

Глава III. СТАТУС ЛИЧНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ЕГО ЗАЩИТЫ

1. Международная правосубъектность индивида

Развитие сотрудничества государств в области прав человека на универсальном и региональном уровнях с каждым годом расширяет объем прав, предоставляемых индивиду различными международными соглашениями. Этот процесс привел к тому, что индивид стал непосредственным субъектом международного права.

Вопрос о международной правосубъектности в целом, и особенно о статусе личности в международном праве, является одним из наиболее спорных в юридической науке. В общей теории государства и права субъект права определяется как носитель прав и обязанностей¹.

Следуя этому определению, многие российские юристы-международники полностью распространяют его и на международное право. Так, Е. А. Шибаева, присоединяясь к этому мнению, пишет, что «определение субъекта права, данное общей теорией права, применимо и к международному праву. С этим мнением нельзя не согласиться, так как основу понятия субъекта права независимо от отрасли права составляет обладание правами и обязанностями»².

Эта точка зрения, высказанная много лет назад, и в настоящее время разделяется российскими юристами-международниками. «Субъекты международного права, — пишет Н. А. Ушаков в «Курсе международного права», — это стороны, лица, наделенные юридическими правами и юридическими обязанностями в общественных отношениях, урегулированных международным правом»³.

Несомненно, что юридическая способность обладать международными правами и нести обязанности — свойство субъектов международного права. Однако ограничиться только этим определением — значит не учитывать специфику международного права, которое является не внутригосударственным, а межгосударственным правом. Поэтому в многочисленных определениях субъекта международного права подчеркиваются и другие его свойства, например участие в международных правоотношениях и в разработке и создании норм международного права⁴.

¹ См.: Теория государства и права. М., 1970. С. 562.

² Шибаева Е. А. Правовой статус межправительственных организаций. М., 1972. С. 41—42.

³ Курс международного права. В 7 т. М., 1989. Т. 1. С. 160.

⁴ См.: Черниченко С. В. Личность и международное право. М., 1974. С. 15; Международная правосубъектность: (Некоторые вопросы теории)/Под ред. Д. И. Фельдмана М., 1971. С. 14.

К свойствам субъекта международного права следует отнести, на наш взгляд, и его ответственность за нарушение норм и принципов международного права. Кстати, это неотъемлемый элемент правового статуса личности во внутригосударственном праве. Учитывая эти свойства, можно дать следующее определение субъекта международного права: это носитель международных прав и обязанностей, который участвует в международных правоотношениях, в создании норм и принципов международного права и несет ответственность за их нарушение.

Международное право исторически сложилось как межгосударственное право. Таким оно является и в настоящее время. Однако государства все чаще и чаще разрабатывают и принимают нормы, которые не только регулируют их взаимоотношения, но и адресованы международным неправительственным организациям и индивидам. Такие нормы применяются к индивидам как опосредственно, через нормы внутригосударственного права, так и непосредственно. Они обязывают государства обеспечить определенные права личности, но в ряде случаев непосредственно наделяют индивида правами и обязанностями. Более того, индивид может требовать от государства выполнения взятых международных обязательств и в этих целях правомочен также обращаться в международные органы.

Государства, ратифицируя международные соглашения по правам человека, берут на себя обязательства перед другими государствами соблюдать достигнутые договоренности и перед своими гражданами и всеми лицами, находящимися под их юрисдикцией. За нарушение ряда норм и принципов международного права ответственность несут как государства, так и отдельные индивиды. Индивид все более активно «вторгается» в международное право и даже в ряде случаев принимает участие в процессах обеспечения международных стандартов в области прав человека. Это подчеркивается в Итоговом документе Венской встречи государств — участников СБСЕ, который обязывает государства «уважать право своих граждан, самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека и основных свобод... право лиц наблюдать за осуществлением и способствовать выполнению положений документов СБСЕ и присоединиться к другим с этой целью».

Таким образом, индивид как носитель международных прав и обязанностей участвует в международных правоотношениях, выполняет нормы международного права и несет ответственность за их нарушение. Единственное свойство, которым он не обладает, — это участие в создании принципов и норм международного права. Значит ли это, что индивид не является субъектом международного права?

Такой вывод длительное время господствует в научной литературе по международному праву. Российские ученые, придерживаясь различных определений субъекта права, практически единодушно не признают международную правосубъектность индиви-

дов⁵. Многие из них отрицают даже наличие у индивида элементов международной правосубъектности. Так, проф. С. В. Черниченко в 1974 г. писал, что «индивиды ни при каких условиях не являются и не могут быть субъектами международного права»⁶. И 20 лет спустя, в конце 1993 г., он продолжает настойчиво утверждать, что индивид не может «подчиняться напрямую воздействию норм международного права. Он не обладает и не может обладать ни одним элементом международной правосубъектности»⁷.

В т. 1 «Курса международного права», изданном в 1967 г., прямо утверждалось, что «индивид не является субъектом международного права»⁸. В т. 1 «Курса международного права» в 7 томах в главе о субъектах международного права ее автор проф. Н. А. Ушаков вновь утверждает, что «индивиды... не могут являться субъектами международного права»⁹. Однако в заключительном параграфе этой же главы, написанном проф. Р. А. Мюллерсоном, содержится уже иная точка зрения¹⁰.

Профессор Н. В. Захарова, исходя из того, что отдельные нормы международного права применяются к индивидам, признает за ними международную правосубъектность¹¹.

Среди западных юристов есть и сторонники, и противники теории международной правосубъектности физических лиц. Так, А. Фердросс считает, что «отдельные лица в принципе не являются субъектами международного права, так как международное право защищает интересы индивидуумов, однако наделяет правами и обязанностями не непосредственно отдельных лиц, а государства, гражданами которого они являются»¹².

Однако подавляющее большинство западных ученых в той или иной степени признают теорию международной правосубъектности индивидов. Как справедливо писал известный английский юрист Лаутерпахт в работе «Международное право и права человека», «международное право, как оно воплощено в Уставе ООН и в других международных договорах, признает основные права индивидов независимо от внутреннего права государства и таким образом конституирует индивида как субъекта международного права»¹³.

После второй мировой войны в международном праве произошли кардинальные изменения. В результате принятия Устава

⁵ Международная правосубъектность. С. 7—23; Мовчан А. П. Международная защита прав человека. М., 1958. С. 28—40; Черниченко С. В. Личность и международное право. С. 9—35.

⁶ Черниченко С. В. Личность и международное право. С. 149.

⁷ Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. С. 99.

⁸ Курс международного права. М., 1967. Т. 1. С. 161.

⁹ Курс международного права. В 7 т. М., 1989. Т. 1. С. 163.

¹⁰ См.: Там же. С. 181.

¹¹ См.: Захарова Н. В. Индивид — субъект международного права // Сов. государство и право. 1989. № 11. С. 112—118.

¹² Фердросс А. Международное право. М., 1959. С. 146.

¹³ Lauterpacht H. International Law and Human Rights L., 1950. P. 4.

ООН, Всеобщей декларации прав человека и Пактов о правах человека индивид становится субъектом международного права. Будучи таким субъектом, он имеет определенные права и обязанности, участвует в международных правоотношениях, а также несет уголовную ответственность за преступное нарушение норм и принципов международного права. Для защиты своих прав индивид может использовать законы государства, гражданином которого он является, или обращаться за помощью в международные органы.

Советская доктрина международного права традиционно отстаивала устаревшие концепции, которые не признавали индивида субъектом международного права и рассматривали вопросы регулирования прав личности как внутреннее дело государства. Такая позиция диктовалась принципами тоталитарного режима, выступавшего против принятия каких-либо кардинальных мер на межгосударственном уровне, направленных на международную защиту прав человека. Подобные меры обычно клеймились как вмешательство во внутренние дела государств¹⁴.

Тенденции развития международного права состоят не только в регулировании многообразных отношений между государствами, но и в усилении роли человека, который стал одним из участников международных отношений и субъектом международного права. При этом надо иметь в виду, что первоначальные субъекты международного права — государства — не только обладают правами и обязанностями по международному праву, но и в отличие от индивидов создают его нормы и принципы. Поэтому следует прийти к выводу, что индивид является субъектом международного права с ограниченной правосубъектностью. Однако по мере развития международного права и межгосударственных отношений объем прав и обязанностей индивида будет увеличиваться, а его роль на международной арене — возрастать.

2. Статус индивида в международных органах

Индивид как субъект международного права получает определенные субъективные права от международного сообщества непосредственно, не прибегая к помощи государства, гражданином которого он является.

