение действия общих принципов обычно толкуется узко, но все же остается проблема, которая заключается в том, что практика Европейского Суда в отношении национальных мер, подпадающих под действие международного договора, не определяет четко сферу его компетенции. Хотя Европейский Суд расширил определение того, что подпадает под его юрисдикцию, он, судя по всему, не очень уверен в том, где проходит граница. Например, в делах с аналогичной фактической базой⁵⁶ Европейский Суд приходил к различным выводам. Это можно объяснить тем, что, расширяя свои возможности относительно оценки национального законодательства, во всяком случае законодательства о применении законов ЕС, Европейский Суд не проводит четкую грань между национальным законом, в отношении которого он не может выносить решение, и законом ЕС, подпадающим под его юрисдикцию. При этом Европейский Суд все больше напоминает верховный суд в государстве с федеральным устройством.

Неуверенность частных лиц относительно имеющейся защиты прав возникает не только из-за отсутствия ясности; есть еще одна проблема, а именно доказательство *locus standi*, если суд принимает дело к рассмотрению. По сравнению с требованиями, предъявляемыми при попытке частных лиц защитить свои гарантированные Сообществом права в национальных судах, международные договоры предусматривают более строгие условия относительно *locus standi* в случае обращения с жалобой на институты Сообщества⁵⁷. Более того, Европейский Суд толкует эти требования самым строгим образом⁵⁸. Можно утверждать, что, в отличие от подхода к жалобам против государств-членов, Суд усложнил требования к частным лицам в отношении предъявляемых ими исков. Из этого мы можем сделать вывод, что он считает законы, направленные на интеграцию, более важными, чем защита прав частных лиц.

⁵⁵ Coppel and O'Neill, 1992. Но ср. с позицией Weiler and Lockhart (1995).

⁵⁶ Дело C-5/88, *Hubert Wachauf v. Federal Republic of Germany*, [1989] ECR 2609; дело C-2/92, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, [1994] ECR I-955, at 976.

⁵⁷ Статьи 173–175 ЕС; статья 215 ЕС.

⁵⁸ О современных тенденциях см. Arnall, 1995.

Возможно, изменения, введенные ДЕС, означают новые подходы со стороны политических организаций, но делать выводы еще слишком рано. Остаются и некоторые другие нерешенные проблемы. Например, действия Союза не подлежат оспариванию. Частные лица не могут оспорить решения, принятые в соответствии с положениями, касающимися “Правосудия и внутренней политики”, или положениями относительно “Общей внешней политики и политики безопасности”. Хотя эти две структуры не связаны так тесно с проблемами частных лиц, как правила Сообщества, они могут потенциально оказывать большое влияние на жизнь частных лиц (например, положения в области политики по предоставлению убежища в рамках института “Общего правосудия и внутренних дел”). Можно ли согласиться с тем, что в этих областях Европейский Суд не имеет юрисдикции?

7. Заключение

В данной главе мы показали, что в рамках системы Европейского Союза защита прав человека существует. При определении существующих прав мы также проиллюстрировали некоторые трудности, возникающие в дискуссиях по правам человека, такие, например, как проблема проведения разграничения различных категорий прав. Кроме того, гражданским и политическим правам придается большее значение по сравнению с другими категориями прав. «Проблемой» Союза обычно считается недостаточная защита гражданских и политических прав⁵⁹. При этом другие виды прав и адекватность мер по их защите недооцениваются или вовсе игнорируются. Это не только указывает на разногласия в рамках Союза, но и оставляет нерешенными проблемы в этих областях.

Возникает несколько вопросов относительно самого Союза. Главный из них заключается в следующем: а почему мы вообще ждем от Союза рассмотрения проблем прав человека? Это связано с нашими представлениями о Европе. Такой вопрос не возник бы, если бы речь шла о каком-то отдаленном международном органе; так, Всемирная торговая организация (ВТО) не занимается подобными вопросами⁶⁰. Вполне очевидно, что после расширения полномочий на европейском уровне между институтами Сообщества и гражданином, его

⁵⁹ См. Coppel and O'Neill, 1992.

⁶⁰ Всемирная торговая организация заменила институциональную структуру в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (1947 г.). О том, что ГАТТ предоставляет защиту прав, которую национальные конституции обычно игнорируют, см. Petersmann, 1991; Hilf and Petersmann, 1993. См. также замечания Грабца относительно ГАТТ (Grabitz, 1983).

правами и запросами установилась гораздо более тесная связь. Права подразумевают обязательства, те, на кого возлагаются эти обязательства, то есть государства и правительства, традиционно имеют власть над людьми. До сих пор организации, созданные на основании международных договоров, не имеют обязательств, поскольку не осуществляют прямую власть над личностью. Если мы рассчитываем на то, что Союз будет иметь некоторые обязательства, значит мы признаем, что существуют властные отношения между личностью и Союзом. Так, возрастающее внимание к проблемам прав человека на этом уровне может рассматриваться как признак того, что Союз становится не столько некой отдаленной организацией международного договора, а чем-то более осязаемым с точки зрения личности. Мы можем говорить о становлении определенной федеральной структуры. Верховенство законов Сообщества позволяет провести аналогию с американской и немецкой схемами, а предоставленные права могут служить связующим звеном для гражданина с гражданами другой страны.

Однако Союз уже перерос стадию, на которой права человека можно было спокойно игнорировать. Защита, предлагаемая Союзом в этой области, непоследовательна и ненадежна. Более предпочтительным было бы присоединение институтов Сообщества к ЕКПЧ. Это не обязательно решит все проблемы. ЕКПЧ по-прежнему делает акцент на устаревшие концепции прав. При наличии политической воли в направлении присоединения Союза к ЕКПЧ может быть также достигнуто согласие и о принятии более совершенного документа. В любом случае игнорирование несоответствия в подходах различных государств-членов приведет к еще большим расхождениям в отношении к политике Союза и таким образом подорвет возможность развития самого Союза. Вторая проблема имеет отношение к способу взаимодействия двух систем, особенно двух судов. Если они намерены акцентировать внимание на правах человека, то эти вопросы должны быть решены. Контроль за соблюдением охраняемых прав человека должен предусматривать механизмы исполнения, которые обеспечат равную защиту от нарушения со стороны государств-членов и Союза. Эту задачу следует решить на следующем межправительственном совещании. Другой вопрос: имеется ли политическая воля заниматься этими вопросами?

Библиография

Arnall, A., "Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty", *Common Market Law Review*, Vol. 32 (1995), pp. 7–49.

Coppel, Jason and Aidan O'Neill, "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously", *Common Market Law Review*, Vol. 29 (1992), pp. 669–692.

Eide, Asbjørn and Allan Rosas, "Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge", pp. 15–19, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Grabitz, Eberhard, "Implementation of Human Rights in Community Law", pp. 194–210, in St. John Bates et al. (eds.), *In Memoriam J. D. B. Mitchell*. London: Sweet & Maxwell, 1983.

Grief, Nicholas, "The Domestic Impact of European Convention on Human Rights as Mediated through Community Law", *Public Law* (1991), pp. 555–567.

Harden, Ian, "The Constitution of the European Union", *Public Law* (1994), pp. 609–624.

Hartley, T., *The Foundations of European Community Law*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

Hilf, M. and Ernst-Ulrich Petersmann, *National Constitutions and International Economic Law*. Deventer: Kluwer, 1993.

Jessop, B., "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, Vol. 40 (1993), pp. 7–39.

Krogsgaard, L. B., "Fundamental Rights in the EC after Maastricht", *Legal Issues of European Integration* (1993), pp. 99–113.

Petersmann, Ernst-Ulrich, *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*. Fribourg: University Press, 1991.

Riley, Alan, "The European Social Charter and Community Law", *European Law Review*, Vol. 14 (1989), pp. 80–86.

Rosas, Allan, "The Implementation of Economic and Social Rights: Nordic Legal Systems", pp. 223–236, in F. Matscher (ed.), *The Implementation of Economic and Social Rights*. Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1991.

Rosas, Allan, "So-called Rights of the Third Generation", pp. 243–245, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Steiner, Josephine, *Enforcing EC Law*. London: Blackstone Press, 1995.

Watson, Phillippa, "The Community Social Charter", *Common Market Law Review*, Vol. 28 (1991), pp. 37–68.

Lord Wedderburn of Charlton, "The Social Charter in Britain: Labour Law and Labour Courts?", *Modern Law Review*, Vol. 54, No. 1 (1991), pp. 1–47.

Weiler, J. and Nicholas Lockhart, "«Taking Rights Seriously» Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence", *Common Market Law Review*, Vol. 32 (1995), pp. 51–94 (Part I) and pp. 579–627 (Part II).

Weston, Burns, "Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 6 (1984), pp. 257–283.

Часть V

Системы защиты прав человека за пределами Европы

18. Система ОАГ по защите прав человека

1. Введение

Межамериканская система защиты прав человека имеет некоторые особенности, отличающие ее от других региональных или глобальных систем. Переломным моментом в этой области явилось вступление в силу Межамериканской конвенции о правах человека (АКПЧ) в 1978 г. До этого Межамериканская комиссия по правам человека уделяла основное внимание оценке общей ситуации в области прав человека в странах, где имели место крупномасштабные нарушения основных прав человека. Начиная с 1978 г. в действие вступила довольно сложная процедура рассмотрения жалоб от частных лиц, наподобие европейской. Поскольку эта процедура полностью применяется только в отношении тех государств, которые являются сторонами Межамериканской конвенции о правах человека, одновременно была введена система, распространяющаяся на других членов Организации американских государств (ОАГ). К ним применяется процедура контроля, которая в отношении жалоб от частных лиц только слегка отличается от системы подачи петиций, предусмотренной Конвенцией и применимой к государствам-участникам.

Мы дадим краткое описание межамериканской системы и, в частности, покажем, как из практики работы Комиссии по оценке общей ситуации в области прав человека в государствах – членах ОАГ возник механизм рассмотрения жалоб от частных лиц.

2. ОАГ и права человека

На Конференции американских государств, состоявшейся в Боготе в 1948 г., был принят Устав ОАГ, который стал правовой базой для деятельности Организации американских государств. В первое время ОАГ уделяла вопросам прав человека лишь символическое внимание. И хотя Боготская конференция провозгласила Американскую декларацию прав и обязанностей человека, общеизвестно, что Декларация не возлагала договорных обязательств и поэтому не создала позитивных материально-правовых норм. Устав ОАГ также не предусматривал ка-

кой-либо процедуры для обеспечения выполнения обязательств по правам человека.

В 1959 г. ОАГ приняла решение придать системе защиты прав человека некоторую жесткость, создав Межамериканскую комиссию по правам человека¹. На следующий год был принят Устав Комиссии. Статья 9 Устава возлагала на Комиссию лишь ограниченные полномочия. Помимо развития исследований и просвещения в области прав человека Комиссия могла принимать «общие» рекомендации по ситуации в области прав человека в Западном полушарии. Употребление слова «общие» имело целью избежать политических трений, удерживая Комиссию от критики в адрес конкретного государства по поводу соблюдения им прав человека. Тем не менее Комиссии удалось искусно обойти это ограничение посредством толкования статьи 9, *b* ее Устава как разрешения «давать общие рекомендации каждому конкретному государству, а также всем им вместе»². Такое толкование открыло путь для осуждения государств, допустивших крупномасштабные нарушения прав человека.

Постепенно Комиссия стала полагать своей основной функцией оценку общей ситуации в области прав человека в конкретной стране. Комиссия фиксировала нарушения прав человека в форме так называемых «отчетов по странам», которые направлялись в адрес Генеральной Ассамблеи ОАГ. Такие отчеты могли иметь эффект только при условии разработки Комиссией удачной методики по установлению фактов. С этой целью Комиссия стала концентрировать внимание на двух основных функциях: посещение страны и проверка письменных посланий. Правовую основу для посещений давала статья 11 Устава, которая уполномочивала Комиссию на «посещение территории любого американского государства, если решение об этом принято абсолютным большинством голосов и с согласия соответствующего правительства». Что касается посланий, ввиду самоограничения Комиссия не могла делать выводы по индивидуальным жалобам, но могла их «принять к сведению» и опираться на них как на источник информации при оценке ситуации в области прав человека в конкретной стране. В развитии такой деятельности Комиссия опиралась на Американскую декларацию прав и обязанностей человека как на основной нормативный документ.

В 1965 г. была оформлена и расширена система подачи обращений. Теперь Комиссия могла рассматривать направляемые ей послания, но

¹ Комиссия была учреждена на основании резолюции Пятой консультативной встречи министров иностранных дел.

² Inter-American Commission on Human Rights, First Report, October 3–28, 1960, OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.1, Doc. 32 (1961).

лишь в отношении жизненно важных прав человека, выделенных в статье 9, *bis* Устава Комиссии.

Другим крупным шагом в направлении улучшения межамериканской системы защиты прав человека был пересмотр Устава ОАГ посредством принятия в 1970 г. Буэнос-Айресского протокола. Во-первых, новый Устав изменил правовой статус Межамериканской комиссии, превратив ее из «автономного образования ОАГ» в один из главных органов этой организации, что придало твердую структурную основу деятельности Комиссии. Далее, статья 112 Устава упоминает о необходимости принятия межамериканской конвенции о правах человека, которая должна была определить структуру, компетенцию и порядок работы Комиссии. Значение этого положения нельзя недооценивать, так как оно предполагало, что по вступлении такой конвенции в силу компетенция Комиссии и ее процедуры в соответствии с конвенцией должны распространяться на все государства — члены ОАГ, независимо от того, ратифицировали они Межамериканскую конвенцию или нет. Положение государств — участников Конвенции отличалось от режима, предусмотренного в отношении не ратифицировавших Конвенцию стран — членов ОАГ, по двум аспектам. Во-первых, государства, которые не ратифицировали Конвенцию, оценивались на основе стандартов, установленных в Американской декларации, а государства-участники должны были придерживаться стандартов, предусмотренных в Конвенции. Во-вторых, государства, не ратифицировавшие Конвенцию, не подпадали под юрисдикцию Межамериканского суда по правам человека при рассмотрении споров.

Буэнос-Айресский протокол, вместе с Межамериканской конвенцией о правах человека, принятой в 1969 г., заложил основы для более тщательно разработанной системы приема петиций от частных лиц, которая не сводилась к общей оценке нарушений прав человека в конкретных странах, а должна была рассматривать случаи нарушений в государствах-участниках, обычно придерживающихся принципа верховенства закона и поэтому охотно идущих на устранение нарушений.

3. Система защиты прав человека, предусмотренная в Конвенции

3.1. Общие аспекты

Межамериканская конвенция о правах человека имеет сходство с принятыми ранее договорами о защите прав человека, такими как Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека; ЕКПЧ) и Международный пакт о граждан-

ских и политических правах (ПГПП), в обоих случаях как по существу, так и с точки зрения создания институциональной структуры. Однако конвенция имеет и некоторые отличительные особенности. В перечень охраняемых прав включены такие важнейшие права, как право на жизнь, человеческое обращение, личную неприкосновенность и справедливое судебное разбирательство. Кроме того, Конвенция предусматривает также свободу совести, религии, мысли и самовыражения. Особенность Конвенции заключается в охране права на имя (статья 18), права на гражданство (статья 20), права на неприкосновенность имущества (статья 21) и права просить и получать убежище [статья 22(7)]. Для региона, отличающегося политической нестабильностью, исключительно важное значение имеет право на участие в управлении государством (статья 23).

На протяжении прошедших лет Комиссии удавалось применять Конвенцию и уточнять ее разделы, опираясь на опыт работы европейских органов по защите прав человека. Так, в одном из недавних дел Комиссия посчитала Аргентину ответственной за нарушение права на справедливое судебное разбирательство (статья 8 АКПЧ). Г-н Македа был обвинен в участии в подрывной акции. Вместо скрупулезного расследования обвинения суд допустил предвзятый подход в отношении установления его вины на основе фактов, доказанных в другом судебном разбирательстве. Комиссия сочла это нарушением принципа беспристрастности судебной власти [статья 8(1)] и презумпции невиновности [статья 8(2)]³.

Конвенция явно акцентирует внимание на гражданских и политических правах: только две статьи (статьи 26 и 42) посвящены «прогрессивному развитию» экономических, социальных и культурных прав. Между прочим, контроль за реализацией этих прав несколько продвинулся вперед только с принятием Сан-Сальвадорского протокола (1988 г.). Позже мы обратимся к этому вопросу.

В соответствии со статьей 1 АКПЧ государства-участники обязаны уважать и обеспечивать перечисленные в Конвенции права. Обязанность «обеспечивать» эти права влечет за собой позитивное обязательство, которое подразумевает, что государство может быть привлечено к ответственности за поведение частных лиц, замешанных, например, в крупномасштабных исчезновениях людей, если государство не предприняло соответствующих мер во избежание таких нарушений прав человека. Одно из недавних дел продемонстрировало растущее понимание со стороны некоторых государств, что они могут быть привлече-

³ Дело *Guillermo José Maqueda v. Argentina* (La Tableda). Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights 1995, OAS/Ser.L/V/III.33, Doc. 4, January 22, 1996, pp. 31–37. Выдержка из этого дела приводится в: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 13 (1995), pp. 195–196.

ны к ответственности не только на основании активного участия в нарушении прав человека. В Венесуэле 14 рыбаков были убиты по приказу военных. Сначала правительство отказывалось брать на себя ответственность за это, утверждая, что солдаты действовали в частном порядке, по собственной инициативе. Однако после передачи дела в Суд правительство изменило свою позицию и выразило готовность оплатить убытки и выплатить компенсацию семьям погибших⁴.

Статья 2 Конвенции предусматривает еще одно обязательство, которое внесло некоторую путаницу в отношении прямого действия положений Конвенции. Эта статья предписывает государствам, которые еще не выполнили своих договорных обязательств посредством изменения законодательства или иным способом, «принять в соответствии с их конституционной процедурой и положениями настоящей Конвенции такие законодательные или иные меры, которые могут быть необходимы для осуществления упомянутых прав и свобод». Упоминание о введении национального законодательства дало повод некоторым странам, особенно Соединенным Штатам, рассматривать Конвенцию как документ, не имеющий прямого действия. Однако, по мнению специалистов, формулировка этого положения не навязывает такого вывода, но и не препятствует ему, а отдает на усмотрение государства решение вопроса о действии Конвенции внутри ее правового пространства.

Другой аспект Конвенции, который может вызвать проблемы при осуществлении контроля за ее применением внутри государств, относится к положению о приостановлении действия. По сравнению с другими документами в области прав человека, пункт статьи 27 о приостановлении действия сформулирован довольно неопределенно. Если ЕКПЧ и ПГПП разрешают приостанавливать действие прав только в случае чрезвычайного положения, когда возникает угроза существованию нации, статья 27 допускает приостановление, если под угрозой находятся независимость или безопасность государства-участника. В регионе, где доктрина национальной безопасности пользуется особой поддержкой, вполне реальна опасность злоупотребления такой формулировкой статьи 27. Однако успокаивают два обстоятельства. С одной стороны, некоторые положения ограничивают возможность ссылаться на пункт о приостановлении, указывая на дух Конвенции. В частности, статья 30 гласит, что «ограничения, которые могут быть введены в отношении действия прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, могут применяться исключительно в соответствии с

⁴ Дело *El Amparo v. Venezuela* (Case No. 10.602). Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights 1995, OAS/Ser.L/V/III.33, Doc. 4, January 22, 1996, pp. 23–29. Выдержка из этого дела приводится в: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 13 (1995), p. 192.

той целью, с которой такие ограничения были предусмотрены». С другой стороны, перечень прав, не подлежащих по Конвенции приостановлению, весьма длинен по сравнению с другими документами по защите прав человека⁵. Эту гарантию можно рассматривать как оправданную компенсацию широких неограниченных полномочий на приостановление действия прав, предусматриваемых Конвенцией.

3.2. Порядок рассмотрения Межамериканской комиссией отдельных нарушений прав человека

Надзорные функции возложены на два органа – Межамериканскую комиссию по правам человека и Межамериканский суд по правам человека. Для обоих органов Конвенция предусматривает порядок рассмотрения межгосударственных претензий и жалоб от частных лиц. В соответствии со статьей 45 межгосударственная процедура может применяться только в тех случаях, когда и обвиняющее государство, и государство-ответчик сделали заявление, в котором они признают компетенцию Комиссии на рассмотрение межгосударственных споров. Система рассмотрения жалоб от частных лиц признается в обязательном порядке, то есть каждое государство, ратифицируя Конвенцию, автоматически принимает компетенцию Комиссии на возбуждение разбирательства против него на основании жалобы частного лица. В этом отношении межамериканская система является зеркальным отражением европейской схемы, при которой процедура рассмотрения межгосударственных претензий обязательна, а система обращения с жалобой от частных лиц распространяется только на принявшие ее государства.

Межамериканская система отличается от других схем рассмотрения жалоб частных лиц тем, что предусматривает возможность *actio popularis*: по статье 44 любое лицо, или группа лиц, или неправительственная организация независимо от того, являются они потерпевшими или нет, могут обратиться с жалобой в Комиссию. Статья 41.f обеспечивает правовую базу для системы обращения с жалобами. Компетенция и процедура работы Комиссии регулируются статьями 44–51 АКПЧ и дополнительно разработаны в Регламенте Комиссии (ниже: Регламент).

Процедура начинается с рассмотрения вопроса о принятии Комиссией жалобы или сообщения Секретариата. Статья 46 устанавливает условия для приемлемости жалоб. Помимо нескольких формальных требований статья 46 предписывает, что надлежит испробовать и ис-

⁵ Статья 27(2) упоминает не менее одиннадцати прав, которые не подлежат приостановлению.

черпать внутренние средства правовой защиты и что предмет жалобы или сообщения не должен находиться в стадии рассмотрения для вынесения решения в другом международном институте. Статья 46(2) указывает случаи, когда не применяется правило об исчерпанности местных средств правовой защиты: *а)* если внутреннее законодательство государства не имеет надлежащей правовой процедуры; *б)* если стороне, заявляющей о нарушении своих прав, отказано в доступе к средствам правовой защиты по внутреннему законодательству или ей не дали возможности исчерпать все эти средства; или *в)* если имела место необоснованная отсрочка в вынесении окончательного решения в соответствии с вышеуказанными средствами правовой защиты.

Вся процедура имеет преимущественно примирительную направленность. Существенным элементом этого подхода являются неустанные попытки Комиссии на всех стадиях достичь дружественного урегулирования разногласий между сторонами. Однако, по мнению Комиссии, некоторые серьезные нарушения прав человека — исчезновения людей и массовые казни — не подлежат дружественному урегулированию.

Во всяком случае, Комиссия обладает некоторыми мощными средствами влияния на непокорные правительства. Так, Комиссия вправе рассмотреть вопрос о принятии мер превентивного характера и потребовать от государства введения временных мер во избежание нанесения непоправимого ущерба (статья 29 Регламента). Если дело имеет особенно серьезный и неотложный характер, Комиссия может потребовать, чтобы Межамериканский суд принял любые временные меры, которые он считает необходимыми, с тем чтобы предотвратить непоправимый ущерб (статья 69 Регламента).

Далее, на случай, если государство отказывается сотрудничать, Регламент предусматривает презумпцию правдивости фактов: факты считаются достоверными, пока другие свидетельства по делу не докажут обратное (статьи 42 и 52 Регламента).

И наконец, если государство после нескольких предупреждений не выполняет указания и рекомендации Комиссии, Комиссия может принять решение о передаче дела в Суд или решить его самостоятельно. В этом случае абсолютным большинством голосов своих членов Комиссия может также принять решение о публикации своих заключений.

3.3. Процедура рассмотрения дел в Межамериканском суде по правам человека

Межамериканский суд по правам человека обладает как юрисдикцией по решению споров, так и консультативной юрисдикцией. Юрисдикция Суда по решению споров является продолжением рассмотрения

Комиссией жалоб частных лиц, о чем говорилось в предыдущем разделе. Консультативная юрисдикция сводится в основном к разъяснению юридических норм документов ОАГ по правам человека и вынесению решения о соответствии национального законодательства и практики этим нормам.

3.3.1. Юрисдикция по решению споров. Суд может рассматривать жалобы, поступившие от частных лиц, только если соответствующее государство-участник признало компетенцию Суда на осуществление его юрисдикции по решению споров. Государства-участники могут сделать общее заявление об этом или объявить о признании компетенции Суда в отношении конкретного дела (статья 62(2) АКПЧ).

Важно отметить, что только государства-участники и Комиссия вправе передавать дело на рассмотрение Суда (статья 61 АКПЧ), другими словами, пока частные лица не могут выступать стороной в Суде. Это поднимает вопрос о том, насколько гарантируется равенство сторон спора. В первом деле, по которому Суд выносил решение, *Velasquez Rodriguez v. the State of Honduras*, Суд показал, что осознает эту проблему, когда возложил на Комиссию роль представителя потерпевшего. Однако выступление Комиссии в качестве стороны по делу вызвало критику, поскольку тем самым игнорируется публичный статус Комиссии как представителя интересов международного сообщества⁶.

