

ИВАН ЛИЩИНА

Международные механизмы защиты прав человека

Рецензент: **Завадская Л. Н.**, к. ю. н., директор гендерной программы АВА/СЕЕЛІ, Москва

Книга издана при содействии
Национального фонда поддержки демократии (США)
и АВА/СЕЕЛТ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Глава 1 ПОНЯТИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА. МЕЖДУНАРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Понятие и характеристика прав человека

Международное право защиты прав человека

Международные стандарты прав человека

Международные механизмы защиты прав человека

Глава 2 НАЦИОНАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ И ИХ “ИСЧЕРПАНИЕ”

Глава 3 ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Как обратиться в Европейский суд по правам человека?

Процедуры в Страсбургском Суде

Украина и Европейская конвенция прав человека

Глава 4 КОМИТЕТ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Требования, предъявляемые к петиции

Рассмотрение жалобы

Комитет и Европейский суд по правам человека

Глава 5 МЕЖДУНАРОДНАЯ БОРЬБА ПРОТИВ ПРИМЕНЕНИЯ ПЫТОК. КОМИТЕТ ПРОТИВ ПЫТОК

Доклады государств-участников

Проведение расследований

Жалобы государств

Жалобы отдельных лиц

Европейский комитет по предупреждению пыток

Глава 6 МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

Комитет экономических, социальных и культурных прав

Контрольный механизм Европейской социальной хартии

Защита трудовых прав в рамках Международной организации труда

Глава 7 МЕХАНИЗМЫ КОМПЛЕКСНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД

Комиссия ООН по правам человека

Борьба с расовой дискриминацией

Борьба с дискриминацией в отношении женщин

Защита прав ребенка

Защита прав беженцев

Защита прав меньшинств

Международные омбудсмены

Глава 8 НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Международный Красный Крест

Международная Амнистия

Ассоциация по предупреждению пыток

Международная комиссия юристов

Приложение 1

Образец жалобы в Европейский суд по правам человека

Порядок обращения в Европейский суд по правам человека

Приложение 2

Образец сообщения в комитет по правам человека

Приложение 3

Образец сообщения в комитет против пыток

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящая работа посвящена международным органам и организациям, созданным для защиты прав человека. Основная цель, которую ставил перед собой автор, заключалась в том, чтобы максимально подробно изложить порядок работы и организации таких механизмов, а также процедуры обращения частных лиц с жалобами и заявлениями о нарушении государствами их прав и свобод. Однако, в процессе работы над книгой возникла необходимость сделать ряд общетеоретических отступлений, обеспечивающих правильное понимание читателем, не имеющем юридической подготовки, некоторых деталей работы международных механизмов защиты прав человека. Кроме того, стремление к максимальной полноте и объективности повлекло включение в текст работы краткого изложения важнейших аспектов деятельности основных неправительственных международных организаций.

Книга не имела бы шансов быть написанной без неоценимой моральной, информационной и издательской помощи Харьковской правозащитной группы. Автор особо благодарен сопредседателю Группы Евгению Захарову, без поддержки которого данная работа вряд ли была бы написана и точно не была бы опубликована.

Автор благодарит директора гендерной программы АВА/СЕЕЛІ Л.Н. Завадскую за объективную, критичную, но доброжелательную рецензию, значительно повлиявшую на содержание книги, а также Национальный фонд поддержки демократии (США) и АВА/СЕЕЛІ за финансовую поддержку проекта.

ВВЕДЕНИЕ

16 июня 1990 года Верховным Советом УССР была принята Декларация о государственном суверенитете, в которой Разделом X было закреплено следующее положение: *Украина признает преимущество общечеловеческих ценностей над классовыми, примат норм международного права перед нормами внутреннего права*. После обретения реального, а не декларативного, суверенитета Украина подтвердила указанное положение сначала в Законе “О действии международных договоров на территории Украины” (1991 г.), затем в Законе “О международных договорах Украины” (1993 г.), наконец, в Конституции Украины 1996 года эта норма была изложена следующим образом: *“Международные договоры Украины, согласие на обязательность которых дана Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины”*.

Всех возможных последствий реализации этой нормы еще не осознали не только отдельные граждане Украины, но и государственные органы и должностные лица. Наибольшее число сюрпризов и тех, и других ждет в той части массива международных договоров Украины, которая защищает права человека.

Дело в том, что конвенции, пакты и хартии, основным предметом которых является защита прав человека, есть порождение послевоенного миропорядка, когда люди и правительства отчаянно искали какие-нибудь средства предотвращения новой войны и нового Холокоста. Одним из таких средств стало формирование новой отрасли международного права – международного права защиты прав человека. Договоры – источники этого права – обладали и обладают рядом признаков, совершенно не характерных для договоров классического международного права.

Во-первых, они предусматривают определенные права человека и меры по их защите, которые должны признать и реализовать государства-участники договора. Следовательно, такие конвенции регулируют не столько взаимоотношения государств-участников, как это было в классическом международном праве, сколько отношения между государствами-участниками и их собственными гражданами, защищая последних от первых. При этом конвенции формулируются таким образом, чтобы они органично вошли в национальные правовые системы соответствующих стран и могли использоваться непосредственно как государственными органами, так и гражданами в их отношениях, независимо от того, были ли приняты государством специальные меры по внедрению положений этих соглашений в национальное право.

Второй важной чертой таких соглашений является то, что они носят унифицирующий характер (собственно в этом и проявляется их “международность”). Основной целью договоров о правах человека является установление в государствах-участниках относительно равных минимальных стандартов защиты тех или иных прав. При этом указанные стандарты не являются застывшей формой, они развиваются с развитием законодательства государств-участников.

Обе эти особенности влекут за собой появление третьей – учреждение независимых международных органов по наблюдению за исполнением государствами своих обязательств по конвенциям и пактам. Такие органы известны и классическому международному праву, но особенность органов по наблюдению за

правами человека заключается в их независимости от государств-участников. Хотя кандидатуры для занятия должностей членов таких органов – экспертов, судей – предлагают государства, после избрания эти лица работают “в личном качестве” и не представляют государства, их предложившего (более того, иногда количество членов органа значительно меньше количества государств, участвующих в конвенции и, следовательно, далеко не всякое государство физически может быть представлено в нем). Кроме того, эти органы иногда даже компетентны принимать обязательные для государств решения, которые не могут быть заблокированы простым голосованием “против”.

Появление указанных органов обусловлено тем, что для решения вопроса об уровне защиты граждан от государства зачастую необходим беспристрастный взгляд “со стороны”, тем более, когда речь идет о необходимости сравнения этого уровня со средним уровнем защиты во всех государствах-участниках. Например, Европейский суд по правам человека находит нарушение права в тех случаях, когда с точки зрения Европейской конвенции прав человека очевидного нарушения нет, но в большинстве государств, входящих в Совет Европы, уровень защиты рассматриваемого права значительно выше.

Украина ввела в собственное законодательство международные договоры, ратифицированные Верховной Радой, следовательно, и целый ряд международных договоров по защите прав человека. В результате, фактически, в национальный правовой порядок была введена совершенно новая структура надзора за соблюдением законодательства – международные органы защиты прав человека. Однако, к сожалению, украинская юридическая наука, вложив множество сил и средств изучению некоторых из этих механизмов, забыла об остальных, что и привело к существенному пробелу в теории и еще большему пробелу в юридической практике по этому вопросу.

Изложенное позволяет надеяться, что предлагаемая книга, содержащая описание наиболее влиятельных и компетентных международных органов и организаций, занимающихся наблюдением за защитой прав человека, будет интересна не только ученым, но и практикующим юристам, а также представителям государственных органов и гражданам Украины, позволив последним более точно определиться с адресатом и правилами составления жалоб в международные инстанции.

Глава 1 ПОНЯТИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА. МЕЖДУНАРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Прежде чем браться за изучение международных органов и организаций, занимающихся защитой прав человека, необходимо ответить на ряд вопросов, а именно: что такое права человека, каков их объем, чем они ограничены, какие из этих прав подлежат защите на международном уровне.

В понятии “права человека” выделяют четыре аспекта:

Во-первых, это возможность действовать (или воздержаться от определенных действий) с тем, чтобы обеспечить свое нормальное существование, развитие, удовлетворение основных потребностей. Иными словами, это возможность выбора оптимального, с точки зрения человека, поведения в той или иной ситуации.

Во-вторых, это юридически обеспеченное право выбора человеком поведения. То есть, право должно быть обеспечено законами, иными правовыми актами государства, международными документами в качестве охраняемых государством или международным сообществом ценностей. Хотя отсутствие такого закрепления не лишает человека его естественных прав, но об этом позже.

В-третьих, социальный аспект прав человека состоит в том, что возможности человека зависят от реальных возможностей социума (общества) – от уровня его экономического, социального, духовного и культурного развития.

В-четвертых, они не коллективные, а индивидуальные. В качестве субъекта этих прав выступает человек. И поэтому, “в рамках прав человека нельзя говорить о правах меньшинств – это язык и предмет политики (и в качестве примера такого коллективного права можно привести право на автономию) – в русле прав человека следует говорить о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не о правах инвалидов, как группы, а о правах каждого инвалида в отдельности”¹.

Таким образом, **права человека** можно определить как *возможности выбора лицом определенного поведения для обеспечения своего нормального существования и развития, закрепленные в законах, других правовых актах государства и международных документах, обусловленные уровнем экономического, социального, духовного и культурного развития общества.*

Иногда говорят “права и свободы человека”, иногда “права человека”. Хотя понятия “**права**” и “**свободы**” по мнению некоторых специалистов не идентичны, мол, для обеспечения реализации прав государству необходимо осуществить ряд конкретных действий (например, право на социальную защиту). В то же время в отношении свобод достаточно воздерживаться от вмешательства в их реализацию (например, свобода слова). Однако на практике границы между правами и свободами настолько размыты, что авторы

¹ Новицкий М. Что такое права человека. Справочник для правозащитных организаций. – Варшава: Изд-во Хельсинкской федерации прав человека, 1997. – С. 17

английского учебника по правам человека их отождествляют: “Ваша свобода от пыток заключается в Вашем праве не подвергаться пыткам”². Иными словами – в каждом праве есть доля свободы и в каждой свободе есть часть права: мое право на образование включает свободу в выборе видов и направлений образования, учебных заведений и т.д. Поэтому эти понятия мы можем считать тождественными и в дальнейшем, говоря о “правах человека” мы будем подразумевать “права и свободы”.

Правам человека присущи две важные черты. Во-первых, это их **неотъемлемость** – они присущи природе человека, возникают у него с рождением и заканчиваются со смертью. Государство не дарует человеку его прав, закрепляя их в законах, оно только формулирует понятия и обеспечивает их защиту. Соответственно, *государство не может произвольно ограничивать или отбирать права*, это возможно только в установленном законом порядке, отвечающем международным стандартам защиты прав человека.

Во-вторых, у граждан одного государства **права юридически равны**, что означает равенство прав и равенство перед законом. Понятие равенства прав очень близко по своему значению к запрещению дискриминации. А **дискриминация** – это “любая, не имеющая рационального обоснования, построенная на основании физических или биологических признаков, дифференциация прав и правомочий”³. К примеру, нельзя считать дискриминирующим запрещение на вождение автомобиля слепым, так как такой запрет имеет рациональное обоснование. Но дискриминирующим будет запрет выдавать водительские права блондинкам или цыганам. Как показывает практика, можно создать правовую систему, не содержащую дискриминирующих положений. Однако до сих пор не удалось выработать систему, отвечающую второму условию равенства – равенства перед законом. Всегда и всюду должностные лица совершенно иначе обращаются с людьми богатыми или известными, чем с отверженными или представителями презируемых обществом групп. Существуют разные системы, призванные сглаживать эти различия, но нигде не удалось добиться полного успеха. “Не исключено, что постулат равного отношения практически неосуществим, но это не означает, что следует отказываться от него”⁴.

Ни одно право не может считаться абсолютным и безграничным (кроме свободы от пыток, от рабства и свободы мысли). Существует ряд **допустимых в демократическом обществе ограничений**, вызванных объективными причинами или необходимых для обеспечения существования самого общества. Такие ограничения можно условно разделить на пять групп:

1) Ограничения, обусловленные уровнем экономического и социального развития общества, о чем мы уже упоминали выше.

2) Ограничения, связанные с конкретным обладателем прав, его экономическими, физическими, возрастными и иными особенностями. Например, возможность получать информацию от такого ее источника как телевидение, у глухонемого человека существенно ограничена.

3) Права и свободы одного человека ограничены правами и свободами другого. Т.е., лицо может реализовывать свои права каким угодно образом до тех пор, пока эта реализация не ограничивает права других лиц. Как говорят англичане: “Ваше право размахивать руками заканчивается там, где начинается нос Вашего соседа”.

4) Демократическое государство может до некоторой степени ограничивать права и свободы человека для “удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния” (ст.29 Всеобщей декларации прав человека). Европейская конвенция прав человека на сей счет выражается более конкретно. Она допускает ограничения некоторых прав (свободы совести, религии, выражения своего мнения и получения информации, свободу мирных собраний и ассоциаций) “в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности других лиц, обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия”. При этом, такие ограничения могут вводиться только законами и только в объеме, необходимом в демократическом обществе.

5) Наконец, государство может ограничивать права и свободы граждан, если это необходимо в связи с войной или иными событиями, угрожающим жизни населения. В этом случае ограничения должны быть обусловлены острой ситуацией и не могут противоречить обязательствам государства по международному праву.

При этом необходимо помнить, что *ни при каких обстоятельствах государство не может нарушать или ограничивать свободу от пыток и рабства*.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международное право – это *совокупность международно-правовых принципов и норм, создаваемых субъектами международного права и регулирующих отношения между государствами, народами,*

² English K., Stapleton A. A Practical Guide to Monitoring Human Rights. – HR Centre, University of Essex, 1995. – P. 4.

³ М. Новицкий. Указ. соч. – С. 21

⁴ Там же.

*борющимися за независимость, международными организациями, государствовподобными образованиями, а также, в некоторых случаях, отношения с участием физических и юридических лиц*⁵.

Уже из определения видны существенные отличия международного права от внутрисубъектного. В первую очередь – это отсутствие некоего сверхсубъекта – государства, способного не только участвовать в правоотношениях, но осуществлять их внешнее регулирование, обладая монополией на правотворчество и применение силы для принуждения к выполнению установленных им норм. Международное право создается непосредственно субъектами международно-правовых отношений, между которыми декларируется формальное равенство. Полноправными участниками международных отношений в рамках классического, довоенного международного права были исключительно государства и государствовподобные образования (такие как, например, Ватикан). После создания ООН к ним были приравнены международные (неправительственные) организации, а после всплеска антиколониальной борьбы определенной правосубъектностью были наделены и народы, борющиеся за независимость. Также в современном международном праве в некоторых случаях (и в первую очередь в связи с защитой прав человека) признается правосубъектность физических и юридических лиц, из которой исключена правотворческая функция, присущая иным субъектам международного права.

Естественным следствием указанных предпосылок является то, что основными источниками международного права стали международные договоры и обычаи, т.е. такие формы права, на обязательность которых соблюдающие их государства могли дать свое письменное или молчаливое согласие.

Кроме договоров и обычаев, в международном праве действуют т.н. основные принципы международного права; обладая высшей юридической силой по отношению ко всем другим международно-правовым нормам, они составляют “конституцию” международного права. Их перечень и роль, которую они играют в межгосударственных отношениях, не остается неизменной. Если в классическом международном праве важнейшими были принципы уважения суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела, то в настоящее время их роль в сфере защиты прав человека значительно уменьшилась.

Принцип уважения прав человека, появившийся после Второй мировой войны и впервые закрепленный в п.3 ст.1 Устава ООН, можно сформулировать как *обязанность государств поощрять и развивать уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии*.

Созданная в связи с принятием этого принципа отрасль международного права защиты прав человека обладает рядом черт, нехарактерных для иных отраслей международного права. Во-первых, составляющие ее нормы содержатся, как правило, в многосторонних международных договорах (пактах и конвенциях) универсального и регионального характера, в то время как для большинства иных отраслей международного права характерны скорее двусторонние соглашения.

Во-вторых, немногочисленные обычаи в международном праве защиты прав человека формировались не как многолетняя повторяющаяся практика государств (т.е. как молчаливые соглашения), а были изначально сформулированы во вспомогательных источниках международного права и в международных договорах. К вспомогательным источникам относятся резолюции международных организаций (например, Генеральной Ассамблеи ООН или Комитета Министров Совета Европы), решения судебных и квазисудебных международных органов по конкретным делам (например, решения Европейского суда по правам человека, мнения Комитета по правам человека), доктрина, т.е. мнение по различным вопросам наиболее авторитетных в этой области специалистов. Международные договоры содержат в себе обычные нормы в тех случаях, когда они, например, не охватывая своим действием весь мир, приобретают общемировое значение (например, Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод), а также в тех случаях, когда, будучи разработанными авторитетными специалистами и принятыми соответствующими международными органами (например, Генеральной Ассамблеей ООН), они, из-за нератификации достаточным количеством участников, не могут вступить в силу⁶. Таки образом, “в договорном праве мы находим большинство из правил, составляющих международное обычное право в области прав человека”⁷.

В-третьих, что было уже вкратце рассмотрено выше во Введении, нормы договоров о защите прав человека имеют целью не столько создать права и обязанности одних государств-участников по отношению к другим, сколько обеспечить обязанности государств защищать права собственных граждан. А собственно “международность” заключается в том, что такие договоры призваны обеспечивать единый для всех участников минимальный уровень защиты прав, предусмотренных в них. И для реализации государствами своих обязательств по договорам (конвенциям, пактам) о защите прав человека создаются международные контрольные механизмы. Их функции направлены на контроль за исполнением государствами обязательств перед своими гражданами, включающих как создание соответствующей законодательной базы по защите прав человека, так и приведение в соответствие с ней практики административных и судебных органов. Таким образом, деятельность указанных органов в какой-то степени нарушает принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела в их классическом варианте, но, с другой стороны, она способствует реализации высшего предназначения государств – обеспечение и защита прав человека и основных свобод.

