

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТРОЛЬ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.О. Гольтяев

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается становление и развитие международных контрольных механизмов в деле обеспечения прав и основных свобод человека. В ней освещаются концептуальные и нормативные основы международного контроля за обеспечением государствами прав человека, закрепленные в международных актах, принятых в рамках ООН, ОБСЕ и Совета Европы. Основное внимание уделяется деятельности правозащитных механизмов ООН, таких как Совет по правам человека, Универсальные периодические обзоры (УПО), Специальные процедуры Совета ООН по правам человека, договорные органы системы ООН по правам человека.

Ключевые слова: международный контроль, обеспечение прав человека, Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор, Специальные процедуры Совета ООН по правам человека, договорные (контрольные) органы по правам человека системы ООН.

Соблюдение прав человека и обеспечение верховенства права является важным фактором безопасности и стабильности в демократических обществах, а также стимулом для устойчивого развития и экономического прогресса. Сегодня уже не подвергается сомнению утверждение о том, что права человека стали элементом нашей цивилизации, частью повседневной жизни. Стандарты и принципы, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека и закрепленные в универсальных международных договорах, регулирующих вопросы соблюдения прав человека и основных свобод, нашли отражение в региональных правовых системах и в законодательстве государств.

Очевидно, что создание и совершенствование на уровне государства эффективной системы поощрения и защиты прав человека, которая не только гарантирует соблюдение обязательств по соответствующим международным договорам, но и предотвращает нарушения прав человека, обеспечивает пострадавшим от них доступ к средствам эффективного восстановления в правах и способствует максимально полному осуществлению всех категорий прав для всех и каждого, представляет собой достаточно долгий и трудоемкий процесс.

От его участников требуется четкое понимание задач и приоритетов, а также знание внутрисистемных проблем. Это, в свою очередь, требует детальной и непрерывной оценки работы системы с целью своевременного внесения в нее корректив. Иначе говоря, контроля.

Система международного контроля в области прав человека складывалась постепенно. Связано это, прежде всего, с тем, что на универсальном и региональном уровне отсутствует надгосударственная власть, которая могла бы контролировать осуществление всех норм и принципов международного права, включая принуждение к их исполнению и санкции за их [6. С. 452]. Ни один международный орган не может осуществлять обеспечение и защиту прав человека в полном объеме. Соглашение государств на любой внешний (в том числе международный) контроль над исполнением обязательств в области прав человека носит сугубо добровольный характер.

До Второй мировой войны даже заявления о том, что в других государствах нарушаются права человека, могли быть расценены как посягательство на суверенитет и вмешательство во внутренние дела. В Статуте Лиги Наций права человека не упоминались, да и в целом соблюдение прав человека не являлось в то время императивом внутренней и внешней политики государств.

Без преувеличения можно сказать, что качественный скачок в процессе становления международного контроля в области прав человека произошел после Второй мировой войны. Из Устава ООН вытекает обязанность всех государств уважать права человека и основные свободы для всех без каких-либо различий по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных воззрений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или другого статуса (ст. 1 (3), 55 Устава ООН). Вместе с тем Устав ООН не предполагает какого-либо отдельного контроля над соблюдением прав человека, возлагая основную ответственность за него на государства.

Зачатки международного контроля в области прав человека появились еще до войны [9. § 162–170]. Так, в Конвенции о рабстве [3], вступившей в силу 9 марта 1927 г., споры, возникающие между высокими договаривающимися сторонами относительно толкования или применения положений Конвенции «...будут передаваться на решение Постоянной палаты международного правосудия» (ст. 8 Конвенции). В Конвенции о принудительном труде (Конвенции МОТ № 29) [2], вступившей в силу в 1932 г., предусмотрены ежегодные доклады ратифицировавших ее государств о мерах по претворению ее положений в жизнь и конкретных вопросах, связанных с применением принудительного труда (ст. 22 Конвенции). Однако эти спорадические действия отличались и эффектом, и масштабом от шагов, предпринятых международным сообществом во второй половине XX — начале XXI в.

Поступательное развитие контрольных механизмов в области прав человека на универсальном и региональном уровнях происходило одновременно с разработкой и принятием международно-правовых актов, устанавливающих

обязательства государств в сфере соблюдения основных прав и свобод человека. В мониторинг соблюдения прав человека активно вовлекались международные организации — ООН, ОБСЕ, Совет Европы. Большинство универсальных и региональных договоров в правозащитной сфере предусматривают в своем тексте и соответствующие контрольные процедуры.

Безусловно, стоит признать, что на универсальном уровне лидирующая роль в области контроля в сфере прав человека принадлежит ООН. В той или иной степени в контроль вовлечены Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет и его функциональные комиссии, а также подразделения Секретариата, в первую очередь Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ).