Разбирательство в Суде состоит из письменной и устной процедур. Письменная часть предназначена для выявления вопросов, по которым у сторон имеются разногласия. Во время слушаний, т.е. устной части, представители сторон и лица, делегированные Комиссией, могут высказать свои позиции, здесь же могут быть заслушаны свидетели и эксперты. Особенно острая проблема, с учетом общего нежелания государств-участников оказывать содействие, касается бремени доказательства. В вышеупомянутом деле *Веласкеса* Суд воспользовался возможностью разобраться в этом вопросе. Признавая общее правило, что бремя доказательства должна нести обвиняющая сторона (в данном случае Комиссия), Суд добавил, что нормы относительно представления доказательств в международном разбирательстве «менее формальные», чем во внутреннем судопроизводстве. С учетом конкретных обстоятельств дела Суд принял предложение Комиссии доказать, что в Гондурасе существует практика исчезновения людей и что исчезновение Веласкеса было частью этой практики⁷.

После проведения расследования Суд переходит к стадии принятия решения. Если Суд постановил, что имело место нарушение любо-

⁶ Medina, 1990, pp. 460 and 463.

⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Velasquez Rodriguez Case*, Judgment of 28 July 1988, Series C, No. 4, para. 126.

го из прав, предусмотренных в Конвенции, он должен вынести решение, что стороне будет обеспечено осуществление нарушенных прав и что, если это необходимо, потерпевшей стороне будет выплачена компенсация (статья 63(1) АКПЧ). Государства-участники принимают на себя международное обязательство выполнять решение Суда, а часть решения, касающаяся компенсации убытков, подлежит исполнению в данной стране (статья 68 АКПЧ). Статья 65 АКПЧ поручает Суду представлять ежегодный отчет Генеральной Ассамблее с указанием, в частности, тех случаев, когда государство не выполнило его решения.

3.3.2. Консультативная юрисдикция. Компетенция Суда выносить консультативные решения предусмотрена в обоих разделах статьи 64 АКПЧ. В соответствии со статьей 64(1) государства – члены ОАГ и органы, перечисленные в Главе X Устава, в рамках своей компетенции вправе запрашивать консультативное мнение в отношении толкования Конвенции или других договоров о правах человека в американских государствах. Это положение поднимает некоторые интересные проблемы. Во-первых, очевидно, что не только государства – участники Конвенции, но и все государства – члены ОАГ имеют возможность запрашивать консультативное мнение. Далее, может возникнуть вопрос: с какой конкретной целью добавлены слова «в рамках компетенции», особенно в отношении Комиссии? Суд ответил на этот вопрос, предоставив Комиссии абсолютное право запрашивать консультативное мнение в рамках статьи 64(1) АКПЧ⁸.

Судом были решены также две проблемы относительно ограниченной его компетенции. В деле об *ограничениях смертного приговора* перед Судом встал вопрос о том, может ли он давать консультативное заключение, если запрос об этом заключении был фактически замаскированным спором. Такой вопрос встал, когда Комиссия запросила консультативное мнение в результате разногласия между Комиссией и правительством Гватемалы, а последнее не признало юрисдикцию Суда по решению споров. Суд занял твердую позицию и постановил, что «если Комиссия не может запросить консультативное мнение только потому, что в спор с Комиссией втянуты одно или несколько государств... Комиссия может изредка воспользоваться консультативным мнением Суда»⁹.

И наконец, Суд придал широкое толкование выражению «другие международные договоры», определив их как «любой международный

⁸ Inter-American Court of Human Rights, *The Effect of Reservations on the Entry into Force of the American Convention on Human Rights* (Arts. 74 and 75), Advisory Opinion OC-2/82 of September 24, 1982, Series A, No. 2.

⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Restrictions to the Death Penalty* (Arts. 4(2) and 4(4) American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-3/83 of September 8, 1983, Series A, No. 3.

договор, применимый к американским государствам, независимо от того, двусторонний он или многосторонний, какова бы ни была основная цель такого договора, а также независимо от того, являются или нет государства, не входящие в межамериканскую систему, сторонами такого договора или имеют право стать таковыми»¹⁰.

Статья 64(2) АКПЧ говорит о взаимосвязи между международным правом и внутренним законодательством, предлагая государствам – членам ОАГ консультации Суда по вопросу о совместимости внутреннего законодательства с международными договорами, упомянутыми в статье 64(1). Однако значение этого положения довольно ограничено, поскольку оно не позволяет национальным судам обращаться за предварительным заключением независимо от государства, как об этом говорится в статье 177 Договора ЕЭС.

3.4. Надзор за соблюдением экономических, социальных и культурных прав

Конвенция уделяет соблюдению экономических, социальных и культурных прав незначительное внимание. Статьи 26 и 42 ссылаются на перечисленные в Уставе ОАГ экономические, социальные и культурные стандарты, из которых вытекают соответствующие права. Статья 26 предписывает государствам-участникам принять меры для постепенного достижения полной реализации этих прав, а статья 42 дает право Комиссии «наблюдать» за продвижением этих прав, принимая копии отчетов, которые ежегодно направляются в некоторые другие органы ОАГ. Конвенция не предусматривает четкой системы надзора и контроля с целью улучшения соблюдения этих прав.

С принятием Сан-Сальвадорского протокола 1988 г. механизм контроля был усилен. Протокол ввел деление перечня экономических, социальных и культурных прав на две части, заявив о распространении действия системы обращения с жалобами на право объединяться в профсоюзы (статья 8) и право на образование (статья 13) и сохраняя систему отчетности в отношении других прав. Статья 19(7) Протокола позволяет Комиссии «формулировать такие наблюдения и рекомендации, которые она посчитает уместными в отношении статуса экономических, социальных и культурных прав... во всех или некоторых государствах-участниках». Концепция, лежащая в основе такого разделения, сводится к тому, что выделенные права могут быть осуществле-

¹⁰ Inter-American Court of Human Rights, «Other Treaties» Subject to the Advisory Jurisdiction of the Court (Art. 64 American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-1/82 of September 24, 1982, Series A, No. 1.

ны немедленно и их реализация входит в сферу компетенции международных органов.

Хотя в развитии системы контроля наблюдается некоторый прогресс, практические результаты предстоит увидеть в будущем, так как Протокол еще не вступил в силу¹¹.

4. Выводы

Некоторые элементы межамериканской системы заслуживают краткого комментария. Можно утверждать, что система поддержки прав превратилась в систему их защиты. Комиссия внесла существенный вклад в такое преобразование, энергично занявшись, во-первых, глобальной оценкой ситуации в области прав человека в государствах — членах ОАГ и, во-вторых, взяв на себя ведущую роль в развитии системы рассмотрения жалоб. Хотя мы остановили внимание прежде всего на системе рассмотрения жалоб от частных лиц, не следует недооценивать и важность отчетов.

Безусловно, межамериканская система имеет некоторые преимущества по сравнению с другими системами. В частности, полномочие Комиссии начинать самостоятельное расследование делает ее независимой от инициативы со стороны государств или частных лиц. Другой примечательной чертой системы является существование *actio popularis*, в силу чего с жалобой могут обращаться неправительственные организации, которые, как правило, располагают более действенными средствами, чем сами потерпевшие. Несомненно, система обращения с жалобами укрепились с вступлением в силу Межамериканской конвенции. После медленного и нерешительного старта Комиссия и Суд разработали структуру согласованных действий, что помогает повысить эффективность системы в целом. На фоне демократического подъема и улучшения ситуации в области прав человека в этом регионе можно рассчитывать на то, что система рассмотрения жалоб будет преобладать над отчетностью и поможет в раскрытии широкомасштабных нарушений основных прав человека. Растущая готовность государств — членов ОАГ более серьезно относиться к проблеме прав человека может служить основанием для оптимизма по поводу преодоления основных недостатков системы — ее слабой эффективности в области экономических, социальных и культурных прав и широких возможностей для приостановления действия прав.

¹¹ Только пять государств ратифицировали Протокол: Панама, Перу, Суринам, Эль-Сальвадор и Эквадор. Marie, 1996, p. 67.

Библиография

Buergenthal, T., “The Inter-American System for the Protection of Human Rights”, pp. 439–493, in T. Meron (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*. Vol. II. Oxford: Clarendon Press, 1984.

Buergenthal, T. and D. Shelton, *Protecting Human Rights in the Americas: Case and Materials*. Fourth revised edition. Kehl: N. P. Engel Verlag, 1995.

Davidson J. S., *The Inter-American Court of Human Rights*. Aldershot: Dartmouth, 1992.

Leblanc, L., *The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1977.

Leblanc, L., “The Economic, Social and Cultural Rights Protocol to the American Convention and its Background”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 10 (1992), pp. 130–155.

Marie, Jean-Bernard, “International Instruments Relating to Human Rights: Classification and Status of Ratifications as of 1 January 1996”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 17, No. 1–2 (1996), pp. 61–77.

Medina, Cecilia, “The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on a Joint Venture”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, No. 4 (1990), pp. 439–464.

Medina Quiroga, Cecilia, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

19. Африканская хартия о правах человека и народов

1. Введение

В Африке охрана индивидуальных и коллективных прав человека предусмотрена Африканской хартией прав человека и народов¹ (Хартия или Африканская хартия). Африканская хартия установила систему, целью которой являются поддержка и защита основных прав человека с учетом африканских традиций и права народов на развитие. Эта система функционирует в рамках Организации африканского единства (ОАЕ), которая является региональной межправительственной ассоциацией 52 африканских государств. Главный орган ОАЕ, определяющий ее политику, — Ассамблея глав государств и правительств — принял Хартию 27 июня 1981 г. Африканская хартия как самый важный африканский документ по правам человека на сегодняшний день² вступила в силу 21 октября 1986 г., и на 31 июля 1996 г. 50 из 52 членов ОАЕ ратифицировали ее³. Этот документ имеет особое значение, так как он ознаменовал начало организованных усилий африканских государств в целях защиты прав человека. До этого вмешательство в область прав человека исходило почти исключительно от западных держав.

Модернизация Африки поставила вопрос о необходимости защиты прав человека. Поскольку континент находился под влиянием евроамериканских капитализма и культуры, из некогда многочисленных малых традиционных общин образовались крупные государства с многоликими культурами. В современной обстановке общинные ценности уже не могут функционировать достаточно успешно⁴. Хотя развитие и демократия способствуют атмосфере уважения прав человека, сами по себе они не гарантируют успешной защиты этих прав; в современном обществе для охраны этих прав необходимо создание конкретной структуры. К концу 1970-х гг. возникла потребность в формулирова-

¹ 21 ILM 59.

² Aido, 1993, pp. 703, 710.

³ State of Ratifications of Major Human Rights Conventions, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 14, No. 3 (1996), Appendix III.

⁴ Анализ общинных идеалов в современной Африке см. Mahmud, 1993.

нии африканской системы прав человека в целях защиты тех прав, которые более не находились под покровительством исчезающих традиционных общин.

Африканская хартия прежде всего определяет те права человека и народов, которые необходимо поддерживать и охранять, а также возлагает на частных лиц обязанности перед их семьями и перед обществом. Далее Хартия предусматривает создание Африканской комиссии по правам человека и народов в качестве контрольного органа, наблюдающего за соблюдением перечисленных прав, и заявляет, что «Комиссия опирается на международное право в области прав человека и народов», отмечая, в частности, несколько других документов по правам человека⁵.

2. Материально-правовая часть

2.1. Введение

Африканская хартия нацелена на поддержку и защиту длинного перечня прав, в который входят как индивидуальные права человека, так и коллективные права «народов». Права часто классифицируются по «поколениям»⁶. Большинство региональных документов по правам человека, такие, например, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека; ЕКПЧ) и Межамериканская конвенция о правах человека, гарантируют только гражданские и политические права, которые составляют первое поколение. Однако по Африканской хартии защита распространяется также на социальные и культурные права, т.е. права второго поколения, а также на коллективные права народов, или третье поколение прав.

2.2. Индивидуальные права

Раздел Хартии, посвященный индивидуальным правам, начинается с общего положения о недопустимости дискриминации, затем следует пункт о равной защите прав и гарантии права на жизнь. Рабство, пытки и жестокое, бесчеловечное или унижительное наказание или обращение запрещаются, как и необоснованный арест и заключение. Африканская хартия охраняет право на надлежащую правовую процедуру и предусматривает свободу мысли, религии, информации, выражения

⁵ Статья 60.

⁶ См. Vuergenthal, 1995, pp. 228–247, в частности p. 234.

мнения, а также свободу объединений и собраний. Статья 12 обеспечивает свободу передвижения и право на убежище и запрещает массовое изгнание неграждан «с целью избавления от национальных, расовых, этнических или религиозных групп».

Африканская хартия предусматривает гарантии защиты права на неприкосновенность имущества, права на работу и равное вознаграждение за одинаковый труд, а также права на охрану физического и психического здоровья. Статья 17 защищает право на образование и возлагает на государство обязательство поддерживать и охранять «моральные и традиционные ценности, признанные общиной». Хартия, продолжая этот ряд, объявляет «естественной ячейкой и основой общества» семью, которую государство должно охранять и поддерживать⁷. Права женщин и детей, а также престарелых и инвалидов пользуются особой защитой.

Предусматривая индивидуальные права, Хартия ссылается на другие международные документы и заимствует из них некоторые положения. Статья 18(3) гласит, что «Государство должно гарантировать ликвидацию всех форм дискриминации в отношении женщин, а также обеспечить защиту прав женщины и ребенка, как это предусмотрено в международных декларациях и конвенциях» (курсив автора).

2.3. Права народов

Права народов, принадлежащие к третьему поколению, излагаются в статьях 19–24 Хартии. Этот раздел начинается с общего положения о равноправии, затем гарантируется «безусловное и неотъемлемое право на самоопределение» в отношении политического статуса, экономического и социального развития⁸. Господство одного народа над другим не может быть оправдано никакими доводами, а колонизированные или угнетенные народы получают «право освободить себя от оков господства», пользуясь поддержкой государств – участников Хартии⁹. Статья 21 декларирует суверенитет народов над их богатствами и природными ресурсами, отмечая, что стороны Хартии реализуют свое право на свободное распоряжение ресурсами «с учетом укрепления африканского единства и солидарности»¹⁰. Кроме того, Африканская хартия охраняет право народов на экономическое, социальное и культурное развитие, а также право на национальный и международный мир и безопасность. И наконец, гарантируется право народов на «об-

⁷ Статья 18.

⁸ Статья 20.

⁹ Там же.

¹⁰ Статья 21(4).

щее удовлетворительное состояние окружающей среды, благоприятное для их развития»¹¹.

2.4. Обязанности

Отличительной чертой Африканской хартии является признание не только прав, но и обязанностей. Так, Европейская и Американская конвенции о правах человека не содержат перечня обязанностей частных лиц. Однако Американская декларация прав и обязанностей человека содержит тот же подход, что и Африканская хартия: законы и обязанности неразделимы, как «две стороны одной реальности»¹². По этой логике, обязанности вполне естественно включаются в документ, устанавливающий и защищающий права. С другой стороны, изложение обязанностей частных лиц в документе, посвященном правам человека, может быть истолковано как условие для реализации этих прав, хотя они сами по себе предполагаются неотъемлемыми.

В соответствии с Африканской хартией частное лицо имеет «обязанности перед своей семьей и обществом, государством и другими законно признанными сообществами, а также перед международным сообществом»¹³. Реализация прав личности, таким образом, ограничивается обязанностью пользоваться ими «с должным учетом прав других лиц, коллективной безопасности, морали и общих интересов»¹⁴. Статья 28 говорит об обязанности личности не осуществлять дискриминацию в отношении других лиц. Обязанности перед семьей включают уважение к родителям и проявление необходимой заботы о них. В обязанности перед государством входит обязанность сохранять позитивные африканские культурные ценности и единство. Остается неясным, ограничивает ли включение таких обязанностей реализацию прав на практике. Представляется, что статья 29(4), в которой говорится об обязанности частного лица «сохранять и укреплять социальное и национальное единство, особенно в случае угрозы последнему», может развязать руки правительству для ограничения прав личности просто путем объявления об угрозе единству государства. Риск злоупотреблений со стороны правительства, возникающий из таких положений об обязанностях частных лиц, особенно с учетом практики нарушений

¹¹ Статья 24.

¹² Buergethal, 1995, p. 235, цитата из: Mbaye, «Introduction to the African Charter on Human and Peoples' Rights», in International Commission of Jurists, *Human and Peoples' Rights in Africa and the African Charter* (1985), p. 27.

¹³ Статья 27(1).

¹⁴ Статья 27(2).

прав человека в африканских странах, представляется серьезным обстоятельством при оценке Африканской хартии.

2.5. «Ограничительные оговорки»

Еще одной особенностью Хартии, которая может существенно ущемить права частных лиц, является наличие так называемых «ограничительных оговорок», дополняющих положения всего раздела о личных правах человека. Эти оговорки снижают эффективность Хартии, предоставляя государствам безусловные полномочия на ущемление некоторых прав. Например, статья 8 предусматривает свободу совести, вероисповедания и религии «с учетом существующего правопорядка». Граждане имеют право на свободное участие в управлении государством «в соответствии с положениями законодательства»¹⁵. По статье 10 частное лицо имеет право на свободное объединение «при условии, что оно законопослушно». Как правило, именно правительства являются самыми злостными нарушителями прав человека, и именно они обладают властью для принятия и изменения законодательства. Из-за таких оговорок, позволяющих законодательству ограничивать права, Хартия ставит права человека под удар тех самых институтов, которые больше всего ущемляют их. Можно возразить, что Хартия не содержит прямого упоминания о приостановлении действия прав во время чрезвычайных ситуаций в той или иной стране, но в сочетании с иными допускаемыми ограничениями указанные оговорки с лихвой покрывают отсутствие такого положения.

В материально-правовой части Африканская хартия заметно отличается от других региональных договоров по правам человека, предусматривая не только гражданские и политические права, но также и экономические, социальные, культурные права и права народов. Теоретически защищаемые Хартией права резко сужаются введением обязанностей для частных лиц и лимитирующих «ограничительных оговорок». Такой ограничительный эффект несколько компенсируется требованием, предусмотренным в статье 60, «опираться на международное право в области прав человека и народов», с указанием на то, что «никакое положение Африканской хартии не может расцениваться как смягчение обязательств по правам человека, принятых государствами во исполнение других международных конвенций»¹⁶. Еще одним отличием Африканской хартии от других региональных документов является предпочтение переговоров вместо учреждения судебного органа. Так сложилось вследствие традиционного африканского подхода, при котором примирительным процедурам отдается предпочтение

¹⁵ Статья 13(1).

¹⁶ Flinterman and Ankumah, 1992, p. 167.

перед судебным разбирательством. Африканские государства неохотно заключают соглашения, предусматривающие исполнение юридически обязательных судебных решений.

3. Процессуальная часть: полномочия Африканской комиссии

3.1. Введение

Статьи 30–44 Африканской хартии устанавливают и определяют структуру Африканской комиссии по правам человека и народов, которая в ноябре 1987 г. провела свое первое заседание в штаб-квартире ОАЕ в Аддис-Абебе¹⁷. Одиннадцать членов Комиссии (как правило, высшие государственные должностные лица) избираются Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ на шесть лет с правом переизбрания. Члены Комиссии выступают в личном качестве, а не как представители своих государств. Секретариат Комиссии расположен в Банжуле, Гамбия.

Статья 45 возлагает на Комиссию четыре функции, а именно: пропаганда прав человека и народов, защита этих прав, толкование Хартии и выполнение любых других задач, которые могут быть поставлены перед ней Ассамблеей глав государств и правительств.

3.2. Функция пропаганды

Комиссия имеет очень широкие полномочия по пропаганде и поддержке прав человека. Это наименее спорный подход к проблеме прав человека, поскольку он напрямую не требует от той или иной страны соблюдения этих прав. В круг этих полномочий входят проведение исследований, созыв конференций, организация издательских программ, распространение информации и сотрудничество с национальными, межафриканскими и международными учреждениями, занимающимися правами человека и народов¹⁸. В соответствии со статьей 45(1), а Комиссия вправе «высказывать свою позицию или давать рекомендации Правительствам». В пропагандистские задачи Комиссии входит также формулирование принципов и правил для решения проблем, связанных с правами человека. На основе этих принципов и правил африканские правительства могут принимать свое законодательство.

¹⁷ Flinterman and Ankumah, 1992, p. 159.

¹⁸ Африканская хартия, статья 45(1).

Комиссия находится в стадии формирования, но уже вплотную приступила к выполнению своей пропагандистской работы. В 1990 г. Комиссия приняла решение публиковать ежегодные отчеты, а также рассылать копии Африканской хартии и информацию о ней. В октябре 1991 г. вышел первый номер журнала «The African Review of Human Rights», который выпускает Комиссия. В нем содержатся статьи о Хартии и ее применении¹⁹. Неправительственные организации (НПО) сыграли видную роль в пропаганде прав человека и народов в Африке²⁰. Их совместная работа с Комиссией внесла заметный вклад в подготовку, исследование и распространение информации в рамках пропагандистских полномочий.

3.3. Функция защиты прав: послания

Функции Комиссии по защите прав изложены в статьях 46–54, которые устанавливают в соответствии с Хартией правила обращения с жалобами, известными как «послания». Они направляются как государствами, так и «частными лицами», под которыми подразумевается любая сторона конфликта, кроме государства. В рамках механизма решения межгосударственных споров существуют два способа. Государство-участник, решившее воспользоваться первым методом, а именно «переговорным посланием», подает официальную письменную претензию в адрес другого государства, которое, по его мнению, нарушило Хартию. В течение трех месяцев государство-ответчик должно дать ответ. Если в течение трех месяцев такой ответ не был дан, дело передается в Комиссию; любая сторона спора также может передать на рассмотрение Комиссии нерешенный вопрос до истечения трехмесячного срока, отведенного для ответа. Если ответ предоставляется в течение этого срока, стороны приступают к переговорам, которые могут длиться годами. В случае «послания-жалобы» дело передается непосредственно в Комиссию. Прежде чем Комиссия приступит к рассмотрению вопроса, переданного ей любым из указанных способов, должны быть исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, если только они не затянулись на необоснованно продолжительный период²¹. В случае соблюдения этого требования Комиссия имеет широкие полномочия на проведение расследования на основании послания: она может ознакомиться с письменными и устными показаниями и получить любую информацию, которую посчитает необходимой. Статья 52 Хартии воз-

¹⁹ О пропагандистских функциях Комиссии см. также: Flinterman and Ankumah, 1992, p. 161.

²⁰ Ibid.

²¹ Африканская хартия, статья 50.

лагает на Комиссию обязанность «испробовать все средства для достижения дружественного урегулирования», но если такое урегулирование невозможно, Комиссия составляет доклад с изложением фактов, своих заключений и рекомендаций, который затем передается Ассамблее ОАЕ и соответствующим государствам. В Хартии нет положений, предусматривающих принудительное исполнение рекомендаций Комиссии; основная роль отводится переговорам и примирительной процедуре, что соответствует традиционному для Африки стремлению избежать судебного разбирательства. Все полномочия по осуществлению рекомендаций возлагаются на Ассамблею. Будущее покажет, может ли либеральный характер полномочий Комиссии оправдать ее собственные меры, направленные на осуществление Хартии.

Механизм рассмотрения жалоб от частных лиц применяется в отношении посланий, которые направляют стороны конфликта, не являющиеся государством (например, частные лица, НПО или иные группы). Для того чтобы быть принятыми к рассмотрению, такие послания должны быть утверждены простым большинством членов Комиссии, а также соответствовать некоторым требованиям. Статья 56 перечисляет в качестве требований для принятия послания к рассмотрению исчерпывающее применение внутренних средств правовой защиты, а также требование, чтобы жалоба не была «основана исключительно на сведениях, распространенных средствами массовой информации»²².

В послании должны быть указаны его авторы, оно должно быть совместимо с Уставом ОАЕ или Африканской хартией о правах человека и народов и не может сводиться к вопросу, уже решенному в соответствии с Уставом ООН, Уставом ОАЕ или Африканской хартией. Ограничений в отношении тех, кто может выступать автором послания, немного, но Комиссия может принять послание к рассмотрению, только если оно касается «ряда серьезных или масштабных нарушений прав человека и народов»²³. Это положение в отношении серьезности характера нарушения освобождает Комиссию от рассмотрения отдельных жалоб на нарушение индивидуальных прав человека, хотя, видимо, это положение строго не соблюдается. Когда Комиссия не приходит к выводу о том, что послание раскрывает такую серию нарушений, она обращает внимание Ассамблеи ОАЕ на данную проблему. И тогда Ассамблея может потребовать от Комиссии углубленного изучения ситуации и представления отчета по фактам с приложением заключения и рекомендаций. В чрезвычайных случаях Комиссия передает дело непосредственно Председателю Ассамблеи, который своей властью может распорядиться о проведении тщательного расследования. В октябре 1991 г. Комиссия запросила разрешение на проведение такого

²² Статья 56(4).