В договорной практике государств после принятия Устава ООН широкое распространение получает практика предоставления индивиду права на прямой контакт с судебными и несудебными международными органами. Этот доступ индивида в международные учреждения — новое явление в международном праве, которое свидетельствует о серьезных изменениях, происходящих в его правовой природе. Получая самостоятельный статус в международных органах, индивид имеет возможность независимо от государства защищать свои права. Такой его доступ в

¹⁴ См., напр.: Черненко К. У. КПСС и права человека. М., 1982. С. 1—12.

международные органы, предусмотренный как универсальными, так и региональными международными соглашениями, стал одним из основных принципов современного международного права. Это не означает, как полагают некоторые юристы-международники, легализацию вмешательства во внутренние дела государств¹⁵, а свидетельствует о новых тенденциях в развитии международного права.

Право индивида на обращение в международные несудебные органы было предусмотрено еще в рамках установленных Лигой Наций мандатной системы и системы защиты расовых, религиозных и языковых меньшинств¹⁶. Однако только после второй мировой войны это право получает реальное воплощение и широкое признание со стороны мирового сообщества.

Первоначально большинство государств — членов ООН негативно относились к индивидуальным жалобам, поступающим в эту Организацию. В 1947 г. на первой же сессии Комиссия ООН по правам человека приняла решение о том, что она не имеет полномочий рассматривать жалобы, касающиеся нарушений прав человека. ЭКОСОС, вспомогательным органом которого является Комиссия, одобрил это решение (резолюция 75 (V) от 5 августа 1947 г.). Усилия группы западных и некоторых других государств в ООН, предпринятые в 1947—1959 гг. в целях изменения этого решения ЭКОСОС и Комиссии по правам человека, не увенчались успехом.

При разработке Всеобщей декларации прав человека эти страны настаивали на включении в документ статьи, предусматривающей право отдельных лиц обращаться с жалобами в ООН. Не получив поддержки на Генеральной Ассамблее, они пытались добиться поддержки своего предложения в ЭКОСОС и в Комиссии по правам человека. Филиппины, например, внесли предложение о создании специальной подкомиссии ООН с полномочиями по рассмотрению жалоб отдельных лиц, включая даже анонимные сообщения.

Дважды, в 1949 и 1950 гг., Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств принимала резолюции, рекомендуящие Комиссии по правам человека принять решение о рассмотрении жалоб отдельных лиц. Но каждый раз Комиссия отвергала предложения своего вспомогательного органа¹⁷.

2 мая 1949 г. Трюгве Ли, бывший в то время Генеральным секретарем ООН, представил Комиссии по правам человека доклад о положении в отношении сообщений, касающихся прав человека. Одной из основных рекомендаций, содержащихся в этом докладе, был призыв к Комиссии по правам человека выступить с инициативой изменения резолюции 75(V) ЭКОСОС и просить

¹⁵ См. Черненко С. В. Личность и международное право С 90—91

¹⁶ Stone G. International Guarantees of Minority Rights L, 1932 P 273—280

¹⁷ United Nations Action in the Field of Human Rights N Y, 1988 P 314—315

этот Совет уполномочить Комиссию принимать меры в отношении жалоб, касающихся прав человека¹⁸. Но и это предложение было отвергнуто.

В 1959 г. ЭКОСОС в резолюции 728 (XXVIII) вновь одобрил заявление Комиссии о том, что она не имеет полномочий принимать какие-либо действия в отношении жалоб, касающихся прав человека. Однако в ней содержалась просьба к Генеральному секретарю ООН составлять два списка жалоб, поступающих в ООН: первый — неконфиденциальный, содержащий перечень жалоб, в которых речь идет о принципах уважения и соблюдения прав человека; второй — конфиденциальный, содержащий краткую информацию относительно существа сообщений, касающихся конкретных нарушений прав человека. Эти сообщения направлялись Комиссией по правам человека государствам с просьбой дать ответ на утверждения о якобы совершаемых ими нарушениях. Каких-либо мер сама Комиссия ООН по получаемым жалобам не принимала. Большинство государств — членов ООН в тот период выступали против рассмотрения Организацией вопроса о конкретных нарушениях основных прав и свобод человека в тех или иных странах, ссылаясь на принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела. Однако в ООН продолжали поступать жалобы на нарушения прав и свобод человека, особенно в колониальных и зависимых странах.

В 1965 г. Специальный комитет по вопросу о предоставлении независимости колониальным странам и народам обратил внимание Комиссии по правам человека на полученные им многочисленные петиции, свидетельствующие о грубых нарушениях прав человека в южной части Африки. В связи с этим Комиссия по правам человека решила ежегодно включать в свою повестку дня «вопрос о нарушении прав человека и основных свобод, включая политику расовой дискриминации и сегрегации и политику апартеида во всех странах, особенно в колониальных и других зависимых странах и территориях» (резолюция 8 (XXII)). ЭКОСОС одобрил это решение Комиссии по правам человека и в резолюции 1235 (XLII) от 6 июня 1967 г. уполномочил ее, а также Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств изучать информацию, содержащуюся в сообщениях частных лиц, «относительно грубых нарушений прав человека и основных свобод, нашедших выражение в политике апартеида, проводимой в Южно-Африканской Республике и на территории Юго-Западной Африки, за которую Организация Объединенных Наций несет прямую ответственность и которая в настоящее время незаконно оккупирована правительством Южно-Африканской Республики, а также в политике расовой дискриминации, практикуемой особенно в Южной Родезии...». ЭКОСОС поручил Комиссии по правам человека после тщательного изучения вышеупомянутой информации представлять ему доклады с рекомендациями.

¹⁸ Doc UN E/CN/4/165

Резолюция 1235 (XLII) ЭКОСОС о нарушении прав человека и основных свобод, включая политику расовой дискриминации и сегрегации и политику апартеида во всех странах, особенно в колониальных и других зависимых странах и территориях, ограничила полномочия Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств рассматривать жалобы отдельных лиц. Согласно этой резолюции, как Комиссия, так и Подкомиссия уполномочивались рассматривать лишь те сообщения, которые касаются нарушений прав человека и основных свобод, являющихся преимущественно результатом политики расизма, расовой сегрегации и апартеида, проводимой в основном колониальными державами.

Со временем формулировка резолюции 1235 (XLII) менялась и вопрос о нарушении прав человека в колониальных и зависимых странах был постепенно заменен вопросом относительно рассмотрения жалоб отдельных лиц на массовые и грубые нарушения основных прав и свобод в любых странах мира. И если первоначально Комиссия ООН не рассматривала подобные ситуации, то теперь ежегодно на своих сессиях она обсуждает вопрос о нарушении основных прав и свобод человека в конкретных странах.

Резолюция 1235 (XLII) не установила процедуру и механизм рассмотрения индивидуальных жалоб. Решающий шаг в этом направлении был сделан решением ЭКОСОС, который 27 мая 1970 г. по рекомендации Комиссии по правам человека принял резолюцию 1503 (XLVIII) по вопросу о процедуре рассмотрения сообщений, касающихся нарушений прав человека и основных свобод. Согласно этой резолюции, Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств назначает рабочую группу из пяти своих членов, которая раз в год в течение двух недель непосредственно перед сессией Подкомиссии рассматривает и доводит до ее сведения все сообщения, свидетельствующие о грубых и массовых нарушениях прав человека и основных свобод, наряду с ответами, получаемыми от соответствующих государств. Подкомиссия, обсудив доклад рабочей группы, может обратить внимание Комиссии по правам человека на ту или иную конкретную ситуацию, существующую в определенной стране. Комиссия, в свою очередь, может после соответствующего изучения положения дел представить ЭКОСОС доклад со своими выводами и рекомендациями. В качестве альтернативы она может учредить рабочую группу экспертов или назначить своего представителя в целях посещения того или иного государства с согласия последнего и проведения переговоров с правительством. Выводы и предложения экспертов затем обсуждаются Комиссией.

Вся эта процедура является конфиденциальной до тех пор, пока Комиссия не примет иного решения. Начиная с 1987 г. председатель Комиссии официально объявляет, положение в каких странах обсуждается на основании процедуры, предусмотренной в резолюции 1503 (XLVIII).

В свою очередь, ЭКОСОС также принимает решение об опубликовании материалов, относящихся к нарушениям основных прав и свобод человека в конкретных странах¹⁹.