⁵ Бирюков П.Н. Международное право. Учебное пособие. – М.: Юрист, 1998, с.12

⁶ Более подробно об этом см. Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. – М.: Спектр, 1997, с. 240-246

⁷ D'Amato. International Law: Process and Prospects. – N.Y.: West Publ. Comp, 1987. p.142

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Любое право, которое есть у одного лица, предполагает наличие **обязанностей** у другого или других лиц. Права человека обеспечивают нормальное существование и развитие человека в цивилизованном обществе и предполагают наличие обязанностей, в первую очередь, у единственного официального представителя общества – у государства. Эти обязанности разнообразны: иногда государство должно создать специальный механизм реализации права (например, права на образование), иногда оно обязано не вмешиваться само и обеспечить невмешательство других в процесс реализации человеком своего права (например, права на личную свободу). От того, насколько успешна деятельность государства на этом поприще, зависит и признание его цивилизованным и демократическим. Оценивается правозащитная деятельность государства мировым сообществом с точки зрения международных стандартов прав человека. Следует помнить, что в законодательстве любого государства за его гражданином закреплено огромное количество разнообразных прав (как, впрочем, и обязанностей). Однако, под словосочетанием “права человека” обычно подразумевают сравнительно небольшой набор прав и свобод, при этом массовое или грубое нарушение хотя бы одного из них влечет немедленный отказ мирового сообщества признать это государство демократическим и цивилизованным, а иногда и иные, более болезненные последствия экономического, политического и даже военного характера. Это так называемые **фундаментальные права и свободы**, без соблюдения которых невозможно нормальное существование и развитие человека в современном обществе. Их еще нередко называют конституционными правами, т.к. именно они закрепляются в конституциях современных государств, как наиболее важные и приоритетные, те права человека, на основе которых определяется статус человека в обществе. Именно в отношении этих прав и свобод устанавливаются международные стандарты прав человека, именно их соблюдение проверяется международными правозащитными организациями.

Нельзя сказать, что перечень фундаментальных прав и свобод представляет собой некое застывшее и неизменное образование, их набор меняется от конституции к конституции, от одного международного документа к другому. Однако существует примерный перечень таких прав. Он дан во **Всеобщей декларации прав человека**. Последняя представляет собой уникальный документ. Принятая 10 декабря 1948 г. в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, она официально не является обязательной даже для тех государств, которые проголосовали за нее (УССР тогда воздержалась от голосования вместе с СССР, БССР, Польшей, Югославией, Чехословакией, ЮАР и Саудовской Аравией). Тем не менее, в Преамбуле Декларации она без лишней скромности называется “задачей, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства”. За 50 лет своего существования Всеобщая Декларация приобрела значительный моральный вес в мире. Она стала основой для всего последующего международного и конституционного нормотворчества в области прав человека. В результате ее соблюдение превратилось в международный обычай, т.е. правило, которое нигде официально не закреплено, но должно исполняться под страхом тех санкций со стороны мирового сообщества, о которых мы писали выше.

Права, перечисленные в Декларации, неоднородны как по своему содержанию, так и по режиму защиты. Их принято делить на две большие группы: гражданские и политические составляют первую, а ко второй относятся экономические, социальные и культурные права.

Первая группа – это так называемые права первого поколения. Борьба за их утверждение началась в XVII-XVIII в.в. с трудов философов-просветителей Джона Локка, Шарля Монтескье, Жан-Жака Руссо и привела к буржуазным революциям в Европе и Америке. В эту группу входят:

- **гражданские** (их еще называют личными) права: право на жизнь, свободу и личную безопасность, право на свободу от рабства, свободу от пыток, право на свободное передвижение, право считаться невиновным до тех пор, пока вина не будет установлена путем судебного разбирательства, право на неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции, запрет вмешательства в частную и семейную жизнь, свобода мысли, совести и религии;
- **политические**: свобода убеждений, свобода получения и распространения информации, свобода мирных собраний и ассоциаций, избирательные права, право принимать участие в управлении своим государством непосредственно или через избранных представителей.

Вторую группу прав – экономические, социальные, культурные – называют правами второго поколения. Они утвердились после социальных революций в Европе XIX–XX в.в., в частности, и в первую очередь, после Октябрьской революции. Во второе поколение прав включают: право на социальное обеспечение, право на труд, свободный выбор работы и защиту от безработицы, право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, право создавать профсоюзы, право на образование (обязательное начальное, профессиональное – общедоступно, а высшее – одинаково доступно для всех в зависимости от способностей каждого), право на свободное участие в культурной жизни общества.

Такое разделение прав имеет немалое значение в первую очередь с практической точки зрения, т.е. с точки зрения механизмов международной защиты прав человека.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Под термином “**механизмы международной защиты прав человека**” понимают *систему международных (межгосударственных) органов и организаций, которые действуют с целью осуществления международных стандартов прав и свобод человека или их восстановления в случае нарушения*. Следует отметить, что, кроме межгосударственных органов и организаций, в мире существует множество так называемых неправительственных правозащитных организаций. Ст. 55 Конституции Украины, которая предоставляет право гражданам обращаться к международным механизмам защиты прав человека, имеет в виду исключительно межгосударственную его часть. Такие (межгосударственные) органы отличаются тем, что они создаются по взаимному согласию нескольких государств, как правило, оформленному международным договором, действуют в рамках такого договора, договором же определяются их полномочия и специальные правила процедуры.

Соответственно межгосударственные правозащитные организации отличаются тем, что: а) они действительно имеют влияние на правительство; б) зачастую их решения обязательны для исполнения, и в любом случае их мнение не может быть проигнорировано; в) они вынуждают международное сообщество обращать внимание на нарушения прав человека.

Вряд ли можно говорить сейчас о том, что существующий на сегодняшний день механизм защиты прав человека возник в результате планомерного и заранее продуманного развития, скорее он представляет собой итог мало систематизированного правотворчества государств и международных организаций, пытавшихся после Второй мировой войны создать миропорядок, при котором сделались бы невозможными грубые и массовые нарушения прав человека, имевшие место в гитлеровской Германии.

Схематично все правозащитные международные организации можно подразделить на две группы: универсальные и региональные.

Универсальные правозащитные механизмы – это органы и организации, распространяющие свою деятельность на весь мир, независимо от государственных и региональных границ. Эти механизмы в той или иной мере связаны с основной международной организацией мира – ООН. Это не случайно: во-первых, ее членами являются почти все государства мира, во-вторых, в соответствии с Уставом ООН одной из основных целей деятельности этой организации является “*утверждение веры в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности*”.

Устав обязывает главный орган ООН – **Генеральную Ассамблею ООН** – уделять особое внимание защите прав человека. В 1948 г. она приняла Всеобщую декларацию прав человека, а после этого целый ряд международно-правовых актов, затрагивающих разнообразные аспекты правозащитной деятельности (о гражданских, политических, культурных правах, запрете геноцида, апартеида, расовой дискриминации и т.д.). Вопросы прав человека рассматриваются в Главных комитетах Ассамблеи, а также в ее вспомогательных органах (например, в специальных комитетах по дискриминации, против апартеида и т.д.)

Среди иных основных органов ООН особую роль в защите прав человека играет **Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС)**, который под руководством Генеральной Ассамблеи координирует экономическую и социальную деятельность ООН, в том числе, как указано в Уставе, готовит “*рекомендации с целью привлечения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех*”.

Однако, несмотря на широкие полномочия и ту важную роль, которую играют в международных отношениях главные органы ООН, основные функции по защите прав человека выполняют специализированные правозащитные органы и организации. Более подробно каждый из них будет рассмотрен ниже, здесь же мы лишь кратко опишем общую систему, элементами которой они являются.

Итак, все универсальные правозащитные органы делятся на три вида:

1) Постоянные органы, являющиеся частью аппарата ООН – Комиссия ООН по правам человека и ее экспертный орган – Подкомитет по предотвращению дискриминации и защите прав меньшинств. Эти органы, а также Комиссия по положению женщин, созданы в рамках ЭКОСОС для выполнения его полномочий в области защиты прав человека. В рамках другого основного органа ООН – Секретариата, создан Центр прав человека, расположенный в Женеве и Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Последней по времени была создана в 1993 г. должность Верховного Комиссара ООН по правам человека.

2) Органы, созданные по международным соглашениям, заключенным под эгидой ООН. В рамках ООН было разработано множество международных договоров о защите прав человека, развивающих положения Всеобщей декларации, применительно к определенным группам прав или отдельным правам, закрепленным в ней. Однако, если Декларация прав, как мы помним, формально не является ни для кого обязательной, но, в качестве обычая, стала таковой для всех государств, то указанные договоры юридически обязательны для исполнения государствами, но только теми, которые их подписали и ратифицировали. Это в первую очередь относится к утвержденным в 1966 г. Пактам о гражданских и политических правах и о социальных и экономических правах (первый вступил в силу 23 марта 1976 г., а второй – 3 января 1976 г.). Эти документы (а также Протоколы к Пакту о гражданских и политических правах), совместно со Всеобщей Декларацией составляют основной источник международного права в области защиты прав человека – Международный билль о правах человека.

Кроме Пактов под эгидой ООН были разработаны: Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция против пыток и иных жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство

видов обращения и наказания, а также множество иных договоров. Во исполнение всех этих соглашений были созданы: Комитет ООН по правам человека (не путать с Комиссией ООН), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по расовой дискриминации, Комитет против пыток и т.д.

3) Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций. В соответствии со ст. 57 и 63 Устава ООН в связь с Организацией поставлены различные учреждения, созданные межправительственными соглашениями в области экономики, социальных отношений, культуры, образования, здравоохранения и др. Специализированные учреждения представляют собой постоянно действующие международные организации, работающие на основании собственных уставов и соглашений с ООН. В настоящее время существует 16 таких организаций. Однако далеко не все эти учреждения занимаются правами человека. Для тех же, которые осуществляют правозащитную деятельность, она не является основной, а вытекает из общесоциальной направленности их деятельности и, соответственно, лишь дополняет ее. К таким учреждениям относятся в первую очередь Международная Организация Труда (МОТ) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

Вторым важнейшим элементом международного механизма защиты прав человека являются региональные международные организации. **Региональной** международной организацией называют, если ее участниками являются государства, расположенные в пределах определенного региона земного шара, например, Европы, Африки или Южной Америки.

На сегодняшний день в мире существует три дееспособные региональные системы защиты прав человека: **Межамериканская, Африканская и Европейская**. Первая действует в рамках Организации Американских Государств и представлена Межамериканской комиссией по правам человека и Межамериканским судом по правам человека. В отличие от соответствующего европейского органа Межамериканский суд не оказал сколько-нибудь значительного влияния на формирование региональных стандартов прав человека, рассмотрев за 40 лет существования едва ли более 10 дел. Вся правозащитная деятельность легла, таким образом, на Комиссию, в которую могут обращаться с жалобой любые физические лица, группы лиц или негосударственные организации. Комиссия принимает меры к достижению дружественного урегулирования, а если это не удалось, – она принимает заключение по делу. Эти заключения обладают большим моральным весом и, как правило, учитываются государствами, обвиняемыми в нарушениях прав человека.

Африканская система состоит из Африканской комиссии прав человека и народов, которая является органом Организации Африканского Единства. Она действует на основании Африканской хартии прав человека и народов. Комиссия заслушивает каждые два года отчеты государств о законодательных и других мерах по защите прав человека. Комиссия по этому поводу формулирует суждения и предложения. Также она рассматривает заявления граждан и негосударственных организаций о массовых и систематических нарушениях прав человека. По ним Комиссия готовит свои заключения для высшего органа ОАЕ – Ассамблеи глав государств и правительств.

Наибольший интерес для нас, несомненно, представляет Европейская система защиты прав человека. Во-первых, как наиболее разветвленная и дееспособная, а во-вторых, как имеющая к нам, украинцам, самое непосредственное отношение. Она действует в рамках Совета Европы (не путать с Европейским Союзом), членом которого с 1995 г. является Украина. Европейский правозащитный механизм основан на ряде договоров, основным среди них является Европейская конвенция защиты прав человека и основных свобод. Кроме нее, в рамках Совета Европы разработаны Европейская социальная хартия, Европейская конвенция прав меньшинств, Европейская конвенция прав ребенка, Европейская конвенция по предупреждению пыток.

Главный европейский правозащитный орган – **Европейский суд по правам человека** – имеет одно явное преимущество перед подавляющим большинством современных правозащитных организаций – его решения обязательны для государств, присоединившихся к Конвенции защиты прав и свобод. В результате, решения Суда оказывают существенное влияние на формирование не только европейских, но и мировых стандартов прав человека, и даже на соответствующую законодательную практику многих цивилизованных государств.

Кроме суда, при Совете Европы действуют Европейский комитет по правам меньшинств, Комитет независимых экспертов по социальным и экономическим правам, Европейский комитет предупреждения пыток. Полномочия этих органов не сравнимы с полномочиями Суда, однако, их деятельность интересна хотя бы с той точки зрения, что она должна в ближайшее время затронуть или уже затронула Украину.

Итак, мы разделили международные органы на универсальные и региональные, изучив, таким образом, их с точки зрения организационной принадлежности и географических границ их деятельности. Но для целей данной главы необходимо рассмотреть еще одно основание для классификации: **природа прав, которые защищаются этими организациями**. Соответственно можно выделить три группы органов, защищающих гражданские и политические права и свободы, защищающие экономические, социальные и культурные права и осуществляющие комплексную защиту прав и свобод. Если сравнить полномочия, предоставленные этим группам, – результат будет не в пользу социальных и экономических прав, а также комплексных механизмов. Организации, работающие с гражданскими и политическими правами, иногда могут принимать от граждан государств-участников соответствующих конвенций индивидуальные жалобы на нарушение прав, перечисленных в этих договорах. Рассмотрение международными органами таких

обращений происходит в рамках квазисудебных процессов, и в некоторых случаях по результатам рассмотрения могут приниматься обязательные для государств решения. В то же время, как мы увидим далее, органы, защищающие социальные права, могут в лучшем случае принимать заключения по рассмотрению отдельных нарушений, и те дела, которые “достойны особого внимания”, направлять в вышестоящие инстанции (кроме механизма защиты прав профсоюзов в рамках Международной Организации Труда, но во-первых, это скорее исключение, чем правило, во-вторых, речь идет в первую очередь о защите права на ассоциацию, которое, несомненно, является политическим, а не социальным).

Такое отношение к защите социальных и экономических прав вызвано двумя причинами. Во-первых, тем, что несоблюдение гражданских и политических прав может привести к физической невозможности существования человека (право на жизнь), к его рабскому или подневольному существованию, или невозможности существования демократического режима в государстве (избирательные свободы, независимость суда и т.д.).

Во-вторых, большинство гражданских и политических прав являются негативными, то есть для их реализации государству достаточно их не нарушать, в то время как обеспечение социальных и экономических прав требует от государства затраты определенных средств. Следовательно, вовсе отказаться от их исполнения нельзя, но различные по богатству и доходам государства могут тратить различные суммы на реализацию этих прав. Именно поэтому, согласно ст.2 Пакта о гражданских и политических правах, *государства-участники обязуются принять все необходимые меры*, в том числе законодательные, для осуществления прав человека, указанных в этом международном договоре. Тогда как в соответствии со ст.2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах государства *должны принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры* к тому, чтобы обеспечить постепенное осуществление прав и свобод, признаваемых в Пакте.

Наконец, еще один нюанс, который будет, несомненно, интересен читателю – это вопрос о том, какова эффективность международных правозащитных организаций в вопросе предоставления действительно реальной помощи в разрешении конкретной проблемы конкретной жертвы нарушения прав человека.

Большинство международных инстанций сосредоточено на общем наблюдении за состоянием прав человека в государствах, подписавших международные соглашения, на основе которых эти организации работают. Такое наблюдение состоит в заслушивании периодических докладов государств, редких проверках на местах. Жалобы или петиции на нарушения прав человека, поступающие в такие организации, используются для формирования представления об общей ситуации, которая сложилась в сфере защиты прав человека в соответствующем государстве. То есть такие органы не рассматривают каждое сообщение о нарушении прав, а пытаются выяснить общую картину.

Многие международные механизмы устроены так, что они могут непосредственно реагировать только на массовые или систематические нарушения прав тем или иным государством, жалобы же на единичные случаи нарушений учитываются лишь как еще один штрих к общей ситуации защиты прав человека в отдельных государствах. То есть, они действуют в рамках процедур “жалоб к размышлению”, когда соответствующий орган не стремится к исправлению каждого нарушения прав человека, о которых ему сообщается. Поступающие к нему жалобы он оценивает на предмет определения того, насколько то или иное нарушение затрагивает все население государства, жалобы теряют свою индивидуальность и собираются в массивы данных, которые впоследствии используются для решения вопроса о необходимости, методах и объеме вмешательства. Заявитель при этом, как правило, не имеет никакой официальной возможности узнать о судьбе своего заявления.

Подавляющее большинство специализированных международных организаций по защите прав человека основывает свое воздействие на государства-нарушители на своем авторитете и возможности влияния на международное и внутригосударственное общественное мнение. К примеру, основной акт Европейского комитета по предупреждению пыток – заключение по результатам проверок на месте, готовится секретно и направляется государству. Последнее должно принять меры по исправлению найденных нарушений и, если пожелает, может этот отчет опубликовать. Если не происходит ни того, ни другого, Комитет может принять самостоятельное решение о опубликовании отчета.