²³ Статья 58(1).

чрезвычайного расследования по Судану²⁴. В Хартии не предусмотрено положение о принудительном исполнении или контроле за выполнением рекомендаций; единственной реальной санкцией Комиссии в ответ на нарушение прав человека является гласность²⁵. Однако все разбирательства проходят в конфиденциальном порядке, и только Ассамблея ОАЕ может дать разрешение на публикацию доклада Комиссии. Это делает защиту прав человека зависимой от политического органа, что уменьшает значимость гарантий, поскольку такой орган может поставить интересы государства над интересами защиты прав человека.

3.4. Толкование и прочие функции

Любое государство — участник Африканской хартии, любое учреждение ОАЕ или любая признанная со стороны ОАЕ африканская организация могут обратиться в Комиссию за толкованием Хартии. Эта функция осуществляется на основании полномочия на выдачу консультативных заключений²⁶, но до сих пор Комиссия не воспользовалась этим полномочием. Комиссия также выполняет любые другие задачи, возложенные на нее Ассамблеей. Возможно, Ассамблея воспользуется этим для проведения через Комиссию работы в направлении реализации прав человека и народов в Африке, но Комиссия, похоже, уже имеет такие широкие полномочия в области пропаганды прав человека, что это положение не будет играть значительной роли²⁷.

4. Заключение

С точки зрения действительно эффективной защиты прав человека Африканская хартия имеет ряд недостатков, связанных с тем, что ограничительные оговорки существенно ущемляют охраняемые права, предоставляя правительствам право на их ограничение. Введение обязанностей для частных лиц может быть истолковано как предварительное условие осуществления тех прав, которые считаются неотъемлемыми. Все полномочия по реализации заключений Комиссии возложены на Ассамблею глав государств и правительств ОАЕ, хотя нет уверенности, что этот политический орган будет ставить права человека выше государственных интересов. Как первый шаг в направлении за-

²⁴ Flinterman and Ankumah, 1992, pp. 164–165.

²⁵ Buergenthal, 1995, p. 247.

²⁶ Flinterman and Ankumah, 1992, p. 165.

²⁷ Ibid.

щиты прав человека и свидетельство уважения со стороны африканских правительств в отношении сравнительно новой концепции основных прав Африканская хартия представляет собой важный документ²⁸. Однако для достижения эффективной и полной защиты прав человека Африка должна укрепить Хартию положениями, позволяющими решать эту задачу на низовом уровне, увязав требования о защите прав человека с поддержкой демократии, а также продолжать и расширять исследования по этой проблеме в Африке²⁹.

Библиография

Aidoo, Akwasi, “Africa: Democracy Without Human Rights?”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15 (1993), pp. 703–715.

Ankumah, Evelyn, *The African Commission on Human and Peoples’ Rights: Practice and Procedures*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Buergenthal, Thomas, *International Human Rights in a Nutshell*. Second edition. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1995.

Flinterman, Cees and Evelyn Ankumah, “The African Charter on Human and Peoples’ Rights”, pp. 159–169, in Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

Mahmud, Sakah S., “The State and Human Rights in Africa in the 1990s: Perspectives and Prospects”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15 (1993), pp. 485–498.

Odinkalu, Anselm Chidi, “Proposals for Review of the Rules of Procedure of the African Commission of Human and Peoples’ Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15 (1993), pp. 533–548.

²⁸ Aidoo, 1993, pp. 710–711.

²⁹ Ibid., pp. 712–713.

Часть VI

Неправительственная деятельность в области прав человека

20. Неправительственная деятельность в области прав человека: действующие лица

1. Введение

Какую роль играют неправительственные организации в системе защиты прав человека? Правительства несут ответственность по защите и, где это необходимо, позитивному обеспечению прав человека. Региональные и международные (всемирные) организации разрабатывают стандарты, принимают различные меры для надзора за деятельностью (либо бездействием) правительств в целях соблюдения этих стандартов. Большинство прав, согласованных таким образом, признаны как права личности. Поэтому соответствующие частные лица несут первичную ответственность в защите своих собственных прав. Такая защита может осуществляться путем возбуждения судебного дела в рамках национальной законодательной системы либо путем применения региональных или международных документов. Однако частные лица могут не знать о своих правах или средствах, обеспечивающих защиту этих прав либо исправляющих ситуацию в случае их нарушения. В связи с этим роль неправительственных организаций (НПО) состоит во внедрении всесторонней системы просвещения в самом широком смысле этого слова — в области прав человека, создания культуры человеческих прав путем информирования личности о ее правах, ответственности за нарушение прав других личностей, а также о возможностях компенсации, включая поддержку частного лица при рассмотрении судебных дел, как в рамках национальной системы, так и в случаях применения региональных или международных процедур.

Однако сложившаяся в той или иной стране ситуация с защитой прав человека может сделать невозможной либо нецелесообразной для личности попытку предпринять самостоятельные действия. В таких ситуациях организации по правам человека могут формироваться в той или иной степени стихийно, на базе церкви (например, «Викариа де ла Солидарidad» в Чили во времена военной хунты), профсоюзов («Солидарность» в Польше) или групп поддержки жертв («Матери Пласа де Майо» в Аргентине). Кроме того, индивидуальное дело может возбуждаться внешними НПО.

В некоторых случаях само существование национальных групп может оказаться под угрозой невозможности продолжения своей деятельности, и им понадобится помощь извне. Все это высвечивает фундаментальную проблему: не имея минимума прав человека, особенно в той части, которая касается свободы объединений, ассоциаций, а также свободы выражения, для НПО крайне сложно осуществлять свою деятельность в пределах своей страны¹. Поэтому при дефиците независимых прав человека НПО сами по себе являются индикатором проблем страны в этой сфере. Однако в ряде случаев реальная ситуация нивелируется созданием НПООП (неправительственных организаций, созданных правительством). С увеличением жесткости репрессий возрастает необходимость в деятельности НПО по обеспечению прав человека, а их нехватка при отсутствии доступа к информации создает дополнительные трудности для поиска и выявления фактов нарушения. В таких обстоятельствах может помочь слияние региональных или международных НПО. Например, Международная федерация Хельсинки объединилась с группами сторонников Хельсинкских соглашений или комитетами целого ряда стран, входящих в советский блок. Однако взаимоотношения между локальными и национальными, а также между региональными и международными НПО тоже не свободны от проблем².

Роль НПО в противоположность роли личности становится более решающей, когда права человека связаны с повседневной практикой на основе определенного рода действий — спланированных либо на почве неосведомленности, либо в соответствии со сложившимися традициями, — нежели когда имеют место отдельные более или менее случайные нарушения. В повседневной жизни личность сама по себе обладает значительно меньшими шансами выявить и использовать средства для устранения нарушений, даже при наличии поддержки национальной группы. Существует вероятность шантажа или даже хуже — наблюдается правительственный опыт инсценирования «исчезновений» как ответный ход на выявление со стороны НПО нарушений прав человека³. Существует еще одна проблема: в случае репрессий имеет место значительный дефицит соответствующих судебных процессов.

При определенных обстоятельствах возбуждение дела в рамках внутренней законодательной системы может оказаться невозможным или неэффективным, поскольку действие является законным или неоспоримым. Например, в Южной Африке система *апартеида* была законодательно закреплена и, соответственно, беспорочной в рамках внутренней законодательной системы. Точно так же в некоторых стра-

¹ См. Wiseberg, 1993.

² См. Steiner, 1991, pp. 61–76.

³ Wiseberg, 1991, p. 531.

нах такие действия, как повреждение женских гениталий, могут рассматриваться как общественно приемлемые и, таким образом, хотя юридически такая практика вполне оспорима, поскольку является нанесением телесных повреждений, тем не менее, вероятность возмещения морального ущерба будет минимальной. В подобных обстоятельствах недостаточно пытаться смягчить нарушение прав личности. Необходимо искать и находить способы изменения законов и самих обычаев, а также добиваться изменения отношений, которые лежат в их основе. Хотя такие изменения не могут навязываться извне, одного только внутреннего давления вряд ли будет достаточно. Угроза обвинения в нарушении прав человека (либо фактическое обвинение) и использование региональной или международной системы защиты прав человека для оказания давления на конкретное правительство либо, что более реально, попытка убедить другие правительства применить меры воздействия к правонарушителю — одна из основных функций НПО по правам человека. Эта функция уже настолько широко признается, что сейчас разработаны процедуры противодействия на региональном и международном уровнях.

2. Определение

Тем не менее перед рассмотрением специфических функций НПО полезно задаться вопросом, что такое НПО и, более конкретно, что такое НПО по правам человека. Основной проблемой является отсутствие четкого определения⁴. Если понимать термин буквально, то любое организованное предприятие на неправительственном уровне можно считать неправительственной организацией. Однако общеизвестно, что данный термин относится только к добровольческой (некоммерческой) работе, хотя и это не решает все проблемы. Например, подпадает ли под это определение организация, стремящаяся получить поддержку в правительстве, допустим политическая партия; а как быть с организацией, которая не является правительственной, но полностью им финансируется? Резолюция ООН, определяющая консультативный статус для НПО, ставит на рассмотрение этот спорный вопрос, утверждая, что «основные ресурсы... должны складываться преимущественно из вкладов национальных либо других объединений либо индивидуальных членов»⁵. Таким образом, финансовое участие правитель-

⁴ См., например, Thoolen and Verstappen, 1986, p. 12; General Review of Arrangements with Non-Governmental Organisations (Report of Secretary-General), UN Doc. E/AC.70/1994/5 of 26 May 1994, para. 9.

⁵ Резолюция Экономического и Социального Совета (ООН), № 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г., п. 8.

ства не исключается, однако оно не может формировать «основной» (определения нет) источник дохода⁶. Некоторые НПО по правам человека, такие как Международная амнистия и Стража прав человека, сами себя строго ограничивают и в принципе не допускают никакого участия правительства. Они считают наиболее важным для себя обеспечение своей действительной и несомненной независимости от влияния или контроля со стороны правительственных структур.

Вопрос групп, нуждающихся в политической поддержке, частично затронут ООН, представляющей специальный наблюдательный статус «признанным либеральным движениям». Однако это группа, число участников которой быстро сокращается и в которую никогда не входил, например, Патриотический фронт Руанды (ПФР). Поэтому, когда в 1994 году в Руанде было проведено специальное совещание Комиссии ООН по правам человека, ПФР мог выступать лишь под патронажем НПО, несмотря на то что к этому времени он контролировал большую часть Руанды. Этот факт высвечивает проблему, заключающуюся в том, что многие НПО, обращающиеся в правозащитные организации, на самом деле не являются «НПО по правам человека», даже в терминологии собственной классификации ООН. Резолюция 1296 (пункт 17) Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) указывает, что НПО по правам человека должны иметь «общий международный интерес в данном вопросе, не ограниченный интересами определенной группы людей, отдельной нации либо ситуации в отдельно взятом государстве или ограниченном круге государств». Фактически такое определение слишком поверхностно и отражает нежелание государств-членов выставить на публичное обсуждение свои собственные достижения в области защиты прав человека — нежелание, даже большее (или более признанное), чем в 1968 году, когда был разработан проект резолюции. При строгом ее применении она устранила бы любую деятельность НПО в сфере прав человека в их собственных странах, поэтому несколько обнадеживает тот факт, что эта часть резолюции, похоже, вышла из употребления. С другой стороны, резолюция также исключает НПО, которые представляют определенные меньшинства, которые точно так же не подпадают под определение Вайсберга:

«Что отличает НПО по правам человека от других политических организаций, ...так это то, что последние, как правило, стремятся защищать права лишь своих собственных избирателей; группа по защите прав человека стремится защитить пра-

⁶ См. также Consolidated Summary of the OSCE Human Dimension Seminar on Building Blocks for Civil Society: Freedom of Association and NGOs (Warsaw, 4–7 April 1995).

ва всех членов общества. Далее, политическая группа стремится поставить во главу угла свои собственные интересы или программы; группа по защите прав человека стремится сделать политический процесс открытым для всех законно действующих общественных движений»⁷.

Это определение затрагивает два важных пункта: организации по правам человека не ставят своей целью извлечение выгоды, и это бескорыстие является основой их законной деятельности в качестве неизбираемых защитников общественных интересов. Более того, ни их цель, ни их методы не могут привести к нарушению прав и свобод всех других⁸.

Не в такой степени определяющей в качестве концептуальной является проблема наличия множества НПО, специализирующихся на услугах, или гуманитарных НПО, например таких, которые обеспечивают пособия для беженцев либо приют для бездомных, наряду с НПО по развитию типа Оксфам, которые сами признают, что не являются НПО по правам человека. Это означает, что они не только не используют какой-либо соответствующий механизм защиты прав человека, но и вообще не имеют отношения к этой области. Это одна из причин, почему существует так мало НПО, решающих вопросы экономических и социальных прав, в сравнении с НПО, которые занимаются гражданскими и политическими правами. Это несоответствие, в свою очередь, приводит к возникновению дисбаланса с уклоном в сторону гражданских и политических прав, поскольку наибольшая инициатива в сфере международных прав человека исходит от НПО⁹. Это способствует усилению различий между законами о беженцах и законами о правах человека, а также между соответствующими организациями, деятельность которых распространяется на эту область. Все больше организаций по правам человека переходят теперь к изучению проблемы беженцев; Комиссия ООН по правам человека и ее Подкомиссия включают в повестку дня пункт, в соответствии с которым рассматриваются проблемы беженцев, а Комитет по предупреждению пыток решает вопросы предоставления убежища в соответствии с процедурой рассмотрения индивидуальных жалоб.

⁷ Wiseberg, 1991, p. 530.

⁸ См., например, статью 17 Конвенции по защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека).

⁹ Eide and Rosas, 1995, pp. 18–19.

3. Региональные договоренности¹⁰

НПО обладают возможностью действовать во взаимосвязи с различными региональными организациями, занимающимися правами человека: Советом Европы, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организацией американских государств (ОАГ), Организацией африканского единства (ОАЕ) и, в меньшей степени, с Европейским Союзом, преимущественно через Европейский парламент. Совет Европы¹¹ располагает системой консультативного статуса для НПО, подобной той, что существует в ООН (см. ниже). Однако НПО могут возбуждать дела в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека (статья 25), только если они сами являются жертвами нарушений, но не от имени кого-либо другого. В противоположность этому, статья 44 Американской конвенции по правам человека разрешает любому неправительственному предприятию, легально признанному в одном или нескольких государствах — участниках ОАГ подавать петицию о любых нарушениях Конвенции. Африканская хартия по правам человека и народов также позволяет НПО обращаться с сообщениями вне зависимости от того, была ли жертвой возможного нарушения сама организация (статья 55). И даже несмотря на это, НПО внесли свой вклад в европейскую законодательную систему своей консультационной деятельностью и помощью подателям исков, а также внесением на рассмотрение Европейского Суда по правам человека предложений по разрешению конфликтов мирным путем (например, Международная амнистия в деле *Soering*¹², а также совместные требования Интерайтс и статья 19 в деле *Goodwin*¹³).

Кроме того, Европейская социальная хартия Совета Европы предусматривает получение данных от НПО, особенно компетентных в данной области, так же как и от организаций работников и нанимателей, в тот момент, когда государства-участники формируют отчеты об исполнении Социальной хартии¹⁴. Дополнительный Протокол 1995 года к Европейской социальной хартии, разработанный для системы коллективных жалоб, включает в качестве источника таких жалоб те международные НПО, которые имеют консультативный статус

¹⁰ См. Hannum, 1992, касательно региональных и международных организаций.

¹¹ Совет Европы, 1995 г., стр. 92–95.

¹² Дело *Soering*, постановление от 7 июля 1989 г., Публикации Европейского Суда по правам человека, Серия А, № 161.

¹³ Дело *Goodwin v. the United Kingdom* (16/1994/463/544), постановление Европейского Суда по правам человека, 27 марта 1996 г.

¹⁴ Статьи 23(2) и 27(2) после пересмотра Протокола 1991 г. в качестве поправки к Европейской социальной хартии (еще не вступил в силу, но некоторые из его пунктов введены в практику).

в Совете Европы (как обладающие особой компетентностью в одной или нескольких сферах, охватываемых Социальной хартией), а также организации нанимателей и работников (статья 1). Национальные НПО могут также подавать жалобы, однако только в том случае, если делается заявление о соответствующих действиях, в этот момент либо позднее государство начинает выступать в качестве стороны Дополнительного протокола (статья 2).

Европейский Комитет по предотвращению пыток является наиболее зависимой от НПО организацией по правам человека в Европе, поскольку в своей деятельности основывается на получении от них информации о странах и местностях, где имеют место представляющие интерес случаи содержания под стражей, — таким путем Комитет ориентируется в отношении стран либо конкретных мест, которые следовало бы посетить. Кроме того, НПО информируют Комитет по конкретным делам, с целью расследования которых совершаются такие визиты¹⁵. Ассоциация по предупреждению пыток (АПП), бывший Швейцарский комитет по предотвращению пыток, который и стал инициатором Европейской конвенции по предотвращению пыток, осуществляет эти процедуры систематически, ведя сбор информации и отправляя конфиденциальный отчет в Комитет за несколько месяцев до нанесения визита в страну. После визита АПП публикует отчет; эта дополняющая процедура особенно важна в тех случаях, когда страна, куда нанесен визит, не публикует отчет Комитета¹⁶.

По иронии судьбы ОБСЕ¹⁷ все еще не позволяет НПО (либо частным лицам) приводить в действие его собственные процедуры защиты прав человека, так называемые механизмы «человеческого измерения», несмотря на то что именно Заключительный акт Хельсинки (1975) послужил стимулом к созданию НПО в Центральной и Восточной Европе, таких как «Хартия 77», «Солидарность», КОР и Московская Хельсинкская группа наблюдателей. Указанные НПО, наряду с другими из западных стран, стали ведущей силой в осознании важности принятия «третьей корзины» и «человеческого измерения», а также их последующего развития. Между прочим, в соответствии с московской методикой миссии экспертов или докладчиков могут получать информацию от НПО¹⁸. Подобным же образом Верховный комиссар по делам национальных меньшинств запрашивает и получает информацию от НПО, а некоторые из долгосрочных наблюдательных миссий ОБСЕ поддерживают связь с НПО как внутри, так и за пределами

¹⁵ Brett, 1993, pp. 132–138.

¹⁶ Prevenir La Torture, APT Newsletter, № 6/1995, pp. 22–23.

¹⁷ См. Brett, 1994.

¹⁸ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению, 1991 г., Часть 1, п. 5.

стран, где находятся их штаб-квартиры. С 1992 года доступ НПО к совещаниям по человеческому измерению значительно расширился вместе с возможностью представительного участия в семинарах по человеческому измерению (на которых не делается различий между представителями правительства и НПО), а также на совещаниях по исполнению задач в области человеческого измерения. В других областях, таких как разработка стандартов или установочные аспекты человеческого измерения, НПО не обладают такими правами доступа. В некотором смысле ОБСЕ более открыта, чем другие межправительственные организации, — она рассматривает как НПО те организации, которые определяют себя таковыми, при условии, что они открыто не оправдывают терроризм¹⁹.

4. Международные организации

В рамках системы ООН²⁰ существует положение о консультативном статусе для НПО (Устав ООН, статья 71). Это положение регулируется резолюцией 1296 (XLIV) Экономического и Социального Совета ООН от 23 мая 1968 года, хотя процедура находится сейчас в стадии пересмотра. НПО, наделенные консультативным статусом, уполномочены участвовать и выступать на совещаниях как самого Экономического и Социального Совета ООН, так и его организаций-филиалов и вносить на рассмотрение краткие письменные отчеты, которые переводятся на все языки государств — членов ООН и распространяются в качестве документов ООН. Наибольшее значение для деятельности НПО по правам человека имеют Комиссия по правам человека, Комиссия по статусу женщин и Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. В отличие от ОБСЕ, ООН разработала, по крайней мере теоретически, строгий критерий присвоения группе консультативного статуса. Требования включают наличие «представительского характера и общепризнанного международного авторитета», «сбалансированной пропорции» представительства, или отражения «взглядов основных групп населения или организованных сообществ в соответствующей области своей компетентности»²¹.

Кроме подачи заявлений для привлечения внимания к нарушениям прав человека — на национальном или частном уровне — НПО обладают рядом других возможностей. Они могут вносить на рассмотрение информацию в соответствии с конфиденциальной процедурой 1503. На практике большинство случаев, подпадающих под эту проце-

¹⁹ Helsinki Decisions, 1992 г., Часть 4, п. 16.

²⁰ См. Brett, 1995.

²¹ Резолюция ЭКОСОС, № 1296, п. 4.

дуру, вносятся такими НПО, как Международная амнистия и Международная федерация по правам человека. НПО также являются поставщиками информации по национально-ориентированным и тематическим процедурам Комиссии по правам человека. Реально, без информации НПО эти процедуры были бы чрезвычайно затруднены, поскольку собственные возможности ООН по сбору информации ограничиваются наличием инстанций, отслеживающих ситуацию в связи с правами человека лишь в немногих странах, и возможностями нанесения визитов в страны согласно этим механизмам. Сами страны, разумеется, не заинтересованы в представлении информации о нарушениях прав человека ни в своей, ни в других странах.

Пусть предоставление информации чрезвычайно важно для деятельности ООН и прогресса в сфере защиты прав человека, это всего лишь одна из сторон деятельности НПО в ООН. Это особенно заметно, когда представление информации осуществляется в виде пассивной деятельности, оставляя другим решать, стоит ли уделить внимание и извлечь пользу из полученной информации. Многие НПО по правам человека идут намного дальше, принимая активное участие в лоббировании — по странам либо конкретным случаям. Стремление к тщательному изучению стран Комиссией по правам человека во многом присуще и НПО, которые долгое время занимаются поиском способов контролирования ситуации в сфере прав человека в конкретных странах, но не во всем международном сообществе, несмотря на политическую инерцию и смещение интересов в сторону экономических и иных связей. Однако не следует забывать, что Комиссия по правам человека является правительственным органом, поэтому, хотя масса энергии и большая часть идей исходит от НПО, в конечном счете решения принимаются представителями правительства. Так, несмотря на усилия НПО, Специальный докладчик по Ираку был назначен только после того, как Ирак вторгся в Кувейт и заработал себе репутацию отверженного. Подобным же образом распределение заданий, подпадающих под тематические процедуры, свидетельствует о смещении в сторону интересов наиболее влиятельных НПО, в частности Международной амнистии и Международной комиссии юристов. В этом контексте ничего не стоит пачка мандатов по расследованию исчезновений, казней без суда и пыток, недавно дополненная свободой выражения и независимостью судей и адвокатов.

Более того, некоторые НПО регулярно участвуют в разработке проектов резолюций, обсуждении мандатов и других вопросов наряду с представителями правительства. Это идет вразрез с общим представлением, что НПО и правительства находятся по разные стороны забора, что при этом НПО выступают обвинителями, а правительства — ответчиками. Сейчас НПО не только привлекают к себе внимание своим знанием правды о нарушениях прав человека, но и помогают при экс-

пертизе ситуаций и отдельных случаев, экспертизе законов и процедур по защите прав человека в конкретной стране. Уровень компетентности и кадровой устойчивости представителей НПО несравним с уровнем представителей правительств в организациях ООН по защите прав человека, которые, будучи дипломатами, работают в ООН по три или четыре года, а между этими сроками занимают в других местах совсем другие посты и выполняют совсем другую работу.

Когда международные договоры по защите прав человека еще только разрабатывались, никаких положений о привлечении НПО не предусматривалось (Пакт об экономических, социальных и культурных правах стал исключением, поскольку изначально разработавший его комитет являлся филиалом Экономического и Социального Совета ООН, в связи с чем и были добавлены стандартные критерии для НПО с консультативным статусом). Однако комитеты, учрежденные в соответствии с различными договорами, быстро обнаружили, что они нуждаются в получении информации от НПО, чтобы уравновесить сведения, поступающие от правительств. Маловероятно, что кто-либо может разобраться в ситуации с правами человека в каждой стране мира хотя бы в общих чертах, детально и с необходимым уровнем компетентности оценить многозначность законов и практики. Поэтому члены Комитета нуждаются в поступающей от НПО информации об общей ситуации, о требующих внимания районах, о том, как распознать, что включено, а что изъято из правительственного отчета, как проверить точность и адекватность ответов правительства на поставленные вопросы. Со временем важность вклада НПО была оценена по достоинству и к настоящему времени оформлена, прежде всего, с принятием Конвенции о правах ребенка (1989), и после, когда в октябре 1992 года совещание глав договорных органов потребовало от национальных и международных НПО систематического и своевременного представления соответствующей информации²². В деталях этот процесс все еще различен в разных комитетах, но предметом зависти других аналогичных организаций является система, принятая Конвенцией о правах ребенка, потому что при Конвенции существует группа НПО, которая имеет в своем штате координатора (на полной ставке), организующего информационный поток по связи НПО — Комитет. В его функции входит поиск НПО либо коалиций в странах, отчеты которых рассматриваются Комитетом. Такой путь позволяет избежать невольных промахов и ошибок в данных, направляемых в другие комитеты. Уже упоминалось о нехватке НПО, фокусирующих внимание на экономических, социальных и культурных правах, на фоне чего заметным исключением является Международная коалиция по окружа-

²² Human Rights Monitor, № 19 (1992), p. 13.