Все это оказывает определенное политическое воздействие на государства. Однако ежегодно десятки тысяч жалоб поступают в ООН и лишь немногие из них рассматриваются Комиссией по правам человека и Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Более того, некоторые государства отказываются сотрудничать с ООН и не направляют в Организацию информацию по поступающим туда жалобам. Советский Союз и бывшие социалистические страны отрицательно относились к процедуре рассмотрения жалоб, предусмотренной резолюцией ЭКОСОС 1503 (XLIII), необоснованно считая, что ее положения могут быть использованы для вмешательства в их внутренние дела. В 1987 г. СССР впервые вступил в диалог с ООН по поступающим туда жалобам относительно массовых и грубых нарушений прав человека в стране. Такой диалог не прерывался вплоть до ликвидации Советского Союза. Процедура, предусмотренная резолюцией 1503 (XLIII), вводилась в 1970 г. как временная, до вступления в силу Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах. Протокол вступил в силу еще в марте 1976 г., однако многие государства — члены ООН не являются его участниками и потому эта процедура будет, вероятно, действовать, пока подавляющее большинство государств не присоединятся к Факультативному протоколу.

Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб по этому протоколу гораздо эффективнее предусмотренной резолюцией 1503.

При разработке Пакта о гражданских и политических правах вносились предложения учредить специальный орган по рассмотрению жалоб отдельных лиц, решения которого были бы обязательными для государств. Австралия, например, предложила создать в рамках Пакта специальный международный суд по правам человека; возбуждать дело в суде могли бы не только государства, но и отдельные индивиды, группы лиц и неправительственные организации; при этом все стороны в суде ставились бы в равное положение²⁰.

Советский Союз и восточноевропейские страны выступали против как учреждения суда, так и создания даже Комитета по правам человека, одной из функций которого должно было стать рассмотрение сообщений отдельных лиц. Они считали, что статьи Пакта, относящиеся к его имплементации, являются вмешательством во внутренние дела государств и нарушают их суверенитет.

В результате обсуждения этих вопросов было решено в Пакт о гражданских и политических правах не включать положения, относящиеся к рассмотрению жалоб отдельных лиц, а решить

¹⁹ United Nations Action in the Field of Human Rights. P. 320—321.

²⁰ Doc UN. A/600/Rev1.

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

Только в том случае, если Комитет признает жалобу приемлемой, она рассматривается по существу. Наиболее часто сообщения объявляются неприемлемыми в силу того, что не исчерпаны все внутренние средства правовой защиты или эти сообщения не являются обоснованными. Если Комитет по правам человека объявляет жалобу приемлемой, то об этом сообщается соответствующему государству, которое имеет возможность в течение шести месяцев представить Комитету письменные объяснения по существу вопроса, и после этого автор жалобы может сообщить свои соображения относительно разъяснений государства.

В соответствии с Факультативным протоколом все сообщения рассматриваются Комитетом на закрытых заседаниях. Однако его решения по жалобам публикуются в ежегодных докладах Комитета Генеральной Ассамблее ООН и таким образом становятся широко доступными для всех желающих. «Свои соображения», как указывается в Факультативном протоколе, Комитет сообщает «соответствующему государству-участнику и лицу» (п. 4 ст. 5). Эти «соображения» не являются юридически обязательными, а рассматриваются в качестве рекомендаций Комитета, адресованных государству. Однако на основе этих рекомендаций каждое государство обязано в соответствии с Пактом «обеспечить лицу, права и свободы которого... нарушены, эффективное средство правовой защиты...» (п. «а» ст. 3).

За время своей деятельности Комитет по правам человека рассмотрел сотни сообщений и вынес по ним соответствующие рекомендации. Большинство из этих рекомендаций были приняты государствами к исполнению.

Наряду с Комитетом по правам человека созданы и действуют контрольные органы, учрежденные в соответствии с такими международными соглашениями, как Международная конвенция о

ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и многие другие. Функции таких контрольных органов по рассмотрению жалоб отдельных лиц во многом аналогичны полномочиям Комитета по правам человека.

В литературе по международному праву высказываются различные мнения об эффективности работы контрольных органов по рассмотрению жалоб отдельных лиц. Некоторые авторы отрицают их полезную роль в современных международных отношениях²¹, другие подчеркивают их несомненную эффективность в системе защиты прав человека²².

Совершенно очевидно, что в современных межгосударственных отношениях значение рассмотрения индивидуальных сообщений резко возрастает.

Контрольные органы, рассматривая индивидуальные сообщения, высказывают свое мнение относительно соответствия национальных законов и юридической практики, действий или бездействия государственных органов международным соглашениям. В результате вынесения различными комитетами рекомендаций государства обычно меняют свое законодательство и практику, если они расходятся с положениями ратифицированных международных соглашений. Нередко, следуя рекомендациям контрольных органов, соответствующие государства возмещают нанесенный жертве ущерб, освобождают заключенных и т. д. При этом следует иметь в виду, что рекомендации, вынесенные по рассмотренным индивидуальным жалобам, имеют всеобщий характер и обычно распространяются на все аналогичные случаи. Такой результат достигается тогда, когда государства корректируют свое законодательство и приводят его в соответствие с международными соглашениями.

Функционирование процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб может быть эффективным даже в случае массовых и систематических нарушений тех или иных прав и свобод человека. Рассматривая такие сообщения, контрольные органы могут рекомендовать ООН применить другие процедуры, действующие в рамках Комиссии ООН по правам человека и ЭКОСОС.

Система рассмотрения сообщений действует и в ряде специализированных учреждений ООН. В 1978 г. Исполнительный совет Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) принял правила процедуры по рассмотрению жалоб отдельных лиц об индивидуальных и массовых нарушениях основных прав и свобод человека в областях компетенции ЮНЕСКО²³. Эти полномочия, согласно решению Испол-

²¹ См., напр. Манов Б. Г. ООН и содействие осуществлению соглашений о правах человека М., 1986 С. 71—73

²² Shaw M. International Law Cambridge, 1986 P 190—191

²³ Текст правил процедуры см.: Исполнительный совет ЮНЕСКО Париж, 1981 С 57—62

нительного совета, были возложены на Комитет по конвенциям и рекомендациям. Многие годы Комитет рассматривал жалобы отдельных лиц на нарушения прав человека, не имея правил процедуры, которые необходимы для нормального функционирования любого органа.

Принятые в 1978 г. Правила процедуры установили строго определенные критерии приемлемости жалоб и определяли правила их рассмотрения. Сообщения считаются приемлемыми, если они совместимы с Уставом ООН, Всеобщей декларацией прав человека и Пактами о правах человека, не являются необоснованными и оскорбительными. Они должны свидетельствовать о нарушениях прав человека, которые относятся к компетенции ЮНЕСКО в области образования, науки, культуры и информации. Не рассматриваются анонимные жалобы. Сообщения должны исходить от лиц или группы лиц, которые уже исчерпали внутренние средства правовой защиты. Не принимаются к рассмотрению жалобы, основанные на материалах, распространяемых с помощью средств массовой информации, а также касающиеся дел, уже урегулированных заинтересованными государствами. Даже признав сообщение приемлемым, Комитет может после основательного изучения отвергнуть его, если он придет к выводу, что жалоба не заслуживает дальнейшего рассмотрения. Полученные ЮНЕСКО жалобы первоначально направляются генеральным директором заинтересованным правительствам, и их ответ приобщается к материалам дела. Комитет рассматривает полученные сообщения на закрытых заседаниях. Представители заинтересованных правительств могут присутствовать на заседаниях Комитета, чтобы представлять дополнительную информацию и отвечать на вопросы членов Комитета по поводу приемлемости или обоснованности сообщений.

Комитет представляет Исполнительному совету на каждой сессии конфиденциальные доклады, содержащие соответствующую информацию, вытекающую из рассмотренных им сообщений, и рекомендации. Исполнительный совет обсуждает конфиденциальные доклады Комитета на закрытых заседаниях. В Правилах процедуры специально подчеркивается, что лишь «вопросы, касающиеся массовых, систематических и грубых нарушений прав человека и основных свобод, включая, например, те, которые являются результатом политики агрессии, вмешательства во внутренние дела государств, оккупации иностранной территории и проведения политики колониализма, геноцида, апартеида, расизма или национального и социального угнетения, относящиеся к сфере компетенции ЮНЕСКО, должны рассматриваться Исполнительным советом и Генеральной конференцией на открытых заседаниях».

Большинство сообщений, рассматриваемых ежегодно Комитетом по конвенциям и рекомендациям, отвергаются, как не соответствующие критериям приемлемости. Только незначительная часть жалоб рассматривается Комитетом по существу.