Еще одна возможность воздействия на государства-нарушители для некоторых организаций состоит в направлении отчета о положении в стране в вышестоящий орган: для Комитета экспертов МОТ – это Международная конференция труда, для Комиссии ООН по правам человека – ЭКОСОС. Однако стоит помнить, что такого рода вышестоящие органы – всегда больше политические организации, нежели правозащитные, поэтому они оценивают ситуацию не столько с точки зрения наличия или отсутствия нарушения прав человека, сколько с точки зрения политической целесообразности или нецелесообразности наказания государства-нарушителя. И в любом случае они никогда не рассматривают отдельные нарушения, если они не носят массовый или грубый характер.

Наиболее эффективными являются органы и организации, имеющие право приема и рассмотрения индивидуальных жалоб (петиций) от граждан и организаций – жертв нарушений прав человека. То есть, эти организации проводят квазисудебный процесс, на котором ведут спор две стороны – обвиняемое государство и лицо, заявляющее о нарушении его прав. По результатам выносится решение, обязательное для исполнения государством или юридически, или фактически из-за огромного международного авторитета соответствующего органа и характера самого решения. Отличие этих органов заключается в их “обязанности принять решение по

каждому направленному к ним делу, даже если это всего лишь решение по вопросу о его допустимости”⁸. Таким образом, целью процедуры является исправление каждого конкретного нарушения. Стороны при этом могут присутствовать на рассмотрении их дела (объем этого права варьируется в разных органах).

Подобных правозащитных инстанций в мире очень немного, украинец же может обратиться только к четырем из них: **Комитету по правам человека, Комитету против пыток, Европейскому суду по правам человека и Комитету по свободе ассоциаций МОТ**. Конечно, им будет уделено особое внимание в данном издании, что, однако, вовсе не означает, что иные международные органы и организации по защите прав человека будут “забыты” – им также посвящена немалая часть книги.

Глава 2 НАЦИОНАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ И ИХ “ИСЧЕРПАНИЕ”

Международный обычай выработал правило, согласно которому, прежде чем обращаться с жалобой на нарушение своих прав к международным правозащитным органам, гражданин должен использовать все правовые механизмы, предусмотренные для этого в государстве, на которое он жалуется. В украинской Конституции это сформулировано следующим образом (ст.55): *“каждый имеет право после использования всех национальных средств правовой защиты обращаться за защитой своих прав и свобод в соответствующие международные судебные учреждения или в соответствующие органы международных организаций, членом или участником которых является Украина”*. Т.е., прежде чем обращаться к международным механизмам защиты прав человека, каждый (т.е. гражданин Украины, иностранный гражданин, лицо без гражданства, юридическое лицо) обязан исчерпать все национальные средства защиты своих прав. Это положение Конституции нисколько не нарушает международные стандарты прав человека и не ограничивает его свободы в выборе средств защиты прав: сходные требования к процедуре обращения в международные правозащитные инстанции содержатся, например, в ст.35 Европейской конвенции прав человека и ст.2 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

Естественно возникают вопросы: о каких именно национальных средствах правовой защиты идет речь, и с какого момента их можно считать исчерпанными? Ответов во внутреннем праве Украины на эти вопросы нет, так как они возникают только в случае обращения жертвы нарушения прав к международным механизмам защиты, последние полномочны получать жалобы от граждан многих государств, соответственно, именно они принимают решения о признании или непризнании факта исчерпания национальных средств в каждом конкретном случае, с учетом особенностей правовой системы государства, на которое подана петиция (жалоба). Обычно считается, что гражданин исчерпал все национальные средства защиты прав, если он обращался ко всем государственным органам, полномочия которых в отношении рассматриваемого дела отвечают критериям **доступности и эффективности**.

Доступность означает, что гражданин должен иметь возможность добиться рассмотрения своего дела в компетентном и независимом органе, и к этому не должно иметься чрезмерных препятствий правового или административного характера. Эффективность заключается в возможности принятия этим органом окончательного и обязательного к исполнению решения. Оба принципа взаимосвязаны, в одном из решений Европейский суд по правам человека отметил: *“для того, чтобы обжалование считалось эффективным, оно должно быть доступным, – а это означает, что заинтересованное лицо должно иметь возможность самостоятельно начать процедуру обжалования”*⁹.

Среди украинских органов в наибольшей мере отвечают этим критериям **суды**. В цивилизованном государстве суду принадлежит центральное место во всей правовой системе. Именно суд олицетворяет подлинное право, истинную справедливость. Чем выше роль, авторитет суда и правосудия в целом, чем большей самостоятельностью и независимостью обладает суд во взаимоотношениях с представительными органами и органами управления, тем выше в стране уровень законности и демократии, тем надежнее защищены от возможных посягательств права и свободы граждан.

Основные функции судебной власти проявляются в правосудии. Правосудие – *“это деятельность суда, осуществляемая в предусмотренном процессуальным законом порядке и заключающаяся в рассмотрении и разрешении конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм ... права”*¹⁰. Эта функция судов отражена в украинском законодательстве следующим образом. Во-первых, в соответствии со ст.55 Конституции именно на них возложена задача защиты прав и свобод человека. Во-вторых, согласно ст.124 Конституции *“юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве”*, т.е. любой спор по поводу нарушения прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан может рассматриваться судом. В-третьих, для обращения к судебной защите прав, гражданину достаточно составить в письменной форме исковое заявление и передать его судье, если речь идет о нарушениях прав и интересов, вытекающих из трудовых, гражданских, семейных, административных

⁸ Maxime T. The Right to Individual Complaint to the United Nation for Violations of Human Rights // International Human Rights Law. Theory and Practice. – Montreal: The Canadian HR Foundation, 1992. - P.403.

⁹ Практика Европейского суда з прав людини. Рішення. Коментарі, 2000, №1. – С. 178

¹⁰ Права человека. Учебник для вузов. /Под ред. Е.А. Лукашева/ - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998, с. 305

правоотношений (ст.ст. 1, 136, 137 Гражданского процессуального кодекса Украины). Если же лицо считает, что его права нарушены преступлением, то оно может обратиться или непосредственно в суд (например, по делам о клевете или оскорблении) или к органам, компетентным предварительно расследовать преступления – милиции или прокуратуре. Выводы этих органов также будут оцениваться судом, кроме тех случаев, когда они принимают решение о прекращении дела на стадии предварительного расследования (расследование “предварительное”, т.к. предваряет судебное разбирательство). Но такое решение, а также отказ соответствующих органов в возбуждении уголовного дела могут быть оспорены в суде (ст.ст. 27, 94, 95, 98, 99, 236-1, 236-2, 236-5, 236-6 Уголовно-процессуального кодекса Украины). В-четвертых, вступившие в силу приговоры, решения, определения и постановления суда обязательны для всех государственных и общественных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Украины (ст.403 УПК и ст.14 ГПК).

Система судов общей юрисдикции состоит из трех звеньев: районные, городские (раньше их называли народными), межрайонные суды; областные, городские суды городов Киева и Севастополя, Верховный Суд Республики Крым; Верховный Суд Украины. Существует также система военных судов, которые выполняют функции, сходные с общими судами в отношении военнослужащих: суды гарнизонов, военных регионов и Военно-Морского Флота, замыкаются они на Военной коллегии Верховного Суда Украины.

Суды рассматривают поступившие дела путем судебного разбирательства, а также в кассационном и надзорном порядке. Подав надлежащим образом составленное исковое заявление в суд или заявив в милицию о преступлении, гражданин начинает судебный процесс, центральной стадией которого является судебное разбирательство. Оно представляет собой заседание суда, в котором исследуются доказательства, представленные сторонами, обсуждается их достоверность. Последним этапом этой стадии является вынесение решения (по гражданским делам) или приговора суда (по уголовным). Решение (или приговор) суда – это акт, который определяет высшую степень эффективности этого органа в сфере защиты прав человека, т.к. именно в нем содержится мнение суда относительно представленных доказательств, именно он указывает на закон, который следует применять в данном деле. На основе судебного решения определяются права и обязанности сторон, виновность и невиновность подсудимого, мера наказания, действия, которые должны совершить стороны или государственные органы в связи с этим.

Однако даже суд не застрахован от ошибок, злоупотреблений и других факторов, приводящих к неправильным решениям. Поэтому как в гражданском, так и в уголовном процессе предусмотрена возможность оспорить решения в вышестоящей судебной инстанции в кассационном порядке. Это означает, что любой участник процесса, в том числе истец, ответчик (в гражданском), потерпевший или осужденный (в уголовном процессе) могут подать кассационную жалобу в суд по месту рассмотрения дела, и она будет направлена в вышестоящий суд на кассационное рассмотрение. Подать такую жалобу можно только до вступления в силу решения или приговора, т.е. в течение 10 или 7 суток после их принятия соответственно. Если судебное разбирательство происходит, как правило, в районных или городских судах (областные рассматривают дела по существу очень редко – при наличии большого общественного интереса или повышенной сложности), то в кассационном порядке дела пересматривает в большинстве случаев коллегия по гражданским или уголовным делам областного или приравненного к нему суда. На стадии кассационного разбирательства суд не рассматривает дело еще раз, т.е. не оценивает вновь всю совокупность представленных доказательств, не заслушивает новых прений сторон, он лишь оценивает уже имеющееся решение на предмет его соответствия критериям законности и обоснованности. Решение считается законным, если суд правильно применил и верно истолковал нормативные акты (законы, указы, постановления) в отношении данного дела. Обоснованность означает, что решение основано на всех подтвердившихся обстоятельствах, имеющих значение для дела. После рассмотрения дела в кассационном порядке может быть принято постановление об оставлении решения без изменения, направлении дела на повторное судебное разбирательство, изменении решения, отмене принятого решения.

Несомненно, кассационное производство предполагает более квалифицированный состав суда, чем тот, который был на стадии судебного разбирательства, что, однако, не гарантирует абсолютной справедливости решения. Поэтому законодательство предусматривает также еще одну стадию пересмотра дела, уже после вступления решения в силу – пересмотр дела надзорной инстанцией, т.е. президиумами областных и приравненных к ним судов, и Верховным Судом Украины (ст.330 Гражданского процессуального кодекса и ст. 388 Уголовного процессуального кодекса). Но здесь возникает проблема: ст.328 ГПК и ст.388 УПК содержат перечень лиц, протест которых позволяет пересматривать в порядке надзора решения, постановления, определения украинских судов. В их число входят: Председатель Верховного Суда, Генеральный Прокурор и их заместители, председатели областных и приравненных к ним судов, их заместители, наконец, областные и приравненные к ним прокуроры и их заместители. Таким образом, возбуждение надзорного производства не зависит от желания петиционера и, следовательно, для получения права на подачу петиции в международные инстанции, не требуется, так как не соответствует критерию доступности¹¹. Более того, вовсе противопоказано обращаться к перечисленным лицам с просьбой внести протест без одновременного обращения в соответствующий международный орган, т.к. жалоба может

¹¹ Такое мнение подтверждается Определением Европейского суда по правам человека по делу **Кучеренко против Украины**. (Практика Европейского суда з прав людини. Рішення. Коментарі, 2000, №1. – С. 176-179)

приниматься им к производству в течение определенного времени с момента принятия окончательного решения национальным органом и вполне можно, так и не дождавшись протеста, потерять право обратиться к международным механизмам защиты прав человека.

Арбитражный суд – *независимый орган в разрешении всех хозяйственных споров, которые возникают между юридическими лицами, государственными и иными органами, а также в рассмотрении дел о банкротстве* (ст.1 Закона Украины “Об арбитражном суде” от 4 июня 1991 г.). Как правило, деятельность арбитражных судов не связывают с рассмотрением дел о защите прав человека. Однако, в некоторых случаях дела, прежде чем попасть, например, в Европейский суд по правам человека, должны быть рассмотрены именно этими органами. Речь прежде всего идет о праве юридических лиц на “мирное владение своим имуществом” (ст.1 Протокола №1 Европейской конвенции по правам человека), или праве на свободу самовыражения (ст.10 Конвенции) – если, например, редакция закрываемого средства массовой информации считает, что дело о его банкротстве было инициировано с целью избавиться от оппозиционной прессы.

В Украине действует система арбитражных судов, представленная Высшим арбитражным судом Украины и областными арбитражными судами, арбитражным судом Автономной Республики Крым и городскими арбитражными судами городов Киева и Севастополя. Согласно ст.ст. 12-14 Арбитражно-процессуального кодекса Украины большая часть дел (кроме прямо отнесенных к компетенции Высшего арбитражного суда) рассматриваются по существу областными и приравненными к ним судами. Согласно ст.ст. 91, 92 АПК решение арбитражного суда по первой инстанции пересматривается только в порядке надзора, следовательно, право на обращение в международные инстанции у организации возникает с момента вынесения арбитражным судом решения по первой инстанции.

Следующим по эффективности правозащитным государственным механизмом является **прокуратура**. Хотя ее деятельность редко ассоциируется у граждан с защитой прав человека, в соответствии с п.2 ст.4 Закона Украины “О прокуратуре” одной из задач ее деятельности является *“защита от противоправных посягательств, гарантированных Конституцией, иными законами Украины и международными правовыми актами социально-экономических, политических, личных прав и свобод человека и гражданина”*. Прокуратура обладает рядом полномочий, которые позволяют решать поставленную задачу. В частности, прокурор или его заместитель имеют право вносить протесты на незаконные акты, действия или решения органов или должностных лиц (протест приостанавливает действие решения или акта и подлежит рассмотрению в течение десяти дней, в случае его отклонения прокурор может обратиться в суд). Прокурор или его заместитель могут также вносить предписание в случае очевидных правонарушений, которые могут причинить существенный вред правам и свободам граждан. Предписание подлежит немедленному исполнению, но может быть оспорено в суде. Кроме того, у прокурора и его заместителя есть право вносить представление о ликвидации правонарушений, причин их совершения и условий, им способствовавших. Представления рассматриваются в течение месяца, в прокуратуру сообщается о результатах рассмотрения. Наконец, прокурор может возбуждать уголовные дела, дела об административных и дисциплинарных проступках, если обнаруживает признаки этих правонарушений в действиях должностных лиц, нарушающих права человека.

Прокурорский надзор, несомненно, отвечает критерию доступности: прокурор обязан вынести соответствующее решение по каждой жалобе, поступившей на его имя, пускай даже это будет решение об отказе в прокурорском реагировании. Действия прокурора можно считать в какой-то мере даже более эффективными, чем судебные, так как они не требуют длительного и дорогостоящего судебного разбирательства. Однако, прокуратура не может принимать окончательного решения по делу, это привилегия суда, сами санкции, как и отказ в их применении, могут быть оспорены в суде. Поэтому обращение за помощью в прокуратуру совершенно точно не повредит жертве нарушения, но самих по себе действий прокурора или отказа их применить недостаточно для исчерпания национальных средств защиты права, а обращение в прокуратуру не является обязательным для их исчерпания.

Еще одно, совершенно новое для Украины средство защиты прав – **омбудсмен**, или Уполномоченный Верховной Рады по правам человека. Этот институт “вырастает из государства и гражданского общества на определенной стадии их развития и выступает противовесом гражданского общества на расширение и укрепление сферы государственного вмешательства”¹².

Деятельность омбудсмана направлена на охрану прав и свобод человека, осведомленность граждан о нарушении органами государства, должностными лицами их прав и свобод. С другой стороны, в результате правозащитной деятельности омбудсмана поддерживается вера людей в справедливость, нейтрализуется настороженное отношение личности к власти, смягчаются конфликты между государством, его органами и гражданами. Особое значение в деятельности Уполномоченного имеет его независимость от иных органов и должностных лиц государства, более того, его деятельность не может быть прекращена или ограничена в связи с роспуском созыва Верховной Рады, его избравшего, а также введения военного или чрезвычайного положения.

Омбудсмен рассматривает жалобы на нарушения прав человека, нередко после того, когда исчерпаны все законные пути для их восстановления, и своим авторитетом способствует возобновлению производства

¹² Марцеляк О.В. Статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. – Харків: 1998. – С. 9

по делу. Однако все рычаги влияния омбудсмена (как органа, пограничного между государством и гражданским обществом) рассчитаны, в первую очередь, на моральное влияние Уполномоченного, и поэтому ограничены лишь общеконтрольными полномочиями – присутствие на заседаниях всех органов власти, доступ к документации, в т.ч. секретной, представления о нарушении прав и свобод, которые должны быть рассмотрены органами, в которые они внесены, в месячный срок и т.д. (ст.13 Закона Украины от 27.12.97 г. “Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека”). Следовательно, обращение к омбудсмену тоже не является обязательным для исчерпания внутренних средств защиты права, как к органу, не отвечающему формальному критерию эффективности, хотя он может быть вполне эффективным на практике.

Что же касается Конституционного Суда, то его полномочия в отношении защиты прав человека не соответствуют обоим критериям. Согласно ст.40 Закона Украины от 16.10.96 г. “О Конституционном Суде” обратиться с представлением в Конституционный Суд (т.е. обжаловать конституционность закона или иного акта) могут только Президент Украины, не менее 45 депутатов Верховной Рады, Верховный Суд, Верховный Совет Республики Крым и Уполномоченный по правам человека, то есть полномочия суда не отвечают критерию доступности. Граждане же могут представлять в суд только обращения – просьбы истолковать Конституцию или Закон Украины (ст.43 Закона), в этом случае Конституционный Суд не может признать Закон неконституционным. Кроме того, Конституционный Суд не может решить дело по существу – это прерогатива судов общей юрисдикции, следовательно, его полномочия не соответствуют и критерию эффективности национальных средств защиты права.