ющей среде. Это входит в круг проблем Комитета, так же как и усиление дисбаланса в ООН с отклонениями в сторону гражданских и политических прав.

Между прочим, следует подчеркнуть, что сама по себе система отчетности в соответствии с международными процедурами не является окончанием процесса. В лучшем случае она может предоставить возможность НПО проанализировать ситуацию в своей собственной стране, принять участие в дискуссиях по отдельным случаям с представителями власти, ответственными за подготовку отчета и анализ его результатов, получать руководящие указания и поддержку от международных организаций, а также рассматривать в рамках национальной системы затронутые вопросы и комментарии, поступающие от экспертных комитетов. Последнее становится все более актуальным, поскольку это настолько же важно, как и обеспечение информацией, ведь еще одним уязвимым местом системы договорных органов является недостаток эффективного контроля. Действительно, как уже отмечалось ранее, в любом конкретном деле изменение более вероятно, когда давление исходит изнутри страны, нежели откуда-то извне²³.

В дополнение к рассмотрению докладов комитеты обладают и другими возможностями. Уникальна правомочность Комитета по предотвращению пыток, заключающаяся в возможности проведения расследования по собственной инициативе в отношении очевидной систематической практики применения пыток (статья 20 Конвенции против пыток). Эта процедура была инициирована Комитетом на основании информации, поступившей от НПО и содержащей обвинения в подобной практике, в частности таким было сообщение Международной амнистии по поводу Турции. И наоборот, НПО не имеют доступа к процедуре индивидуальных жалоб по трем международным договоренностям в области прав человека (Конвенция о ликвидации расовой дискриминации, Пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток).

Международная организация труда (МОТ) является уникальным международным органом благодаря своей тройственной структуре, которая предоставляет статус члена организации не только представителям правительства, но также и представителям организаций работников и нанимателей²⁴. Она также обеспечивает статус наблюдателя другим НПО, включая Международную амнистию, Международную комиссию юристов и Мировой консультационный комитет друзей (квакеры), что предоставляет им доступ к документации МОТ и совещаниям, но, в общем, не дает права выступать или распространять до-

²³ O'Flaherty, 1994, pp. 515–538.

²⁴ См. Самсон К. *Нормотворческая и надзорная система Международной организации труда* (глава 10 в этой публикации).

кументы. ЮНЕСКО гарантирует для НПО консультативный статус, а также устанавливает процедуру подачи жалоб о нарушениях прав, относящихся к сфере деятельности ЮНЕСКО, когда НПО не выступают в качестве жертв.

5. Разработка стандартов

НПО вносят значительный вклад в деятельность региональных и международных организаций по разработке стандартов. Хотя стандарты обсуждаются и принимаются представителями правительства, НПО часто выступают инициаторами создания новых документов и конкретных положений. Например, Европейская конвенция по предотвращению пыток явилась воплощением замысла одного швейцарского адвоката, эта идея была подхвачена Швейцарским комитетом против пыток (впоследствии переименованного в Ассоциацию по предотвращению пыток), а также Международной комиссией юристов. Когда инициатива не получила своего развития в ООН (где она и по сей день находится в стадии рассмотрения), она поступила в Совет Европы и была им принята. Подобным образом Международная комиссия юристов и Международная амнистия были привлечены к интенсивной работе по созданию проекта Международной конвенции против пыток²⁵, а НПО по правам детей — к разработке проекта Конвенции о правах ребенка²⁶, а теперь еще и к разработке проекта Дополнительно-го протокола к этой Конвенции в связи с вовлечением детей в вооруженные конфликты.

Роль НПО в разработке стандартов, как и в случае их участия в исполнительных процедурах, исходит из их практических знаний о реалиях нарушений прав человека. Это означает, что они часто оказываются более осведомленными о различных уязвимых местах и упущениях, чем правительства, а это выводит их на более компетентный уровень разработки новых или укрепления существующих стандартов.

6. Методы

Как указывалось выше, один из основных видов деятельности НПО состоит в снабжении точной информацией о нарушениях прав человека. Некоторые НПО фокусируют свое внимание на одной стране (например, Суданский комитет по правам человека) или регионе (Андийская

²⁵ См. Tolley, 1989, pp. 561–585 и Baehr, 1989, pp. 36–53.

²⁶ Price Cohen, 1990, pp. 137–147.

комиссия юристов), другие охватывают мир в целом (например, Международная амнистия); многие берут какую-то одну тему (например, статья 19 сосредоточила усилия на свободе выражения взглядов) либо группу тем или прав (например, Международное католическое детское бюро). Главная ценность информации, поставляемой НПО, состоит в ее точности, поскольку первое, что делает большинство обвиняемых в нарушениях прав человека правительств, — опровергают установленные факты либо интерпретируют их по-своему. В основном НПО используют различные источники, включая средства массовой информации, национальные движения либо другие объединения данной страны, самих пострадавших и их семьи, другие региональные и международные НПО и межправительственные организации, а также миссии по выявлению фактов. Разумеется, с целью подтверждения их достоверности сведения источников перепроверяются, если это возможно²⁷.

Проверенная информация может быть использована самыми разными путями в зависимости от того, какой способ НПО сочтет оптимальным для достижения желаемого результата. Разумеется, эта информация может использоваться в одной из региональных или международных процедур, к которым НПО имеют доступ, но имеются также и другие возможности. Прежде всего, может оказаться полезным пойти на контакт с конкретным правительством, чтобы частным образом выяснить, собирается ли правительство что-то изменить. Вероятно, ему ничего не было известно либо оно предпочитает уверить всех, что ему ничего не было известно о том, что же происходит на самом деле. Угроза опубликовать факты нарушения прав человека также может заставить правительство ответить по существу. Актуальная публикация, особенно если она вызовет широкий отклик в средствах массовой информации, обычно является следующим шагом, хотя это может иметь и обратный эффект, ведь правительство будет защищаться и постарается быть невозмутимым перед лицом публичных обвинений, не желая показать себя поддающимся общественному давлению. Иногда о стране, ставшей предметом изучения, бывает полезно составить отчет, чтобы привлечь внимание других правительств, которые могут повлиять на нарушителя в силу наличия экономических, политических, культурных или других связей. Подобное лоббирование может осуществляться либо напрямую — через министерство иностранных дел, либо косвенно — через национальные или региональные парламентские органы, например Европейский парламент.

Методы работы НПО зависят от ее характера и внутренней структуры. Международная амнистия использует свой обширный численный состав для кампаний по написанию писем и другой подобной де-

²⁷ См. Weissbrodt, 1984.

ятельности, одновременно задействовав свой огромный и высокопрофессиональный международный секретариат для работы на региональном и международном уровнях. Ее национальным филиалам запрещается разрабатывать случаи нарушения прав человека в собственных странах, в отличие от большинства НПО, состоящих из национальных объединений, например таких, как Международная федерация по правам человека. Другой вид организации и подхода выработан Международной комиссией юристов, которая извлекает немалую пользу из своих элитарных связей в высших судебных инстанциях и других юридических организациях.

Проблема, с которой сталкиваются многие НПО по правам человека, заключается в определении роли НПО в ситуациях вооруженных конфликтов²⁸. Эта проблема является одновременно как практической, так и концептуальной. Тщательная проверка фактов нарушения прав человека часто затрудняется, а с развитием вооруженного конфликта число проблем увеличивается. Может не только быть ограничен доступ на территорию, но и стороны, участвующие в конфликте, могут иметь естественный интерес в поставке дезинформации. Существует еще одна проблема, связанная с действием законов. Международное гуманитарное право, которое применяется при вооруженных конфликтах, сложилось отдельно от правозащитного права (в этом праве может быть осуществлено частичное изъятие положений в случае чрезвычайных ситуаций или вооруженных конфликтов), хотя некоторые основные принципы являются общими, такие как тотальный запрет пыток и изнасилований. Вне сферы рассмотрения таких «чистых» случаев возникает вопрос, много ли таких НПО, которые достаточно компетентны, чтобы заявлять о случаях нарушений международного гуманитарного права (рассмотрение таких нарушений считается прерогативой Международного Комитета Красного Креста). Отсюда, в свою очередь, возникает еще один вопрос — об ответственности неправительственных вооруженных групп (т. е. оппозиции) за нарушение прав человека. В то время как гуманитарное право явно ориентировано на попытку примирения всех сторон конфликта, законы по правам человека основываются на предпосылке, что ответственность за нарушение прав человека несут правительства, но преступная деятельность частных лиц подпадает под статьи внутреннего уголовного законодательства. Поэтому, к примеру, террористы совершают преступные действия, но это не становится нарушением прав человека.

²⁸ Исключение составляет Центр гуманитарного права, штаб-квартира которого находится в Белграде; он был основан специально для расследования и документального подтверждения нарушений гуманитарных законов при вооруженных конфликтах на территории бывшей Югославии, так же как и грубых нарушений прав человека в Сербии и Черногории.

Логика защиты прав человека пасует при появлении группы, обладающей квазиправительственными полномочиями и в силу этого на практике не подпадающей под юрисдикцию официального правительства, либо в ситуации, когда правительства нет вообще, а есть ряд групп, обладающих властью. С 1991 года Международная амнистия установила основные гарантии, содержащиеся в основном положения статьи 3 Женевской конвенции 1949 года касательно таких видов оппозиции или неправительственных вооруженных групп.

7. Заключение

Несмотря на признание решающей роли, которую НПО играют в сфере защиты прав человека, факт остается фактом — отношения между правительствами и НПО складываются весьма напряженно. На национальном уровне многие правительства продолжают ограничивать создание и деятельность независимых организаций²⁹ и отрицают международное признание законности такой деятельности, о чем свидетельствует вялое продвижение разработки проекта декларации о защитниках прав человека³⁰. На международном уровне правительства приветствуют участие тех НПО, вклад которых они считают ценным, и во многом поддерживают теоретическое расширение доступа для национальных НПО, в то же время жалуясь на то, что устные заявления НПО отнимают много времени. Эта шизофрения присуща отношениям между правительствами и НПО по правам человека. Основная роль НПО по правам человека заключается в наблюдениях за действиями правительства. Ни одно правительство не может похвастаться абсолютным соблюдением прав человека. С другой стороны, правительства не любят выставлять напоказ недостатки в своей работе или случаи нарушения прав человека. Точно так же они негодуют, когда их заставляют предпринять некие действия в связи с правами человека в другой стране, если только у них нет внутренних политических мотивов желать этого. Поэтому, по определению, если отношения между НПО по правам человека и правительствами слишком дружелюбны, значит НПО плохо выполняют свою работу.

²⁹ См., например, Комитет юристов по правам человека, «Shackling the Defenders», март 1994 г.

³⁰ Официальное название — Проект Декларации о правах и ответственности личности, групп и общественных организаций по укреплению и защите общепринятых прав человека и основных свобод.

Библиография

Baehr, Peter, “The General Assembly: Negotiating the Torture Convention”, pp. 36–53, in David Forsythe (ed.), *The United Nations in the World Political Economy*. Basingstoke: Macmillan Publishers, 1989.

Brett, Rachel, “The Contribution of NGOs to the Monitoring and Protection of Human Rights in Europe”, pp. 121–144, in Arie Bloed, Liselotte Leicht, Manfred Nowak and Allan Rosas (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Brett, Rachel, “A New Role for NGOs in the CSCE”, pp. 359–382, in Arie Bloed (ed.), *The Challenges of Change*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Brett, Rachel, “The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations”, *Political Studies*, Special issue, Vol. 43 (1995), pp. 96–110.

Council of Europe, *Human Rights: A Continuing Challenge for the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995.

Eide, Asbjørn and Allan Rosas, “Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge”, pp. 15–19, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Hannum, Hurst (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

O’Flaherty, Michael, “The Reporting Obligation under Article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights: Lessons to be Learned from Consideration by the Human Rights Committee of Ireland’s First Report”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 3 (1994), pp. 515–538.

Price Cohen, Cynthia, “The Role of Non-Governmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, No. 1 (1990), pp. 137–147.

Rodley, Nigel S., “The Work of Non-Governmental Organisations in the World-wide Promotion and Protection of Human Rights”, *Bulletin of Human Rights* 90/1 (1991), pp. 84–93.

Steiner, Henry J., *Diverse Partners: Non-Governmental Organisations in the Human Rights Movement*. Cambridge, MA: Harvard College, 1991.

Thoolen, Hans and Bert Verstappen, *Human Rights Missions: A Study of the Fact-finding Practice of Non-Governmental Organisations*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

Tolley, Howard B., Jr., “Popular Sovereignty and International Law: ICJ Strategies for Human Rights Standard Setting”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 11, No. 4 (1989), pp. 561–585.

Weissbrodt, David, "The Contribution of International Nongovernmental Organizations to the Protection of Human Rights", pp. 403–438, in Theodor Meron (ed.), *Human Rights in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

Wiseberg, Laurie S., "Protecting Human Rights Activists and NGOs: What More Can Be Done?" *Human Rights Quarterly*, Vol. 13, No. 4 (1991), pp. 525–544.

Wiseberg, Laurie S., *The Importance of Freedom of Association for Human Rights NGOs*. Ottawa: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1993.

Часть VII

Соблюдение прав человека

21. Международные права человека и внутреннее законодательство

1. Введение

Национальный статус международных норм по защите прав человека в рамках различных юрисдикций и конституционных установлений является давним и постоянным предметом обращения. Сравнительные исследования, например уже ставшая классической книга Эндью Држемчевски¹ и относительно недавняя диссертация Серена Стендрупа Иенсена² о ситуации в трех скандинавских странах, проводят глубокий анализ данного явления. Третьим трудом, принадлежащим к той же группе высококачественных, достойных друг друга работ, является состоящая из двух разделов статья Йорга Полакевича и Валери Якоб-Фолтцер³. Во всех указанных работах рассматриваются только те государства, которые во время исследований были сторонами Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека; ЕКПЧ) и разрабатывали национальный статус конкретного договора о защите прав человека — Европейской конвенции о правах человека.

Несколько иной подход был избран в сравнительном исследовании международных прав человека в скандинавских странах и странах Балтии⁴. Эта глава посвящена раскрытию опыта проведения сравнительного анализа по определенным географическим регионам, здесь в различных аспектах рассматриваются также вопросы внутреннего соблюдения нормативной системы международных прав человека не только с точки зрения Европейской конвенции о правах человека. Такие вопросы, как национальный статус экономических, социальных и культурных прав двух пактов ООН 1966 года и, помимо договоров, других документов о международных правах человека, рассматриваются на протяжении всего исследования.

¹ Drzemczewski, 1983.

² Stenderup Jensen, 1992.

³ Polakiewicz and Jacob-Foltzer, 1991.

⁴ Scheinin, 1996. Текст этой главы частично основан на общем введении к его книге.

2. От дискуссии о дуализме и монизме к конкретным методам выполнения договоренностей

Существуют различные методы, с помощью которых государства вводят международные договоры в практику национального права. Традиционно эти методы классифицировались путем грубого деления стран и теорий на две группы — «дуалистические» и «монистические». В первой из названных групп национальное право и международное право понимаются как две законодательные системы, существующие отдельно друг от друга. Во второй группе стран (или теорий) международное право и национальное право, вместе взятые, формируют единую законодательную систему, часто характеризующуюся верховенством международных норм.

В наши дни классификация по принципу дуализма и монизма считается, в общем, устаревшей. Широкое использование «компромиссных» методов исполнения, таких как инкорпорация; процессы, приближающие достижение конституционного регулирования юридического эффекта международных норм; возможность для судебных инстанций применять открытые источники законодательных доктрин, которые позволяют широко применять международные нормы даже без их формального статуса в качестве норм национального права; а также растущая «разнородность» международных норм — все это ведет к постепенному исчезновению традиционно сложившегося различия между «дуализмом» и «монизмом» благодаря конкретному применению множества международных норм в конституционных и законодательных рамках данного государства.

Не существует никакой общепринятой классификации великого разнообразия внутренних методов, применяемых при исполнении международных договоренностей. Одной из классификаций, используемых в существующих учебниках, является следующая разбивка на пять различных методов исполнения⁵.

Принятие: Международные договоры являются частью национального права вследствие международной ратификации либо вследствие соответствующего выражения государством своей воли действовать лишь в рамках договора, причем достаточно только публикации: никаких специальных законодательных мер не требуется. В определенных случаях высший наднациональный орган вправе выразить «волю» всех государств-участников через простое либо квалифицированное большинство, а публикация может быть осуществлена на международном уровне.

⁵ Классификация приведена в труде Шейнина, 1996.

Инкорпорация: Чтобы выполнять международный договор, проводится отдельный внутренний законодательный акт с целью придания силы закона всем или части положений договора, но без повторения сути положений в тексте законодательного акта. Технически инкорпорация тяготеет к «дуализму», поскольку базируется на мнении, что международная ратификация сама по себе недостаточна для получения внутренней законной силы и должна быть дополнена специальной законодательной мерой. Часто слово «инкорпорация» используется в более широком смысле, при ссылке на все соответствующие методы, посредством которых положения договора вводятся в практику национального права (т.е. принятие и инкорпорация).

Трансформация: Положения договора сами по себе не получают формального статуса в национальном законодательстве (через принятие или инкорпорацию), но в соответствующие национальные законы вносятся поправки с целью гармоничного соответствия их сущности положениям данного договора. Там, где трансформация применяется в качестве основного метода введения договора в действие, государство обычно классифицируется как «дуалист» (например, Швеция).

Пассивная трансформация: Особым случаем трансформации является ситуация, когда нет необходимости вносить поправки в существующие внутренние законы для достижения гармонии с положениями договора.

Упоминание: Внутренний законодательный акт содержит пункт о применимости или даже о приоритете международных договоров (либо конкретного договора) в случаях, подпадающих под данный законодательный акт; этот метод также называют «сектор-монизм».

Большинство государств используют более чем один из этих методов. Трансформация, инкорпорация и упоминание, к примеру, могут применяться совместно, и степень «дуализма» или «монизма» определяется тем, какой из методов используется чаще. Даже «пограничная» разделительная линия между «чистым» монизмом (принятием) и различными оттенками дуализма является гибкой, поскольку фактически решающим становится технико-юридическая форма принятия решения, согласно которой Парламент выражает свое согласие с международной ратификацией договора. В Финляндии Парламент в течение одной и той же сессии принимает *два* решения: а) дает согласие на ратификацию; б) принимает акт Парламента для придания положениям договора законной силы в рамках внутреннего права. Такая формальная процедура легко может быть отнесена к дуалистической теории. В Литве Парламент в сходной ситуации принимает только *одно* решение, и аналитик, в стремлении классифицировать это явление, должен будет решать насчет «монистической» или «дуалистической» природы данной законодательной системы, исходя из того, выльется ли соот-

ветствующее решение в форму принятия Парламентом внутреннего акта или же парламентское одобрение международной ратификации будет выражено в каких-то других технических формах.

Более того, ставится под сомнение сама уместность деления по принципу «дуализма» и «монизма», поскольку в большинстве стран судопроизводство располагает такими средствами законного обоснования выносимого решения, которые позволяют ему руководствоваться международными нормами, в частности нормами защиты прав человека. Это справедливо даже для стран, традиционно дуалистических, в которых международные договоры, строго говоря, не имеют статуса национальных законодательных норм. Довольно долгое время судебная практика Верховного суда Норвегии была гораздо более открыта с точки зрения применения международных договоров о правах человека, нежели прецедентное право, применяемое финскими судами, несмотря на то что Норвегия придерживается «традиционного дуализма» (трансформация в качестве превалирующего метода при выполнении международных договоров). С другой стороны, что касается Финляндии, здесь можно, по крайней мере на уровне абстракций, говорить о монизме *де-факто*, поскольку инкорпорация международных договоров вошла в обычную практику.

Профессор Бенедетто Конфорти выражает точку зрения многих современных ученых, специализирующихся в области международного и конституционного права, когда пишет:

«Я нахожу малоинтересным традиционный подход к проблеме, в основе которой лежит старый как мир спор между монистами и дуалистами, между теми, кто за «принятие», и теми, кто за «инкорпорацию» или «трансформацию» международных законов в муниципальные. Вместо этого я бы задал вопрос скорее с практической, чем с теоретической точки зрения: как достичь желаемой цели при рассмотрении международного права в качестве внутреннего права государства, укомплектованного всеми стражами закона, включая тех, кто несет ответственность за принятие судебного решения?»⁶

Факт, что застарелая дискуссия о том, «инкорпорировать или не инкорпорировать», в общем, вышла из моды, еще не означает, что отпала необходимость в анализе деталей и препон для эффективного внутреннего выполнения международных норм по защите прав человека. Напротив, усиливается внимание к проблемам, более конкрет-

⁶ Conforti, 1993, pp. 13–14.

ным, чем традиционные рассуждения по вопросам формального статуса. Некоторые из этих вопросов будут освещены ниже.

3. Международные права человека в национальном судопроизводстве

Конфорти утверждает⁷, что применение международных законов муниципальными судами и другими национальными юридическими инстанциями является просто «краеугольным камнем» самого международного права. Он подчеркивает, так же как и Петер ван Дийк, роль и подходы⁸ судопроизводства в определении внутригосударственного эффекта международного права. Для Конфорти более важным, чем характеристика правовой системы как «дуалистической» или «монистической», является разделение судей на «либеральных» и «консервативных»⁹.

Внутригосударственную роль и эффективность воздействия международных норм по защите прав человека нельзя оценивать абстрактно, на основе изучения писаной конституции данной страны. В конечном счете значение имеет только одно – применяют ли суды нормы по защите прав человека в своих конкретных решениях. Опыт некоторых северных стран, например Швеции и Финляндии, говорит об основательной поддержке в случае, когда национальным судопроизводством предпринимаются начальные шаги с целью построения юриспруденции прав человека, а затем происходит удивительно быстрый рост применения прецедентного права.

Роль международных норм по защите прав человека может быть очень существенной при разбирательстве конкретного дела, даже в странах, где «дуалистическая» природа конституционных положений, на первый взгляд, создает барьеры для эффективного исполнения международного права. Даже отдающие предпочтение формальной инкорпорации Норвежский и Исландский Верховные суды показали, что они обладают способностью и желанием придать положениям договоров, касающимся прав человека, фактический приоритет по отношению к национальным законам¹⁰. Что же касается принципа законности, то такие далеко идущие интерпретации стали законными на основании неоспоримой, аксиологической (основывающейся на ценно-

⁷ Conforti, 1993, p. 9.

⁸ van Dijk, 1988, pp. 631–649.

⁹ Conforti, 1993, p. 26.

¹⁰ См. отчеты о судебных разбирательствах Норвежского Верховного суда, Norsk Retstidende, 1984, стр. 1174, и 1994, стр. 610, а также постановления Исландского Верховного суда, № 1992.174.

стях) весомости прав человека, а также благодаря точным и юридически выверенным обоснованиям.

Существование эффективной системы индивидуальных жалоб и международного судопроизводства внесло значительный вклад в успех Европейской конвенции о правах человека. Когда национальные суды участвующих в договоре государств увидели, что Европейская комиссия и Суд по правам человека действуют и результатом действий становятся судебные постановления, они постепенно приняли тот факт, что законы о правах человека действительно являются правом согласно всем международным и национальным стандартам. Отчасти вызывает беспокойство побочный эффект от успеха Европейской конвенции о правах человека – факт, что в настоящее время многие национальные суды испытывают соблазн занять позицию несамостоятельной или *пассивной интерпретации* положений Конвенции. Для них достаточно проанализировать прецедентное право, осуществляемое Европейским Судом по правам человека. Если никаких прецедентов не обнаруживается, те, кто следует «минималистскому» подходу, не видят надобности в применении Конвенции. К примеру, в решении по делу № 1995:7 Финского Верховного суда можно усмотреть уклон в сторону более пассивной позиции. В этом деле ответчику было отказано в свободной юридической поддержке, поскольку Верховный суд в своем анализе существующего прецедентного права Европейского Суда по правам человека большинством голосов пришел к заключению, что свободная юридическая помощь в данном случае статьей 6 ЕКПЧ не предусматривается.