При разработке Правил процедуры по рассмотрению жалоб отдельных лиц советская делегация, в состав которой входил и автор данной работы, занимала резко отрицательную позицию по вопросу о предоставлении широких полномочий Комитету по конвенциям и рекомендациям. Она выступала против рассмотрения всех сообщений на открытых заседаниях Комитета и Исполнительного совета и принятия по ним действенных решений. Такая позиция диктовалась отношением Советского Союза к правам человека, которые рассматривались в то время как входящие преимущественно в компетенцию государств. Поэтому принятая в ЮНЕСКО система обсуждения индивидуальных жалоб не является достаточно эффективной. В настоящее время созрели условия для изменения процедуры рассмотрения таких сообщений и принятия новых решений с учетом накопленного опыта.

Наряду с механизмом обсуждения индивидуальных жалоб, учрежденным в системе ООН, принята и функционирует процедура их рассмотрения в ряде региональных организаций. Наиболее эффективной, как уже отмечалось, является европейская система защиты прав человека. Созданный на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека — уникальное явление в международных отношениях. Но и в этой системе имеются определенные пробелы и недостатки. Наиболее серьезный из них — отсутствие права индивида на прямой доступ в международные судебные органы. Судебное решение, принятое органом, состоящим из независимых и беспристрастных судей, гарантирует объективное рассмотрение и решение дела по поданной жалобе, свободное от каких-либо политических соображений. Такая объективность не всегда присуща членам различных конвенционных комитетов, многие из которых избираются из числа дипломатов и государственных деятелей и зачастую выражают интересы определенных политических сил.

Особенно важными являются различия в правовых последствиях решений, выносимых судебными и несудебными органами, а также в порядке рассмотрения индивидуальных жалоб.

Комитет по правам человека, как и другие органы, учрежденные на основании международных конвенций в области прав человека, рассматривают и изучают только письменную информацию, а их решения носят исключительно рекомендательный характер.

В судебном органе состязательный процесс включает устное и письменное судопроизводство, слушание носит публичный характер, в нем выступают не только истец и ответчик, но и свидетели, эксперты и другие лица, чьи показания могут быть полезны для установления обстоятельств дела. Вынесенное Европейским судом решение (и это очень важно) носит обязательный характер, является окончательным и обжалованию не подлежит.

В процессе, происходящем в международном судебном органе, применяются нормы международного права и на их основе выносится решение. Исполняется же такое решение государством в со-

ответствии со своим правом, нормы которого трансформированы или совпадают с международно-правовыми обязательствами. Если же международные нормы, содержащиеся в договоре, на основании которого вынесено судебное решение, не трансформированы, то, выполняя решение суда, государство обязано их трансформировать в свое законодательство или признать приоритет международных норм.

Более того, прецедентное право Международного суда оказывает положительное воздействие на судебную практику государств и способствует соблюдению основных прав и свобод человека. На наш взгляд, в будущей Хартии прав человека для XXI века следует предусмотреть создание единого судебного органа, решения которого, выносимые на основании состязательного процесса, будут обязательными для государств.

3. Ответственность индивида за преступное нарушение международного права

Как уже отмечалось, индивид не только имеет права, закрепленные в межгосударственных соглашениях, но и несет ответственность за нарушение принципов и норм международного права. В современном международном праве принято различать две категории деликтов: международные правонарушения и международные преступления. Противоправное поведение выражается в нарушении принципов и норм международного права. Если такие нарушения носят особо опасный характер, то они рассматриваются как международные преступления.

Признание некоторых противоправных деяний в качестве международных преступлений нашло выражение в ряде международных документов. Согласно этим документам, в понятие «международное преступление» включаются «преступления против мира и человечества» и «преступления против международного права». Они выражаются в нарушении принципов и норм международного права, имеющих основополагающее значение для обеспечения мира, защиты человеческой личности и жизненно важных интересов международного сообщества в целом.

Статья 6 Устава Международного военного трибунала, созданного для суда над военными преступниками, включает в категорию международных три вида преступлений против человечества:

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

б) военные преступления, а именно: нарушения законов или обычаев войны. К этим нарушениям относятся: убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания

военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов и деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, и другие преступления;

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

Конвенция 1948 г. о предупреждении преступления геноцида и наказании за него относит к категории международных преступлений также геноцид, который, согласно ст. 1 Конвенции, является преступлением, нарушающим нормы международного права.

Конвенция 1968 г. о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества рассматривает в качестве международных военные преступления, преступления против человечества, изгнание в результате вооруженного нападения или оккупации и бесчеловечные действия, являющиеся следствием политики апартеида, а также преступления геноцида (ст. I).

Квалифицирует апартеид как преступление, нарушающее принципы международного права, и Конвенция 1973 г. о пресечении преступлений апартеида и наказании за него. В этой Конвенции в качестве преступной квалифицируется сходная с апартеидом политика и практика расовой сегрегации и дискриминации (ст. I и II).

В 1976 г. Комиссия международного права одобрила проект статей об ответственности государств. В этом документе к международным преступлениям отнесены: агрессия, установление или сохранение силой колониального господства, рабство, геноцид, апартеид и экоцид (п. 3 ст. 19)²⁴.

В результате развития международного права перечень действий, объявляемых международными преступлениями, будет несомненно расширяться.

В проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, принятом Комиссией международного права на своей 43-й сессии в 1991 г., к числу международных преступлений отнесены не только агрессия, но и угроза агрессии и интервенция, а также установление или сохранение силой колониального и иностранного господства, геноцид, апартеид, систематические или массовые нарушения прав человека (убийство, пытки, рабство,

²⁴ См.: Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать восьмой сессии. 3 мая — 23 июня 1976 г.

принудительный или насильственный труд, систематическое или массовое преследование по социальным, политическим, расистским, религиозным или культурным причинам, насильственная депортация населения); исключительно серьезные военные преступления; вербовка, использование, финансирование и обучение наемников; международный терроризм; незаконный перевоз наркотиков; преднамеренное нанесение серьезного ущерба окружающей среде²⁵.

В литературе по международному праву широкое распространение получила точка зрения, согласно которой субъектом международного правонарушения и преступления может быть лишь государство, а индивид несет ответственность за свое противоправное поведение только на основе норм внутригосударственного права²⁶. Это мнение опровергается практикой современных международных отношений и положениями многих межгосударственных договоров. Индивид как субъект международного права своими действиями может непосредственно нарушать те или иные принципы и нормы международного права. В подобных случаях он несет ответственность, предусмотренную международными соглашениями. При этом не имеет значения, является ли он представителем государства или частным лицом. В Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него прямо говорится: «Лица, совершающие геноцид... подлежат наказанию независимо от того, являются ли они ответственными по конституции правителями, должностными или частными лицами». Подобное положение закреплено и в Конвенции 1968 г. о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества. Как подчеркивается в ст. 2 Конвенции, в случае совершения какого-либо из преступлений, перечисленных в этом международном договоре, ее положения «применяются к представителям государственных властей и частным лицам».

Еще Нюрнбергский трибунал в своем приговоре отверг утверждение о том, что международное право не налагает определенных обязанностей на отдельных лиц, которые за их нарушение могут нести уголовную ответственность. В приговоре Трибунала говорилось, что защита выдвинула два аргумента: международное право рассматривает лишь действия суверенных государств, не устанавливая наказания для отдельных лиц; там, где рассматриваемое действие является действием, совершенным государством, лица, которые практически осуществляли его, не несут личной ответственности, а находятся под защитой доктрины о суверенности государства. По мнению Трибунала, оба эти утверждения должны быть отвергнуты. Уже давно было признано, что международное право налагает долг и обязанности на отдельных лиц так же, как и на государства²⁷.

²⁵ Doc UN A/CN.4/L464/Add/4 1991 15 July

²⁶ См., напр. *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976 С. 95—119.

²⁷ Ответственность за военные преступления против человечества. Сб документов М., 1969 С 42

Нюрнбергский процесс подтвердил принцип уголовной ответственности отдельных лиц за международные преступления. В его приговоре отмечалось, что «преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными категориями, и только путем наказания отдельных лиц, совершающих такие преступления, могут быть соблюдены установления международного права»²⁸.

Многие международные соглашения, принятые в рамках ООН, непосредственно адресованы индивидам. Соглашения запрещают совершение ими определенных действий под угрозой уголовной ответственности. В них содержится обязательство государств принять законодательные и иные меры для привлечения к ответственности и наказания лиц, виновных в нарушении норм и принципов международного права. Об этом говорится в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (ст. 1, 4, 5), в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст. 4), в Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него (ст. 1, 3, 5) и в ряде других документов.