Глава 3 ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

4 ноября 1950 года министры пятнадцати государств-членов Совета Европы подписали в Риме Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, вступившую в силу в сентябре 1953 года. Ее выгодно отличает от большинства иных европейских и универсальных правозащитных договоров два фактора: во-первых, Конвенция закрепляла беспрецедентный (на момент ее принятия) перечень гражданских и политических прав. Во-вторых – это основательно продуманная система защиты. Этот механизм прошел сложный процесс преобразования и модернизации. Он включает не только национальные правозащитные механизмы государств-участников, но и специальный международный орган: Европейский суд по правам человека. Ранее, до 1 ноября 1998 г. (дня вступления в силу последнего на настоящий момент Одиннадцатого протокола к Конвенции), кроме Суда, в рамках Конвенции действовала также Европейская комиссия по правам человека, которая теперь расформирована, а ее полномочия перешли к Суду. То же произошло и с полномочиями Комитета министров Совета Европы, который ранее в некоторых случаях мог принимать окончательные решения по поданным жалобам.

Европейский суд по правам человека состоит из комитетов, палат и Большой палаты. Первичное отсеивание дел происходит в комитетах, состоящих из трех судей. Большую часть дел, прошедших там фильтрацию рассматривают палаты (из семи членов), имеющие право осуществлять почти все полномочия, предусмотренные Конвенцией для Суда, в том числе рассматривать дела по существу. Если дело, которое рассматривает палата, ставит серьезные вопросы толкования Конвенции, или если разрешение вопроса может привести к результату, несовместимому с предыдущим решением Суда, она может передать дело на рассмотрение Большой палаты, состоящей из 17 судей. Кроме этих вопросов, Большая палата удовлетворяет запросы Парламентской Ассамблеи и Комитета Министров Совета Европы о предоставлении консультативных заключений и разбирает дела, разрешенные палатами, передаваемые ей по просьбе одной из сторон (т.е. выполняет функции апелляционной инстанции, каковых ранее у Суда не было).

Корпус судей составляют лица, избранные Парламентской Ассамблеей ЕС сроком на шесть лет. Каждое государство-участник Конвенции представляет трех кандидатов, из которых Ассамблея выбирает одного. Украинским судьей в Страсбурге является профессор В.Г. Буткевич. Судьи получают жалование от Совета Европы и работают в Суде на постоянной основе, декларируется их независимость и беспристрастность, однако случаи, когда судьи голосуют против государств, которые их выдвинули, крайне редки.

Таким образом, Протокол №11 значительно демократизировал судопроизводство в Европейском суде по правам человека путем существенного расширения прав индивидуальных петиционеров (жалобщиков). По вступлении Протокола в силу они, в случае ратификации государством Конвенции, получили процессуальные права, равные правам государств-участников.

КАК ОБРАТИТЬСЯ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА?

Как показывает практика, Суд рассматривает не более 1-2% из поданных петиций, остальные отсеиваются на предварительных стадиях как недопустимые. Поэтому, подавая петицию, следует помнить, что Конвенция устанавливает определенные требования, несоблюдение любого из которых влечет признание петиции недопустимой и возвращение ее заявителю без каких-либо последствий для него.

Суд рассматривает заявления, поступившие от граждан, групп граждан (если одно и то же право было одинаковым образом нарушено одним и тем же государственным органом или должностным лицом,

например, несколько граждан присутствовало на одном, незаконно разогнанном милицией митинге), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, если их право было нарушено Украиной. Негосударственные юридические лица могут жаловаться на нарушение ст.1 Протокола №1 – права собственности, ст.11 – свободы ассоциации и свободы создания и членства в них, СМИ – также на нарушение ст.10 Конвенции – свободу выражения своего мнения. Обращаться в Суд могут лишь жертвы нарушений и их представители. Жалобы в защиту прав других лиц отклоняются.

Совершенно не важна форма, в которой изложена жалоба и то, как озаглавлен сей документ. Обычно Суд рассматривает заявления, направленные на имя Генерального Секретаря Совета Европы, но бывали случаи, когда он принимал к производству обращения, направленные “в Европу” или “тому, кто может помочь” и т.д. А однажды поступила жалоба от английского заключенного, написанная на рулоне туалетной бумаги. Это своеобразное “заявление” было принято к рассмотрению и признано допустимым.

Однако, это относится лишь к “первоначальному” заявлению. По получении первоначальной петиции, секретариат Суда высылает официальный бланк, к заполнению которого стоит отнестись очень серьезно.¹³ Официальными языками Совета Европы являются английский и французский, все документы из Суда Вам будут приходить на одном из этих языков по Вашему выбору, но жалоба может быть написана и на русском или украинском языке.

Суд рассматривает только жалобы на государства, которые ратифицировали Конвенцию, и на нарушения, допущенные после ее ратификации. Украина ратифицировала Конвенцию 17 июля 1997 года, но в соответствии с п.3 ст.59 Конвенции она вступает в силу с момента сдачи ратификационных грамот Генеральному Секретарю Совета Европы, следовательно, для Европейского суда Украина присоединилась к Конвенции 11 сентября 1997 г. Однако, если нарушение совершено до этой даты, а дело рассматривалось в украинском суде после нее – можно попытаться подать жалобу о нарушении ст.6(1) Конвенции – права на справедливый суд.

Жалобы на государства, которые ратифицировали Конвенцию, принимаются от любого лица, права которого были нарушены этим государством, а не только от граждан этого государства.

Суд защищает только те права, которые перечислены в Конвенции и дополнительных Протоколах к ней.

Содержание петиции должно отвечать ряду требований:

а) Жалоба не должна быть “явно необоснованной”. Поэтому Суд часто отказывает в принятии жалоб уже на предварительных стадиях рассмотрения дела, после заключения о том, что заявитель “не раскрыл наличия нарушения государством-ответчиком права, указанного заявителем”.

б) Незлоупотребление правом подачи петиций. Речь идет об отклонении “заведомо ложных и бесосновательных заявлений, использующих оскорбительный либо бесчестящий язык в отношении государства-ответчика, либо намеренно нарушающих правило конфиденциальности, применяемое к процедурам”. Однако наличие разнообразных, в частности, политических, мотивов у заявителя не исключается, они не составляют злоупотребления.

в) Петиция не должна быть анонимной, что не исключает права лица требовать от Суда не разглашать его истинного имени. В этом случае во всех документах указывается псевдоним. К примеру, “В. против Франции”.

г) Суд не принимает петиций, которые являются по существу теми же, которые уже были рассмотрены Судом ранее или уже являются предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования и не содержат относящейся к делу новой информации. То есть, если Суд уже рассматривал подобное дело или иной международный правозащитный орган (ООН, СНГ и т.д.) разрешил его.

Ранее считалось, что Судом могут рассматриваться только жалобы на нарушения, совершенные представителями государства. Теперь принимаются также петиции, в которых заявитель жалуется на действия физических лиц и негосударственных организаций, если Суд считает, что государство обязано было защитить его от любых нарушений. Это, в первую очередь, относится к праву на свободное выражение своего мнения, праву на защиту частной жизни, праву на вступление в профсоюз и праву на собственность.

Это и есть те правила, которые необходимо соблюдать при обращении к Страсбургской системе защиты прав человека.

ПРОЦЕДУРЫ В СТРАСБУРГСКОМ СУДЕ

Итак, петиция дошла до Европейского суда по правам человека. Прежде всего, она попадет в Секретариат Суда, основная задача которого – получение, регистрация жалоб, распределение их по комитетам и т.д. Однако, кроме того, он может отсеивать петиции, которые явно нарушают изложенные в предыдущей главе правила: анонимны, представляют собой явное злоупотребление правом петиции или явно необоснованны, в общем, те, которые недостойны внимания и даже предварительного рассмотрения и оценки Комитетом Суда.

Далее петиция направляется в один из Комитетов Суда. Комитет Суда – это орган, состоящий из трех судей. Задача Комитета – оценка представленного дела на предмет его соответствия изложенным

¹³ См. Приложение 1

требованиям допустимости. Он может единогласным решением признать дело недопустимым. Это решение окончательно. Если Комитет не принимает такого решения, то дело передается в Палату Суда.

При рассмотрении дела в Комитете, до создания Палаты Председатель Суда, согласно Правилу 38 нового регламента Суда, может по просьбе стороны или по собственной инициативе сообщить обвиняемому государству о тех мерах, которые он считает необходимым принять для защиты предполагаемой жертвы нарушения прав человека: не высылать ее из страны, перевести в другую тюрьму и т.д.

Палата состоит из 7 судей, включая судью, избранного от государства, являющегося стороной в споре. Палата, прежде всего, принимает решение о допустимости индивидуальной петиции. Отрицательное решение Палаты – окончательно. Если принято положительное решение, Палата рассматривает дело по существу, но в любой момент может вернуться к вопросу допустимости и отклонить петицию по этому основанию.

Если петиция признана допустимой, Палата, прежде всего, прилагает усилия к “дружественному урегулированию”. Как правило, оно означает выплату определенной суммы заявителю страной-ответчиком. В этом случае заявитель забирает жалобу, дело исключается Судом из списка, а государству-участнику не записывается нарушение прав человека. Обычно до 40% дел заканчиваются дружественным урегулированием.

Если такого урегулирования не достигнуто, то Суд продолжает изучение дела. Суд рассматривает, как правило, только письменные доказательства, представленные сторонами, но может, если сочтет это необходимым, назначить расследование по делу. Государство-ответчик должно содействовать его проведению.

Иногда Палата отказывается от рассмотрения дела на том основании, что оно поднимает “серьезные проблемы толкования Конвенции или его рассмотрение может привести к постановлению решения, противоречащего решению, принятому ранее Судом”. В этом случае дело передается на рассмотрение в Большую Палату Суда, о ней мы расскажем несколько ниже, а сейчас отметим лишь, что такое рассмотрение дела мало влияет на права петиционера, и дело рассматривается в указанном порядке. В этом случае он только лишается права на обжалование решения Палаты, однако и при обычном порядке рассмотрения реализация обжалования довольно сомнительна.

Изучение дела в Суде включает открытые (кроме исключительных случаев) слушания с участием представителей сторон. Процедура в Суде бесплатная и не требует обязательного участия адвоката, но работники Суда настоятельно рекомендуют его иметь, а если у заявителя адвоката нет, они иногда указывают на ряд кандидатур или фирм, часто защищающих интересы клиентов в Страсбурге.

Согласно Правилу 31 нового регламента Суда заявителя может представлять адвокат, который имеет лицензию на занятие адвокатской практикой в любом из государств-участников Конвенции и постоянно проживает на территории одного из них, или другое лицо по согласованию с Председателем Суда. Перед Комитетом заявитель может лично представлять свои интересы, это не означает, что он отправится в Страсбург и предстанет перед судьями, речь идет о том, что заявление, иные документы, которые Комитет рассматривает для принятия решения о допустимости дела, могут составляться от имени заявителя. Дальнейшее непосредственное участие петиционера в работе Суда может иметь место только по специальному разрешению Председателя Суда. При этом адвокат, представляющий интересы заявителя, и сам заявитель в случае, если он самостоятельно защищает свои интересы, должны владеть одним из официальных языков Совета Европы (французским или английским), если Председатель Суда не решит иначе.

Если у заявителя не хватает средств для оплаты стоимости всех или части расходов, связанных с ведением дела в Страсбурге – эти расходы может взять на себя Совет Европы, после того, как Председатель Суда убедится как в отсутствии средств, так и в необходимости таких расходов для надлежащего ведения дела в Суде. В этом случае по Правилу 6 Правил предоставления правовой помощи заявителям оплачиваются на только услуги адвоката, а также дорожные расходы, прожиточный минимум и другие затраты, которые несут заявители и их представители.

По рассмотрении дела Палата выносит решение о наличии или отсутствии в данном случае нарушения Конвенции государством-ответчиком. Решение обязательно для всех участников процесса. Статья 41 наделяет Суд правом присуждать пострадавшей стороне “справедливое возмещение”, если “внутреннее право (государства-ответчика – Авт.) допускает только частичное возмещение вреда”. “Справедливое возмещение” далеко не всегда заключается в денежной компенсации – Суд имел не так много дел с ее присуждением. Однако, если такое решение принимается, покрытие ущерба не ограничивается возмещением только имущественных потерь, но включает также и возмещение морального ущерба. При этом существует одно неписаное правило: если допущены какие-либо нарушения в отношении справедливо осужденного лица (например, затягивание процедуры), то для таких заявителей “достаточным возмещением” признается “сам факт признания нарушения”.

Кроме того, трактуя полномочия, предоставленные ему статьей 41, Суд иногда принимает решения о наличии нарушения Конвенции, даже если внутреннее законодательство государства-ответчика нарушено не было. Интересно, что, т.к. до середины 90-х годов ответчиками в Суде были богатые западноевропейские страны, особых проблем у них с выплатой компенсаций жертвам нарушений не было, зато всегда возникали проблемы в случаях, когда Суд выносил решение о несоответствии тех или иных законов страны положениям Конвенции. Согласия по таким вопросам добиться значительно труднее. Государства

воспринимают такие решения как прямое нарушение их суверенитета и, соответственно, затягивают их реализацию, ссылаясь на особенности национального законодательного процесса.

Наконец, стоит помнить, что, несмотря на свои широкие полномочия, Европейский суд по правам человека не является “апелляционной палатой Европы” по отношению к национальным судам. То есть, он не может своим решением отменить несправедливый приговор Дзержинского районного суда г. Харькова, он может лишь указать на нарушения прав человека в этом деле и назначить ему “справедливое возмещение”. В некоторых странах (Бельгия, Нидерланды) решение Суда официально является основанием к пересмотру решения, вынесенного внутренним Судом. В Украине ни Уголовный процессуальный, ни Гражданский процессуальный кодексы такого основания пока не содержат.

В течение трех месяцев с момента вынесения решение Палаты может быть обжаловано любой из сторон в Большую Палату. Камера Большой Палаты, состоящая из пяти судей, принимает прошение об обжаловании, если дело поднимает серьезный вопрос, затрагивающий толкование или применение Конвенции или Протоколов к ней, или серьезную проблему общего значения.

Большая Палата состоит из 17 судей, включая и члена суда, избранного от государства-ответчика, и возглавляется Председателем Суда. Большая Палата пересматривает дело по существу, ее решение окончательно.

Решение Палаты окончательно, если: а) стороны делают заявление об отказе обжаловать его, б) если не последовало прошения об обжаловании через три месяца после его вынесения, в) если таковое прошение отклонено камерой Большой Палаты.

Несмотря на то, что одним из прав, защищаемых ст.6(1) Конвенции, есть право на рассмотрение дела судом в “разумные сроки”, процесс в самом Суде очень длителен и может продолжаться от двух до четырех лет. Лишь иногда делается исключение для жалоб, поступивших, например, от людей, больных СПИДом, или от заключенных, жалующихся на пытки или иное бесчеловечное обращение, которым они подвергаются, находясь в местах лишения свободы.

Решения Суда, как уже отмечалось выше, имеют обязательную силу для государств-ответчиков, но, естественно, далеко не всегда они исполняются быстро и точно, поэтому Конвенция предусмотрела механизм их обеспечения. Надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комитет Министров. Реализация этой функции регулируется “Правилами в отношении обеспечения положений статьи 54 Конвенции” (ст.46 по Протоколу №11), в соответствии с которыми “как только дело передается из Суда, оно сразу ставится в повестку дня Комитета Министров” (Правило 1). Государство, в отношении которого было вынесено решение, должно информировать Комитет Министров о мерах, предпринятых для исполнения решения Суда. Если государство не предпринимает требуемых действий, вопрос автоматически в течение шести месяцев включается в повестку Комитета Министров. В случае необоснованного отказа от исполнения к стране могут применяться различные средства воздействия экономического и политического характера. Как правило, они не требуются – Суд обладает таким моральным авторитетом в мире, что исполнение его решений – дело чести каждого государства, присоединившегося к Конвенции.

УКРАИНА И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Вступив в Совет Европы и ратифицировав Европейскую конвенцию прав человека, Украина признала для себя ее обязательность и, согласно ст. 9 Конституции, включила ее в свое законодательство. Кроме того, Законом Украины “О ратификации Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод” Верховная Рада распространила на территорию Украины юрисдикцию Европейского суда по правам человека, тем самым признав практику Суда в качестве официального толкования положений Конвенции. Однако до сих пор украинское государство не приложило сколько-нибудь заметных усилий для приведения законодательства, судебной и административной практики в соответствие с Конвенцией.

Как мы указывали выше, юридически решения Суда носят исключительно казуальный характер, и сам Суд несколько раз подчеркивал, что он видит свою функцию в разрешении вопроса о наличии или отсутствии нарушения прав человека в представленном на его рассмотрение случае. Однако, очень часто, если не сказать как правило, решения Суда по конкретному делу означают необходимость для государства изменить свое законодательство, административную или судебную практику с тем, чтобы больше не возникло подобных дел в Европейском суде по правам человека. Этот феномен объясняется просто: ежегодно в Секретариат Суда поступают тысячи жалоб на нарушения прав, большинство из них не соответствуют требованиям приемлемости, изложенным выше. Но и количество оставшихся очень велико, значительно больше, чем судьи в состоянии рассмотреть, даже в рамках изменившихся по Одиннадцатому протоколу процедур. Поэтому работники Суда стараются представлять на его рассмотрение такие дела, в которых нарушения затрагивают наибольшее число людей или организаций, т.е. дела, в которых нарушения связаны с постоянной практикой или действующим законодательством государств-участников Конвенции.