Альтернативой несамостоятельной интерпретации является более «активистская» или более «либеральная» ориентация национальных судей, в соответствии с которой и национальный судья призван также *разрабатывать* международное право в области прав человека, формулируя новые ответы на новые вопросы. Такой творческий подход имеет очевидное преимущество в силу того, что международное право по правам человека *плюралистично* по своей природе: существует не единственная конвенция о правах человека, но комплексная сеть договоров, разработанных различными международными организациями и охватывающих множество ситуаций, которые выпадают из поля действия защитных мер любой одной отдельно взятой конвенции.

«Минималистский» подход некоторых национальных судей не является единственным барьером на пути эффективной реализации международных норм по защите прав человека через сферу действия национальных судов. В контексте конституционного права США нам известны определенные «доктрины препятствий», которые обладают эффектом блокировки доступа к судам либо к применению международных норм в определенных случаях. В Европе, например, в северных

странах, встречаются случаи отсутствия поддержки *акта государственной доктрины* или *доктрины политического вопроса*¹¹.

Две другие теоретические конструкции, между прочим, относятся к делу в контексте европейских стран и, похоже, формируют, по меньшей мере, потенциальную угрозу эффективному соблюдению прав человека. Обе эти конструкции отражают правило *lex posterior derogat legi priori* (последний закон отменяет предыдущий) и *доктрину о самоисполняющихся договорах*.

«Монизм» (принятие договоров) часто сопровождается конституционно закрепленным *приоритетом* международных норм¹². В странах, где для выполнения международных договоров о правах человека применяется *инкорпорация* (здесь выступает в качестве технического термина), это осуществляется стандартным актом Парламента. Хотя встречаются некоторые конституционные положения, меняющие картину в отдельных странах¹³, отправной точкой для судов и исполнительной власти является то, что международные договоры, инкорпорированные актом Парламента, имеют *тот же* иерархический статус, что и все (другие) обычные законы. В связи с этим новые части законодательства создают потенциальную угрозу возможности применения договоров о правах человека. В соответствии с правилом силы последнего по времени закона, или правилом *lex posterior*, новые акты Парламента, похоже, перекрывают собой положения таких договоров.

Изучение судебной практики в ряде стран доказывает, однако, что это явление далеко не обязательно наблюдается даже в странах, где конституция не содержит положения, точно регламентирующего верховенство международного права. Правило *lex posterior* может быть интерпретировано и по-другому: оно содержит как предпосылку намерение национального законодателя заменить норму, принятую ранее на основе договора, до того, как судебным инстанциям будет позволено применить это правило в ущерб международным обязательствам страны. Последнему по времени принятому внутреннему акту Парламента придается приоритет по отношению к инкорпорированному договору

¹¹ По этим двум доктринам, см. Lillich, 1978; Smith, 1989, pp. 3, 75, 134–137; и Conforti, 1993, pp. 14–24. Если говорить кратко, доктрина политического вопроса блокирует доступ к судам в случаях, имеющих отношение к внешней политике *данной страны*, поскольку утверждается, что разрешение вопросов внешней политики не является прерогативой судебных инстанций. Акт государственной доктрины, в свою очередь, ограничивает полномочия судов в той части дел, которые относятся к мерам, принимаемым *другим* суверенным государством.

¹² См., например, статьи 93 и 94 Конституции Нидерландов (1983).

¹³ Как заложено в статье 28 Греческой конституции (1975), приоритет международного права может сопровождаться даже фундаментально «дуалистическим» подходом, требующим применения инкорпорации посредством законодательной меры.

о правах человека только в том случае, если при введении данного закона Парламент заявит о *намерении* отклонить данный договор. Путем такой конструкции, часто называемой *правилом презумпции*¹⁴, конституционные положения, основанные на суверенитете Парламента, могут одновременно усилиться, поскольку конструкция практически исключает возможность игнорирования судом договора о правах человека из-за правила *lex posterior*¹⁵.

Во многих странах существует непереносимое условие для прямого применения договоров о правах человека: положение договора должно быть «достаточно ясным и недвусмысленным». Эту линию аргументации можно понимать как ссылку на доктрину о самоисполняющихся договорах, впервые появившуюся в конституционном праве Соединенных Штатов Америки¹⁶. В своих экстремальных формах эта доктрина может серьезно ослабить внутрисударственную роль международных норм по правам человека, поскольку она сводит все разнообразие юридических случаев, попадающих под применение международного законодательства, к вопросам по принципу «все или ничего»: имеет ли международное законодательство возможность *полного* прямого применения либо для судьи оно просто *не имеет отношения к делу*? Мнение относительно того, что юридические нормы могут применяться различными способами и в различной степени, включая их воздействие на интерпретацию других норм, связано с понятием «прямого применения» и демонстрирует невозможность четкого разграничения между «самоисполняющимися» и «несамоисполняющимися» положениями договора¹⁷. На основе существующего прецедентного права в скандинавских странах, а также на основе определенных изменений в голландской практике¹⁸ можно сделать вывод, что, похоже, экстремальные версии доктрины вряд ли нашли поддержку в Европе. Другое дело, что формулировка положения договора может исказить *путь* его применения.

¹⁴ О незначительно различающихся вариациях правила презумпции см. работы: Birgitte Kofod Olsen (Дания, стр. 235–236), Kyrre Eggen (Норвегия, стр. 206–208) и Martin Scheinin (Финляндия, стр. 260) в труде Шейнина, 1996.

¹⁵ Схожей позиции придерживается Конфорти, 1993, стр. 47.

¹⁶ По доктрине о самоисполняющихся договорах см. Iwasawa, 1986 и Buergental, 1992.

¹⁷ О дальнейшем развитии аргумента см. Scheinin, 1994.

¹⁸ Дело *Portalon*, 1968, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, Vol. 6 (1969), pp. 97–98, является примером (раннего) широкого применения голландской версии доктрины о самоисполняющихся договорах, конституционное требование к положению договора о «наложении обязательств на всех» с целью прямого применения и приоритета по отношению к национальному закону. О развитии путем более широкого применения международных норм см., например, Alkema, 1985.

Экстремальные версии доктрины самоисполняющихся договоров имеют тенденцию к ограничению внутригосударственного применения международных прав человека до традиционного «ядра» прав, которые имеют давнюю концептуальную и судебную практику в национальных юрисдикциях. Для многих «свобода выражения» является «ясным и точным» юридическим термином, но «право на социальную помощь» — это нечто менее очевидное. В сравнительной перспективе общая модель — «традиционные» гражданские и политические права имеют тенденцию к более частому применению судами и другими органами управления, нежели экономические, социальные и культурные права. Тем не менее следует запомнить, что не существует ни логических, ни юридических препятствий для экономических, социальных и культурных прав, получивших возможность применения на национальном уровне. Различие при прямом применении гражданских и социальных прав — вопрос степени применения, но не деления на категории¹⁹.

Полезно даже немного пойти дальше и удостовериться, что так называемый «мягкий закон» юридически *уместен*. Норвегия выступает примером страны, в которой международные договоры о правах человека, не обладающие пока что никаким *формальным* статусом во внутренней законодательной системе, оказывают значительное влияние при применении национальных законов. В Финляндии и некоторых других странах мы сталкиваемся с решениями, принятыми омбудсменами и другими органами управления, а порой даже судами, и в этих решениях, к примеру, принципы прав человека, сформулированные в конкретных документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, приводятся как влияющие на результат юридического обоснования. Такие ситуации могут быть концептуализированы путем использования юридически необязательных документов по правам человека, т.е. *стандартов* или *ориентиров*, которые, строго говоря, находятся все сферы «закона», но все еще оказывают влияние на аргументацию, интерпретацию и выработку решения в этой сфере. Особняком стоит, конечно, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, к которой часто прибегают суды, действующие по нормам общего права, как к индикатору содержания обычного международного права²⁰.

¹⁹ По этому аспекту см. Scheinin, 1994 и Scheinin, 1995.

²⁰ Вопрос обычного права в области прав человека и роли Всеобщей декларации в раскрытии содержания общего права является спорной. В качестве примера такого использования Декларации при рассмотрении соответствующих судебных дел см. *Filartiga v. Pena-Irala*. 630 Federal Reporter, 2nd Series, p. 876 (1980). Также см. Hannum, 1995–1996.

4. Другие аспекты национального применения международных прав человека

Традиционные дискуссии о месте международных документов в иерархии норм, а также об их прямом применении в национальных судах имеют отношение к важным, но все еще ограниченным масштабам национального применения международных законов о правах человека. Ниже, в качестве дополнения к этим традиционным обсуждениям, будут кратко рассмотрены некоторые другие стороны, частично юридические и частично неюридические.

Многие недавно проведенные конституционные реформы в Восточной и Центральной Европе, так же как и некоторые конституционные поправки в Западной Европе, являются *трансформацией на конституционном уровне* по отношению к существующим международным договорам о правах человека. Разработчики конституционных Биллей о правах в настоящее время в качестве отправной точки для своей работы склоняются к применению Европейской конвенции о правах человека и других действующих договоров о правах человека. Такая линия развития вносит свой вклад в согласованность международной и конституционной защиты основных прав. Одной из сторон упорядочения является возрастающая роль международных норм по правам человека в интерпретации внутригосударственных конституционных положений.

Более того, авторы конституций придают все большее значение необходимости обеспечить соблюдение международных прав человека путем введения специальных пунктов в национальную конституцию. Что касается скандинавских стран, такие пункты недавно были внесены в Шведскую (глава 2, раздел 23), Норвежскую (раздел 110, С) и Финскую (раздел 16, а) конституции.

«Горизонтальный эффект» (*Drittwirkung*) и *позитивные государственные обязательства* — это два понятия, которые показывают, почему подход, основанный на рассмотрении формального «статуса» международных норм в национальном законодательстве, весьма ограничен. Если государство довольствуется тем, что формально включает в свое внутреннее законодательство международные договоры о правах человека в качестве составной части и применяет его в своих национальных судах, то международная по существу структура законодательства о правах человека имеет, в свою очередь, тенденцию отражаться в национальном праве: частные лица выступают бенефициариями, а государство (государственная власть) несет обязательства. Если же права человека понимать также как систему основных *ценностей*, следует признать, что международное законодательство по правам человека может влиять и на общество в целом, т. е. на отношения между личностями или между другими частными сторонами. Обычно обеспечение

соблюдения прав человека в отношениях между частными лицами зависит от национального законодателя, то же самое относится к так называемым позитивным обязательствам, вытекающим из договоров о правах человека. Без адекватной судебной системы не может быть справедливого суда, частная жизнь не пользуется уважением в обществе, где не функционирует сильная полиция для защиты, и т.д.

Что касается некоторых аспектов, таких как расовая дискриминация или пытки, то в существующих договорах о правах человека однозначно выражены требования к государствам-участникам о наказании за конкретные действия такого рода. Но в рамках более широкой сферы обязанность государств по соблюдению и обеспечению прав человека влечет за собой необходимость принятия законов, запрещающих нарушение прав человека частными инстанциями. Следовательно, внутреннее применение международных норм по правам человека отнюдь не является заботой только сферы судебных инстанций. Законодательная власть, администрация и все правительственные органы — каждый вносит свой вклад.

Особенное внимание должно быть уделено роли *омбудсменов, комиссий по правам человека и других учреждений такого рода*. Там, где такие учреждения частично исполняют квазисудебную или, в более общих терминах, правовую функцию, им зачастую проще, чем судам, действующим на основании общего права, в процессе принятия решения учитывать позитивные обязательства, вытекающие из законодательства по правам человека. В зависимости от страны и соответствующего учреждения омбудсмены или комиссии по правам человека могут иметь возможность делать рекомендации по вопросам, имеющим отношение как к праву, так и к политике. В качестве примера-гипотезы рассмотрим исследование по соблюдению международных прав человека в действиях Министерства по социальным вопросам. Особая тщательность такого исследования, проявленная национальной комиссией по правам человека, может привести не только к гласности частных судебных дел, в которых нарушались права на частную жизнь, антидискриминационные или процедурные права, но также и к мотивированному заключению о том, как должны быть расставлены приоритеты при разработке нового законодательства в сфере социальной защиты. Далее, омбудсмены и комиссии по правам человека должны играть свою роль в *системе образования по правам человека*. Они, к примеру, могут выражать свое мнение насчет того, как следует вести себя гражданским чиновникам при встречах с людьми, просящими о социальной помощи. И наконец, подобные организации также могут обращаться к обществу в целом: выражая свою обеспокоенность на языке прав человека, они доводят до всех членов общества сообщение о том, что у людей должны быть *права*, посягательство на которые со стороны государственных властей должно рассматриваться через суд.

Библиография

- Alkema, E. A., “The Legal Protection of International Human Rights: Some Aspects of the Netherlands Practice”, *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, Vol. 121 (1985), pp. 1–28.
- Buergenthal, Thomas, “Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law”, *Recueil des Cours*, Vol. 235 (1992–IV), pp. 303–400.
- Conforti, Benedetto, *International Law and the Role of Domestic Legal Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.
- van Dijk, Pieter, “Domestic Status of Human Rights Treaties and the Attitude of the Judiciary: The Dutch Case”, pp. 631–649, in Manfred Nowak, Dorothea Steurer and Hannes Tretter (eds.), *Progress in the Spirit of Human Rights: Festschrift Felix Ermacora*. Kehl am Rhein: N. P. Engel, 1988.
- Drzemczewski, Andrew Z., *European Human Rights Convention in Domestic Law: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Hannum, Hurst, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, Nos. 1 and 2 (1995–1996), pp. 287–397.
- Iwasawa, Yuri, “The Doctrine of Self-Executing Treaties in the United States: A Critical Analysis”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 26 (1986), pp. 627–692.
- Lillich, Richard, “The Role of Domestic Courts in Promoting International Human Rights Norms”, *New York Law Review*, Vol. 24 (1978), pp. 153–177.
- Polakiewicz, Jörg and Valérie Jacob-Foltzer, “The European Human Rights Convention in Domestic Law: The Impact of Strasbourg Case-Law in States where Direct Effect is given to the Convention”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 12 (1991), pp. 65–85 and 125–142.
- Scheinin, Martin, “Direct Applicability of Economic, Social and Cultural Rights: A Critique of the Doctrine of Self-Executing Treaties”, pp. 73–87, in Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 1994.
- Scheinin, Martin, “Economic and Social Rights as Human Rights”, pp. 41–62, in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Scheinin, Martin (ed.), *International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries*. The Hague: Nordic Human Rights Publications and Martinus Nijhoff Publishers, 1996.
- Smith, Jean Edward (Sharryn Aiken and Katherine Koerner), *The Constitution and American Foreign Policy*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1989.
- Stenderup Jensen, Søren, *The European Convention on Human Rights in Scandinavian Law: A Case Law Study*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992.

22. Международные механизмы и процедуры выполнения договоров

1. Введение

Главная ответственность за выполнение международных договоров по правам человека и контроль за их соблюдением возлагаются на *национальных исполнителей* — законодательные органы, правительства, суды обычного права и т. д. Во многих странах все международные договоры или, в худшем случае, некоторые из них инкорпорированы во внутреннюю законодательную систему и поэтому могут непосредственно использоваться судами и властями в качестве источников внутреннего права. В некоторых других странах международные права человека соблюдаются через внутреннее законодательство, трансформирующее договорные обязательства государства в применимое национальное право.

В этой главе разъясняется принцип действия *международных* механизмов соблюдения и контроля за соблюдением договоров по правам человека. Их можно разделить на две основные категории, а именно: периодическая правительственная *отчетность* и международные *иски* (либо заявления, уведомления или что-то другое в этом роде). В обоих случаях отчет либо иск передается на рассмотрение в международный экспертный орган, которому поручено осуществлять оценку выполнения государством-участником своих договорных обязательств.

Между национальным и международным применением договоров по правам человека существуют постоянные прочные связи. В соответствии с основным правилом международного права процедуры международного разрешения споров могут быть применены только после того, как будут *исчерпаны доступные внутренние средства судебной защиты*. Это правило применимо также в сфере прав человека. Следовательно, стандартное процедурное требование состоит в том, что жалоба, направленная в организацию по международным правам человека, принимается к рассмотрению только в том случае, если податель уже пытался разрешить дело по справедливости на национальном уровне с использованием соответствующих юридических процедур.

Другая важная связь имеет отношение к *внутригосударственному завершению* решений, принятых международным договорным орга-

ном. Это может быть правовое обязательство подчиниться решению международного органа, как записано в статье 53 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека; ЕКПЧ). Либо, в большинстве случаев, такое обязательство может рассматриваться как часть юридически обязательного характера самого договора о правах человека. Если рассмотрение правительственного отчета или индивидуального иска показало, что законы страны или состояние дел в данной стране не совпадает с конкретными договорными обязательствами, то в соответствующие законы должны быть внесены поправки с целью справедливого разбирательства дел возможных жертв нарушений прав человека.

В этой главе вначале будут освещены процедуры отчетности, а затем процедуры рассмотрения исков согласно существующим договорам о правах человека. Далее в двух коротких разделах будут рассмотрены механизмы контроля, которые не укладываются в вышеупомянутые рамки: другие типы механизмов контроля на договорной основе и международные процедуры, не основанные на юридически обязывающих положениях договоров о правах человека.

Механизмы надзора за исполнением договоров о правах человека можно разбирать лишь в контексте основных положений. Поэтому читатель найдет информацию по механизмам надзора и в других главах этой книги. Это также является причиной, почему в этой конкретной главе мы посчитали целесообразным сконцентрировать внимание на механизмах надзора, разработанных в соответствии с основными договорами о правах человека, принятыми ООН и Советом Европы.

2. Процедуры отчетности

2.1. Международная организация труда

Процедуры отчетности в различных договорах по правам человека обязаны своим появлением многолетнему опыту отчетов в соответствии с разнообразными конвенциями, принятыми Международной организацией труда (МОТ). Обязательство периодически отчитываться¹, охватывающее все конвенции МОТ, подписанные данным государством, основывается на статье 22 Устава МОТ. В рассмотрении отчетов ответственны два органа: Комитет экспертов по применению конвен-

¹ Каждая из более чем 170 конвенций МОТ указывает интервал представления отчетности, который варьируется от 1 до 4 лет. О системе отчетности МОТ см. Leary, 1992. Также см. Самсон К. *Нормотворческая и надзорная система Международной организации труда* (глава 10 в этой публикации).

ции и тройственный² Совещательный комитет по стандартам. Первый из них представляет собой независимый экспертный орган, осуществляющий юридическую оценку на закрытых заседаниях. Результатом его работы являются так называемые наблюдения, в действительности это правовые интерпретации, касающиеся расхождений между законами государства и практикой и соответствующей конвенцией. Совещательный комитет по стандартам проводит ежегодную Конференцию по труду, чтобы обсудить на открытых заседаниях некоторые из наиболее серьезных случаев, рекомендуемых Комитетом экспертов. Отчет Совещательного комитета рассматривается и принимается, при необходимости голосуется, на пленарном заседании ежегодной Конференции по труду.

2.2. Европейская социальная хартия

Система отчетности, разработанная Европейской социальной хартией (ЕСХ) 1961 года, стартовала значительно раньше по сравнению с механизмами отчетности в ООН. В значительной мере это было инициировано системой отчетности МОТ. Такой ход развития объясняет, почему система в настоящее время находится в состоянии несколько странной мешанины из тщательно разработанных элементов и элементов, которые могут быть названы скорее анахронизмами.

В соответствии со статьей 21 ЕСХ договаривающиеся стороны с интервалом раз в два года обязаны отчитываться о применении ЕСХ. Отчеты рассматриваются двумя органами — созданным по модели аналогичных органов МОТ «юридическим» Комитетом экспертов и «политическим» Правительственным комитетом (подкомитет Правительственного социального комитета). При подготовке отчетности правительства получают помощь в виде подробных директив, разработанных Комитетом экспертов.

Сильная сторона ЕСХ проявляется в том, что Комитет экспертов способен действовать как независимый правовой экспертный орган, эту позицию он занимает с самых первых дней своей деятельности. На основе договорных положений, имеющих тенденцию давать «расплывчатые» по сути формулировки социальных прав, Комитет занимается разработкой довольно точных правовых интерпретаций. Комитет делает однозначные выводы о том, насколько определенные законы или ситуации отвечают данному положению ЕСХ. К тому же Комитет усиливает правовое значение своих решений, выпуская систе-

² Как и сама Конференция по труду, Совещательный комитет состоит из представителей правительства, нанимателей и трудящихся.

матизированные подборки своих постановлений под названием «Прецедентное право»³.

В отличие от ситуации, сложившейся в системе ООН, в соответствии с ЕСХ устные слушания как часть рассмотрения отчетов проводятся в исключительных случаях. Еще одна черта, которая создает впечатление неразвитости механизма ЕСХ, — правительственные отчеты обычно не публикуются. Дефицит устных выступлений, открытых для публики, помогает понять, почему роль неправительственных организаций (НПО) остается скромной, за исключением обязательного периода сбора мнений, поступающих от организаций нанимателей и профсоюзов (статья 23 ЕСХ). Однако известны случаи, когда отдельные НПО посылают свои письменные замечания в секретариат, и кажется весьма маловероятным, что эти заявления не приносят пользы деятельности Комитета экспертов.

2.3. Система отчетности в ООН и планы ее реформы

Все основные договоры ООН по правам человека включают систему периодической правительственной отчетности в качестве основного или одного из основных механизмов международного контроля. Эта система отчетности существует в соответствии с двумя Пактами 1966 года: Пактом об экономических, социальных и культурных правах (ПЭСКП) и Пактом о гражданских и политических правах (ПГПП), так же как в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД, 1965), Конвенцией по пресечению и наказанию преступлений апартеида (1973), Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации женщин (КЛДЖ, 1979), Конвенцией против пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания (КПП, 1984) и Конвенцией о правах ребенка (КПР, 1989)⁴. Государства-участники обязаны представлять отчет «о мерах, которые они приняли», оказывающих воздействие на права, закрепленные в соответствующей конвенции, так же как «о прогрессе, достигнутом в сфере осуществления этих прав»⁵. Задачей экспертных

³ Рассмотрение существующих механизмов мониторинга ЕСХ и других договоров по экономическим и социальным правам человека см. Rosas and Scheinin, 1995. См. также Харрис Д. *Совет Европы (II): Европейская социальная хартия* (глава 15 в этой публикации).

⁴ Схожая система отчетности регламентирована также Конвенцией о правах трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990, см. статью 73). На момент написания эта Конвенция, однако, еще не вступила в силу.

⁵ Положение статьи 40 ПГПП. См. также статью 16 ПЭСКП, статью 9 КЛРД, статью VII Конвенции антиапартеида, статью 18 КЛДЖ, статью 19 КПП и статью 44 КПР.

органов, учрежденных договорами, является рассмотрение этих отчетов. Они оказывают помощь государствам-участникам, утверждая великое множество директив по отчетности и других инструкций такого рода. Центр ООН по правам человека выпускает сборник такой информации в виде Справочника отчетности о правах человека⁶.

Характер информации, которую правительства получают от договорных органов, варьируется, но существуют устойчивая тенденция к выражению коллективного однозначного мнения самим органом и отход от изложения взглядов отдельных членов комитета. Например, в 1992 году Комитет по правам человека начал выпускать так называемые Заключительные выводы, принимаемые консенсусом и являющиеся аналитическим материалом в рамках данной страны в контексте выполнения ПГПП⁷. Они включают в себя, помимо всего прочего, «основные интересующие вопросы», так же как предложения и рекомендации Комитета по правам человека. Другие договорные органы придерживаются того же порядка⁸.

Важной особенностью системы отчетности в ООН является введенный порядок устного рассмотрения любого правительственного доклада в присутствии экспертного органа. Государство-участник должно направить делегацию до того, как соответствующий комитет на одном или нескольких публичных собраниях ответит на вопросы экспертов и выслушает их комментарии. Этот порядок, наряду с публикацией правительственных докладов в качестве публично доступных документов ООН, разработан для придания системе отчетности большей прозрачности и позволяет осуществлять контроль и даже лоббирование со стороны неправительственных организаций.

Процедуры отчетности в соответствии с договорами ООН по правам человека далеки от совершенства⁹. Основной проблемой системы остается тот факт, что при представлении правительствами периодических докладов возникают серьезные оттяжки по времени¹⁰. Такие задержки сами по себе являются нарушениями правовых обязательств

⁶ *Manual on Human Rights Reporting*, 1991. Эта публикация охватывает следующие пять договоров: ПЭСКП, ПГПП, КЛРД, КЛДЖ и КПП. Новое издание, включающее также отчетность по КПР, находится в стадии подготовки.

⁷ См. Joseph, 1995, а также Отчет Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Заседание 47, Приложение № 40 (A/47/40), п. 45.

⁸ Критический обзор заключительных наблюдений, например, Комитета о ликвидации расовой дискриминации женщин см. Bayefsky, 1994, p. 247.

⁹ Подробное ознакомление и критическая оценка работы механизмов контроля ООН см. Bayefsky, 1994, pp. 229–295.