Объявляя то или иное действие индивида уголовно наказуемым либо влекущим за собой иные виды ответственности, международные соглашения обязывают государства подвергнуть лиц, виновных в их совершении, наказанию. Такие лица обычно непосредственно нарушают как международное право, так и право государства, на территории которого они находятся.

Во исполнение подобных соглашений государства-участники устанавливают определенные нормы в своем внутреннем законодательстве, которые и применяются на практике.

К уголовной и иной ответственности за действия, запрещенные международным правом, могут привлекаться и иностранцы, даже если они находятся за пределами действия территориальной юрисдикции государства.

Согласно ст. 105 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., любое государство в открытом море или в любом другом месте вне пределов своей территориальной юрисдикции может арестовать пирата и привлечь его к уголовной ответственности. Лица, виновные в ряде международных преступлений, несут уголовную и иные виды ответственности независимо от места и времени совершения своих деяний. При этом не имеет значения, предусмотрено ли данное деяние в законодательстве государства и является ли данное лицо его гражданином или иностранцем. Такой индивид непосредственно нарушает международные принципы и нормы, и отсутствие соответствующих норм во внутрисударственном праве не освобождает его от ответственности. Каждое государство в силу международного права обязано рассматривать таких лиц как преступников. Если же индивид совершает международное преступление не как частное лицо, а действует

²⁸ Там же. С. 42.

от имени государства, возникает вопрос и о международно-правовой ответственности данного государства.

На лиц, совершивших военные преступления и преступления против человечества, не распространяется срок давности. Они подлежат привлечению к ответственности и наказанию независимо от времени совершения деяний. Это важное положение является общепризнанным принципом международного права, получившим закрепление в Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества. Согласно ст. 1 Конвенции, «никакие сроки давности» не применяются к этим преступлениям. Государства — участники этого международного соглашения взяли на себя обязательство «принять в соответствии с их конституционной процедурой любые законодательные или иные меры, необходимые для обеспечения того, чтобы срок давности, установленный законом или иным путем, не применялся к судебному преследованию и наказанию за преступления, указанные в... Конвенции, и чтобы там, где такой срок применяется к этим преступлениям, он был отменен» (ст. 4 Конвенции). После вступления Конвенции в силу в одних странах были изданы специальные законы, предусматривающие неприменимость срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, а в других внесены поправки в уголовные кодексы.

Подтвердив принцип неприменимости срока давности в отношении военных преступлений и преступлений против человечества, Конвенция возложила на государства-участников обязательство «принять все необходимые внутренние меры законодательного или иного характера, направленные на то, чтобы в соответствии с международным правом создать условия для выдачи лиц», виновных в совершении таких преступлений (ст. III).

Вопрос о выдаче международных преступников и других мерах, направленных на обеспечение наказания таких лиц, много раз обсуждался в ООН начиная с момента ее создания. Еще I сессия Генеральной Ассамблеи в резолюции 3 (I) от 13 февраля 1946 г. рекомендовала государствам — членам ООН «принять немедленно все нужные меры для того, чтобы военные преступники... были арестованы и высланы в те страны, где они совершили свои ужасные деяния, для суда и наказания согласно законам этих стран». Генеральная Ассамблея ООН, ЭКОСОС, Комиссия по правам человека приняли ряд резолюций по данному вопросу.

На своей 29-й сессии Комиссия по правам человека рассмотрела и одобрила проект принципов международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества.

XXVIII сессия Генеральной Ассамблеи рассмотрела этот проект, одобрила его и в резолюции 3074 (XXVIII) провозгласила девять принципов такого международного сотрудничества.

«Военные преступления и преступления против человечества, когда бы и где бы они ни совершались, — подчеркивается в принципе 1, — подлежат расследованию, а лица, в отношении которых имеются доказательства в совершении таких преступлений, — розыску, аресту, привлечению к судебной ответственности и в случае признания их виновными — наказанию».

В этом принципе говорится о наказании лиц, виновных в преступном нарушении прав человека, когда бы и где бы они ни совершили свои преступные деяния. Из этого следует, что подлежат наказанию лица, виновные в преступлениях, которые все еще совершаются.

Каждое государство обладает правом судить своих собственных граждан за военные преступления или преступления против человечества (принцип 2). Для пресечения и предотвращения этих преступлений государства взяли на себя обязательство сотрудничать друг с другом и принимать с этой целью необходимые внутренние и международные меры (принцип 3). Внутренние меры могут состоять в учреждении специальных органов по расследованию такого рода преступлений и в создании специальных судов по этой категории дел. К числу международных мер относится заключение межгосударственных двусторонних или многосторонних соглашений по вопросам сотрудничества в целях предотвращения и пресечения военных преступлений и преступлений против человечества.

Согласно принципу 4, государства будут оказывать друг другу содействие в целях обнаружения, ареста, привлечения к суду лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, и, если они будут признаны виновными, — наказания их. Такое содействие и сотрудничество, в частности, особенно важно, как подчеркивается в принципе 6, в деле сбора информации и следственных материалов, способствующих привлечению к судебной ответственности военных преступников, а также обмена имеющейся информацией.

Одним из наиболее важных вопросов международного сотрудничества государств по наказанию лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества, является их выдача. Лица, в отношении которых имеются доказательства о совершении ими военных преступлений и преступлений против человечества, подчеркивается в принципе 5, подлежат привлечению к судебной ответственности и, если будут признаны виновными, — наказанию, как общее правило, в странах, где они совершили эти преступления. В соответствии с этим государства обязуются осуществлять сотрудничество по выдаче таких лиц.

Государствам запрещается предоставлять им убежище (принцип 7). Согласно принципам 8 и 9, государства не должны принимать законодательные или иные меры, которые противоречили бы взятым ими на себя международным обязательствам, а сотрудничество в целях обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в преступных деяниях, следует осуществлять на основе Устава ООН.

Специфика многих международных преступлений состоит в том, что они совершаются не частными лицами, а теми, кто занимает официальное положение в государстве и действует от имени государства, организующего такие преступления. В связи с этим трудно представить себе, что правительство государства, виновное в международных преступлениях, согласится на предание суду исполнителей его распоряжений, а тем более допустит вынесение им обвинительных приговоров. Поэтому в таких случаях особенно необходимо создание Международного уголовного суда. Он должен судить не государство, а конкретных физических лиц, виновных в международных преступлениях.

Создание такого Суда не будет означать, что государства лишаются юрисдикции судить своих граждан или других лиц, виновных в совершении преступлений против мира и безопасности человечества. Однако в тех случаях, когда международные преступления совершаются официальными лицами от имени государства, предпочтительно международное судебное разбирательство.

Создание Международного уголовного суда — один из спорных вопросов, касающихся взаимосвязи и взаимодействия внутригосударственного и международного права. На протяжении всей истории человечества обычным и естественным местом уголовного судопроизводства в отношении отдельных лиц, совершающих преступления, были суды тех или иных стран. До начала XX в. в международном праве не существовало понятия международного преступления. Разгром Германии и Японии во второй мировой войне, создание Нюрнбергского и Токийского военных трибуналов, бурное развитие международного права и признание ряда противоправных деяний международными преступлениями привели международное сообщество государств к осознанию необходимости создания постоянно действующего Международного уголовного суда. Это тем более актуально, что многие лица, совершившие преступления против мира и человечества после принятия Устава ООН и создания Организации, остались безнаказанными. Такая ситуация, как уже отмечалось, складывается в связи с тем, что обычно эти преступления совершаются членами правительства и другими официальными лицами и суды государства не привлекают их к ответственности. Совершенно очевидно, что суды государств никогда не будут эффективными органами по разрешению дел о международных преступлениях, особенно тех из них, которые инспирированы государствами и совершаются его официальными лицами. Поэтому соблюдение международной законности и уважение общепризнанных принципов и норм международного права неразрывно связано с созданием постоянно действующего Международного уголовного суда. Его юрисдикция должна быть достаточно обширной и определяться Кодексом преступлений против мира и безопасности человечества. На рассмотрение такого суда должны передаваться дела в следующих случаях: если к совершению преступления причастно государство и его официальные лица; если преступление совершено на

территории нескольких государств; если государство по каким-либо причинам не хочет или не может обеспечить беспристрастное судебное разбирательство; если государство само не в состоянии справиться с объемом необходимой работы по выявлению преступников, их задержанию и наказанию. Могут, очевидно, возникнуть и другие обстоятельства, диктующие желательность рассмотрения дела в Международном уголовном суде²⁹. Особенно важно, чтобы такой суд был постоянно действующим, а не учреждался от случая к случаю. Создание каждый раз суда по рассмотрению того или иного дела лишь затруднит судебное разбирательство не только по существу, но и из-за многих технических трудностей: состав суда, его обслуживание, место заседания, покрытие финансовых расходов и т. д. При создании Международного уголовного суда, разумеется, возникнут трудности, однако их вполне можно преодолеть, если государства согласятся ограничить суверенитет в отношении рассмотрения дел о международных преступлениях своими судами и передавать их в Международный уголовный суд.