В рамках данной книги невозможно дать сколько-нибудь подробный анализ всех несоответствий между Европейской конвенцией и украинским законодательством – это слишком широкая тема, которой необходимо посвятить отдельную публикацию. В рамках же данного издания мы можем лишь обозначить наиболее очевидные нарушения, грозящие, как показывает практика, привести к необходимости выплачивать большие суммы “справедливого удовлетворения” жертвам нарушений.

Итак, статья третья – запрет пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Основные проблемы в этой области, связаны с многочисленными фактами насилия, применяемого должностными лицами в ходе предварительного следствия, в результате чего жертвам наносятся телесные повреждения, иногда приводящие к смерти.

Вторая проблема заключается в отсутствии достаточно эффективной системы независимых органов, способных расследовать жалобы о применении пыток, обеспечить неотвратимость привлечения к ответственности лиц, виновных в таких деяниях. По существующему порядку расследования уголовных дел, санкцию на арест дает прокуратура, следствие, как правило, осуществляют следователи прокуратуры, государственное обвинение в суде поддерживает также прокуратура. В таких обстоятельствах зачастую трудно добиться от той же прокуратуры беспристрастности в осуществлении ею надзора за соблюдением законности в местах содержания задержанных, арестованных и осужденных. Тем более, что само законодательство Украины о запрете пыток грешит пробелами: несмотря на то, что ст. 28 Конституции запрещает пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, в украинском праве до сих пор нет определения “пыток” как самостоятельного и опасного преступления и уголовной ответственности за них.

Также серьезными проблемами представляются условия содержания лиц в следственных изоляторах и некоторых учреждениях исполнения наказаний, зачастую сравнимые с пытками. Количество содержащихся лиц, превышающее в два и более раз количество мест, плохое питание, недостаточное количество постельного белья, а то, что есть, как правило, грязное – и все это в СИЗО, т.е. в отношении лиц, официально, согласно Конституции, считающихся невиновными (ст.62).

Наконец, явным нарушением Конвенции является систематическое издевательство и избияния новобранцев в Вооруженных Силах Украины (т.н. “дедовщина”), широкое распространение которой нашло свое отражение даже в Выводах и рекомендациях Комитета против пыток по отношению к Украине¹⁴.

Очевидным нарушением ст. 5 Конвенции, предусматривающей право на свободу и личную неприкосновенность, являются положения ст.148 Уголовно-процессуального Кодекса Украины, согласно которой к лицу может быть применена мера пресечения в виде заключения под стражу до предъявления обвинения на срок до десяти суток.

Статья пятая содержит право задержанного или арестованного лица незамедлительно доставляться к судье или к другому должностному лицу, уполномоченному осуществлять судебные функции. Статья 157 УПК Украины не предусматривает обязанности прокурора непосредственно встречаться с обвиняемым или подозреваемым, в отношении которого он дает санкцию на арест, и, как правило, прокуроры и не встречаются с совершеннолетними обвиняемыми и дают санкцию на основании представленных материалов дела.

Срок предварительного заключения с санкции Генерального прокурора может составлять до полутора лет, что не выходит из общеевропейских стандартов (например, ст.193 УПК Австрии предусматривает возможность содержания лица под стражей в течение двух лет). Однако при более детальном рассмотрении украинского уголовного процесса обнаруживается целый ряд коллизий с п.3 ст.5 Конвенции – право арестованного или задержанного лица на рассмотрение его дела в течение разумного срока или освобождение до суда. Дело в том, что согласно ч.6 ст.156 УПК Украины время ознакомления обвиняемого с материалами дела в общий срок содержания под стражей не включается. Уголовное дело представляет собой набор документов, отражающих каждый ход следователя по раскрытию преступления: протоколы следственных действий, постановления следователя, повестки с вызовами на допрос и т.д. Для того, чтобы ознакомиться с ним человеку, не имеющему юридического образования, необходимо очень много времени – иногда несколько месяцев – и весь этот срок лицо находится в следственном изоляторе. Кроме того, в указанный полуторагодовой срок также не включается время нахождения лица в предварительном заключении во время судебного разбирательства его дела, в результате, общий срок содержания лица под стражей может превышать четыре года.

Статья 6 Конвенции защищает право каждого на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, при определении его гражданских (в смысле “цивильных”) прав и обязанностей и при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему.

В украинском законодательстве и практике существует целый ряд положений, нарушающих это право, обозначим лишь некоторые из них. Право на рассмотрение дела в разумный срок нарушается в рамках как уголовного, так и гражданского процесса. Причем нарушением является не сам длительный срок разбирательства дела: Суд признавал разумным срок в пять лет и два месяца для сложного дела о мошенничестве, и наоборот, срок в 3,5 года был признан чрезмерным. Основным критерием оценки срока как чрезмерного является поведение должностных лиц, ведущих дело. В украинской практике нередки случаи, когда, например, следователь, назначив по делу экспертизу, дожидаясь ее результатов, не предпринимает никаких дополнительных усилий для завершения следствия, а в это время обвиняемый находится в СИЗО. В

¹⁴ Эти и иные факты описаны в книге, подготовленной Харьковской правозащитной группой: Проти катувань, Вып.2(30). – Харьков: Фолио, 1997.– 200 с.

то же время, “государство не может избежать ответственности в проволочках в рассмотрении дел ссылками на несовершенство судебного аппарата, его загруженностью и т.д.”¹⁵.

Грубым нарушением указанного права Суд также признает неисполнение судебных решений, случаи которых нередки, в частности, по делам о выплате заработной платы. Суд полагает, что “право на доступ к правосудию было бы иллюзорным, если бы правовая система Договорного государства допускала, чтобы окончательное судебное решение, которое имеет обязательную силу, не исполнялось в ущерб одной из сторон”.

Нарушением принципа равенства средств является наличие чрезмерных полномочий прокуратуры, которые до сих пор остаются за ней в уголовном и гражданском процессе. В частности, представляется необоснованным наделение должностных лиц прокуратуры правом на внесение протестов на вступившие в силу решения по гражданским делам и возможность приостановить их исполнение (ст.ст.328 и 331 Гражданского процессуального кодекса Украины) по делам, в которых сама прокуратура выступает ответчиком, например, о возмещении материального и морального вреда за незаконное привлечение к уголовной ответственности.

Статья 10 Конвенции обеспечивает защиту права на свободу самовыражения, включающее свободу иметь свое мнение, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны властей и независимо от государственных границ. Наибольшие проблемы, которые могут возникнуть в ближайшем будущем у Украины, вероятно, будут связаны с уголовной ответственностью за диффамацию. За последние годы в государствах-участниках Совета Европы не случалось наказаний за клевету в виде лишения свободы, в то же время ст. 125 Уголовного кодекса Украины предусматривает такую меру ответственности. Европейский суд по правам человека не отрицает необходимости наказания за клевету, но при этом указывает на то, что “пределы допустимой критики шире, если ее объект – политик, а не частное лицо”¹⁶. То есть Суд считает, что человек, становясь публичным политиком, сознательно ограничивает свое право на уважение частной и семейной жизни, и должен быть терпим даже к жесткой критике. “Свобода политических дебатов является одной из основ концепции демократического общества”¹⁷. При этом Суд полагает необходимым разграничивать факты и оценочные понятия. И если достоверность фактов можно как-нибудь продемонстрировать, то правдивость оценочных суждений недоказуема.

Другой вопрос, который может стать предметом рассмотрения суда, – это вопрос о чрезмерном количестве разнообразных государственных, служебных, коммерческих и других тайн, существенно ограничивающих свободу прессы. В рекомендации Комитета Министров СЕ о доступе к информации, принятой в 1981 году, государства-участники Конвенции призываются обеспечить “всем, находящимся в их юрисдикции, право получать по запросу информацию, имеющуюся у государственных органов, ..., за исключениями, необходимыми в демократическом обществе для защиты общественных или личных интересов”. Хотя рекомендация и не является обязательным актом, Суд придерживается именно этой точки зрения, и Украина рискует проиграть целый ряд дел о засекречивании экологической информации, сведений о состоянии мест лишения свободы и т.д.

В настоящем параграфе мы лишь кратко описали возможные и наиболее очевидные коллизии между украинским правом и правоприменительной практикой и Европейской конвенцией, однако даже такой общий обзор показывает, какие титанические усилия придется приложить украинскому законодателю и правосудию, чтобы привести их в соответствие с европейскими стандартами защиты прав человека. Но в любом случае это лучше сделать до того, как Европейский суд по правам человека обяжет выплатить жертвам нарушений многотысячные штрафы.

Глава 4 КОМИТЕТ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

23 марта 1976 года вступил в силу Международный пакт о гражданских и политических правах. Пакт является одним из трех ключевых документов, составляющих Билль о правах человека, о котором мы рассказывали выше. Особенностями Пакта является то, что он, во-первых, является обязательным для исполнения международно-правовым актом. Во-вторых, Пакт предусмотрел создание **Комитета по правам человека** – экспертного органа для надзора за реализацией положений Пакта.

Комитет был создан в марте 1976 г. Он состоит из 18 членов, которые должны быть гражданами тех государств, которые участвуют в Пакте, и иметь в соответствии с положениями Пакта “высокие моральные качества и признанную компетентность в области прав человека”. При этом “учитывается полезность участия нескольких лиц, которые имеют юридический опыт”.

Члены Комитета работают в личном качестве, а не как представители своих государств. Они избираются тайным голосованием государств-участников сроком на 4 года. Выборы половины членов Комитета проводятся

¹⁵ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Комментарий к статье 6. – М.: 1997. – С.119.

¹⁶ Коливер С. Свобода прессы по Европейской конвенции о правах человека // Законы и практика средств массовой информации в Европе, Америке и Австралии. – Изд-во Артклик XIX. – С. 142

¹⁷ Там же.

один раз в два года в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке во время ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи.

Члены Комитета избирают своего председателя, заместителя председателя и докладчика на двухлетний срок.

Обычно на протяжении года Комитет прав человека проводит три трехнедельные сессии. Как правило, эти сессии весной проводятся в центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке, а летом и осенью – в отделении ООН в Женеве. Однако Комитет может заседать и в других местах, например, в 1981 г. по приглашению правительства ФРГ сессия Комитета проводилась в Бонне.

На сегодняшний день перед Комитетом прав человека стоят четыре основные задачи.

Комитет получает и рассматривает доклады государств-участников о принятых мерах по реализации прав, закрепленных в Пакте. Первый доклад составляется в течение года с момента вступления Пакта в силу в отношении соответствующего государства. Доклады о дальнейших изменениях надлежит подавать каждые пять лет. На основании изучения этих докладов Комитет дает государствам рекомендации о путях эффективного применения положений Пакта в границах национального законодательства и практики государственных органов. Ряд государств внес изменения в национальное законодательство в результате рассмотрения Комитетом представленных докладов.

Кроме того, Комитет формулирует замечания общего характера, которые делаются в форме толкования смысла тех или иных положений Пакта и призваны помогать государствам-участникам в реализации норм Пакта.

При соблюдении определенных требований Комитет может также получать сообщения от любого государства-участника, которое утверждает, что другое государство-участник не исполняет своих обязательств по Пакту и, если иные меры не дают результатов, назначает согласительную Комиссию.

И, наконец (что, вероятно, имеет важнейшее значение), Комитет по правам человека получает и рассматривает сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений тем или иным государством-участником положений Пакта. Эта функция Комитета была закреплена в Факультативном протоколе к Пакту. Факультативный протокол был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. и вступил в силу одновременно с Пактом – 23 марта 1976 г.

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ПЕТИЦИИ

Право отдельных граждан обращаться за защитой своих нарушенных государством прав в Комитет считается одним из ярчайших проявлений прогресса в области прав человека. Рост осведомленности общественности о деятельности Комитета привел к увеличению количества сообщений от лиц, которые заявляют о нарушении их прав.

Для того, чтобы жалоба была рассмотрена Комитетом, необходимо соблюдать некоторые условия¹⁸.

Жалоба принимается только на государство, которое является участником Пакта о гражданских и политических правах и **Факультативного протокола** к нему. При этом жалобы принимаются только на нарушения, которые произошли в период после ратификации Пакта. СССР ратифицировала Пакт 12 ноября 1973 г. (хотя в силу он вступил 23 марта 1976 г.), таким образом, можно жаловаться на нарушения, которые произошли после 23 марта 1976 г. В отличие от протоколов, составляющих интегральную (неотъемлемую, обладающую равной юридической силой) часть договора, Факультативный протокол – самостоятельный юридический документ, который закрепляет договоренности относительно положений, по которым **общего** согласия всех участников договора на момент его подписания не достигнуто. Государства, являющиеся сторонами основного договора, могут, но не обязаны, подписывать Факультативный протокол. Украина ратифицировала Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах 25 октября 1991 г., т.е. только после обретения ею независимости С этой даты Украина признала компетенцию Комитета восемнадцати принимать и рассматривать жалобы от подлежащих ее юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Участниками Факультативного протокола являются 88 государств из 133 государств-участников Пакта.

Комитет принимает заявления от лиц, которые в момент нарушения подпадали под юрисдикцию государства-участника Пакта. То есть, были гражданами Украины либо иностранными гражданами или лицами без гражданства, находившимися на территории Украины, или находились вне ее пределов, но подпадали под ее юрисдикцию.

Петицию могут подавать граждане, группы граждан, которые были непосредственными жертвами нарушений прав или, в случае неспособности этого лица/лиц подать сообщение самостоятельно, – лицо, которое должно доказать, что оно действует от имени указанного лица/лиц. Т.е. это может быть адвокат, который вел дело в национальных судах или близкие родственники. Не может подавать сообщение какое-либо третье лицо, не имеющее явных связей с лицом, чьи права были нарушены.

Перед обращением в Комитет лицо должно исчерпать все национальные средства защиты права (см. Гл.1).

¹⁸ См. Приложение 2

Не рассматриваются анонимные сообщения. Однако, если гражданин хочет остаться анонимным, он может просить Комитет зашифровать его фамилию и во всех открытых для ознакомления документах будет фигурировать как гражданин "X".

Не принимаются заявления, представляющие собой злоупотребление правом на обращение в Комитет, в частности подача заведомо ложных сообщений, использование оскорбительного или бесчестящего языка в отношении государства-участника, подача заявлений, представляющих собой политические нападки на государство-участника.

Нарушение, указанное в сообщении не должно рассматриваться в соответствии с какой-либо иной процедурой международного рассмотрения или урегулирования, например, в Европейском суде по правам человека или в Комитете по пыткам. Однако, это не относится к процедуре 1503 (см. Гл. 7).

РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБЫ

Прежде всего, Комитет принимает решение в отношении допустимости полученного сообщения. Для этого жалоба оценивается специальной рабочей группой Комитета по работе с сообщениями, которая не только обрабатывает полученные документы, но также может просить предполагаемую жертву предоставить дополнительную информацию и устанавливает крайний срок предоставления такой информации. Если уже на этом, предварительном, этапе государство дает ответ на полученное сообщение, то автор жалобы получает копию этого ответа для представления своих замечаний.

Если сообщение, прежде чем оно будет признано недопустимым, просто пересылается назад автору с целью получения дополнительных сведений, то государство-участник не ставится о нем в известность.

Комитет может принять устное решение о прекращении рассмотрения жалобы, например, когда автор отзывает ее или каким-либо иным образом дает понять, что он не желает продолжения рассмотрения.

После того, как сообщение признается допустимым, Комитет обращается к соответствующему государству с просьбой представить пояснения или заявление, которое бы пояснило данную проблему, и сообщить о том, были ли приняты этим государством меры для ее урегулирования. Для представления государством-участником ответа определен крайний срок – шесть месяцев. После этого автору жалобы предоставляется возможность высказать свои замечания в отношении ответа государства. Потом Комитет формулирует свое окончательное мнение и сообщает его соответствующему государству и автору жалобы.

На всех этапах рассмотрения, которое проводит Комитет, лица (авторы жалобы) и государство (которое нарушило, как заявляется, права этих лиц) находятся в равных условиях. Каждая сторона имеет возможность высказывать замечания в отношении аргументации другой стороны.

Комитет не осуществляет самостоятельных функций по установлению фактов, однако, он обязан рассмотреть всю письменную информацию, представляемую сторонами.

Обычно бремя доказывания (обязанность аргументированно доказать свою точку зрения) лежит на заявителе, но в ряде случаев, касающихся права на жизнь, применения пыток и жестокого обращения, а также необоснованных арестов и исчезновений, как определил Комитет, бремя доказывания не должно лежать только на заявителе. Комитет считает недостаточным одно только опровержение государством жалобы о нарушении прав человека в отношении заявителя, сформулированное в виде общих фраз, государство также должно аргументировать свою позицию.

Как правило, на принятие решения о допустимости или недопустимости заявления затрачивается около года. Последующее рассмотрение сути дела может длиться от года до двух, в зависимости от степени готовности государства-участника и автора жалобы сотрудничать в предоставлении какой-либо необходимой Комитету информации.

Прежде, чем Комитет сформулирует свое окончательное мнение, лица, которые утверждают, что их права нарушены, могут требовать защиты. С этой целью Комитет, не вынося решения по сути жалобы, в некоторых случаях обращается к соответствующему государству с соответствующей просьбой. Например, в ряде случаев Комитет призвал не высылать, подавшего жалобу, просил о предоставлении отсрочки исполнения смертного приговора или указывал на необходимость неотложного медицинского обследования.

Все заседания Комитета проводятся в закрытом режиме. Однако, окончательные заключения – его мнения в отношении сообщений, которые были объявлены допустимыми и рассмотрены по сути, а также решения, которые объявляют другие сообщения недопустимыми – во всех случаях провозглашаются публично сразу по окончании заседания, на котором они были приняты. Они приводятся в ежегодном докладе Комитета Генеральной Ассамблее. Кроме того, подборка решений Комитета в соответствии с Факультативным протоколом публикуется.