¹⁰ Что касается шести основных договоров ООН по правам человека, то на 30 июня 1996 г. 953 отчета были просрочены. Подробная информация в разрезе договоров и стран см. Док.ООН HRI/MC/1996/3.

государства-участника. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации разработали процедуру, позволяющую анализировать ситуацию в стране даже в отсутствие запаздывающего доклада¹¹. Однако и сами договорные органы испытывают затруднения при анализе всех получаемых отчетов¹². Эти затруднения связаны прежде всего с отсталостью информационных систем и финансовыми ограничениями: в частности, это касается количества недель, которое выделяется для заседаний договорного органа в течение года, и, разумеется, второе – неспособности договорных органов оптимально использовать ограниченное время совещаний.

Сборник так называемой «глобальной» или «всеобъемлющей» отчетности, охватывающей все договоры, по которым отчитывается данное правительство, призван разрешить эти проблемы¹³. Многие правительства уже подготовили «главный документ», предоставляющий всем договорным органам определенную базовую информацию по истории страны, о населении, политической системе и конституции. Существование такого документа облегчает подготовку докладов на основе конкретных договоров.

Необходимость «фарватера» для системы отчетности является постоянным вопросом на совещаниях председателей договорных органов, проводящихся с 1984 года; с 1988 года – раз в два года, а с 1994 года – ежегодно¹⁴.

Некоторые из договорных органов ввели в действие меры раннего предупреждения или чрезвычайные процедуры с целью получения возможности рассматривать обязательства страны в соответствии с данным договором, не ограничивая себя рамками периодического отчетного цикла. Комитет по ликвидации расовой дискриминации извлекает пользу из общих процедур. Его меры раннего предупреждения включают визиты к месту действия, а экстренные процедуры – запросы специальных отчетов¹⁵. Комитет по правам человека ввел процедуру запроса «специального» или «экстренного» отчета государства-участника в случае поступления информации о том, что осуществлению прав человека, находящимся под защитой ПГПП, нанесен значитель-

¹¹ См. Док.ООН HRI/MC/1995/2, p. 7; Док. ООН HRI/MC/1996/2, pp. 10–11.

¹² На 30 июня 1995 г. общая задолженность договорных органов составляет 113 отчетов. Док. ООН HRI/MC/1995/2, p. 8.

¹³ Док. ООН HRI/MC/1994/2, p. 9. См. также часть II, пункт 87 Венской декларации и Программы действий, Всемирная конференция по правам человека, 1993.

¹⁴ См. Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 49/178.

¹⁵ См. Отчет Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 49, Приложение № 18 (A/49/18), pp. VII–VIII и пар. 21–25.

ный ущерб¹⁶. И Комитет по правам человека, и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам используют систему посещения мест действия¹⁷.

Комитет по правам ребенка стал инициатором новых приемов в совершенствовании своих методов работы. В добавление к процедурам срочных специальных отчетов и направлениям миссий к месту действия он принял решение о проведении и претворяет в жизнь решения неформальных совещаний на региональном уровне¹⁸.

2.4. Процедуры отчетности: участие НПО

В соответствии со статьей 23 Европейской социальной хартии правительства обязаны посылать свои периодические отчеты в национальные организации работодателей и профсоюзов. Эти организации наделены правом комментировать отчет, а правительство обязано передавать эти комментарии в органы контроля. Поскольку эта процедура превращается в систему коллективных жалоб, мы поговорим об этом ниже в этой главе.

В рамках системы ООН роль неправительственных организаций в механизме отчетности варьируется от договора к договору¹⁹. Возможно, наиболее продвинутой является группа НПО, связанная с Комитетом по правам ребенка; Комитет выпускает руководство для НПО, занимающихся сбором дополнительной информации, и поощряет НПО к предоставлению устной информации в предсессионную рабочую группу Комитета²⁰. Другим органом ООН, который полностью содействует вовлечению НПО, является Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Он поощряет предоставление письменной информации от НПО и даже обеспечивает возможность представлять информацию устно в присутствии Комитета и его предсессионной рабочей группы²¹. Во многих других комитетах роль НПО может быть значительной, даже если она носит неофициальный характер: НПО предоставляют письменную и устную информацию Комитету по правам человека,

¹⁶ См. Отчет Комитета по правам человека, часть I, приложение X, пар. 7. Док. ООН A/48/40; и Joseph, 1995, pp. 13–17.

¹⁷ Отчет Комитета по правам человека, часть I, приложение X, пар. 8. Док. ООН A/48/40; Док. ООН HRI/MC/1994/2, pp. 2–3; Док. ООН HRI/MC/1995/2, pp. 10–11.

¹⁸ Подробное описание методов работы Комитета см. Отчет Комитета по правам ребенка, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 49, Приложение № 41 (A/49/41), пар. 331–445.

¹⁹ См. Posner, 1994, pp. 405–423.

²⁰ См. Док. ООН HRI/MC/1994/2, п. 6 и Док. ООН HRI/MC/1995/2, п. 9.

²¹ Док. ООН HRI/MC/1995/2, п. 10; Док. ООН HRI/MC/1996/2, п. 15.

но это осуществляется в форме писем отдельным членам и неформальным встречам за ланчем в официальной комнате переговоров. Что касается Комитета по ликвидации расовой дискриминации, то организация, носящая название Антирасистской информационной службы (АРИС), играет роль координатора в снабжении Комитета информацией НПО. Некоторые международные НПО, такие как Международная амнистия, обеспечивают договорные органы информацией, имеющей отношение к странам, ситуация в которых регулярно исследуется. Имеющая штаб-квартиру в Женеве НПО – Международная служба по правам человека – предоставляет технические консультации по включению в систему, в частности она консультирует национальные НПО, незнакомые с деятельностью различных договорных органов.

2.5. Консультации и публикации на национальном уровне

Органы договоров ООН положительно оценили практику некоторых правительств, которые при подготовке отчета прибегают к консультациям различных национальных НПО, меньшинств и т.д. и открывают широкий доступ к правительственному отчету и/или окончательным выводам и заключениям договорного органа после проверки отчета²².

Например, в Финляндии при подготовке правительственных отчетов вошло в обычную практику пользоваться услугами Консультационного совета по международным правам человека, органа, состоящего из представителей НПО, правительства, а также оппозиционных политических партий и ученых. Кроме этого, на начальной стадии подготовки отчета к некоторым НПО часто обращаются с просьбой предоставить их наблюдения в письменном виде. В некоторых случаях министерство иностранных дел проводит публичные слушания с целью сбора информации и наблюдений. Некоторые отчеты печатаются и публикуются министерством и на английском, и на финском языках. Кроме устного доклада министерству в период подготовки отчетов НПО также вносит на рассмотрение непосредственно в договорные органы свои комментарии и другие дополнительные материалы. В этом случае Финская лига по правам человека выполняет роль координатора. В будущем Лига намеревается посылать наблюдателя на заседания по рассмотрению докладов, подготовленных в Финляндии, по крайней мере в органы, которые предоставляют НПО возможность устных выступлений. Что остается слабо развитым в финской практике, так это последующая внутренняя завершающая работа по выводам, сделанным договорным органом после рассмотрения доклада. Сове-

²² В отношении потенциала процедур отчетности см. Bayefsky, 1994, pp. 232–233. Обзор отчетности на практике см. там же, pp. 239–243 и 247–248.

менное состояние дел можно подвергнуть критике и за несколько несистематизированную подготовку докладов, что привело к задержкам в представлении некоторых докладов и к определенной неуверенности НПО в отношении их роли при подготовке конкретного доклада²³.

2.6. Статья 57 Европейской конвенции о правах человека

Существует, по крайней мере теоретически, процедура отчетности в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека. Статья 57 ЕКПЧ уполномочивает Генерального секретаря Совета Европы требовать от государства-участника информацию «в том виде, при котором его внутреннее законодательство гарантирует эффективное соблюдение любого положения Конвенции». Эти полномочия применяются в крайне ограниченной степени²⁴. Тем не менее возможность отчетов государств-участников закреплена в реформированном механизме мониторинга ЕКПЧ согласно Протоколу № 11²⁵.

3. Процедуры рассмотрения жалоб

3.1. Индивидуальные иски в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека

Наиболее развитую систему рассмотрения исков по правам человека предлагает Европейская конвенция о правах человека. Система включает в себя рассмотрение индивидуальных и межгосударственных исков, а также судебных дел, по ним работают два экспертных органа: Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека. Кроме того, в процессе мониторинга Комитет министров Совета Европы выполняет определенные функции. В соответствии с Протоколом № 11 ЕКПЧ Комиссия и Суд будут слиты в единый постоянный Европейский Суд по правам человека. Функции Комитета министров будут сведены к надзору за исполнением решений Суда.

Существует множество материалов о сущности и деятельности ЕКПЧ²⁶. Функционирование механизма мониторинга, связанного с

²³ Другие примеры комментариев НПО к правительственным отчетам см. Bayefsky, 1994, pp. 271–272 (сноска 81).

²⁴ См. van Dijk and van Hoof, 1990, pp. 207–212 и Mahoney, 1988.

²⁵ В ЕКПЧ с внесенными поправками статья 57 остается без изменений, так же как и статья 52.

²⁶ Отметим лишь два источника: Мерриллс Дж. *Совет Европы (I): Европейская конвенция о правах человека* (глава 14 в этой публикации) и van Dijk and van Hoof, 1990.

индивидуальными жалобами, не может быть раскрыто полностью без рассмотрения аспектов его сущности и процедур. Здесь предмет обсуждения сводится к некоторым из характерных процедурных особенностей системы.

3.1.1. Жертва. Согласно статье 25 ЕКПЧ только жертва выявленного нарушения одного или нескольких положений ЕКПЧ имеет право подавать иск. Это означает, что иски характера *actio popularis* не имеют шансов на рассмотрение. Однако необходимо внести три уточнения. Во-первых, условие быть жертвой не запрещает частному лицу действовать от чужого имени либо по поручению жертвы, либо, в исключительных случаях, даже без соответствующего поручения, на основе близких родственных связей с жертвой. Во-вторых, в отличие от процедур рассмотрения исков в ООН, подавать жалобу также разрешается *юридическим лицам*, т.е. ассоциациям, церквям или компаниям, и *группам физических лиц*²⁷. При рассмотрении исков юридических лиц существует условие, что сам податель является жертвой, но не входит в жалобу от имени некоторых частных лиц, чьи индивидуальные права были нарушены. В-третьих, исключение исков *коллективного характера* само по себе не значит, что из рассмотрения исключаются иски, направленные против существующих законов при отсутствии конкретных мер по соблюдению этих законов. В частности, лицо может возбудить иск о том, что формальное существование законов, предписывающих строгие уголовные наказания для определенных правонарушений на сексуальной почве, предусматривает неприемлемое вмешательство в его частную жизнь²⁸.

3.1.2. Исчерпание внутренних средств судебной защиты. Отражая общий принцип международного права, статья 26 ЕКПЧ включает правило, в соответствии с которым международная процедура рассмотрения исков применима только в тех случаях, когда все внутренние средства судебной защиты исчерпаны. Такое требование необходимо для того, чтобы оградить Комиссию от бурного потока входящих исков. Это

²⁷ Если частная организация отвечает условиям признания ее национальным законодательством, тогда она также может выступать жертвой в соответствии с ЕКПЧ. Муниципалитеты и другие учреждения, подпадающие под общее право, в качестве жертв не рассматриваются. И если организация слишком свободна, чтобы быть юридически признанной согласно внутренним законам, она может рассматриваться как жертва в качестве группы индивидуалов. См. van Dijk and van Hoof, 1990, pp. 38–39.

²⁸ См. дело *Dudgeon*, решение от 22 октября 1981 г., Публикации Европейского Суда по правам человека, Серия А, № 45. В общем, статья 8 (право на уважение частной и семейной жизни) оказалась положением, наиболее нарушаемым в силу чисто формального закона или его полного отсутствия.

указывает на необходимость соблюдения прав человека прежде всего на внутригосударственном уровне, с приданием международным механизмам вспомогательной роли, если национальные суды и власти не могут вынести справедливого решения. Обычно заявление об исчерпании внутренних средств судебной защиты означает, что дело было рассмотрено в судах различного уровня, вплоть до запроса в высшую судебную инстанцию о пересмотре дела. Как правило, петиции омбудсмену или чрезвычайного рода апелляции не требуются. Подход, выработанный Комиссией, строг, поэтому каждому потенциальному жалобщику следует с должным вниманием отнестись к этому условию приема жалобы к рассмотрению²⁹.

3.1.3. Правило шести месяцев. Роль внутренних средств судебной защиты является решающей еще и в другом аспекте. В соответствии со статьей 26 ЕКПЧ жалоба должна быть подана на рассмотрение Комиссии в течение шести месяцев после вынесения последнего внутреннего решения. В других договорах о правах человека этот вопрос обычно не регламентируется³⁰. Тем не менее иски по событиям, происшедшим несколько лет назад, имеют мало шансов для принятия на рассмотрение из-за трудностей в установлении фактов.

3.1.4. Роль Секретариата. Значительная часть правовой деятельности, необходимой для надлежащего разбирательства по жалобе, возлагается на Секретариат Комиссии. Секретариат иногда уговаривает истца отказаться от процесса по его делу и оказывает поддержку правительству-ответчику тем, что не запрашивает от него объяснений по делу, и это иногда может оказаться проблематичным для истца. Это, однако, лишь одна сторона медали. Процедура ЕКПЧ достаточно гибка, и Секретариат готов оказать помощь подателю жалобы. Податель всегда может обратиться за помощью, например чтобы подыскать подходящий к его случаю существующий прецедентный закон.

3.1.5. Слушание дела. В отличие от договоров ООН о правах человека, слушания дела являются постоянной частью процедуры рассмотрения исков в соответствии с ЕКПЧ. Для проведения устного слушания в рамках договоров ООН нет непреодолимых правовых препятствий, но пока что ограниченные возможности договорных органов ООН не позволяют им продвинуться в направлении установленных действующи-

²⁹ Заявление об исчерпании внутренних средств судебной защиты и другие условия приемлемости, см. van Dijk and van Hoof, 1990, pp. 67–107.

³⁰ Правило шести месяцев применяется согласно Американской конвенции о правах человека (статья 46), так же как и по Конвенции Содружества Независимых Государств о правах человека и основных свободах. См. раздел III, пар. 2, b Правил, упомянутых ниже в сноске 42.

щих судебных процедур³¹. В соответствии с механизмом ЕКПЧ устные слушания являются обычным мероприятием в судебном процессе, но в исключительных случаях Комиссия также может вынести решение о проведении слушаний.

3.1.6. Протокол № 11. Условия приемлемости иска к рассмотрению, так же как и основные положения ЕКПЧ, останутся неизменными в процедурной реформе, осуществляемой посредством Протокола № 11. В обновленной Конвенции условия приемлемости будут отражены в статье 35. После того как Комиссия будет упразднена в качестве наблюдательного органа, решения о приемлемости будут приниматься единогласно трехсторонними Комитетами либо — при отсутствии единогласия — Палатами Европейского Суда по правам человека, состоящими из семи членов (статьи 27–29).

3.2. Межгосударственные иски в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека

Очень редко используется возможность рассмотрения межгосударственных исков согласно существующим договорам о правах человека. Однако было несколько дел, подпадающих под ЕКПЧ, где эта возможность реализована³². Один лишь случай *Ireland v. the United Kingdom*³³ весьма убедительно поддерживает утверждение о том, насколько важны межгосударственные иски в международной защите прав человека. Однако еще совсем недавно межгосударственные иски не рассматривались по ЕКПЧ. Возможно, это указывает на то, что правовым процедурам правительства предпочитают неформальные механизмы политического урегулирования. Такая ориентация, по моему убеждению, в свете статьи 62 ЕКПЧ представляется несколько сомнительной.

Не так давно Финская лига по правам человека внесла предложение о том, чтобы правительство Финляндии, желательно при поддержке других скандинавских или заинтересованных стран, возбудило межгосударственный иск против Турции. Одним из юридических аргументов, представленных Лигой, было то, что межгосударственный иск менее ограничивается процедурными условиями, нежели индивидуальные жалобы, и поэтому существо дела при серьезных нарушениях прав человека может быть схвачено быстрее и решено более эффективно, чем в ситуации, когда правительство затягивает процесс, выдвигая различные

³¹ См. Bayefsky, 1994, p. 277 (сноска 110).

³² Точное количество — 18 случаев. См. van Dijk and van Hoof, 1990, pp. 35–36.

³³ Решение от 18 января 1978 г., Публикации Европейского Суда по правам человека, Серия А, № 25.

возражения против приемлемости индивидуальных жалоб. Во-вторых, Лига заявила о наличии доказательств, что в отношении индивидуальных жалобщиков применялись угрозы и неправомерное давление. Межгосударственный иск мог бы помочь в защите индивидуальных жалобщиков. В своем ответе от 19 октября 1995 года финский МИД высказал мнение, что конфиденциальные процедуры, установленные Комитетом министров, скорее принесут лучшие результаты, а межгосударственный иск может оказаться как раз непродуктивным.

3.3. Иски в соответствии с другими договорами о правах человека

Кроме ЕКПЧ системы рассмотрения индивидуальных и межгосударственных исков имеют следующие договоры о правах человека:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (индивидуальные и межгосударственные иски);
- Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (индивидуальные и межгосударственные иски);
- Конвенция против пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (индивидуальные и межгосударственные иски);
- Конвенция о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (индивидуальные и межгосударственные иски; еще не вступила в силу);
- Устав МОТ и Конвенции МОТ (межгосударственные иски и коллективные жалобы профсоюзов и организаций нанимателей);
- Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в образовании (межгосударственные иски);
- Европейская социальная хартия (коллективные жалобы профсоюзов, организаций нанимателей и других неправительственных организаций; Протокол по процедуре подачи жалоб еще не вступил в силу);
- Африканская хартия о правах человека и народов (индивидуальные и межгосударственные иски);
- Американская конвенция о правах человека (индивидуальные и межгосударственные иски)³⁴;

³⁴ За информацией об американской и африканской региональных системах обратитесь к: Ван дер Вильт. *Система ОАГ по защите прав человека* и Флинтерман С. и Хендерсон К. *Африканская хартия о правах человека и народов* (главы 18 и 19 в этой публикации), где инструментарий по защите рассмотрен в связи с конкретными вопросами.

- Конвенции Содружества независимых государств о правах человека и основных свободах (индивидуальные, коллективные и межгосударственные иски).

Многие из вышеуказанных договоров выдвигают контраргумент против заявления, что только гражданские и политические права могут быть надлежащим образом защищены посредством процедуры рассмотрения исков. Механизмы МОТ, право на образование по ЕКПЧ, положения о недискриминации и правах меньшинств в СГПП, Протокол Сан-Сальвадора (к Американской конвенции о правах человека) и Конвенции ООН о трудящихся-мигрантах – все эти документы демонстрируют, что экономические, социальные и культурные права также *могут быть* защищены и международными процедурами рассмотрения исков. Ведутся дискуссии о дальнейших шагах в этом направлении. Внесены предложения о возможности подачи жалоб Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцией по ликвидации всех форм дискриминации женщин.

Работа над Дополнительным протоколом к Европейской социальной хартии (вторым), предусматривающим систему коллективных исков, уже завершена³⁵. Он должен был вступить в силу в течение 1997 года. Международные и национальные организации трудящихся и нанимателей, так же как международные и, выборочно, национальные неправительственные организации, получают право подавать жалобы для рассмотрения в Комитет экспертов, действующий на основании ЕСХ. Даже в преддверии этого чрезвычайно важного шага в развитии Комитет экспертов показал свое желание и способность к тщательной проработке правовой интерпретации положений ЕСХ через свою функцию контроля. Это подтверждает публикация сборников установленных фактов под названием «Прецедентное право»³⁶.

Опыт ЕСХ также свидетельствует о том, что даже процедуры отчетности могут наладить определенные функции механизма подачи жалоб по правам человека. На основании системы отчетности ЕСХ профсоюзы и организации нанимателей придерживаются формальной позиции в том смысле, что правительства обязаны рассылать им копии своих отчетов, чтобы услышать их комментарии. Эти комментарии могут быть охарактеризованы как зачаточная форма процедуры подачи жалоб. Участие НПО в системе отчетности ООН, как описано выше, играет ту же роль.

Что касается ПЭСКО, то Комитет по экономическим, социальным и культурным правам должен был в течение 1996 года завершить свою работу над Факультативным протоколом по процедуре рассмот-

³⁵ ETS № 158. Протокол открыт для подписания 9 ноября 1995 года.

³⁶ См., например, «Прецедентное право Европейской социальной хартии», 1982 и «Прецедентное право Европейской социальной хартии», № 3, 1993.

рения исков³⁷. Затем этот Факультативный протокол подлежит рассмотрению Комиссией по правам человека. Необязательный Протокол, дающий право на подачу петиции в соответствии с КЛДЖ, находится на рассмотрении Комиссии по статусу женщин³⁸.

Пока что индивидуальные иски рассматриваются в рамках системы ООН по правам человека на основании ПГПП, КЛРД и КПП. Есть определенные причины для того, чтобы эти процедуры стали привлекательными даже в европейском контексте, т.е. в отношении стран, являющихся участниками ЕКПЧ. Во-первых, количество нерассмотренных случаев далеко не так велико, как в европейской системе. Поэтому применение процедурных критериев приемлемости жалоб к рассмотрению может быть менее строгим. Комитет по ликвидации расовой дискриминации и особенно Комитет против пыток получают не слишком много обращений. Даже на основании ПГПП иски часто рассматриваются быстрее, чем на основании перегруженной системы ЕКПЧ.

Во-вторых, есть различия по существу. КЛРД является инструментом, нацеленным на искоренение всех форм расовой дискриминации. Поэтому он может выставить защиту против нарушений, которые нельзя проклассифицировать ни одним из положений ЕКПЧ. Права меньшинств и коренного населения (статья 27), недискриминация (статья 26) и права политического участия (статья 25) являются сферами, для которых ПГПП устанавливает более серьезные правила, чем ЕКПЧ.

Конечно, существует множество причин, свидетельствующих в пользу рассмотрения исков по процедуре ЕКПЧ, в случаях, когда у жертвы есть выбор. Процедура предусматривает устные слушания, конечный вердикт является юридически обязывающим и содержит однозначное решение о компенсации, существует система правовой помощи и т. д. И еще, если говорить об интерпретации сущности прав человека, требования ПГПП могут оказаться заниженными по сравнению с ЕКПЧ³⁹.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах человека и основных свободах была подписана 26 мая 1995 года и вступит в силу после трех ратификаций (статья 38)⁴⁰. Статьи 2–29 включают довольно обширный перечень прав человека, сформированный на основании существующих инструментов ООН и Совета Европы. Защищаемые права включают права политического участия (статья 29)⁴¹, права мень-

³⁷ Док. ООН E/C.12/1995/SR.50.

³⁸ Док. ООН HRI/MC/1995/2, п. 5; Док. ООН HRI/MC/1996/2, п. 7.

³⁹ См. Bayefsky, 1994, p. 270 (сноска 52).

⁴⁰ Текст Конвенции см. *International Human Rights Reports*, Vol. 3, № 1 (1996), pp. 212–221.

⁴¹ Статья 30, однако, устанавливает ограничения «политической деятельности иностранных подданных и лиц без гражданства». В этом пункте явно прослеживается параллель со статьей 16 ЕКПЧ, которая, по мнению автора, является полным анахронизмом.

шинств (статья 21), экономические, социальные и культурные права (статьи 14, 15, 16, 18, 27 и 28) и право на собственность (статья 26).

Процедура рассмотрения исков устанавливается отдельным документом – Правилами Комиссии Содружества Независимых Государств по правам человека – одним из разделов самой Конвенции (статья 34 Конвенции)⁴². Комиссия по правам человека – это скорее орган, состоящий из представителей сторон, чем квазисудебный орган из независимых экспертов (раздел I, параграфы 1–6 Правил). Комиссия принимает жалобы и, после рассмотрения, выносит свои заключения⁴³ на основании жалоб государств-участников (раздел II Правил), а также жалоб физических лиц и неправительственных организаций (раздел III).

Требования к приемлемости для рассмотрения жалоб от физических лиц и НПО схожи с требованиями ЕКПЧ. Конвенция СНГ по правам человека еще не вступила в силу, поэтому ее реальный потенциал слишком рано оценивать.

3.4. Промежуточные меры защиты

В соответствии с некоторыми договорами о правах человека, особенно ЕКПЧ и ПГПП, орган надзора может ходатайствовать о введении промежуточных мер защиты, если существует опасность невозможного ущерба в процессе рассмотрения иска. В большинстве случаев фактическое введение промежуточных мер относится к смертной казни и/или высылке или экстрадиции. Однако в некоторых случаях Комитет по правам человека обращается к правительству с просьбой о принятии промежуточных мер защиты также в случаях возможного нанесения масштабного ущерба правам меньшинств или местного населения⁴⁴.