В 1993 г. по решению Совета Безопасности был создан временный Международный трибунал для судебного преследования лиц, виновных в преступных нарушениях прав человека на территории бывшей Югославии, а Генеральная Ассамблея избрала его судей. Работа Трибунала была рассчитана лишь на рассмотрение одного конкретного дела. Однако преступные нарушения прав человека происходят не только в бывшей Югославии. Не менее жестокие и масштабные преступления совершаются в других регионах мира, в том числе в ряде республик бывшего Советского Союза. Поэтому сейчас особенно актуальна задача завершения работы над созданием постоянно действующего Международного трибунала или Уголовного суда³⁰. Его юрисдикция должна распространяться как на официальных, так и на частных лиц, виновных в преступлениях против мира и безопасности человечества. Будучи субъектами международного права, они должны нести ответственность за свои преступные деяния перед международным судебным органом.

4. Внутригосударственные юридические механизмы и средства защиты прав личности

Современное международное право не только защищает индивида от преступных посягательств на его свободы, но и предоставляет каждому, как уже отмечалось, право на прямой доступ в международные органы. Однако право защищать свои права в международных органах индивид имеет только после того, как

²⁹ См. Генеральная Ассамблея. Офиц. отчеты. Сорок седьмая сессия. Док. 10/A/47/10/ Нью-Йорк, 1992.

³⁰ О проекте Статута Международного уголовного трибунала см. *Верецетин В. С.* О работе Комиссии международного права ООН//Моск. журн. междунар. права 1994 № 1 С 21—35.

исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты.

Первоначально индивид, исходя из международных обязательств страны и ее законодательства, должен использовать внутригосударственные средства и механизмы защиты своих прав. Создание и развитие таких средств и механизмов рассматривается современным международным правом как одна из обязанностей государств — участников международных соглашений. Согласно Пакту о гражданских и политических правах, каждое государство-участник обязуется:

«а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможность судебной защиты» (п. 3 ст. 2 Пакта).

В различных государствах мира созданы и функционируют разнообразные средства и механизмы защиты прав человека, восстановления их нарушений и возмещения причиненного индивиду ущерба. Международное право не устанавливает ни систему таких органов, ни их иерархию или полномочия. Эти вопросы регулируются правовой системой каждого государства самостоятельно, и они определяются различными факторами: уровнем развития демократии, характером социального строя, историческими традициями и др.

Среди разнообразных механизмов и средств обеспечения прав и свобод человека наиболее распространена судебная защита. Ее значение подчеркивается не только в Пакте о гражданских и политических правах, но и во Всеобщей декларации прав человека, ст. 8 которой гласит, что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». Система судебных органов и порядок их функционирования определяется правовой системой каждого государства. Международное право регулирует лишь отдельные нормативные и процессуальные вопросы деятельности судов, как, например, равенство всех перед судами, право обвиняемого на защитника, право пользоваться бесплатной помощью переводчика и т. д. Эти нормы зафиксированы во Всеобщей декларации прав человека, в Пакте о гражданских и политических правах, в документах ОБСЕ и других международных соглашениях.

В современном мире существует принципиальное различие между англо-американской системой общего права (Австралия, Великобритания, Индия, США, Шри-Ланка и др.) и континен-

тально-европейской правовой системой (Австрия, Италия, Франция, ФРГ и др.).

В странах с континентальной системой права существуют общие суды, которые рассматривают иски о нарушении прав граждан другими гражданами, и административные суды, рассматривающие иски о нарушении прав граждан государством, его органами и должностными лицами. В англосаксонской системе нет подразделения судов на общие и административные, а все иски рассматриваются общими судами. Акты и решения властей на основании их несоответствия конституции могут быть обжалованы гражданами в вышестоящие суды. В странах континентальной системы такими вышестоящими органами являются конституционные суды. Они выносят решения о конституционности законов и разбирают иски граждан о нарушении их конституционных прав и свобод.

Такая компетенция судебных органов дает возможность каждому гражданину искать защиты своих прав от нарушений любым государственным органом или чиновником, юридическим или физическим лицом. В обоснование своих притязаний он может сослаться на нормы как внутригосударственного, так и международного права. В ряде стран в деятельности судов широко распространена практика ссылки на международные соглашения. Так, только в 1986 г. суды в Нидерландах в 58 решениях делали ссылки на положения Пакта о гражданских и политических правах, который стал неотъемлемой частью правовой системы страны³¹.

Некоторые ученые даже считают, что противоречащие международному праву решения судов должны квалифицироваться как противоправный акт государств, влекущий за собой ответственность последнего³². Однако суды большинства стран мира еще сравнительно редко основывают свои решения на международных документах. Исследуя судебную практику США и бывшего СССР, американский профессор Л. Дармош справедливо пришла к заключению, что «по различным причинам ни одна из этих двух стран полностью еще не воплотила идею прямого применения в национальных судах норм международного права, которые регулируют отношения между людьми и их правительствами»³³.

После принятия в декабре 1993 г. новой Конституции России, признавшей приоритет международного права над законами страны, созданы реальные предпосылки для широкого применения российских судами норм международного права. При этом надо иметь в виду, что признание тем или иным государством опреде-

³¹ Доклад Комитета по правам человека Сорок четвертая сессия Доп. 40/A/44/40/. Нью-Йорк, 1989

³² Erands L. International Law and the Netherlands Legal Order//International Law in the Netherlands The Hague, 1980 P 380; Лукашук И. И. Суд в системе государственных органов, реализующих нормы международного права// Государство и право 1992 № 11 С 115—131.

³³ Damrosch L. International Human Rights Law in Soviet and American Courts//The Yale Law Journal 1991. Vol. 100 June P. 2315

ленных международно-правовых обязательств не означает, что они автоматически будут претворяться в жизнь. Эффективность такого признания во многом зависит от наличия соответствующего правового механизма реализации международных норм.

С точки зрения исполнения все международные договоры, как уже отмечалось, разделяются на несамоисполнимые и самоисполнимые. Содержание последних настолько детализировано, что они могут исполняться внутри страны без принятия какого-либо нормативного акта.

Многие международные соглашения по правам человека (например, большинство положений Пакта о гражданских и политических правах, устанавливающих конкретные права и свободы человека) могут непосредственно реализовываться государственными судебными и административными органами. Что же касается несамоисполнимых международных договоров, то их исполнение возможно лишь в случае принятия государствами законодательных и иных мер. К числу несамоисполнимых относятся, например, многие положения Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Поэтому ратификация государствами подобных договоров обычно сопровождается принятием законодательных и иных мер, необходимых для исполнения этих договоров. Такие меры должны предшествовать вступлению в силу международного договора или совпадать по времени с его вступлением в силу. Иное будет означать невыполнение взятых государством на себя международных обязательств. При ратификации Россией международных соглашений следует указывать, как это уже практикуется некоторыми странами, рассматривается ли данный договор как самоисполнимый или несамоисполнимый.

Если в целях исполнения международного договора необходимо внести изменения и дополнения в законодательство государства, то решение парламента о порядке исполнения должно содержать такие изменения. Если для исполнения международного договора не нужно вносить изменения или дополнения в законодательство, то постановление правительства должно содержать соответствующие распоряжения государственным учреждениям и организациям о порядке выполнения норм международного договора.

Такая практика, которая уже сложилась в ряде стран, должна быть воспринята и в России. Как отмечается в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, «государство-участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора». Не случайно в конституциях ряда стран содержатся нормы, запрещающие законодательным органам ратифицировать международные договоры, противоречащие основному закону³⁴.

³⁴ См., например, ст. 133 Конституции Мексики.