После того, как Комитет вынесет окончательное мнение, оно направляется заявителю и государству. В своем мнении Комитет определяет наличие или отсутствие в фактах, перечисленных в заявлении, нарушений Пакта, а также может сделать рекомендации государству и предложить ряд мер, которые помогут избежать нанесения невосстановимого вреда жертве нарушения. Хотя мнения Комитета юридически не обязательны, их соблюдение государством контролируется одним из членов Комитета.

В результате принятых Комитетом решений по жалобам, представленным в соответствии с Факультативным протоколом, некоторые государства внесли изменения в свои законодательства. В ряде случаев имели место освобождения заключенных и компенсации жертвам нарушения прав человека.

Таким образом, можно сделать вывод, что Комитет излагает свои выводы по сути дел, которые рассматривает в соответствии с Факультативным протоколом, языком судебных решений, и накопленный опыт свидетельствует о том, что государства, которые признают его компетенцию, серьезно относятся к его заключениям. Они регулярно применяют меры административного, судебного и законодательного характера в соответствии с решениями Комитета.

КОМИТЕТ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Читатель может задаться вопросом: а зачем нужен европейцам Комитет по правам человека, если у них есть свой правозащитный механизм не менее, а то и более эффективный, чем Комитет? Для ответа на этот вопрос проведем короткий анализ компетенции Комитета и Суда по правам человека.

Совершенно бесспорным является тот факт, что полномочия Суда по отношению к государствам, участвующим в Европейской конвенции, значительно выше, чем у Комитета по отношению к участникам Пакта. Статья 46 Конвенции обязывает договаривающиеся стороны выполнять окончательные решения по существу любого дела. Факультативный протокол не содержит подобного рода положений, и даже недавно введенный институт лиц, контролирурующих исполнение государствами решений Комитета, вряд ли может сравниться с налаженной за сорок лет практикой исполнения решения Суда и контроля Комитета министров Совета Европы за их исполнением.

Столь же убедителен перевес Суда в вопросе участия граждан в разбирательстве дел. Как мы уже писали выше, Правила Суда позволяют заявителю и его представителю посетить Страсбург и непосредственно участвовать в разбирательстве дела, в то время, как в Комитете процесс исключительно письменный, не предполагающий непосредственного участия заявителя в рассмотрении его дела.

В Суд может обращаться более широкий круг субъектов: ст.34 Конвенции позволяет подавать индивидуальные петиции отдельным физическим лицам, их группам и негосударственным юридическим лицам. В Комитет могут обращаться только физические лица.

Однако, существует ряд характеристик Комитета, выгодно отличающих его от Суда. К ним, в частности, относится более широкий объем защищаемых прав: Пакт содержит ряд прав, не закрепленных в Конвенции, а именно: право на раздельное содержание арестованных обвиняемых и осужденных к лишению свободы (ст.10 п.2), право на равный допуск к государственной службе (ст.25). В первое десятилетие после Второй мировой войны, когда принималась Конвенция, в европейских странах стояла проблема недопуска к государственной службе лиц, запятнавших себя во время оккупации и т.д.

Второй важной особенностью Комитета является то, что процесс в его рамках длится в общей сложности от двух до трех лет, в то время как Европейский суд может рассматривать дело от четырех до шести лет.

Наконец немаловажным преимуществом процедуры в рамках Комитета по правам человека перед Европейским судом является отсутствие шестимесячного срока после последнего решения национальных судебных органов по делу, в течение которого petitioner должен успеть подать жалобу. Обращаться в Комитет можно по истечении любого срока после рассмотрения дела национальными органами.

Таким образом, нельзя безоговорочно утверждать, что обращаться в Страсбургский Суд лучше, чем в Женевский Комитет – выбор одного из них для защиты своих прав полностью зависит от интересов заявителя и характера его дела (степень очевидности нарушения, характер требований к государству и т.д.). При этом стоит помнить о том, что обращаться сразу в оба органа не стоит: и Конвенция, и Факультативный протокол запрещают Суду и Комитету принимать к рассмотрению дела, которые ранее уже разбирались или разбираются в рамках иной международной процедуры.

Глава 5 МЕЖДУНАРОДНАЯ БОРЬБА ПРОТИВ ПРИМЕНЕНИЯ ПЫТОК КОМИТЕТ ПРОТИВ ПЫТОК

Искоренение применения пыток представляет собой одну из основных проблем в мире, за решение которой Организация Объединенных Наций взялась спустя всего несколько лет после своего создания. Для обеспечения надлежащей защиты всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ООН в течение ряда лет разрабатывала универсальные нормы. В конечном счете эти нормы были закреплены в международных декларациях и конвенциях. Принятие 10 декабря 1984 года Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания увенчало процесс кодификации в области борьбы против применения пыток.

Статья 1 Конвенции дает такое определение пытки: *“любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству или с их ведома или молчаливого согласия”*.

Конвенция содержит обязательства для государств-участников по принятию законодательных, административных, судебных и иных мер по предупреждению пыток; по наказанию лиц, совершивших или допустивших применение пыток; запрету выдачи лица в государство, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать применение пыток, и иные обязательства.

Комитет против пыток, приступивший к осуществлению своих функций 1 января 1988 г., был создан в соответствии со ст.17 Конвенции.

Комитет является сравнительно новым органом Организации Объединенных Наций, на который возложена конкретная функция контроля за соблюдением многостороннего документа по защите от пыток и других бесчеловечных видов обращения. Конвенция устанавливает ряд обязательств, способных укрепить сферу соблюдения прав человека и основных свобод, а также наделяет Комитет против пыток широкими функциями по рассмотрению и расследованию ее нарушений, способными обеспечить эффективность его практической деятельности.

На своей первой сессии, состоявшейся в Женеве в апреле 1988 г., члены Комитета приняли, в частности, правила процедуры и определили методы работы Комитета против пыток в соответствии с положениями Конвенции.

Комитет состоит из 10 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетентностью в области прав человека. Эксперты, которые должны быть гражданами государств-участников, избираются этими государствами путем тайного голосования. Срок их полномочий составляет четыре года.

Комитет избирает из числа своих членов председателя, трех его заместителей и докладчика. Должностные лица в таком составе избираются на два года с возможностью переизбрания.

Как правило, Комитет ежегодно проводит две очередные сессии. Однако, по решению Комитета, по просьбе большинства его членов или по просьбе одного из государств-участников Конвенции, могут созываться специальные сессии. Ежегодно Комитет отчитывается перед государствами-участниками и Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций о проделанной работе.

Государства-участники берут на себя покрытие расходов, возникающих в связи с проведением деятельности Комитета, которые распределяются между ними пропорционально их взносам в бюджет ООН. Доля одного государства не может превышать 25% общих расходов.

УССР ратифицировала Конвенцию 26 января 1986 года, а 5 ноября 1998 года сняла оговорки, которые были включены в Указ Президиума Верховного Совета УССР о ратификации Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в отношении ст.20 Конвенции, а также признала действие ст.ст. 21 и 22 на своей территории, и таким образом позволила гражданам обращаться в Комитет с индивидуальными петициями.

ДОКЛАДЫ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

В соответствии с положениями статьи 19 Конвенции каждое государство-участник представляет Комитету через Генерального секретаря ООН доклады о принятых ими мерах по осуществлению обязательств согласно настоящей Конвенции. Первый доклад должен быть представлен в течение одного года после вступления Конвенции в силу для соответствующего государства; в дальнейшем раз в четыре года представляются дополнительные доклады о всех новых событиях. Кроме того, Комитет может запрашивать другие доклады и сведения.

На каждой сессии Генеральный секретарь сообщает Комитету о всех случаях непредставления указанных докладов. В таких случаях Комитет может направить соответствующему государству-участнику напоминание относительно представления такого доклада или докладов.

В отношении формы докладов Комитет разработал общие руководящие принципы, включающие точные указания о форме и содержании докладов, с тем, чтобы Комитет имел полное представление о положении в каждом государстве-участнике.

В целях рассмотрения докладов Комитет предлагает представителям государств-участников присутствовать на тех заседаниях, на которых рассматриваются их доклады. Он может также сообщать государству-участнику, у которого он решит запросить дополнительную информацию, что оно может уполномочить своего представителя присутствовать на определенном заседании. Такой представитель должен быть готов отвечать на вопросы, которые может задать ему Комитет и освещать определенные аспекты докладов, представленных его государством.

При рассмотрении доклада Комитет может пользоваться не только официально предоставленной ему государством информацией, но и сведениями, полученными от специализированных учреждений, органов ООН, межправительственных региональных организаций и неправительственных организаций с консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете.

После рассмотрения каждого доклада Комитет, в соответствии с п.3 ст.19 Конвенции, может делать такие замечания общего порядка по докладу, которые он сочтет целесообразными. В частности, он может указать, что соответствующее государство, как ему представляется, не выполнило некоторые обязательства, налагаемые на него Конвенцией. Замечания Комитета передаются государству, сделавшему доклад, которое может на них ответить.

ПРОВЕДЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЙ

В случае, если Комитет получит достоверную информацию, которая указывает, по его мнению, на то, что на территории одного из государств-участников систематически применяются пытки, Комитет по ст.20 Конвенции полномочен провести расследование для проверки такой информации.

Процедура расследования характеризуется двумя элементами: конфиденциальностью и поиском сотрудничества с соответствующим государством.

Компетенция, которой Комитет наделен в соответствии со ст.20, является факультативной, в том смысле, что в момент ратификации Конвенции то или иное государство может заявить о том, что оно не признает эту компетенцию. В этом случае Комитет вплоть до снятия такой оговорки не полномочен проводить в отношении такого государства указанное расследование (как уже говорилось выше, Украина сняла эту оговорку 5 ноября 1998 г.).

В отношении всех государств, согласившихся с процедурой, предусмотренной ст.20, Комитет может получать сведения о применении пыток. Если он считает, что полученная информация является достоверной и содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо государства-участника Конвенции, Комитет предлагает этому государству сотрудничать в рассмотрении полученной информации путем представления своих замечаний по данному поводу. Он может также запросить дополнительную информацию либо у представителей соответствующего государства, либо у частных лиц с целью получить новые сведения для оценки.

Комитет может назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования в том случае, если он сочтет его целесообразным в связи с полученной информацией. В этом случае он предлагает соответствующему государству назначить полномочного представителя для встреч с членами Комитета, которым поручено проведение расследования, для представления информации, которую они считают необходимой. С согласия указанного государства расследование может также включать выездную миссию членов Комитета, уполномоченных для проведения расследования, с целью посещения его территории, во время которого они могут заслушать показания свидетелей.

Эксперты, уполномоченные для проведения расследования, представляют свои выводы Комитету, который направляет их со своими замечаниями или предложениями соответствующему государству-участнику. Этому государству предлагается информировать Комитет о мерах, которые оно примет в связи с полученными замечаниями.

По завершении работ, связанных с расследованием, и после консультации с государством-участником Комитет может принять решение о включении краткого отчета о результатах расследования в свой ежегодный доклад. Только в этом случае деятельность Комитета обнародуется, в иных случаях вся деятельность и документы, связанные с его функциями, в соответствии со ст.20, являются конфиденциальными.

ЖАЛОБЫ ГОСУДАРСТВ

Ход процедуры, связанной с жалобами государств, которая предусмотрена в ст.21 Конвенции в отношении государств-участников, обусловлен признанием этими государствами соответствующей компетенции Комитета. Украина, одновременно со снятием оговорок по ст.20, сделала заявление о признании действия на своей территории ст.21 Конвенции.

Применительно к государствам, сделавшим заявление, предусмотренное в ст.21, Комитет может получать и рассматривать сообщения, в которых одно из государств-участников заявляет, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств в соответствии с Конвенцией.

Процедура рассмотрения таких заявлений включает два этапа. Если какое-либо государство-участник считает, что другое государство-участник нарушило одно из положений Конвенции, то оно может письменным сообщением довести этот вопрос до сведения указанного государства. Последнее, получив такое сообщение, должно предоставить, также в письменной форме и в течение трех месяцев, все необходимые разъяснения по данному вопросу. В том случае, если вопрос не решен к удовлетворению обеих сторон, любое из этих государств может в течение 6 месяцев с момента получения первоначального сообщения передать это дело в Комитет, который проводит по ним закрытые заседания.

Все имеющиеся средства правовой защиты в государстве, обвиненном в нарушении положений Конвенции, должны быть исчерпаны для того, чтобы Комитет мог рассмотреть тот или иной вопрос, за исключением случаев, когда применение этих средств неоправданно затягивается, или существует вероятность, что они не окажут эффективной помощи жертве нарушения.

При рассмотрении дела Комитет обладает правом призвать обе стороны представить любую относящуюся к делу информацию. Соответствующие государства могут присутствовать на заседаниях Комитета, на которых он рассматривает их спор, и делать устные и письменные представления.

Прежде всего, Комитет стремится к достижению дружественного урегулирования спора, представляя для этого государствам "добрые услуги" и создавая при необходимости согласительную комиссию.

В течение двенадцати месяцев Комитет должен представить сообщение, содержащее краткое изложение фактов и достигнутого решения, если удалось достичь дружественного урегулирования. В противном случае

Комитет представляет лишь факты и замечания, высказанные заинтересованными государствами. Затем сообщение направляется через Генерального секретаря заинтересованным государствам.

ЖАЛОБЫ ОТДЕЛЬНЫХ ЛИЦ

Конвенция устанавливает компетенцию Комитета против попыток получать и рассматривать индивидуальные петиции индивидов о нарушении одного или нескольких ее положений тем или иным государством-участником в том случае, если соответствующее государство-участник ясно выразило согласие на признание за Комитетом такой компетенции (как это сделала Украина в законе от 5 ноября 1998 г.)¹⁹.

Сообщение может быть представлено любым лицом, которое считает, что оно является жертвой нарушения Конвенции тем или иным государством-участником, признавшим компетенцию Комитета по смыслу ст.22, и которое находится под его юрисдикцией. Если предполагаемая жертва не в состоянии сама представить сообщение, то от ее имени могут выступать ее родители или представители (представительство должно быть соответствующим образом подтверждено).

При рассмотрении сообщений Комитет прежде всего оценивает их приемлемость, после чего, в случае положительного разрешения этого вопроса, рассматривается существо петиции. При выполнении Комитетом его функций ему может оказывать помощь учреждаемая для этого рабочая группа, которая состоит из не более, чем пяти его членов.

Условия приемлемости устанавливаются Конвенцией и Правилами процедуры Комитета. Для того, чтобы быть приемлемым, сообщение не должно:

- быть анонимным (в том случае, если лицо желает сохранить свое имя в секрете, оно сообщает об этом Комитету, который во всех официальных документах заменит имя на псевдоним);
- быть несовместимым с положениями Конвенции (т.е. жалоба должна подаваться только на невыполнение государством тех обязательств, которые в ней закреплены);
- представлять собой злоупотребление правом на представление сообщений согласно ст.22 (т.е. сообщение не должно быть явно необоснованным, не содержать оскорбительных выражений и т.д.);
- быть рассмотренным или рассматриваться в рамках какой-либо иной международной процедуры расследования или урегулирования;
- все имеющиеся внутренние средства правовой защиты должны быть предварительно исчерпаны (см. Гл.2).

Дополнительная информация, разъяснения или замечания, касающиеся вопроса о приемлемости, могут запрашиваться Комитетом у соответствующего государства или у автора сообщения.

Если сообщение объявляется неприемлемым, то Комитет информирует об этом заинтересованные стороны, однако этот же вопрос может быть вновь рассмотрен впоследствии в том случае, если Комитет получит информацию, свидетельствующую о том, что мотивы неприемлемости более неприменимы. Отметим здесь, что соблюдения какого-либо срока после последнего рассмотрения дела национальными органами, как это устанавливает Европейская конвенция прав человека, нет необходимости, и petitioner может спокойно подготовить свое сообщение.

Если Комитет принимает решение о приемлемости какого-либо сообщения, он информирует об этом автора и направляет свое решение соответствующему государству, после чего рассматривает дело по существу. Государство, обвиняемое в нарушении Конвенции, в течение шести месяцев представляет Комитету объяснения или заявления, разъясняющие данный вопрос, и указывает меры, которые, возможно, были приняты для исправления положения. Автор сообщения тоже может представить Комитету свои соображения, замечания и дополнительную информацию. Кроме того, он может лично или через своего представителя принимать участие в закрытых (рассмотрение всех петиций всегда проводится в закрытых заседаниях Комитета) заседаниях Комитета для представления разъяснений по существу вопроса, если Комитет сочтет это целесообразным. Комитет также может пригласить представителей соответствующего государства.

В ходе рассмотрения как вопроса о приемлемости, так и дела по существу и до вынесения какого-либо решения, Комитет может просить соответствующее государство принять меры во избежание нанесения непоправимого ущерба предполагаемой жертве нарушения. Это положение обеспечивает защиту лицам, заявляющим о каком-либо нарушении Конвенции, даже до того, как Комитет примет решение о приемлемости или по существу вопроса, и в то же время не предвосхищает его окончательного решения. Например, если лицо заявляет, что государство-участник собирается выдать его в государство, в котором он может подвергнуться пыткам, Комитет просит государство-участник задержать выдачу до рассмотрения вопроса по существу.

В свете всей информации, полученной от отдельного лица или соответствующего государства, Комитет рассматривает сообщения и формулирует в отношении их свое мнение. Члены Комитета могут выразить свои особые мнения. Процедура рассмотрения завершается с передачей окончательных мнений автору

¹⁹ См. Приложение 3.

сообщения и государству-участнику, которому Комитет также предлагает информировать его о мерах, которые оно принимает в соответствии с этими мнениями.

Резюме рассмотренных сообщений, заявлений соответствующих государств-участников и своих собственных мнений включается Комитетом в его ежегодный доклад.