3.5. Внутреннее исполнение решений по межгосударственным искам

Одним из множества достоинств Европейской конвенции по правам человека является тот факт, что решения Европейского Суда по пра-

⁴² Текст Правил см. *International Human Rights Reports*, Vol. 3, № 1 (1996), pp. 222–225.

⁴³ Согласно разделу II, пар. 5 Правил принятие решений имеет отношение к межгосударственным искам. Подобных положений относительно исков физических лиц и НПО в разделе III определенно нет.

⁴⁴ См. Заявление № 431/1990, *O.S. et al. v. Finland*, Отчет Комитета по правам человека, том II, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 49, Приложение № 40 (A/49/40), п. 5.6; Заявление № 511/1992, *Ilmari Lansman et al. v. Finland*, Док. ООН CCPR/C/52/D/511/1992, п. 6.3; и Комитет по правам человека, Окончательное решение, Док. ООН CCPR/C/57/1, pp. 74–85.

вам человека являются юридически обязывающими для данного государства-участника (статья 53)⁴⁵. На практике Суд выражает свою волю юридически обязывающими формулировками только в отношении «справедливого удовлетворения» государством-участником требований истца (статья 50). В отношении всего остального необходимые законодательные или другие меры, принимаемые данным государством с целью предотвращения последующих нарушений ЕКПЧ, должны вытекать из выносимого Судом решения. Комитет министров Совета Европы уполномочен осуществлять надзор за исполнением решений Суда. При выполнении этой задачи Комитет министров следит за процессом «справедливого удовлетворения» и соответствующими изменениями в законодательстве и на практике.

Отсутствие конкретных положений касательно юридически обязывающего характера решений соответствующего экспертного органа по другим договорам о правах человека не означает, что эти решения являются просто «рекомендациями». Договорные обязательства сами по себе являются по своему характеру юридически обязывающими, и международный экспертный орган, учрежденный в рамках договора, является наиболее авторитетным толкователем данного договора. Поэтому установление факта нарушения органом договора по правам человека может быть истолковано как знак того, что на данное государство возлагается юридическое обязательство исправить ситуацию. Комитет по правам человека, в частности, приводит в своих так называемых заключительных выводах достаточно ясные определения об обязанности государства выплачивать компенсации, вносить поправки в законодательство, выпускать на свободу заключенных и т.д. Комитет по правам человека также наделил одного из своих членов статусом Специального докладчика, в задачу которого входит наблюдение за исполнением решений, и потребовал от государств-участников представлять информацию о мероприятиях по выполнению решений Комитета⁴⁶. Но это еще не означает, что все государства-участники всегда готовы полностью воплотить в жизнь решения Комитета по правам человека⁴⁷.

В отчете Комитета по правам человека за 1991 год приведены два случая, когда государство-участник выплатило *компенсацию* истцу после того, как Комитет выявил нарушение Пакта⁴⁸. В обоих случаях —

⁴⁵ То же самое касается решений Комитета министров в отношении дел, не рассматриваемых судом (статья 32). Поскольку вступает в силу Протокол № 11, роль Комитета министров ограничивается надзором за исполнением решений суда (см. действующую статью 53 и статью 46 ЕКПЧ с внесенными поправками).

⁴⁶ См. Отчет Комитета по правам человека, Док. ООН А/48/40 (часть 1), п. 827–830.

⁴⁷ См. Bayefsky, 1994, p. 274 (footnote 93).

⁴⁸ Отчет Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 46, приложение № 40 (А/46/40), п. 705–708.

Mario Ines Torres v. Finland и *Hugo van Alphen v. the Netherlands* — Комитет выявил нарушение статьи 9, положения, содержащего однозначное требование компенсации⁴⁹.

4. Сосуществующие механизмы: Комитет по правам человека и смертная казнь

Полный спектр функций различных договоров и их контрольные механизмы можно охватить только путем анализа функций договоров и механизмов в отношении конкретных основных прав человека. Здесь приведена более скромная иллюстрация: соглашение лишь по одному аспекту прав человека — это смертная казнь в конкретном договоре, а именно Пакте о гражданских и политических правах⁵⁰.

ПГПП не объявляет смертную казнь полностью вне закона. В нем содержится положение о праве на жизнь, включающее множество ограничений и условий применения смертной казни⁵¹. Кроме того, Второй факультативный протокол к ПГПП запрещает смертную казнь применительно к тем странам, которые являются участниками данного Протокола⁵². В отношении других государств Комитет по правам человека проводит строгое тщательное исследование, используя функции контроля.

В соответствии с *процедурой отчетности* Комитет по правам человека констатировал, что обозначение минимального возраста, введенное в Соединенных Штатах⁵³ для лиц, в отношении которых может быть применена смертная казнь⁵⁴, несовместимо с предметом и целью Пакта⁵⁵. Это утверждение служит примером заключительных коммен-

⁴⁹ См. статью 9(5) ПГПП. Заявление № 291/1988, *Mario I. Torres v. Finland* и заявление № 805/1988, *Hugo van Alphen v. the Netherlands*, Отчет Комитета по правам человека, том II, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 45, Приложение № 40 (А/45/40), pp. 96–100 и 108–117.

⁵⁰ Последующие данные основаны на ноте Секретариата, представленной в Подкомиссию ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Док. ООН E/СН.4/Sub.2/1995/W6.1/CRP.2 (15 июня 1995 г.).

⁵¹ См. статью 6 ПГПП и об ограничениях и условиях ее параграфы 2, 4 и 5.>.

⁵² Статья 2 Второго факультативного протокола устанавливает ограничение для смертной казни в военное время. В отношении всего остального запрещение не смягчается.

⁵³ Текст ограничений и рассмотрение позиции правительства США относительно смертной казни см. Предварительный отчет США, Док. ООН ССРР/С/81/Add.4, п. 139–148.

⁵⁴ Согласно статье 6(5) смертная казнь не применяется в случаях, если человек, совершивший преступление, не достиг 18 лет.

⁵⁵ Комментарии Комитета по правам человека, Док. ООН ССРР/С/79/Add.47, п. 14.

тариев, принятых Комитетом по правам человека после рассмотрения отчета государства-участника. Используя процедуру отчетности, Комитет по правам человека и его члены могут сформулировать детализированные вопросы о применении смертной казни и выразить свою озабоченность в заключительных комментариях⁵⁶.

Комитет по правам человека уже в первые годы своего существования принял *Общее заключение* по статье 40, в котором сформулировал разъяснительные директивы по положениям статьи 6 ПГПП. Положения в части смертной казни требуют ограничивающего толкования всех условий, в соответствии с которыми смертная казнь допустима согласно Пакту⁵⁷.

Кроме того, в соответствии с *процедурой рассмотрения исков* Комитет по правам человека провел тщательное изучение каждого случая применения смертной казни. Такие случаи составляют основную долю всех случаев, рассматриваемых в соответствии с Первым факультативным протоколом⁵⁸. К середине 1995 года Комитет сформулировал заключительные выводы по 44 случаям смертной казни и в 30 из них выявил нарушения Пакта. Положения, которые были нарушены, включали право на жизнь (статья 6), запрещение пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 7), гуманное отношение к заключенным (статья 10) и право на справедливое судебное разбирательство (статья 14). Во всех случаях, где было выявлено нарушение, Комитет по правам человека также сформулировал конкретные меры, включая отмену смертного приговора, повторное судебное разбирательство, медицинское лечение, компенсацию и освобождение заключенного из-под стражи⁵⁹. Во время рассмотрения случаев смертной казни Комитет по правам человека всегда обращается к данному государству-участнику с требованием о приостановлении смертной казни⁶⁰.

⁵⁶ Перечень таких вопросов см. п. 7 ноты Секретариата (выше, сноска 50).

⁵⁷ Общее заключение 6(16), Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 37, приложение № 40 (A/37/40), дополнение V.

⁵⁸ Согласно параграфу 15 ноты Секретариата (выше, сноска 50) на 1 июня 1995 года зарегистрировано около 150 жалоб относительно смертной казни. Согласно другому источнику, общее число зарегистрированных жалоб на 6 января 1995 года составило 611. Schmidt, 1995, p. 37.

⁵⁹ См. п. 15–20 ноты Секретариата (выше, сноска 50).

⁶⁰ Пункт 21 ноты Секретариата (выше, сноска 50). Такие требования осуществляются в соответствии с правилом 86 процедуры Комитета по правам человека, связанной с возможностью Комитета принимать решения о введении промежуточных мер защиты.

Единственным вопросом, в котором заключение Комитета по правам человека отличается от приговора по делу *Soering* Европейского Суда по правам человека⁶¹, является так называемый «феномен ожидания смерти». По мнению Комитета по правам человека, продленные отсрочки исполнения смертного приговора сами по себе не являются жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращением⁶². В случае *Clement Francis v. Jamaica*, когда истец провел около 12 лет в ожидании смертной казни, Комитет по правам человека выявил нарушение статей 7 и 10 ПГПП, поскольку умственное состояние истца серьезно ухудшилось вследствие пребывания в специфической тюремной обстановке⁶³.

Кроме всех этих мер, посредством которых Комитет по правам человека в качестве международного экспертного органа внес вклад в ограничение применения смертной казни, отдельные члены Комитета заняли еще более строгую позицию. Некоторые члены Комитета выразили особое мнение, что статья 6 ПГПП запрещает государству-участнику, отменившему смертную казнь, ее *повторное введение*. Другая проблема такого же рода возникла в отношении *экстрадиции*: некоторые из членов Комитета высказали точку зрения, что решение отменившего смертную казнь государства-участника о выдаче преступника другому государству, где ему грозит смертный приговор, нарушает Пакт. В данном случае Комитет по правам человека, выступая в качестве органа, ограничился заявлением, что в некоторых случаях такая экстрадиция нарушает Пакт, в частности когда способ исполнения приговора в принимающем преступника государстве подпадает под жестокое или бесчеловечное обращение⁶⁴.

⁶¹ Решение от 7 июля 1989 года, Публикации Европейского Суда по правам человека, Серия A, № 161.

⁶² Заявления № 210/1986 и 225/1987, *Earl Pratt and Ivan Morgan v. Jamaica*. Отчет Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 44, приложение № 40 (A/44/40), стр. 222–231, п. 13.6. В обоих случаях Комитет по правам человека выявил нарушение ПГПП на других основаниях.

⁶³ Заявление № 606/1994, выводы Комитета по правам человека, п. 9.1 и 9.2 (3 августа 1995 г.), Док. ООН CCPR/C/54/D/606/1994; и Комитет по правам человека, Окончательные решения, Док. ООН CCPR/C/57/1, pp. 148–158.

⁶⁴ В случае *Charles Chitot Ng v. Jamaica* экстрадиция истца из Канады в другое государство, где ему грозило приведение в исполнение смертного приговора путем асфиксации цианидом, нарушает статью 7 ПГПП, Заявление № 469/1991, Отчет Комитета по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, Официальные материалы, Сессия 49, приложение № 40 (A/49/40), стр. 189–220. См. также п. 19–20 ноты Секретариата (выше, сноска 50).

5. Другие механизмы и процедуры на основе договоров

5.1. Посещение места действия

Функции Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания существенно отличаются от большинства других договоров о правах человека. Международный контроль Конвенции не основан на периодической правительственной отчетности или на индивидуальных исках. Ключевым элементом Конвенции является учреждение экспертного органа, наделенного полномочиями для проведения визитов на территорию государств-участников и доступа ко всем местам лишения людей свободы по решению государственных властей (статья 2).

Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания добился заметного успеха. Конечно, случались задержки в практическом доступе к местам содержания под стражей, которые Комитет намеревался посетить, но это не значит, что это повлияло на всецело положительную оценку деятельности Комитета.

Критическим вопросом является гласность: согласно статье 11, отчет Комитета и его консультации с государством-участником являются конфиденциальными до тех пор, пока государство-участник не запросит о публикации отчета и диалога в отношении усовершенствований, предлагаемых Комитетом. Обычно система работает так, что документы становятся достоянием гласности после того, как Комитет и правительство используют возможность участия в конфиденциальном диалоге [см. статью 10(1)].

В случае с Турцией правительство не придерживалось общей модели. После трех визитов Комитета в 1990, 1991 и 1992 годах турецкое правительство не приняло необходимых мер для улучшения ситуации и не обратилось к Комитету с просьбой опубликовать существующую документацию. После своего третьего визита Комитет сделал заключение, что продолжающееся бездействие турецких властей в отношении улучшения создавшегося положения оправдывает ссылку на статью 10(2) Конвенции. Это положение дает право Комитету сделать публичное заявление на основе большинства в две трети голосов.

В своем публичном заявлении от 15 декабря 1992 года Комитет описал свои визиты в Турцию и свой диалог с правительством. Сославшись на ряд случаев, Комитет сделал вывод, что «в Турции практика пыток и других форм плохого обращения с людьми в полицейских учреждениях остается широко распространенной»⁶⁵.

⁶⁵ Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, 3-й Общий отчет (1992), Страсбург, 4 июня 1993 г., приложение № 4, стр. 35.

Подобная превентивная система регулярных визитов в места содержания под стражей также регламентируется Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания⁶⁶.

5.2. Общие комментарии

Процедуры рассмотрения жалоб, можно сказать, выполняют двойную функцию. Во-первых, они в состоянии гарантировать физическому лицу международное законное средство судебной защиты в случаях, когда система внутреннего права терпит неудачу. И во-вторых, каждый иск служит подспорьем в построении международной юриспруденции, прецедентного права, а также, вообще говоря, помогает официальной практике интерпретации в соответствии с существующими договорами о правах человека. Последняя функция оказывает поддержку государствам-участникам, частным лицам и правоведам в их оценке того, что такое права человека и что государства могут или не могут сделать.

Деятельность Комитета экспертов в рамках Европейской социальной хартии показывает, что система отчетности способна также осуществлять и «прецедентное право». Отчасти похожая функция привнесена в систему ООН так называемыми общими комментариями или общими рекомендациями договорных органов. Основываясь на опыте рассмотрения правительственных отчетов и, если необходимо, индивидуальных исков, органы ООН приняли ряд подобных документов. Многие из них использовали правовую интерпретацию конкретного положения договора⁶⁷.

6. Внедоговорные механизмы и процедуры

6.1. Отчетность по внедоговорным обязательствам

Некоторые системы на основе договоров включают в себя процедуры отчетности, требующие от правительства отчеты по другим стандартам прав человека, отличным от их закрепленных договорных обяза-

⁶⁶ Док. ООН HRI/MC/1995/2, п. 5; Док. ООН HRI/MC/1996/2, п. 7.

⁶⁷ Док. ООН HRI/GEN/1/Rev.2 содержит подборку общих комментариев и общих рекомендаций Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета по ликвидации дискриминации женщин.

тельств. Европейская социальная хартия – это так называемая *меню-конвенция*, предполагающая, что государства-участники, в определенных рамках, выбирают положения, в отношении которых они могут взять на себя обязательства⁶⁸. Кроме этого, все государства-участники обязаны также отчитываться по тем положениям ЕСХ, на которые они *не дали согласия*, если этого потребует Комитет министров (статья 22).

Схожий порядок существует в рамках Международной организации труда. В соответствии со статьей 19(6), *d* Устава МОТ правительства обязаны отчитываться, как предписано, по своему законодательству и практике рассмотрения вопросов, затронутых в *рекомендациях* МОТ, еще одной разновидностью международных стандартов, одобренных Международными конференциями по труду, наряду с юридически обязывающими конвенциями.

Эти два примера свидетельствуют о том, как отчетность одновременно может быть договорным обязательством и иметь отношение к таким международным стандартам, которые не входят в систему важнейшего правового обеспечения, предоставляемого данным государством.

Третья форма отчетности в соответствии с критериями прав человека вне сферы договорных обязательств основана на Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека в июне 1993 года. Согласно параграфу 100 части II этого документа Генеральный секретарь ООН должен предложить всем государствам отчитаться «о прогрессивных мерах по осуществлению настоящей Декларации».

6.2. Механизмы ОБСЕ

Различные механизмы контроля за, кроме всего прочего, соблюдением прав человека разработаны Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)⁶⁹. Ссылки на права человека, содержащиеся в различных документах ОБСЕ, не рассматриваются в качестве договорных обязательств, но, тем не менее, они являются *обязывающими* – или *политически обязывающими* – для государств-участников. Диапазон существующих механизмов контроля включает: наблюдение на политических собраниях ОБСЕ; так называемый венский механизм, который предусматривает двусторонние информационные запросы и

⁶⁸ См. статью 20(1) ЕСХ. Общее число статей и пронумерованных параграфов, по которым сторона берет обязательства, не должно быть менее 10 и 45 соответственно. Кроме того, участник должен принять обязательство, по крайней мере, по пяти статьям в указанной группе из семи ключевых статей.

⁶⁹ Бывшее Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

встречи государств ОБСЕ, так же как и конкретную многостороннюю деятельность; московский механизм, использующий миссии экспертов и докладчиков; и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств⁷⁰.

6.3. Иски по процедуре 1503

В 1970 году Экономический и Социальный Совет ООН принял решение о создании всемирной системы рассмотрения исков по правам человека⁷¹. Так называемая процедура 1503 позволяет физическим лицам и организациям вносить на рассмотрение в ООН заявления о нарушениях прав человека. Следует подчеркнуть, что заявления не должны рассматриваться в применении к конкретному договору о правах человека, в особенности к тем договорам, которые данная страна решила ратифицировать. Заявления рассматриваются на закрытых совещаниях Рабочей группы Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. Важным ограничением является то, что Подкомиссия может передать в Комиссию по правам человека только заявления, имеющие отношение к ситуации «выявления устойчивой последовательности грубых и надежно засвидетельствованных нарушений прав человека и основных свобод». Обычно рассмотрение таких заявлений может привести к публичной резолюции Комиссии ООН по правам человека о сложившейся в данной стране ситуации с правами человека.

6.4. Иски, рассматриваемые в ЮНЕСКО

Процедура рассмотрения межгосударственных исков на конвенционной основе, регламентируемая Протоколом к Конвенции ЮНЕСКО против дискриминации в образовании (1960), никогда не применялась. Однако некоторые процедуры по рассмотрению заявлений физических лиц и групп физических лиц впервые были применены в 50-е и 60-е годы, а в 1978 году Исполнительная коллегия ЮНЕСКО утвердила более совершенную процедуру проверки случаев и вопросов, которые могут быть представлены в ЮНЕСКО в той части прав человека, которая находится в сфере ее компетенции⁷². Заявления рассматрива-

⁷⁰ Обзор и оценка различных механизмов ОБСЕ см. Bloed, 1993, pp. 45–91. См. также Эстебанес М. *ОБСЕ и права человека* (глава 16 в этой публикации).

⁷¹ Резолюция Экономического и Социального Совета ООН № 1503 (XLVIII) от 27 мая 1970 года. См. также Флинтерман С. *Установление и осуществление внеконвенционных стандартов в области прав человека* (глава 9 в этой публикации).

⁷² 104 EX/Dec.3.3. По этой процедуре см., например, Alston, 1980; Marks, 1992. См. также Кооманс Ф. *ЮНЕСКО и права человека* (глава 11 в этой публикации).

ются Комитетом по конвенциям и рекомендациям Исполнительной коллегии. Эта система не основана на конвенциях и поэтому занимается изучением случаев и ситуаций в странах, не являющихся участниками конкретной конвенции. Заявления также могут исходить от любого лица, группы лиц или неправительственной организации, обладающей достоверной информацией об имеющихся отношении к делу нарушениях прав человека. Заявление должно касаться нарушений прав человека, «находящихся в компетенции ЮНЕСКО в сфере образования, науки, культуры и информации», однако неясно, каким образом следует интерпретировать это положение. Большинство случаев имеет отношение скорее к гражданским правам (таким, как право на свободу и безопасность личности), например учителей и ученых, чем к культурным правам как таковым⁷³. Рассмотрение «случаев» носит конфиденциальный характер, в то время как «вопросы массовых, систематических или чудовищных нарушений» должны рассматриваться Исполнительной коллегией и Генеральной конференцией на открытых совещаниях. Последняя процедура не получила практического применения, однако конфиденциальная процедура обычно применяется приблизительно в тридцати случаях, которые рассматриваются два раза в год на кратких совещаниях.

Библиография

- Alston, Philip, “UNESCO’s Procedure for Dealing with Human Rights Violations”, *Santa Clara Law Review*, Vol. 20, No. 3 (1980), pp. 665–696.
- Alston, Philip (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Bayefsky, A., “Making the Human Rights Treaties Work”, pp. 229–296, in L. Henkin and J. L. Hargrove (eds.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century*. Washington D.C.: The American Society of International Law, 1994.
- Bloed, Arie, “Monitoring the CSCE Human Dimension: In Search of Its Effectiveness”, pp. 45–91, in A. Bloed, L. Leicht, M. Nowak and A. Rosas (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Bloed, Arie, Liselotte Leicht, Manfred Nowak and Allan Rosas (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

⁷³ Это наблюдение основано на опыте Аллана Розаса, который принимал участие в рассмотрении заявлений Комитетом по конвенциям и рекомендациям в 1990–1991 гг.

- van Dijk, P. and G. J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer: Kluwer, 1990.
- Drzewicki, Krzysztof, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 1994.
- Eide, Asbjørn, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Henkin, Louis and John Lawrence Hargrove (eds.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century*. Washington D.C.: American Society of International Law, 1994.
- Joseph, Sarah, “New Procedures Concerning the Human Rights Committee’s Examination of State Reports”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 13, No. 1 (1995), pp. 5–23.
- Leary, V., “Lessons from the Experience of the International Labour Organisation”, pp. 580–619, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Mahoney, P., “Does Article 57 of the European Convention on Human Rights Serve Any Useful Purpose?”, pp. 373–393, in F. Matscher and H. Petzold (eds.), *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in Honour of Gérard J. Wiarda*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1988.
- Manual on Human Rights Reporting*. New York: United Nations, 1991.
- Marks, Stephen P., “The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization”, pp. 86–98, in Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*. Second edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- Matscher, Franz and Herbert Petzold (eds.), *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in Honour of Gérard J. Wiarda*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1988.
- Posner, M. H., “The Establishment of the Right of Nongovernmental Human Rights Groups to Operate”, pp. 405–423, in L. Henkin and J. L. Hargrove (eds.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century*. Washington D.C.: The American Society of International Law, 1994.
- Rosas, Allan and Martin Scheinin, “Implementation Mechanisms and Remedies”, pp. 355–380, in A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Schmidt, Markus, “The UN Human Rights Committee: Process and Progress”, *Forum*, Vol. V, No. 1 (1995), pp. 31–49.

Приложение

**Основные НПО
по правам человека**

Составитель: Рэчел Бретт

Международная амнистия (AI): Международный секретариат: 1 Easton Street, London, WC1X 8 DJ, UK. Тел.: (44 171) 413 55 00; Факс: (44 171) 956 11 57. Основана в 1961 году, главная цель проведения кампаний — освобождение всех узников совести (людей, содержащихся под стражей где бы то ни было за их убеждения или за их этническое происхождение, пол, цвет кожи или язык), которые не применяют или не оправдывают насилие; обеспечение справедливых и незамедлительных судебных разбирательств для политических заключенных; отмена смертной казни, пыток и другого жестокого отношения к заключенным; и прекращение внесудебных наказаний и «исчезновений». AI насчитывает более 1 100 000 членов, подписчиков и постоянных жертвователей из более чем 150 стран и регионов, а также 8000 групп в более чем 70 странах.

Международное антирабство: The Stableyard, Broomgrove Road, London, SW 9 9TL, UK. Тел.: (44 171) 924 9555; Факс: (44 171) 738 4110. Основано в 1839 году как Общество антирабства, является старейшей международной неправительственной организацией по правам человека и занимается поиском способов ликвидации всех форм традиционного и современного рабства, включая принудительный труд, угнетение женщин и эксплуатацию детей, посредством повышения уровня осознания проблемы, воздействия на правительства и международные органы, а также путем проведения общественных кампаний. Организация также борется за права коренного населения.

Статья 19: Международный центр по борьбе с цензурой. Lancaster House, 33 Islington High Street, London, N1 9LH, UK. Тел.: (44 171) 278 9292; Факс: (44 171) 713 1356; e-mail: article19@gn.apc.org. Основана в 1986 году и названа в честь статьи 19 Всеобщей декларации прав человека. Посвятила себя борьбе за свободу мнения и выражения и против цензуры во всем мире.

Ассоциация по предупреждению пыток (APT): Case postale 2267, CH-1211 Geneva 2, Switzerland. Тел.: (41 22) 734 20 88; Факс: (41 22) 734 56 49. Основана в 1977 году Жан-Жаком Готье как Швейцарский комитет против пыток. Сотрудничает с многими НПО в различных проектах, направленных на предупреждение пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Ведет обширную деятельность по подготовке визитов в соответствии с Европейской конвенцией по предупреждению пыток.