Отдельно стоит отметить контрольные полномочия Совета ООН по правам человека. В его рамках функционируют процедура универсального периодического обзора (УПО) ситуации с правами человека в государствах — членах ООН, система специальных мониторинговых процедур и конфиденциальная процедура индивидуальных жалоб на грубые и систематические нарушения прав человека.

Бурное развитие международного контроля объясняется рядом факторов. Глобализация, усиление взаимозависимости государств, рост числа и масштаба проблем, носящих трансграничный характер, обусловили тенденцию к тому, что вопросы, ранее относившиеся к сугубо внутренней компетенции государств, стали регулироваться и международным правом [6. С. 452–453]. Свою роль сыграли и появление современных средств распространения информации, и усиление активности неправительственных организаций и институтов гражданского общества, и развитие международных организаций.

Последовательный контроль за работой системы обеспечения прав человека обеспечивает точную информацию, которая позволяет государству — основному гаранту соблюдения прав человека и основных свобод — находить и устранять лакуны в обеспечении прав человека, создавать условия для более полной их реализации, определять приоритеты направления ресурсов на цели укрепления существующих институтов поощрения и защиты прав человека или создания новых.

Основная цель контроля в области прав человека состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение внутри государств применимых международных норм и стандартов в области прав человека. Контроль является инструментом, который позволяет оценить качество и уровень их соблюдения, обозначить проблемы, получить представление об эффективности мер, принимаемых для их решения, а также предложить дополнительные меры по исправлению недостатков.

Контроль за существующей в государстве системой поощрения и защиты прав человека подразумевает интегрированный подход, который учитывает работу всей системы в целом, ее отдельных элементов и взаимосвязей между ними. Так, правоохранительные органы, суды, адвокаты, пресса, национальные

правозащитные учреждения, структуры гражданского общества, различного рода надзорные органы и механизмы играют самостоятельную роль в обеспечении прав человека, но эффективность их функционирования существенно повышается при налаженном взаимодействии с другими институтами в этой сфере. Если же отдельный институт не справляется со своими функциями, вся система может дать сбой. Весьма важно, чтобы контроль учитывал не только трудности, существующие на отдельных направлениях работы по обеспечению прав человека, но и их влияние на систему в целом.

Для того чтобы определить, в какой степени в том или ином государстве соблюдаются международные нормы и стандарты в области прав человека, необходимо в первую очередь провести анализ существующего законодательства. Независимость судебной власти, свобода слова, собраний и прессы, надлежащее отправление правосудия, запрет на дискриминацию по признаку пола, расы, социального происхождения и имущественного положения, механизмы восстановления в правах, защита уязвимых групп населения — все это составляет основу соблюдения прав человека и должно быть закреплено законом. Контроль призван определить полноту внутренних законов, наличие в них лакун, могущих потенциально привести к нарушению прав человека или их несоблюдению, соответствие национального законодательства международным стандартам, возможность прямого применения последних и т.д.

Не менее важна и оценка правоприменительной практики. Как показывает история, наличие даже самого прогрессивного и всеобъемлющего законодательства не является достаточным условием соблюдения прав человека, а от нарушений не свободна ни одна страна в мире. Поэтому контроль должен быть направлен на мониторинг реального состояния дел с соблюдением прав человека, выявлять тенденции к нарушениям прав и предлагать способы их исправления.

Еще одной важной стороной контроля является необходимость оценки функционирования системы поощрения и защиты прав человека в динамике. Контроль должен не только давать всеобъемлющую картину сильных и слабых сторон работы системы защиты прав человека, но и оценивать ее изменения, влияние на нее политических мер, реформ и других внешних и внутренних факторов.

Базовыми критериями, в соответствии с которыми осуществляется контроль, являются универсальные и региональные договорные нормы в области прав человека. Кроме того, используются нормы международного обычного права и внедоговорные нормы. В зависимости от статуса, мандата и практики работы той или иной контрольной процедуры развиваются и дополнительные критерии.

Так, в деятельности конвенционных органов по правам человека ведущее место занимают замечания общего порядка, которые толкуют и развивают положения соответствующих международных договоров. Хотя эти замечания не носят юридически обязывающего характера, они принимаются во внимание и

договорными органами при вынесении рекомендаций, и государствами при исполнении таковых.

В работе Европейского Суда по правам человека важную роль играет прецедентная практика. По схожим случаям нарушения прав, закрепленных в Европейской конвенции о правах человека, принимаются «типовые» решения.

В компетенцию универсального периодического обзора, проводимого Советом ООН по правам человека, входят не только договорные обязательства государств, но и Всеобщая декларация прав человека, которая *per se* является сводом норм обычного права, и применимые нормы международного гуманитарного права, и добровольные обязательства [1. П. 1]. Поэтому спектр выносимых в рамках УПО рекомендаций чрезвычайно широк.