Хотя практика Комитета в отношении рассмотрения таких сообщений невелика по сравнению с практикой Европейского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека, но уже принятые мнения и иная деятельность Комитета против попыток сформировали его большой международной авторитет, что позволяет надеяться на исполнение государством-участником рекомендаций Комитета по рассмотренному делу.

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПЫТОК

В рамках Совета Европы разработан региональный механизм по борьбе с пытками и иным унижающим достоинство обращением и наказанием. Этот механизм основывается на двух основных документах: Европейской конвенции защиты прав человека и основных свобод и Европейской конвенции о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. В статье третьей Конвенции о правах человека утверждается: *“никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию”*. Это право, как и иные, закрепленные в Конвенции, обеспечены конвенционным механизмом защиты (Европейским судом по правам человека – см. Гл.3).

Однако Совет Европы решил, что защита лишенных свободы от пыток или бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания должна быть усилена внесудебными средствами превентивного характера, которые основываются на посещениях закрытых (в первую очередь пенитенциарных) учреждений в соответствующих государствах. В результате была принята Европейская конвенция по предупреждению пыток, учредившая (ст.1) **Европейский комитет по предупреждению пыток и унижающему достоинство обращения и наказания.**

Комитет по предупреждению пыток состоит из экспертов, число которых соответствует числу государств-участников Конвенции (Украина присоединилась к ней 24 января 1997 г.). Члены Комитета избираются сроком на четыре года Комитетом Министров Совета Европы из списка, который представляет ему на рассмотрение Парламентская Ассамблея СЕ. Кандидаты в этот список включаются парламентскими делегациями государств-членов Совета Европы и должны обладать высокими моральными качествами, признанным авторитетом в области прав человека или профессиональным опытом в вопросах, охватываемых Конвенцией. Каждая делегация представляет по три кандидата, хотя бы двое из которых должны быть гражданами соответствующего государства. При этом в состав Комитета не может входить двое граждан одного и того же государства.

Члены выполняют свои функции в личном качестве, т.е. они не являются представителями соответствующих государств в Комитете и должны быть беспристрастны и независимы.

Основной задачей Комитета является проверка обращения с лицами, которые ограничены в свободе путем осуществления посещений закрытых учреждений. Целью этой деятельности является усиление, в случае необходимости, защиты таких лиц от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

Комитет проводит свои заседания за закрытыми дверями, при этом кворум составляет большинство его членов. Комитет составляет свои собственные правила процедуры.

Для реализации своих функций Комитет проводит инспекции мест лишения свободы в государствах-участниках Конвенции. К таким местам ст.2 Конвенции относит любые места, находящиеся под юрисдикцией соответствующего государства, в которых содержатся лица, лишенные свободы органом государственной власти. Такие инспекции могут быть периодическими и по конкретному случаю, тогда, когда Комитет решит, что такая инспекция необходима. Проводятся инспекции не менее, чем двумя членами Комитета, которые по своему усмотрению могут пользоваться услугами экспертов и переводчиков.

Прежде, чем начать инспекцию, Комитет должен предупредить государство о своих намерениях. Однако он не должен указывать, какие именно учреждения он собирается проверить, и его члены могут посетить любые закрытые учреждения государства-участника (тюрьмы, следственные изоляторы, психбольницы и т.д.). Государство со своей стороны обязано обеспечить:

- свободный доступ членов Комитета на свою территорию и право передвижения по ней без каких-либо ограничений;
- полную информацию о местах лишения свободы;
- неограниченный доступ во все перечисленные учреждения.

Члены комитета обладают правом общения наедине с заключенными, а также иными лицами, которые, по их мнению, могут предоставить необходимую информацию (работниками пенитенциарных учреждений, родственниками заключенных, адвокатами и т.д.).

В исключительных случаях компетентные органы государства могут отказывать в посещении членами Комитета отдельных учреждений по мотивам национальной безопасности, беспорядков в соответствующем

учреждении или необходимостью проведения немедленного допроса заключенного по тяжкому преступлению. После таких возражений государство и Комитет проводят консультации по вопросу о принятии мер государством для обеспечения полного выполнения Комитетом своих функций – перевод лица в иное учреждение, подавления беспорядков и т.д.

После каждой инспекции Комитет составляет отчет о фактах, установленных во время посещения с учетом мнения соответствующего государства и любых рекомендаций, которые Комитет сочтет нужным сделать по вопросу об улучшении обращения с заключенными. Отчет направляется государству. Комитет может проводить консультации с государством с целью внесения и обсуждения предложений об улучшении защиты лиц, лишенных свободы.

Информация, которую Комитет собрал во время своих посещений, является конфиденциальной и может быть им опубликована только по просьбе соответствующего государства. Однако, если такое государство отказывается от сотрудничества и не стремится исправлять недостатки в своей пенитенциарной системе, которые были обнаружены во время инспекций, Комитет большинством голосов в две трети от общего числа его членов, может принять решение о публикации своего отчета. При этом информация личного характера не может быть опубликована без согласия лица, от которого она была получена.

С учетом правил конфиденциальности Комитет составляет ежегодный отчет Комитету Министров о проделанной работе, который направляется также в Парламентскую Ассамблею СЕ и публикуется.

Таким образом, на Украину распространяется юрисдикция двух международных органов по борьбе с пытками: Комитета ООН против пыток и Европейского комитета по предупреждению пыток. Если в деятельности первого наибольший интерес представляет его компетенция по рассмотрению индивидуальных жалоб на нарушения свободы от пыток, то в работе второго особое внимание привлекает возможность его представителей инспектировать на месте состояние закрытых учреждений. Хотя в полномочиях Европейского комитета и отсутствует возможность привлекать государство к ответственности за применение пыток к лицам, находящимся под юрисдикцией государства, деятельность Европейского комитета сосредоточена в такой области, которая для многих, если не всех, государств является особо болезненной и где даже в очень цивилизованных и демократичных странах можно найти массу потрясающих воображение нарушений прав человека. Поэтому такая санкция, как публикация доклада Европейским комитетом по предупреждению пыток, как бы она не казалась незначительной, может очень сильно сказаться на международном авторитете государства. На практике правительства скорее соглашаются сотрудничать с Комитетом в повышении защиты осужденных, чем допустить публикацию доклада.

Следовательно, механизм, созданный Конвенцией против пыток (индивидуальные и межгосударственные жалобы), действует, в первую очередь, в тех случаях, когда нарушение уже допущено, и имеет своей целью в первую очередь защиту жертв нарушений и возмещение им материального и морального вреда. В то же время система защиты от пыток, созданная на региональном уровне в Совете Европы, намного эффективнее в сфере предупреждения нарушений в этой области и в какой-то степени дополняет систему, созданную при ООН. Именно поэтому, несмотря на конфиденциальность процедур обоих Комитетов, оба стремятся к сотрудничеству и обмену информацией.

Глава 6 МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

В предыдущих главах мы преимущественно рассказывали о защите гражданских и политических прав, однако ни в коем случае нельзя забывать и о том, что международные стандарты прав человека распространяются не только на эту группу, но и на группу социальных, экономических и культурных прав. Тем более, что в современной Украине нам не дадут о них забыть постоянные задержки заработной платы и стук шахтерских касок по мостовым перед Верховной Радой и президентским дворцом. “Когда юридические, политические и социально-экономические права являются взаимозависимыми, они вместе формируют целостное поле правовых принципов, которые и являются основной функцией западных демократий”²⁰.

В настоящее время существует три международных системы по защите социальных и экономических прав, юрисдикцию которых признает Украина: Комитет экономических, социальных и культурных прав, механизм надзора за соблюдением Европейской социальной хартии, правозащитный механизм Международной организации труда.

²⁰ Морган С. Европейська соціальна хартія як інструмент забезпечення прав людини. – Соціальна політика і соціальна робота, 1998, №3. – С.4

КОМИТЕТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

Один из трех документов, составляющих Билль о правах человека – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах вступил в силу в 1976 г., когда его ратифицировало 35 государств. Украинская ССР ратифицировала Пакт в 1973 г.

Пакт закрепляет три группы прав:

- право на труд в справедливых и благоприятных условиях;
- право на социальную защиту, на достаточный уровень жизни и на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья;
- право на образование и на пользование плодами свободы в сфере культуры и результатами научного прогресса.

Пакт обязал Экономический и Социальный Совет рассматривать доклады, которые государства-участники должны регулярно представлять в ООН. В 1978 г. ЭКОСОС создал рабочую сессионную группу из 15 членов для помощи при рассмотрении докладов государств. В состав группы вошли представители государств-членов Совета, которые подписали Пакт. Изначально сотрудники группы назначались Председателем ЭКОСОС, но с 1982 г. группа стала выборным органом правительственных экспертов.

В 1985 г. ЭКОСОС превратил эту группу в Комитет экономических, социальных и культурных прав в составе 18 членов-экспертов, которые имеют признанный авторитет в области прав человека и выступают в Комитете в личном качестве (т.е. официально они не подчиняются государствам, которые их выдвинули).

Члены Комитета избираются ЭКОСОС путем тайного голосования из списка кандидатур, представляемых договорными сторонами (государствами, ратифицировавшими или присоединившимися к Пакту). При этом соблюдается принцип справедливого географического разделения и представительства различных социальных и правовых систем.

Срок полномочий членов Комитета – четыре года, и они могут быть переизбраны, если их кандидатуры будут представлены вновь. Выборы проводятся каждые два года и касаются половины состава членов Комитета. Комитет избирает из своего состава Председателя, Вице-Председателя и докладчика.

Комитет ежегодно проводит одну сессию в Женеве продолжительностью три недели. Заседания – открытые, а в средствах массовой информации публикуются резюме обсуждений.

За несколько месяцев до начала каждой сессии собирается рабочая группа из пяти человек для изучения тех докладов государств-участников, которые запланированы для рассмотрения, а также для определения вопросов, которые можно было бы обсудить с представителями соответствующих государств. Перечень вопросов, которые могут возникнуть в связи с каждым докладом, заранее направляется договорной стороне.

На каждой сессии Комитета обсуждается какое-нибудь одно конкретное право либо та или иная статья Пакта. Комитет приглашает специалистов принять участие в таких обсуждениях, которые связаны в первую очередь с основными правами человека, такими как право на питание, право на жилье.

Основной функцией Комитета экономических, социальных и культурных прав является рассмотрение **докладов государств-участников** об исполнении положений Пакта. В этих докладах должна содержаться информация о тех шагах, которые были сделаны с целью защиты социальных, экономических и культурных прав, а также о прогрессе, которого государства достигли в деле обеспечения пользования этими правами.

В соответствии с действующей сейчас системой представления докладов каждая договорная сторона должна представить свой первый доклад на протяжении двух лет, начиная со дня ратификации Пакта или присоединения к нему, затем доклады представляются каждые пять лет. В одном из своих общих замечаний Комитет указал на то, что подготовка периодических докладов не является каким-то формальным обязательством. Первый доклад должен представлять возможность для широкого рассмотрения национального законодательства, административных правил и процедур, а также практики в сфере защиты прав человека, закрепленных в Пакте.

По мнению Комитета, подготовка доклада – это возможность публичного изучения правительственной политики, которая касается экономических, социальных и культурных прав.

На рассмотрение доклада Комитет может затратить около двух дней. После вступительного заявления представителя государства-участника члены Комитета выступают с замечаниями и ставят вопросы по поводу конкретных положений доклада. Потом представитель договорной стороны дает ответы на эти вопросы, кроме того, Комитет может просить предоставить позднее дополнительную информацию, если доклад был не полным или если нет возможности дать немедленно ответ на заданный вопрос.

Комитет, однако, не ограничивается рассмотрением только докладов государств, он осуществляет наблюдение за исполнением положений Пакта, рассматривая и доклады таких специализированных учреждений ООН, как Международная организация труда, ЮНЕСКО, Всемирная организация охраны здоровья и др. Эти организации докладывают Комитету о результатах политики и программ в области экономических, социальных и культурных прав, которые относятся к сфере их деятельности.

Ход обсуждения каждого доклада коротко излагается в ежегодном докладе Комитета, который представляется в ЭКОСОС. Кроме того, Комитет может представлять в ЭКОСОС общие рекомендации, основывающиеся на результатах рассмотрения докладов государств-участников и тех, что поступили от специализированных учреждений ООН.

Кроме рассмотрения представленных докладов Комитет по экономическим, социальным и культурным правам может высказывать общие замечания в отношении Пакта и по тем вопросам, которые возникают в связи с его применением. Эти замечания учитывают опыт, накопленный в ходе рассмотрения докладов государств с различными экономическими, социальными и культурными, правовыми и политическими системами в разных частях земного шара. Цель таких замечаний состоит в том, чтобы “предоставить помощь государствам-участникам в осуществлении ими положений Пакта и привлечь их внимание к недостаткам в представленных докладах, а также выработать предложения в отношении улучшения процедуры представления докладов”²¹.

Таким образом, существующая на сегодняшний день система правозащитных органов ООН позволяет Комитету использовать множество источников о соблюдении экономических, социальных и культурных прав: материалы докладов государств, справочную информацию, содержащуюся в докладах специализированных органов ООН, заключения этих и других органов Организации Объединенных Наций и т.д. С другой стороны, обсуждения в Комитете и его доклады – это информация, которая дает возможность иным органам, которые занимаются правами человека, эффективно осуществлять их деятельность в соответствующих отраслях.

КОНТРОЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ

2 мая 1996 г. Украина подписала **Европейскую социальную хартию**. Основной целью этого документа является обеспечение социальных и экономических прав населения стран, которые подписали его.

Хартия юридически обязательна для государств-участников. Она была открыта для подписания в 1961 г. и вступила в силу в 1965 г. Кроме самой Хартии, существует также три протокола: Дополнительный протокол 1988 г., который присоединяет четыре новых права к девятнадцати закрепленным в Хартии, Протокол 1991 г. о внесении поправок, который предусматривает некоторые изменения, касающиеся контрольного механизма, и Протокол 1995 г., определяющий систему коллективных жалоб.

Европейская Социальная Хартия была пересмотрена 3 мая 1996 г. В результате она приняла своеобразный вид. Хартия состоит из 4 частей, в первой – содержится 31 принцип, которые выглядят как формулировки прав. Далее, во второй части, эти права раскрываются. Например, если в первой части говорится: “каждый имеет право на жилье”, то ст.31 Части II Хартии обязывает государства принимать меры к: 1) содействию доступа к жилью надлежащего уровня; 2) предупреждению бездомности и ее сокращению с целью полной ликвидации; 3) установлению цен на жилье, доступных для малообеспеченных лиц.

Часть III Хартии содержит обязательства государств по ее реализации, при этом государства-участники обязуются считать часть первую декларацией целей, к реализации которых будет стремиться всеми силами. Девять из тридцати одного указанного в Части I принципа, считаются наиболее важными, и для того, чтобы Хартия вступила в силу для подписавшего и ратифицировавшего ее государства, последнее должно признать как минимум шесть из них в качестве обязательных для себя. Среди этих основных прав в Хартии названы право на объединение в профсоюзы, на заключение коллективных трудовых договоров, на социальную и медицинскую помощь и т.д. Кроме того, государство должно также признать для себя обязательным дополнительное количество статей, чтобы, таким образом, общее количество признанных государством статей второй части было не менее 16 (или 63 отдельных пунктов, содержащихся в этих статьях).

Система защиты Хартии предусмотрена в четвертой части, при этом, что не характерно для классических международных договоров, в указанной части содержится не изложение имплементационных механизмов, а отсылочная норма к прежней Европейской Социальной Хартии и Дополнительному протоколу к ней.

Европейская социальная хартия защищает следующие права:

- **Права, связанные с условиями труда:** 1) право на труд, в том числе на профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку; 2) защита в рабочей среде: право на соответствующие условия труда и справедливое вознаграждение, в частности, право женщин и мужчин на равное вознаграждение за труд равной ценности; 3) свобода союзов, право на ведение коллективных переговоров, а также право работников на информацию и консультации и право принимать участие в решении вопросов по улучшению условий труда и рабочей среды; 4) специальная защита некоторых категорий работников: детей и подростков, женщин, лиц с физическими или умственными недостатками, работников-мигрантов и т.д.
- **Социальная защита всего населения:** 1) право на защиту здоровья; 2) право на социальную безопасность; 3) право на социальную и медицинскую помощь; 4) право на пользование услугами социального обеспечения и т.д.
- **Специальная защита вне рабочей среды:** права детей и подростков, матерей, семей, лиц с физическими или умственными недостатками, работников-мигрантов и членов их семей, людей пожилого возраста.

²¹ Комітет економічних, соціальних і культурних прав // Права людини. Виклад фактів. – Харків: Вид-во Харківської правозахисної групи, 1998. – С. 5

Теперь о механизме контроля над соблюдением государствами-участниками их обязательств по Европейской социальной хартии.

Хартия не предусматривает представления индивидуальных жалоб, как Конвенция по правам человека. При этом “уникальные особенности механизма контроля обеспечивают возможность осуществления последовательной всеохватывающей оценки действий каждого государства, которая является договорной стороной”²². Надзор за исполнением положений Хартии в основном сосредоточен на конкретном государстве. Заключение делают на основе того, соблюдает ли государство-участник положения Хартии. Основным в этом процессе является порядок представления отчета государством. Такие отчеты представляются регулярно, и в них идет речь о соблюдении и о практическом применении норм Хартии. Анализ отчетов имеет циклический характер. В процессе контроля и надзора принимают участие несколько органов. Это – Комитет независимых экспертов, Правительственный комитет, Комитет министров Совета Европы и Парламентская ассамблея.