Необходимым условием эффективности судебной защиты основных прав и свобод человека является независимость судов от законодательной и исполнительной власти. Суд, независимый ни от какой власти, кроме власти закона, является органом, который стоит между личностью и государством и защищает индивида от посягательств на его жизнь, свободу, имущественные и иные права. Согласно ст. 14 Пакта о гражданских и политических правах, «каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Седьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1985 г. принял Основные принципы независимости судебных работников, которые были подтверждены и развиты на Московском совещании 1991 г. Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Эти принципы, в частности, запрещают оказывать давление на судей, гарантируют им независимость, благоприятные условия службы, продвижение по работе и т.д. В соответствии с этими международными документами государства определяют порядок подготовки и подбора судебных работников, сроки пребывания их в должности, размер жалованья и пенсий, предоставляют им привилегии и иммунитеты. На судей возлагаются и определенные обязанности. Это запрещение заниматься политической и коммерческой деятельностью, состоять в каких-либо партиях, выставлять свои кандидатуры в представительные органы власти и избираться в них.

Практика большинства стран свидетельствует о том, что судебная власть, которая устанавливается конституцией и законами государства, наиболее эффективно осуществляет защиту прав и свобод граждан. Судьи независимы, подчиняются только закону, и их решения не могут быть отменены даже главами государств.

Развернутая система судебных органов существует в России. Однако эта система далека от совершенства. Она еще не освободилась от традиций тоталитарного прошлого, когда многие вопросы судебными органами решались на основании указаний партийных и государственных чиновников. Поэтому, чтобы суд в России действительно стал независимым и беспристрастным органом, необходима реформа судопроизводства. Суд следует также вооружить новыми законами, устранив неполноту законодательной базы.

Назрела также необходимость создания в России системы административных судов. Это особенно актуально в настоящее время в связи с расширяющимся произволом исполнительной власти и всевластием чиновников. Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. допускает обжалование как единоличных, так и кол-

легиальных решений чиновников. Однако не всегда действие органа управления может быть предметом судебного контроля³⁵. Создание системы административных судов расширит возможность защиты прав человека от нарушений и поставит любое решение чиновников под судебный контроль.

Особенно важно добиться неуклонного исполнения судебных решений. Сейчас еще нередки случаи, когда не только частные лица, но и государственные чиновники открыто не подчиняются решениям суда. Эти вопросы должны быть безотлагательно решены Федеральным Собранием. В противном случае вряд ли можно будет утверждать, что Россия выполняет обязательства по созданию в стране эффективной системы правовой защиты согласно Пакту о гражданских и политических правах.

В судебной системе России особая роль принадлежит Конституционному Суду, который впервые был учрежден в 1991 г. решением Съезда народных депутатов РСФСР. Согласно Закону о Конституционном Суде, он получил право рассматривать жалобы отдельных лиц, чьи основные права были нарушены государственными органами, должностными лицами или не защищены вступившим в законную силу окончательным решением суда (п. 1 ст. 66). Конституционный Суд рассматривал также дела о конституционности правоприменительной практики, когда оспариваемое решение было принято в соответствии с обыкновением, т. е. затрагивало интересы многих лиц (п. 2 ст. 66).

Если этот судебный орган в своей практической деятельности зачастую сам нарушал закон, вмешиваясь в политическую жизнь страны, то по рассмотренным индивидуальным жалобам Суд принимал принципиально важные решения, которые обеспечили восстановление прав многих граждан России.

В своих постановлениях Конституционный Суд России анализировал не только Конституцию и законы страны, но и принципы и нормы международного права. В ряде решений он ссылался на конкретные международные соглашения, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, документы ОБСЕ.

Проверяя конституционность ряда законов Татарстана, Суд, исходя из толкования Пактов о правах человека, Всеобщей декларации прав человека, ряда резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, Хельсинкского Заключительного акта 1975 г., Итогового документа Венской встречи 1989 г., Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 г. и других международно-правовых актов, пришел к выводу, что международное право, «не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления... требует при этом соблюдения принципа территориальной целостности и прав человека»³⁶.

³⁵ См.: *Лившиц Р. З.* Современная теория права: Краткий очерк. М., 1992. С. 64—72.

³⁶ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1. С. 49.

При проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по инициативе администрации в связи с достижением работником пенсионного возраста на основании ст. 33 КЗоТ РСФСР Суд исходил из примата международного права над государственным законодательством и пришел к выводу, что эта норма не согласуется с положением ст. 7 Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей равенство перед законом всех людей, которые без всякого различия имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации. Эта норма противоречит закрепленной в п. 2 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязанности государств гарантировать осуществление прав без какой бы то ни было дискриминации. Далее Суд нашел, что положения ст. 33 КЗоТ РСФСР противоречат Конвенции МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятости 1958 г., а также ряду рекомендаций МКТ. «Таким образом, — сделал вывод Суд, — согласно международно-правовым документам, возрастной критерий при прекращении трудовых отношений, не обусловленный родом и особенностями выполняемой работы, носит дискриминационный характер и признается недопустимым»³⁷.

В ряде своих постановлений Конституционный Суд пришел к выводу о нарушении прав граждан России решениями высших государственных органов и должностных лиц страны. Не случайно многие чиновники активно сопротивлялись включению в новую Конституцию России положений, касающихся полномочий и деятельности Конституционного Суда. Однако Основной закон страны в ст. 125 подробно определяет функции Конституционного Суда. Согласно этой статье, он имеет право рассматривать индивидуальные жалобы российских граждан, чьи основные конституционные права и свободы нарушены (п. 4 ст. 125).

24 июня 1994 г. Государственная Дума приняла новый Закон о Конституционном Суде Российской Федерации. В нем записано, что Суд принимает к рассмотрению жалобы «на нарушение законом конституционных прав и свобод» (ст. 97). Это положение не следует трактовать в ограничительном смысле.

Совершенно очевидно, что Суд должен принимать к производству и жалобы граждан, касающиеся нарушений их прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, Пактах о правах человека и в других международных документах. Это ясно следует из положений Основного закона страны, признающего и гарантирующего права и свободы согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, которые имеют приоритет над внутригосударственными законами.

С созданием Конституционного Суда граждане страны получили дополнительные и существенные гарантии защиты своих прав. Конституционный Суд, не обремененный опытом и практикой старой судебной системы, когда все и вся подчинялось пар-

³⁷ Там же С. 32.

тийным и правительственным указаниям, может и должен сыграть важную роль в защите основных прав и свобод человека и гражданина, признаваемых в Конституции и в международных документах.

В России за последние годы создан ряд органов, претендующих на важную роль в защите фундаментальных прав и свобод человека. Среди этих органов некоторыми средствами массовой информации особенно выделяется Комиссия по правам человека при Президенте. Будучи гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Президент страны может и должен сыграть важную роль в их защите. Если суды и должностные лица нарушают закон и отклоняют законные требования российских граждан, то Президент России может добиваться восстановления их прав и свобод своими указами. Следует, на наш взгляд, ввести в практику ежегодные слушания парламентом доклада Президента или Комиссии по правам человека о принятых и намечаемых мерах по защите прав человека и гражданина. Однако основная работа в этой сфере должна вестись судебной властью, которая осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Наряду с судами права человека защищаются специальными органами, создаваемыми парламентами и обладающими независимым статусом и широкими полномочиями. Среди таких органов наибольшую известность и распространение получил институт омбудсмана, или парламентского Уполномоченного по правам человека³⁸. Создание таких органов обычно предусматривается в конституции страны, а учреждаются они парламентом.

Институт омбудсмана, первоначально созданный в Скандинавских странах, в послевоенные годы получил широкое распространение и во многих других государствах. В Испании омбудсмен называется народным защитником, в Португалии — гарантом справедливости, в Великобритании — Парламентским комиссаром по правам граждан. Назначаемый решением парламента, он обладает независимостью от правительства, исполнительной и судебной власти. Омбудсмен имеет обычно широкие полномочия, включая расследование любых незаконных действий и злоупотреблений, совершаемых исполнительной властью и ее должностными лицами. Эти расследования проводятся как по личной инициативе омбудсмана, так и на основании жалоб граждан. Он сам обычно не обладает полномочиями принимать обязательные для исполнительной власти решения о восстановлении нарушенных прав и возмещении ущерба потерпевшим. Однако его рекомендации относительно принятия определенных мер для защиты прав и свобод человека, как правило, выполняются исполнительными властями.

³⁸ См., напр.: Свобода личности в праве. Исследование ООН. Нью-Йорк, 1993. С. 176—184; Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве: Сб обзоров М., 1989. С. 122—132.

Длительное время вопрос об учреждении должности Уполномоченного по правам человека обсуждался и в России. Принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Декларация прав и свобод человека и гражданина предусматривала создание этого поста. Заключительная статья Декларации (ст. 40) гласила: «1) Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека. 2) Парламентский уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат. 3) Полномочия Парламентского уполномоченного по правам человека и порядок их осуществления устанавливаются законом».