Специальные процедуры Совета ООН по правам человека действуют в рамках установленных резолюциями Совета мандатов. Их рекомендации обычно носят практический характер и часто опираются на одобренные на межправительственном уровне внедоговорные нормы — различного рода декларации, руководящие принципы и т.д.

Если контроль носит периодический характер, важное место в нем занимает оценка исполнения вынесенных ранее рекомендаций.

Процесс контроля предполагает несколько стадий — сбор информации, ее анализ, вынесение рекомендаций и контроль над их исполнением. Очевидно, что ключевой элемент в нем — вынесение рекомендаций, в которых указываются пути реального решения выявленных проблем в обеспечении прав человека. Рекомендации должны быть четкими, понятными, конструктивными, объективными и ориентированными на достижение конкретного результата. Вместе с тем они должны быть достаточно широкими, чтобы не только учитывать все аспекты проблемы, но и оставлять государствам определенный «оперативный простор» для их осуществления.

Рекомендации могут иметь как обязывающий (1), так и необязывающий (2) статус. При этом необходимо отметить, что рекомендации, принятые проходящим контроль государством, автоматически приравниваются к добровольным обязательствам и при последующем контроле рассматриваются как таковые.

Формат и характер рекомендаций варьируется в зависимости от полномочий контрольного органа и широты рассматриваемой проблемы. Они могут предлагать приведение внутреннего законодательства в соответствие с международным правом, введение дополнительных средств правовой защиты, инициативы по изменению государственной политики, создание дополнительных структур и должностей, учреждение механизмов обеспечения профессиональной этики и ответственности сотрудников государственных структур, административную поддержку, конкретные меры по устранению нарушений, внедрение образовательных программ и механизмов правовой помощи, проведение пропагандистских и информационных кампаний и др.

Хотя основным «получателем» рекомендаций является государство, они могут быть адресованы и другим секторам общества (общины, профессиональ-

ные ассоциации, неправительственные организации). Некоторые рекомендации предполагают совместную работу правительственного и неправительственного сектора, иногда — привлечение потенциала международных организаций и стран-доноров (3).

Практика показывает, что рекомендации должны быть максимально приближены к реальным условиям, учитывать приоритетные потребности государства и, что особенно важно, последствия их исполнения. Так, обеспечение запрета на пропаганду расовой, национальной или религиозной розни может повлечь за собой неоправданные ограничения свободы слова, а введение жестких мер по противодействию торговле людьми — нарушение прав на свободу передвижения. Должны приниматься во внимание и финансовые последствия их осуществления.

В этом контексте сложно переоценить значение объективной и полной информации о ситуации в конкретном государстве. В процессе контроля важно принимать во внимание не только существующие международные нормы и информацию государства об их исполнении, но и реальную ситуацию. Не случайно в договорных органах укрепилась практика «альтернативных» докладов, представляемых неправительственными организациями и институтами гражданского общества. В универсальном периодическом обзоре информация из альтернативных источников рассматривается наравне с докладом государства (4). При этом, однако, необходимо учитывать, что косвенная информация менее надежна, чем прямые свидетельства, а также делать поправку на реальную ситуацию в государстве, социальные и культурные особенности общества, уровень экономического развития и т.д.

Анализ должен обеспечивать целостное и точное представление о системе защиты и поощрения прав человека со всеми ее недостатками и преимуществами. Инцидент с нарушением прав человека может указывать на существующую системную проблему (например, общую слабость и неэффективность механизмов исполнения судебных решений), но может и быть следствием неправомερных действий конкретного должностного лица (судьи, следователя, прокурора). Попытки представить отдельные, пусть и резонансные случаи как систему могут привести к политизации и подрыву доверия к контрольному органу.

Следует отметить, что большинство универсальных механизмов международного контроля в области прав человека занимается именно системными проблемами. Полномочия рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях закрепляются отдельно — в тексте соответствующего договора (5) или в факультативном протоколе (6). Функционирующая в рамках Совета ООН по правам человека процедура подачи жалоб рассматривает исключительно сообщения о «систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях всех прав человека и всех основных свобод» [1. П. 85].

В целом же мериллом эффективности контроля являются как точность и глубина анализа, так и полезность и практическая применимость рекомендаций.

Ключевую роль в процессе контроля играет мандат контрольного механизма. Обычно он устанавливается или международным договором или решением одного из органов ООН — Генеральной Ассамблеи, Совета безопасности, ЭКОСОС, Совета по правам человека. При необходимости он должен быть подтвержден или конкретизирован в национальном законодательстве или же закреплен путем меморандума или иного соглашения с ответственной структурой на уровне государства. Это особенно важно в случаях, предполагающих доступ контролеров в определенные учреждения (например, места содержания под стражей), присутствие на судебных заседаниях или ознакомление с информацией.