Центр по правам проживания и выселения (COHRE): Postbus 15100, 3501 BC Utrecht, Netherlands. Тел.: (31 30) 731976; Факс: (31 30) 721453; и 8 Gustav Moynier, 1202 Geneva, Switzerland. Тел./факс: (41 22) 738 81 67. COHRE был

основан в 1992 году с целью полной реализации прав на достойное жилище для каждого и везде. Его деятельность включает: публикации; правовую защиту в ООН, а также на региональном и национальном уровнях; отслеживание нарушений прав на жилище с особым вниманием к насильственному выселению; анализ прав на жилище и основных аспектов экономических, социальных и культурных прав; ведение документов; обучение и просвещение стихийных групп, товариществ и неправительственных организаций, особенно из развивающихся государств; сетевое сотрудничество с движениями по правам на жилище и всемирными кампаниями.

Международная федерация по правам человека / Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH): Passage de la Main d'Or 17, F-75011 Paris, France. Тел.: (33 1) 43 55 25 18; Факс: (33 1) 43 55 18 80. Созданная в 1922 году, она включает 89 НПО по правам человека с целью пропаганды и защиты всех прав, закрепленных во Всемирной декларации прав человека 1948 года. FIDH также предлагает услуги организациям-участникам, такие как организация миссий по выявлению фактов и курсы обучения, либо предоставляет возможности использования международных и региональных механизмов по правам человека.

Стража прав человека: 485 Fifth Avenue, New York, NY 10017-6104, USA. Тел.: (1 212) 972 8400; Факс: (1 212) 972 0905; e-mail: hrwatchnyc@igc.apc.org. Brussels Office (с 1994 года): 15 Rue van Campenhout, B-1040 Brussels, Belgium. Тел.: (32 2) 732 20 09; Факс: (32 2) 732 04 71; e-mail: hrwatcheu@gn.apc.org. Основана в 1978 году с целью контроля и пропаганды гражданских и политических прав в Африке, Америке, Азии, на Среднем Востоке и в странах, подписавших Хельсинкские соглашения. Кроме своих региональных программ она разработала пять проектов: вооружения, права детей, свобода выражения, условия тюремного заключения и права женщин.

Международная комиссия юристов (ICJ): Chemin de Joinville 26, Case postale 160, CH-1216 Cointrin, Switzerland. Тел.: (41 22) 788 47 47; Факс: (41 22) 788 48 80; e-mail: icjch@gn.apc.org. ICJ, основанная в 1952 году, посвятила себя всемирному продвижению понимания и соблюдения положений законодательства и правовой защиты прав человека. Она включает в себя 75 национальных отделений и правовых организаций-филиалов. В 1978 году она организовала Центр за независимость судей и адвокатов при своей штаб-квартире в Женеве. Деятельность ICJ состоит в проведении исследований либо запросов по конкретным ситуациям или предметам рассмотрения в отношении положений закона; командировании международных наблюдателей на судебные процессы особой важности; участии наряду с правительствами либо публикации заявлений в прессе относительно нарушений положений закона; и поддержке предложений в рамках системы ООН и других международных организаций по совершенствованию процедур и конвенций по защите прав человека.

Международная федерация Хельсинки по правам человека (IHF): Rummelhardgasse 2/18, A-1090 Vienna, Austria. Тел.: (43 1) 402 73 87; Факс:

(43 1) 408 74 44; e-mail: helsinki@ping.at. ИНФ отслеживает выполнение положений по правам человека Заключительного акта Хельсинки и его вспомогательных документов, так же как и их ссылок на международное законодательство. Она состоит из 29 национальных филиалов, так называемых Хельсинкских комитетов, и имеет прямые связи с частными лицами и группами в странах, где Хельсинкские комитеты отсутствуют. Основными функциями являются поддержка и связь национальных комитетов, а также сбор информации и документов о нарушениях прав человека вне зависимости от политической системы государства, где были выявлены злоупотребления.

Международная служба по правам человека (ISHR): Rue de Varembe 1, Case postale 16, CH-1211 Geneva 20, Switzerland. Тел.: (41 22) 733 51 23; Факс: (41 22) 733 08 26. Организована в 1984 году с целью расширения доступа к международным процедурам по защите прав человека, чтобы дать возможность жертвам свидетельствовать и облегчить работу организаций по правам человека в рамках ООН. Основная деятельность: обеспечение защитников прав человека аналитическими отчетами органов ООН по правам человека; обучающие семинары по международным процедурам по защите прав человека; письменные инструктажи перед совещаниями по правам человека, которые проходят в Женеве; консультации по эффективному лоббированию; помощь в передаче информации и исков НПО и защитников прав человека в соответствующей области в ООН и ее специализированные агентства. ISHR организует интернатуры в Женеве для правовых защитников с Юга, активно сотрудничает с НПО, а также приветствует самофинансируемых стажеров.

Комитет юристов по правам человека: 330 Seventh Avenue, 10th Floor, New York, NY 10001, USA. Тел.: (1 212) 629-6170; Факс: (1 212) 967-0916. Washington Office: 100 Maryland Avenue, NE, Washington, DC 20002, USA. Тел.: (1 202) 547-5692; Факс: (1 202) 543-5999. Основана в 1978 году, занимается совершенствованием законодательства о международных правах человека и о беженцах, а также правовых процедур в США и за рубежом.

Группа по правам меньшинств (MRG): 379 Brixton Road, London, SW9 7DE, UK. Тел.: (44 171) 978 9498; Факс: (44 171) 738 6265. Основанная в 1960-х годах, MRG обеспечивает правовую справедливость для меньшинств, которые подвергаются дискриминации и правовому ущербу, и способствует достижению мирного сосуществования больших и малых сообществ. Информировует и предупреждает правительства, международные сообщества, НПО и более широкие общественные массы о всемирной ситуации с меньшинствами посредством обоснованных отчетов, книг и документов, содержащих всесторонние исследования; выступает непосредственным защитником прав меньшинств на международных форумах; развивает глобальную сеть организаций такого рода и сообществ меньшинств с целью сотрудничества по этим проблемам и с целью борьбы с предубеждениями способствует расширению общественного взаимопонимания через информационную и образовательную деятельность.

Список международных договоров

Договоры

- 1919 г. Устав Международной организации труда. Принят: 28 июня 1919 г., вступил в силу: 10 января 1920 г. «Устав Международной организации труда и Регламент Международного бюро труда», 1996 г.
- 1926 г. Конвенция о рабстве. Заключена: 25 сентября 1926 г., вступила в силу: 9 марта 1927 г. 60 LNTS 253. Протокол о внесении изменений в Конвенцию 1926 г. о рабстве. Заключен: 23 октября 1953 г., вступил в силу: 7 декабря 1953 г. 182 UNTS 55.
- 1930 г. Конвенция (№ 29) о принудительном или обязательном труде. Заключена: 28 июня 1930 г., вступила в силу: 1 мая 1932 г. 39 UNTS 55.
- 1945 г. Устав Организации Объединенных Наций. Принят: 26 июня 1945 г., вступил в силу: 10 января 1945 г. 1 UNTS xvi.
- 1945 г. Соглашение о предании суду и наказании главных военных преступников стран оси в Европе. Заключено и вступило в силу: 8 августа 1945 г. 82 UNTS 279.
- 1945 г. Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Принят: 16 ноября 1945 г., вступил в силу: 4 ноября 1946 г. 4 UNTS 275.
- 1945 г. Соглашение об учреждении Международного валютного фонда (МВФ). Заключено и вступило в силу: 27 декабря 1945 г. 2 UNTS 39.
- 1945 г. Соглашение об учреждении Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Заключено и вступило в силу: 27 декабря 1945 г. 2 UNTS 134.
- 1947 г. Конвенция (№ 81) об инспекции труда в промышленности и торговле. Заключена: 11 июля 1947 г., вступила в силу: 13 февраля 1953 г. 54 UNTS 3.
- 1948 г. Устав Организации американских государств. Принят: 30 апреля 1948 г., вступил в силу: 13 ноября 1951 г. 119 UNTS 4. Протокол о внесении поправок. Заключен: 27 февраля 1967 г., вступил в силу: 27 февраля 1970 г. 721 UNTS 324.
- 1948 г. Конвенция (№ 87) о свободе ассоциации и защите права на организацию. Заключена: 9 июля 1948 г., вступила в силу: 4 июля 1950 г. 68 UNTS 17.

- 1948 г. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него. Заключена: 9 декабря 1948 г., вступила в силу: 1 января 1951 г. 78 UNTS 277.
- 1949 г. Устав Совета Европы. Принят: 5 мая 1949 г., вступил в силу: 3 августа 1949 г. ETS No. 1.
- 1949 г. Конвенция (№ 98) о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров. Заключена: 1 июля 1949 г., вступила в силу: 18 июля 1951 г. 96 UNTS 257.
- 1949 г. Конвенции о защите жертв войны:
1. Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. Заключена: 12 августа 1949 г., вступила в силу: 21 октября 1950 г. 75 UNTS 31.
 2. Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море. Заключена: 12 августа 1949 г., вступила в силу: 21 октября 1950 г. 75 UNTS 85.
 3. Конвенция об обращении с военнопленными. Заключена: 12 августа 1949 г., вступила в силу: 21 октября 1950 г. 75 UNTS 135.
 4. Конвенция о защите гражданского населения во время войны. Заключена: 12 августа 1949 г., вступила в силу: 21 октября 1950 г. 75 UNTS 287.
- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Заключен: 8 июня 1977 г., вступил в силу: 7 декабря 1978 г. 1125 UNTS 3.
- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). Заключен: 8 июня 1977 г., вступил в силу: 7 декабря 1978 г. 1125 UNTS 609.
- 1950 г. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека). Заключена: 4 ноября 1950 г., вступила в силу: 3 сентября 1953 г. ETS No. 5. Изменена Протоколом № 3, вступил в силу: 21 сентября 1970 г., ETS No. 45; Протоколом № 5, вступил в силу: 20 декабря 1971 г., ETS No. 55; и Протоколом № 8, вступил в силу: 1 января 1990 г., ETS No. 118.
- Протокол № 1. Заключен: 20 марта 1952 г., вступил в силу: 18 мая 1954 г. ETS No. 9.
- Протокол № 2 «О наделении Европейского Суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения». Заключен: 6 мая 1963 г., вступил в силу: 21 сентября 1970 г. ETS No. 44.

- Протокол № 4 «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней». Заключен: 16 сентября 1963 г., вступил в силу: 2 мая 1968 г. ETS No. 46.
- Протокол № 6 «Относительно отмены смертной казни». Заключен: 28 апреля 1983 г., вступил в силу: 1 марта 1985 г. ETS No. 114.
- Протокол № 7. Заключен: 22 ноября 1984 г., вступил в силу: 1 ноября 1988 г. ETS No. 117.
- Протокол № 9. Заключен: 6 ноября 1990 г., вступил в силу: 1 октября 1994 г. ETS No. 140.
- Протокол № 10. Заключен: 25 марта 1992 г., пока не вступил в силу. ETS No. 146.
- Протокол № 11 «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией». Заключен: 11 мая 1994 г., пока не вступил в силу. ETS No. 155.
- 1951 г. Договор о создании Европейского объединения угля и стали. Заключен: 18 апреля 1951 г., вступил в силу: 15 июля 1952 г. 261 UNTS 140.
- 1951 г. Конвенция (№ 100) о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности. Заключена: 29 июня 1951 г., вступила в силу: 23 мая 1953 г. 165 UNTS 303.
- 1951 г. Конвенция о статусе беженцев. Заключена: 28 июля 1951 г., вступила в силу: 22 апреля 1954 г. 189 UNTS 150. Протокол, касающийся статуса беженцев. Заключен: 31 января 1957 г., вступил в силу: 4 октября 1967 г. 606 UNTS 267.
- 1952 г. Конвенция о политических правах женщин. Заключена: 20 декабря 1952 г., вступила в силу: 7 июля 1954 г. 193 UNTS 135.
- 1955 г. Соглашение об учреждении Международной финансовой корпорации. Заключено: 25 мая 1955 г., вступило в силу: 20 июля 1956 г. 264 UNTS 117.
- 1956 г. Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. Заключена: 7 сентября 1956 г., вступила в силу: 30 апреля 1957 г. 266 UNTS 3.
- 1957 г. Договор о создании Европейского экономического сообщества. Заключен: 25 марта 1957 г., вступил в силу: 1 января 1958 г. 298 UNTS 11.
- 1957 г. Договор о создании Европейского объединения по атомной энергии («Евратом»). Заключено: 25 марта 1957 г., вступило в силу: 1 января 1958 г. 298 UNTS 167.
- 1957 г. Конвенция, касающаяся некоторых институтов, общих для Европейских сообществ. Заключена: 25 марта 1957 года, вступила в силу: 1 января 1958 г. 298 UNTS 267.

- 1957 г. Конвенция (№ 105) об упразднении принудительного труда. Заключена: 25 июня 1957 г., вступила в силу: 17 января 1959 г. 320 UNTS 291.
- 1958 г. Конвенция (№ 111) относительно дискриминации в области труда и занятий. Заключена: 25 июня 1958 г., вступила в силу: 15 июня 1960 г. 362 UNTS 31.
- 1960 г. Соглашение об учреждении Международной ассоциации развития. Заключено: 26 января 1960 г., вступило в силу: 24 сентября 1960 г. 439 UNTS 249.
- 1960 г. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Заключена: 14 декабря 1960 г., вступила в силу: 22 мая 1962 г. 429 UNTS 93. Протокол об учреждении комиссии примирения и добрых услуг, которая призвана изыскивать урегулирование любых споров, могущих возникнуть между государствами — участниками Конвенции против дискриминации в области образования. Заключен: 10 декабря 1962 г., вступил в силу: 24 октября 1968 г. 651 UNTS 362.
- 1961 г. Европейская социальная хартия. Принята: 18 октября 1961 г., вступила в силу: 26 февраля 1965 г. ETS No. 35. Дополнительный протокол. Заключен: 5 мая 1988 г., вступил в силу: 4 сентября 1992 г. ETS No. 128. Протокол о внесении поправок в Европейскую социальную хартию. Заключен: 21 октября 1991 г., пока не вступил в силу. ETS No. 142. Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий рассмотрение коллективных жалоб. Заключен: 9 ноября 1995 г., пока не вступил в силу. ETS No. 158.
- 1965 г. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Заключена: 21 декабря 1965 г., вступила в силу: 4 января 1969 г. 660 UNTS 195.
- 1966 г. Международный пакт о гражданских и политических правах, включая Факультативный протокол. Заключен: 16 декабря 1966 г., вступил в силу: 23 марта 1976 г. 999 UNTS 171. Второй факультативный протокол. Заключен: 15 декабря 1989 г., вступил в силу: 11 июля 1991 г. Документ ООН A/RES/44/128.
- 1966 г. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Заключен: 16 декабря 1966 г., вступил в силу: 3 января 1976 г. 993 UNTS 3.
- 1969 г. Конвенция о праве международных договоров. Заключена: 23 мая 1969 г., вступила в силу: 27 января 1980 г. 8 ILM 679.
- 1969 г. Американская конвенция о правах человека. Заключена: 22 ноября 1969 г., вступила в силу: 18 июля 1978 г. 1144 UNTS 123.

- Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол). Заключен: 17 ноября 1988 г., пока не вступил в силу. OAS Treaty Series No. 69.
- 1973 г. Конвенция (№ 138) о минимальном возрасте для приема на работу. Заключена: 26 июня 1973 г., вступила в силу: 19 июня 1976 г. 1015 UNTS 297.
- 1973 г. Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него. Заключена: 30 ноября 1973 г., вступила в силу: 18 июля 1976 г. 1015 UNTS 243.
- 1975 г. Ломейская конвенция ЕЭС — АКТО. Заключена: 28 февраля 1975 г., вступила в силу: 4 апреля 1976 г. 14 ILM 596.
- 1975 г. Конвенция (№ 141) об организациях сельских трудящихся и их роли в экономическом и социальном развитии. Заключена: 23 июня 1975 г., вступила в силу: 24 ноября 1977 г. 1060 UNTS 263.
- 1979 г. Вторая Ломейская конвенция АКТО — ЕЭС. Заключена: 31 октября 1979 г., вступила в силу: 1 января 1981 г. 19 ILM 327.
- 1979 г. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Заключена: 18 декабря 1979 г., вступила в силу: 3 сентября 1981 г. 1249 UNTS 13.
- 1981 г. Конвенция о защите лиц в отношении автоматической обработки личных данных. Заключена: 28 января 1981 г., вступила в силу: 1 октября 1985 г. ETS No. 108.
- 1981 г. Африканская хартия прав человека и народов. Заключена: 26 июня 1981 г., вступила в силу: 21 октября 1986 г. 21 ILM 59.
- 1984 г. Третья конвенция АКТО — ЕЭС. Заключена: 8 декабря 1984 г., вступила в силу: 11 июня 1986 г. 24 ILM 571.
- 1984 г. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Заключена: 10 декабря 1984 г., вступила в силу: 26 июня 1987 г. 23 ILM 1027.
- 1985 г. Межамериканская конвенция о предупреждении пыток и наказаний за них. Заключена: 9 декабря 1985 г., вступила в силу: 28 февраля 1987 г. 25 ILM 519.
- 1986 г. Общеевропейский акт. Заключен: 17 февраля 1986 г., вступил в силу: 1 июля 1987 г. 25 ILM 506.
- 1987 г. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Заключена: 26 ноября 1987 г., вступила в силу: 1 февраля 1989 г. ETS No. 126. Протокол № 1. Заключен: 4 ноября 1993 г., пока не вступил в силу. ETS No. 151. Протокол № 2. Заключен: 4 ноября 1993 г., пока не вступил в силу. ETS No. 152.

- 1989 г. Конвенция о правах ребенка. Заключена: 20 ноября 1989 г., вступила в силу: 2 сентября 1990 г. 28 ILM 1456.
- 1989 г. Четвертая конвенция АКТО – ЕЭС. Заключена: 15 декабря 1989 г., вступила в силу: 1 сентября 1991 г. 29 ILM 783.
- 1990 г. Соглашение о создании Европейского банка реконструкции и развития. Заключено: 29 мая 1990 г., вступило в силу: 28 марта 1991 г. 29 ILM 1083.
- 1990 г. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Заключена: 18 декабря 1990 г., пока не вступила в силу. 30 ILM 152.
- 1992 г. Договор о Европейском Союзе. Заключен: 7 февраля 1992 г., вступил в силу: 1 ноября 1993 г. 31 ILM 247.
- 1992 г. Соглашение о Европейской экономической зоне. Заключено: 2 мая 1992 г., вступило в силу: 1 января 1994 г. OJ L 1, 3 January 1994.
- 1992 г. Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств. Заключена: 5 ноября 1992 г., пока не вступила в силу.
- 1994 г. Арабская хартия прав человека. Принята 15 сентября 1994 г. Советом Лиги арабских государств (резолюция 5437), пока не вступила в силу.
- 1995 г. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Заключена: 1 февраля 1995 г., пока не вступила в силу.
- 1995 г. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах человека и основных свободах. Заключена: 26 мая 1995 г., пока не вступила в силу. International Human Rights Reports, Vol. 3, No. 1 (1996), pp. 212–221.
- 1996 г. Европейская социальная хартия (пересмотренная). Принята: 3 мая 1996 г., пока не вступила в силу. ETS No. 163.

Документы СБСЕ/ОБСЕ

- 1975 г. Хельсинкский Заключительный акт. Заключен: 1 августа 1975 г. 14 ILM 1292.
- 1978 г. Заключительный документ Белградской встречи по итогам Совещания. Принят: 8 марта 1978 г. 17 ILM 414.
- 1983 г. Заключительный акт Мадридской сессии. Принят: 9 сентября 1983 г. 22 ILM 1395.
- 1989 г. Заключительный документ Венской встречи. Принят: 15 января 1989 г. 28 ILM 527.
- 1990 г. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению. Принят: 29 июня 1990 г. 29 ILM 1305.
- 1990 г. Парижская хартия для новой Европы. Принята: 21 ноября 1990 г. 30 ILM 190.

- 1991 г. Документ Краковского симпозиума по культурному наследию государств – участников СБСЕ. Принят: 6 июня 1991 г. Текст воспроизведен в издании: A. Bloed (ed.), The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972–1993, pp. 583–592.
- 1991 г. Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Принят: 3 октября 1991 г. 30 ILM 1670.
- 1992 г. Декларация и решения Хельсинкской встречи на высшем уровне. Приняты: 10 июля 1992 г. 31 ILM 1385.
- 1993 г. Решения Римского заседания Совета СБСЕ. Приняты: 1 декабря 1993 г. Helsinki Monitor, Vol. 5, No. 1 (1994), pp. 97 – 110.
- 1994 г. Декларация Будапештской встречи на высшем уровне о полном партнерстве в новую эру. Принята: 6 декабря 1994 г. 34 ILM 764.

Декларации, резолюции и рекомендации

- 1948 г. Американская декларация о правах и обязанностях человека. Принята: 2 мая 1948 г. Документ ОАГ ОЕА/Ser.L/V/II.65, Doc. 6.
- 1948 г. Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.
- 1960 г. Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Резолюция 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1960 г.
- 1960 г. Рекомендация о предупреждении дискриминации в области образования. Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее одиннадцатой сессии, 14 декабря 1960 г.
- 1962 г. «Постоянный суверенитет над природными ресурсами», резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1962 г.
- 1963 г. Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Резолюция 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 г.
- 1966 г. Рекомендация по вопросу о статусе преподавателей. Принята на Специальной межправительственной конференции по вопросу о статусе преподавателей (ЮНЕСКО) 5 октября 1966 г.
- 1967 г. Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин. Резолюция 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 г.
- 1968 г. Договоренности о консультациях с неправительственными организациями. Резолюция ЭКОСОС 1296 (XLVI) от 23 мая 1968 г.

- 1970 г. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами. Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г.
- 1974 г. Рекомендация по вопросу об образовании в интересах международного взаимопонимания, сотрудничества и мира и об образовании, касающемся прав человека и основных свобод. Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее восемнадцатой сессии 19 ноября 1974 г.
- 1974 г. Рекомендация по вопросу о статусе научно-исследовательских работников. Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее восемнадцатой сессии 20 ноября 1974 г.
- 1975 г. Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Резолюция 3452 (XXX) от 9 декабря 1975 г.
- 1976 г. Рекомендация об участии широкой общественности в культурной жизни и о ее вкладе в культурную жизнь. Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее девятнадцатой сессии 26 ноября 1976 г.
- 1976 г. Рекомендация о развитии образования для взрослых. Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее восемнадцатой сессии 19 ноября 1974 г.
- 1978 г. Декларация о расе и расовых предрассудках. Принята и провозглашена Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее двадцатой сессии 27 ноября 1978 г.
- 1978 г. Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в поощрение прав человека и в борьбу с расизмом, апартеидом и подстрекательством к войне. Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее двадцатой сессии 22 ноября 1978 г.
- 1981 г. Всеобщая исламская декларация прав человека. Принята Исламским советом 19 сентября 1981 г.
- 1981 г. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.
- 1984 г. Декларация о праве народов на мир. Резолюция 39/11 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 ноября 1984 г.
- 1986 г. Декларация о праве на развитие. Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1986 г.
- 1989 г. Декларация Европейского парламента об основных правах и свободах. Принята: 12 апреля 1989 г. Текст в издании: A. Clapham, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Annex 2, pp. 192–199.

- 1989 г. Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся. Принята: 9 декабря 1989 г. главами государств и правительств 11 стран — членов Европейских сообществ. Текст в издании: A. Clapham, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Annex 2, pp. 230–236.
- 1990 г. Декларация о минимальных гуманитарных стандартах. Принята на международном совещании экспертов в Турку/Або (Финляндия), 2 декабря 1990 г. Документ ООН E/CN.4/Sub.2//1991/55.
- 1992 г. Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений. Резолюция 47/133 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г.
- 1992 г. Декларация прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г.
- 1993 г. Устав Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии. Документ ООН S/2504 от 3 мая 1993 г.
- 1993 г. Венская декларация и Программа действий. Приняты Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1992 г. Документ ООН A/CONF.157/23.
- 1993 г. Устав Международного трибунала по Руанде. Документ ООН S/955 от 8 ноября 1994 г.
- 1994 г. Декларация о соблюдении обязательств, взятых на себя государствами — членами Совета Европы. Принята Комитетом министров 10 ноября 1994 г.
- 1995 г. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств. Принята в феврале 1995 г. Открыта для подписания.
- Bloed, Arie (ed.), *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972–1993*. Dordrecht: Kluwer, 1993.
- Clapham, Andrew, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview. European Union—The Human Rights Challenge, Vol. I*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
- Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда*. Женева: Международное бюро труда, 1996. Английское издание: *Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the Internatinal Labour Conference*. Geneva: International Labour Office, 1989.