Однако принятие Декларации не привело к учреждению должности Уполномоченного по правам человека. Эта идея получила воплощение в новой Конституции Российской Федерации 1993 г., в ст. 103 которой предусмотрено создание должности Уполномоченного по правам человека, «действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». 17 января 1994 г. Государственная Дума назначила первого в России омбудсмана — Уполномоченного по правам человека. Однако упомянутый в Конституции закон о его функциях и полномочиях еще не принят. Каким же должен быть этот закон?

Прежде всего Уполномоченный должен не монополизировать функции защиты прав человека, а стать демократическим органом, действующим быстро, беспристрастно, квалифицированно и без излишних формальностей. Он будет действовать в рамках Конституции России и специального федерального закона, который определит его функции. С учетом ст. 17 Конституции, признающей и гарантирующей права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, он должен руководствоваться в своей деятельности нормами как внутреннего, так и международного права. При этом особо следует иметь в виду, что на основании ст. 33 Конституции России только граждане Российской Федерации будут иметь право обращаться к нему с индивидуальными и коллективными жалобами. В связи с этим целесообразно воспринять международные правила о критериях приемлемости жалоб и не рассматривать те из них, которые не соответствуют этим критериям. Единственным дополнением к международным критериям должно стать правило о неприемлемости жалоб на решения судов.

Вряд ли можно согласиться с некоторыми учеными, предлагающими наделить Уполномоченного функциями оказания помощи парламентариям в рассмотрении поступающих к ним жалоб³⁹. Он должен рассматривать лишь те жалобы, которые соответствуют критериям приемлемости и поступают к нему непосред-

³⁹ См., напр.: *Бойцова В. В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? // *Государство и право.* 1993. № 10. С. 112—120.

венно. В противном случае Уполномоченный превратится в одного из помощников депутатов. Парламентский уполномоченный должен рассматривать все поступившие к нему жалобы, отвечающие критериям приемлемости, а не отсылать их другим ведомствам. Эффективность деятельности российского омбудсмана во многом будет зависеть от характера его решений. Учитывая российскую специфику, такие решения, на наш взгляд, должны иметь не рекомендательную, а обязательную силу. В противном случае заинтересованные ведомства будут просто игнорировать его рекомендации. Решения Уполномоченного должны вступать в силу, если они в течение месяца после их принятия не отменены указом Президента или постановлением Федерального Собрания.

Вряд ли целесообразно вводить нескольких Уполномоченных по отдельным вопросам⁴⁰. Достаточно создать различные отделы — по национальным делам, охране частной жизни, защите прав потребителей и т. д., которые будут готовить соответствующие материалы для Уполномоченного.

Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять систему защиты прав человека и гражданина и решать вопрос об учреждении должности омбудсмана.

В настоящее время в России и в других бывших республиках СССР в поисках и спорах создается система органов по защите прав и свобод человека и гражданина. И это не случайно. Распад Советского Союза и ликвидация действовавшего недостаточно эффективно, но все же существовавшего механизма защиты прав человека привели к возникновению определенного юридического вакуума на территории ряда новых независимых государств. Растущий в некоторых бывших советских республиках национализм ставит в особенно сложное положение проживающее там некоренное население. Проблемы, связанные с гражданством, свободой выбора места жительства и передвижения, собственностью и др., усугубляются отсутствием регионального механизма защиты основных прав и свобод человека. Это приводит к обострению ситуации в ряде регионов бывшего СССР. Многие государства, входящие в СНГ, осылаясь на принципы суверенитета и невмешательства, отвергают право международного сообщества принимать меры для защиты прав человека, где бы они ни нарушались.

В этих условиях особенно актуальна задача создания единого правового пространства и в рамках его регионального механизма защиты прав и свобод человека на территории СНГ. Отсутствие такого механизма в условиях политической нестабильности, экономических трудностей, неустойчивой юридической системы и низкой правовой культуры граждан и должностных лиц создает устойчивую тенденцию к росту числа нарушений прав индивида.

⁴⁰ См. Там же.

Назрела настоятельная необходимость принятия региональной Конвенции Содружества независимых государств по защите основных прав и свобод человека. Вряд ли целесообразно в этой Конвенции, как это предлагают некоторые ученые и политические деятели, закрепить и права народов⁴¹. На наш взгляд, защита прав национальных меньшинств и таких прав народов, как например, право на здоровую окружающую среду, должна быть предметом специальных международных соглашений.

Предлагаемая Конвенция могла бы быть ратифицирована не только государствами, входящими в СНГ, но и всеми республиками бывшего СССР. Права и свободы, зафиксированные в Конвенции, таким образом были бы непосредственно действующими на территории всех государств, возникших в результате распада Советского Союза. Оговорки в такой Конвенции могут допускаться лишь в отношении некоторых социально-экономических прав и только теми странами, уровень экономического развития которых не позволяет незамедлительно обеспечить эти права.

Особенно важно предусмотреть в этом документе создание Комиссии и Суда по правам человека. При этом каждое государство, ратифицирующее Конвенцию, должно иметь своего представителя как в Комиссии, так и в Суде. Следует строго разграничить полномочия этих органов. Комиссия должна иметь право предварительного рассмотрения жалоб индивидов, группы лиц и неправительственных организаций относительно нарушений прав человека государствами-участниками. Этот орган должен рассматривать сообщения, если соблюдены критерии приемлемости и исчерпаны все государственные средства правовой защиты. После рассмотрения петиции и проведения в случае необходимости расследования Комиссия принимает решение и направляет его заинтересованным сторонам.

Если Комиссия, приняв жалобу к рассмотрению, не смогла принять решение или это решение не выполняется соответствующим государством, то дело передается в Суд. Решения Суда обязательны и обжалованию не подлежат. После начала функционирования данной процедуры следует со временем решить вопрос о предоставлении индивиду права на прямой доступ в Суд.

Любое государство — участник Конвенции может направить в Комиссию жалобу на другое государство, по его мнению, нарушающее обязательства, взятые по Конвенции. Комиссия рассматривает такую жалобу, если межгосударственные переговоры заинтересованных сторон в течение шести месяцев с момента возникновения спора не привели к его решению. Комиссия оказывает добрые услуги и посредничество заинтересованным государствам в целях дружественного решения вопроса на основе принципов и норм, зафиксированных в Конвенции. Если жалоба, направленная в Комиссию, не разрешена к взаимному удовлетво-

⁴¹ См., напр. Лукашева Е. А. Межнациональные конфликты и права человека // Права человека и межнациональные отношения М., 1994 С. 44—64

нию заинтересованных государств-участников, то она направляется Комиссией в Суд, который и выносит обязательное для сторон решение.

В соответствии с Конвенцией каждое государство-участник обязуется направлять в Комиссию каждые два года, а также во всех случаях, когда того потребует Комиссия, доклады о принятых им мерах по осуществлению прав, признаваемых в Конвенции.

После рассмотрения доклада Комиссия выносит в адрес государства конкретные рекомендации относительно необходимости принятия мер для выполнения положений Конвенции и защиты нарушаемых прав.

Следует особо предусмотреть определенные формы контроля за теми государствами, которые первоначально не ратифицируют Конвенцию.

За выполнением рекомендаций Комиссии и решений Суда наблюдает Совет глав правительств участников Конвенции, который на своих заседаниях не менее одного раза в год специально обсуждает вопросы деятельности органов, созданных в соответствии с Конвенцией по защите прав и свобод человека.

Система национальных органов, дополненная региональным механизмом, явится существенной гарантией претворения в жизнь основных прав и свобод человека и гражданина как в России, так и в других независимых государствах бывшего Советского Союза.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившиеся в мире после окончания второй мировой войны разобщенность государств и противоборство различных социальных систем сменяются постепенно сознанием общности всех народов и необходимостью совместного решения глобальных проблем. Барьеры, возникшие в годы «холодной войны» по разным причинам — сталинизм, маккартизм, доктрина «ограниченного суверенитета», — постепенно рушатся. Прокладывается путь и начато движение к созданию стабильной системы межгосударственных отношений.

Фундаментом такой системы служат разоружение, деполитизация и децентрализация отношений между государствами, налаживание широкого и взаимовыгодного экономического сотрудничества, оздоровление окружающей человека среды обитания, установление «проницаемых» границ, где нет ни железного занавеса, ни каменных стен. Создание подобной системы невозможно без надежной правовой основы. Во всех государствах должны действовать схожие законы, общепризнанные правовые принципы и нормы. Разумеется, в условиях различия социальных систем, уровней экономического развития, национального состава населения, культурных традиций, исторических особенностей развития