Важнейшим фактором является уровень квалификации контролеров, их честность и беспристрастность. Не случайно соответствующие положения включены в тексты международных договоров (7) и других документов, регулирующих деятельность контрольных процедур (8). От объективности и надежности выводов, сделанных контролирующим органом, зависит не только уровень доверия к этому органу, но и общая отдача от его деятельности.

Очевидно, что международный контроль не может подменять собой существующую на уровне государства систему обеспечения прав человека, особенно если это касается отдельных нарушений. Контрольные механизмы в рамках своего мандата могут влиять на рассмотрение отдельных дел и предписывать временные меры, однако таковые отнюдь не всегда помогают укреплению системы поощрения и защиты прав человека в целом. Нередки, например, попытки изменить «несправедливое» судебное решение, что противоречит принципу независимости и беспристрастности судебной власти и подрывает доверие к контрольному механизму.

В целом же практика показывает, что международный контроль стал одним из важнейших инструментов обеспечения соблюдения прав человека всеми государствами мира. С учетом того, что права человека приобретают все больший вес в глобальной политике, вполне можно ожидать, что институты международного контроля будут развиваться, а спектр подконтрольных прав и свобод — расширяться. В ближайшей перспективе на универсальном уровне ожидается появление еще одного договорного органа — Комитета по защите всех лиц от насильственных исчезновений (9). Кроме того, не исключено, что в ходе обзора деятельности и функционирования Совета ООН по правам человека [7] несколько изменятся его контрольные полномочия.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Например, решения Европейского Суда по правам человека обязательны для исполнения.
- (2) К примеру, рекомендации специальных процедур Совета ООН по правам человека.
- (3) Подобные комплексные рекомендации чаще всего имеют место в ходе рассмотрения положения с правами человека в странах, переживающих период конфликта или по-

стконфликтного восстановления, для которых характерна неустойчивость и слабость институтов государственной власти.

- (4) Пункт 15 Документа по институциональному строительству СПЧ устанавливает, что УПО «будет проводиться на основе следующих документов: (...) дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения универсального периодического обзора, которую Совет также должен принимать во внимание».
- (5) Так, ст. 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации указывает, что государство-участник «может в любое время заявить о том, что оно признает компетенцию Комитета [по ликвидации расовой дискриминации] в пределах его юрисдикции принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц и групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством участником каких-либо прав, изложенных в Конвенции».
- (6) Например, Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах предусматривает компетенцию Комитета по правам человека рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях государствами-участниками протокола своих обязательств в рамках пакта.
- (7) Например, ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах постановляет, что в состав Комитета по правам человека входят «лица... обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека».
- (8) Так, ст. 41 Документа по институциональному строительству Совета ООН по правам человека предусматривает, что кандидаты на посты держателей мандатов специальных процедур Совета должны быть «высококвалифицированными специалистами, обладающими признанной компетенцией, соответствующими экспертными знаниями и обширным профессиональным опытом в области прав человека».
- (9) Хотя Конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений уже вступила в силу, выборы в данный комитет пока не состоялись.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Док. ООН. A/HRC/RES/5/1. Приложение 1.
- [2] Конвенция (№ 29) о принудительном труде 1930 г. // *Права человека: Сб. международных договоров*. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. 1. — С. 600–609.
- [3] Конвенция о рабстве 1926 г. // Док. ST/HR/1/Rev.6.
- [4] Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. // Док. ST/HR/1/Rev.6.
- [5] Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. // Док. ST/HR/1/Rev.6.
- [6] *Общая теория прав человека* / Под ред. Е.А.Лукашевой. — М.: Норма, 1996.
- [7] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/60/251.
- [8] Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. // Док. ST/HR/1/Rev.6.
- [9] *Weissbrodt D. Anti-Slavery International. Abolishing Slavery in Its Contemporary Forms*. — Geneva, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2002.

INTERNATIONAL CONTROL AND OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS

A.O. Goltyaev

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The thesis is devoted to analysis of process of standing and development of the international control in the field of human rights. The conceptional and normative bases of international control on human rights which set up in the framework of the UN' system, OSCE and CE are analyzed in this work. The special attention is given to analyses of activities of the existing of the UN's human rights mechanism, such as HRC, UPR, special proceeding, treaty bodies.

Key words: international control, insuring of human rights and fundamental freedoms, the UN's Human Rights Council, Universal Periodic Review (UPR), Special Procedures of the UN' Human Rights Council, Treaty bodies on human rights.