Комитет независимых экспертов состоит из девяти экспертов, которых избирает Комитет министров. Им помогает наблюдатель Международной организации труда. Комитет изучает отчеты, представляемые в Совет Европы государствами, и дает правовую оценку соблюдению этими государствами своих обязательств. Заключение может быть негативным (если государство не соблюдает каких-то положений Хартии), позитивным (если все в порядке), или может быть принято решение о необходимости получения дополнительной информации. Комитет экспертов может условно признать страну соблюдающей все положения Хартии, несмотря на отсутствие полной информации. Все заключения публикуются и распространяются. После того, как Комитет экспертов делает заключение о соблюдении государством положений Хартии, ее официально признают соблюдающей соглашением.

Правительственный комитет, состоящий из представителей всех государств-участников, с помощью наблюдателей из европейских организаций работников и работодателей на основе замечаний о социально-экономической ситуации в стране готовит рекомендации для последующего принятия Комитетом министров. Затем **Комитет министров** принимает резолюцию и направляет рекомендации государствам, деятельность которых не отвечает требованиям Хартии.

Парламентская ассамблея Совета Европы также связана с деятельностью этого механизма на практике – она использует решения Комитета независимых экспертов в качестве основы для организации периодических дебатов по социально-политическим вопросам.

С целью повышения эффективности надзорного механизма Социальной Хартии Дополнительный Протокол 1995 г. предусмотрел возможность подачи **коллективных жалоб** на нарушения государствами-участниками своих обязательств по Хартии. Протокол, утвержденный Комитетом Министров 22 июня 1995 г., был открыт к подписанию 9 ноября 1995 г. Украина еще не подписала его, но, поскольку это может произойти в ближайшее время, читателю будет небезынтересно узнать, что же собой представляет процедура подачи коллективных жалоб на нарушения Европейской социальной хартии.

Коллективная жалоба может быть подана следующими организациями:

- 1) Международными организациями работодателей и профсоюзов, которые участвуют в работе Правительственного комитета;
- 2) Иными международными негосударственными организациями, которые имеют консультативный статус в Совете Европы и включены в специальный список, составляемый Правительственным комитетом;
- 3) Национальными организациями работодателей и профессиональными союзами государств, на которые подается жалоба;
- 4) Иными национальными негосударственными организациями, если соответствующее государство в специальной декларации на имя Генерального секретаря СЕ признала за ними такое право, и если такие организации компетентны в вопросах, связанных с правами, закрепленными в Хартии.

Жалоба подается на имя Генерального секретаря, который сообщает о ней соответствующему государству и направляет ее Комитету независимых экспертов. Комитет прежде всего определяет допустимость жалобы, она должна быть: а) подана в письменном виде; б) подана компетентной организацией; в) направлена против государства, подписавшего Хартию и Протокол 1995 года; г) обвинять в нарушении права, закрепленного в Хартии и признанного государством.

После признания жалобы допустимой Комитет принимает меры к получению дополнительной информации от обвиняемого государства, других государств-участников Хартии, от организаций работодателей и работников соответствующего государства, от международных организаций. По получении всех необходимых сведений, Комитет составляет доклад, содержащий его заключение по вопросу о том, в достаточной ли мере обвиняемое государство обеспечивает право, на нарушение которого жаловались заявители. Этот доклад направляется в Комитет Министров, который адресует соответствующей договорной стороне рекомендации о мерах, необходимых для исполнения государством его обязательств по Хартии. Такие рекомендации, как правило, исполняются государствами-участниками, которые стараются не доводить ситуацию до специальной резолюции Комитета Министров о нарушениях прав человека.

²² Морган С. Указ соч. – С. 7

**ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ В РАМКАХ
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА**

28 июня 1919 года был подписан Версальский мирный договор, завершивший Первую мировую войну. В XIII раздел этого соглашения включен **Устав Международной организации труда**, разработанный Комиссией по вопросам международного трудового законодательства. В 1944 г. на 26 сессии международной конференции труда в Филадельфии была принята Декларация относительно целей и задач МОТ, которая вместе с Уставом составляют правовую основу работы Международной организации труда. Изначально работавшая в качестве подразделения Лиги наций, Организация с образованием ООН вошла в него в качестве специализированной организации, членом которой может стать любое государство-член ООН, для этого государству достаточно сообщить Генеральному директору МБТ о возложении на себя обязательств по Уставу МОТ (ст.ст. 3, 4 Устава). В 1954 г. в МОТ вступили СССР, БССР и Украинская ССР.

Представляет государство в МОТ его делегация, состоящая из двух представителей правительства и по одному представителю от организаций предпринимателей и трудящихся. Каждый участник делегации обладает самостоятельным решающим голосом.

Высшим органом МОТ является **Международная конференция труда**. Ее основная функция состоит в принятии конвенций и рекомендаций МОТ. Конвенции – это обязательные международные договоры, однако они обязательны только для тех государств, которые их ратифицируют. Рекомендации обязательными для участников МОТ не являются, тем не менее, их реализацию государствами контролируют органы МОТ.

Административный совет – исполнительный орган МОТ. Он состоит из 56 членов – 28 представителей правительств и по 14 представителей от организаций предпринимателей и трудящихся. 10 представителей от правительств назначаются крупнейшими промышленными странами, такими как Россия, США, Индия, КНР, Япония и др.

Международное бюро труда – секретариат Организации. Во главе его находится **Генеральный директор**, который назначается Административным советом. Кроме этих органов, в МОТ действует множество постоянных и временных комитетов и комиссий по разнообразным специальным вопросам.

Целью Международной организации труда, согласно преамбуле Устава, является устранение условий труда, влекущих нужду, лишения, несправедливость, которые порождают недовольство, подвергающее угрозе мир и согласие во всем мире. Одним из основных путей достижения этой цели, несомненно, является установление и надзор за соблюдением международных стандартов трудовых прав граждан.

Такие стандарты устанавливаются, в частности, Конвенцией № 122 от 1964 г. – право на труд, Конвенцией № 100 от 1951 г. – равенство мужчин и женщин в трудовых отношениях, Конвенцией № 29 – свобода от принудительного труда, Конвенцией № 87 – право на объединение в профсоюзы, Рекомендацией № 119 – о прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя и др.

В рамках МОТ система контроля за соблюдением международных стандартов трудовых прав совпадает с системой контроля за соблюдением норм конвенций и рекомендаций МОТ, которая в свою очередь “состоит из двух процедур, одна из которых основана на систематическом изучении регулярных докладов правительств, а другая – на рассмотрении различных типов жалоб”²³.

Первая процедура основывается на ст.22 Устава, которая обязывает государства представлять в МБТ ежегодные доклады о мерах, принятых для реализации конвенций, участниками которых они являются. Форма и содержание отчетов определяется Административным советом, конкретно – **Комитетом экспертов** по применению конвенций и рекомендаций. Этот орган состоит из 20 экспертов в области труда и социальных отношений, назначаемых Административным советом. Его функции заключаются в анализе периодических докладов о применении конвенций, даче заключений о действительном соответствии национального права, судебной и административной практики положениям Конвенций, он обращает внимание государств на имеющиеся несоответствия национального права конвенциям. После анализа представленных государством материалов Комитет обращается к нему с представлением об устранении нарушений. Результаты анализа и принятых государством мер в связи с представлением обсуждаются на МКТ, что, как правило, влечет соответствующие изменения в законах и практике, хотя иногда государство игнорирует резолюции МКТ или денонсирует нарушенные соглашения.

Устав МОТ позволяет участвовать в контроле за применением конвенций профессиональным союзам. Пункт 2 ст.23 Устава обязывает государства-члены передавать копии составленных ими докладов о применении международных норм о труде наиболее представительным организациям трудящихся и предпринимателей своих стран. Эти организации вправе представлять в МБТ замечания по докладом и указывать на случаи несоблюдения конвенций и рекомендаций МОТ в своих странах, с тем, чтобы Административный совет сделал представление соответствующему правительству (ст.24 Устава МОТ).

Ко второй группе процедур относится возможность подачи жалобы на нарушения конвенций **организациями трудящихся и предпринимателей**, предусмотренные в ст.24 Устава. Жалоба должна содержать ссылку на ст.24, указание на название ратифицированных Конвенций, которые были нарушены, а также включать перечисление предположительных нарушений и то, каким образом правительство отказывается обеспечивать эффективную реализацию норм конвенций. В Дополнении к жалобе должны

²³ Аметистов Э.М. Международное право и труд. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 54

прилагаться соответствующие доказательства. При этом, как правило, быстрота рассмотрения жалобы прямо пропорциональна известности организации, с ней обратившейся.

Жалоба направляется Генеральному директору МБТ. В случае ее принятия создается специальный комитет для проверки изложенных в ней фактов. Этот комитет может потребовать дополнительную информацию от организации. Также он обращается к правительству с просьбой прокомментировать изложенные в жалобе факты.

Когда получена вся необходимая информация, комитет составляет доклад со своими рекомендациями и направляет его в Административный совет. Последний, по рассмотрении доклада и ответа правительства, или прекращает процедуру с публикацией доклада и ответа (если ответ положительный и удовлетворяет Совет), или назначает меры, которые правительство должно принять для ликвидации имеющихся нарушений. В этом случае контроль за реализацией таких мер осуществляет Комитет экспертов.

Еще одна процедура по защите трудовых прав, закрепленная конвенциями МОТ, установлена статьей 26 Устава: жалоба одного государства-члена на другое. Такая жалоба может иметь место только в том случае, если оба государства являются членами МОТ и участниками конвенции, соблюдение которой оспаривается. Жалоба направляется в Международное бюро труда. В таком случае Административный совет может направить запрос в государство, на которое подана жалоба, с просьбой прокомментировать представленную информацию. Если ответ его не удовлетворит, или Совет не сочтет нужным сообщать о жалобе данному правительству, он назначает комиссию для расследования жалобы.

Комиссия запрашивает информацию от обоих правительств и, изучив ее, представляет Совету доклад, который содержит ее выводы по всем фактическим данным, позволяющим установить значение спора, а также ее рекомендации о том, что следовало бы предпринять для удовлетворения правительства, подавшего жалобу.

Генеральный директор МБТ направляет доклад комиссии Административному совету и заинтересованным правительствам, а также обеспечивает его публикацию.

Государства должны заявить: принимают ли они решение комиссии или нет, и если нет, то хотят ли они передать дело на рассмотрение в Международный суд ООН. Решение Суда по делу окончательно.

“Кроме процедур, применимых ко всем конвенциям и рекомендациям, существуют специальные процедуры, действующие в определенных областях: одна, весьма часто используемая – по вопросам, относящимся к свободе ассоциаций...”²⁴.

Речь идет о том, что в рамках МОТ была разработана процедура особой защиты прав профессиональных союзов.

Членство в МОТ означает необходимость соблюдения ряда принципов, включая принцип соблюдения права на ассоциацию, которое стало обычаем в рамках МОТ. Как отмечает **Комитет по свободе ассоциаций** в своем первом докладе: “функция Международной Организации Труда в отношении прав профессиональных союзов заключается в том, чтобы обеспечить максимальную их защиту в рамках общего принципа свободы ассоциаций как одной из основных гарантий мира и социальной справедливости”. Далее Комитет отметил, что выполнение обязанностей МОТ в этом вопросе состоит в том, чтобы, не колеблясь, обсуждать на любом международном форуме дела, которые носят характер нарушений этой свободы, что отвечает целям и принципам организации, изложенным в Уставе МОТ, Филадельфийской Декларации и ряде конвенций, среди которых центральное место занимает Конвенция №87 о свободе ассоциации и защите права на организацию. Статья 2 этой Конвенции гласит: “*Трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних*”.

В январе 1950 года Административный совет после переговоров с ЭКОСОС решил сформировать **Комиссию по расследованию и примирению** по свободе ассоциаций и определил сроки обращения в Комиссию, основные черты ее процедур и критерии ее формирования. Также он направил ЭКОСОС несколько предложений с целью формирования процедур таким образом, чтобы сделать Комиссию доступной для ООН.

ЭКОСОС на 10 сессии 17 февраля 1950 г. принял во внимание сообщение Административного Совета и принял резолюцию, которой формально утвердил его решение, полагая, как соответствующее резолюции ЭКОСОС от 12 декабря 1949 г., и то, что такая процедура предлагает наиболее эффективный способ защиты прав профсоюзов. Он решил принять в интересах ООН услуги Комиссии и установил процедуру, дополненную в 1959 г., по которой МОТ получала все соответствующие жалобы, направленные в Организацию Объединенных Наций.

Все заявления, касающиеся нарушения прав профсоюзов, полученные ООН от государств, профсоюзов или организаций предпринимателей, членом МОТ направляются Экономическим и Социальным Советом в Административный Совет, который рассматривает вопрос о направлении их в Комиссию.

В соответствии с решением, обычно принимаемым Административным Советом, жалобы против государств-членов МОТ передаются сначала работникам секретариата Административного Совета для

²⁴ Аметистов Э.М. Указ. соч. – С. 55

предварительного изучения. После обсуждения на 116 и 117 сессиях Административный Совет, решил сформировать **Комитет по Свободе Ассоциаций** для проведения этого предварительного изучения.

На сегодняшний день, таким образом, есть три органа, созданных МОТ, которые компетентны заслушивать жалобы на нарушения прав профсоюзов: Комитет по свободе ассоциаций, созданный Административным Советом, Административный Совет и Комиссия по расследованию и примирению по свободе ассоциаций.

Комитет отражает общую трехстороннюю систему Административного Совета. С его создания в 1951 г. он состоит из 9 постоянных членов, представляющих в равных пропорциях правительства, трудящихся и предпринимателей, каждый из них работает в личном качестве. Замещающие члены назначаются Административным Советом для того, чтобы заменить того или иного постоянного члена, если по каким-то причинам он не может присутствовать на заседании.

Представители государств, против которых подана жалоба, или лица, занимающие официальные должности в национальных организациях трудящихся или предпринимателей, которые подали жалобу на правительство, не могут участвовать в обсуждении Комитетом представленных дел или даже присутствовать на его заседаниях.

Компетенцию Комитета важно воспринимать с учетом того, что его главной задачей является представление Административному Совету рекомендаций о том, достоин ли вопрос рассмотрения Административным Советом.

Комитет (после предварительного изучения и принимая в расчет любые соображения обвиняемого государства, если они были получены в течение разумного срока) докладывает на следующей сессии Административного Совета, что дело не требует дальнейшего рассмотрения, если он обнаруживает, например, что представленные и доказанные факты не составляют нарушения прав профсоюзов, или что жалоба имеет явный политический характер, или что заявленные нарушения настолько малозначительны, что нет необходимости рассматривать дело по существу, или что заявитель не представил достаточных доказательств для того, чтобы можно было передать дело в Комиссию.

Комитет может рекомендовать Административному Совету направить его заключение соответствующему государству для того, чтобы привлечь его внимание к нарушениям, которые были обнаружены в ходе разбирательства в Комитете, и призвать их принять необходимые меры для исправления ситуации.

При рассмотрении делаются различия между государствами, подписавшими и не подписавшими соответствующие конвенции МОТ о защите права на ассоциацию.

В первом случае (Украина присоединилась к Конвенции № 87 9 июля 1998 г.) изучение дела по рекомендации Административного Совета обычно отдается Комитету Экспертов, чье внимание привлекается в заключительном параграфе к обнаруженному несоответствию между положениями конвенций и национальным законодательством или практикой. Это, конечно, не означает, что Комитет по свободе ассоциаций не может изучить самостоятельно этот вопрос, а также реализацию некоторых рекомендаций, выработанных им самим, что может быть принято во внимание при оценке срочности требуемых мер.

Во втором случае (государство не является участником соответствующих конвенций), если нет ответа государства на запрос о соблюдении обычных норм по свободе ассоциаций, или если ответ частично или полностью неудовлетворителен, вопрос периодически пересматривается, Комитет указывает Генеральному Директору МОТ о необходимых интервалах, в соответствии с природой самого дела, напоминая соответствующему государству о необходимых по рекомендации Административного Совета мерах и запрашивая информацию о них. Комитет время от времени докладывает Административному Совету о ситуации.

Комитет может рекомендовать Административному Совету попытаться получить согласие государства на передачу дела на рассмотрение в Комиссию. Комитет представляет Административному Совету на каждую сессию доклад о прогрессе по всем делам, которые Административный Совет признал достойными дальнейшего рассмотрения. Во всех случаях, когда государство отказалось согласиться на передачу дела в Комиссию или в течение 4 месяцев отказалось ответить на запрос об этом, Комитет может включить в доклад рекомендацию о соответствующих альтернативных мерах, которые, по мнению Комитета, может принять Административный Совет. В некоторых случаях Административный Совет самостоятельно обсуждал этот вопрос.

Комитет не раз отмечал, что его задача состоит в рассмотрении представленных сообщений. В его функции не входит формулирование общих заключений в отношении положения профсоюзов в конкретных странах, но лишь оценка отдельных сообщений.

Комитет полагает, что за рамки его компетенции выходит принятие решения о нарушении конвенций МОТ по условиям труда, если они не касаются свободы ассоциаций, то же в отношении социальной защищенности и т.д.

По делам, основой которых, по мнению государств, были исключительно политические мотивы, Комитет заявил, что, даже если у дел есть политическая подоплека, они должны быть рассмотрены по существу для оценки наличия нарушений свободы ассоциаций.

Если национальное законодательство предусматривает возможность рассмотрения дела независимым судом, и эта процедура не была использована, Комитет может решить, что он должен учитывать это во время рассмотрения дела.

Если дело во время рассмотрения его в Комитете одновременно рассматривается в национальных учреждениях, процедура которых гарантирует независимость его рассмотрения и Комитет решит, что заключение такого органа может дать дополнительную информацию, он может отложить рассмотрение дела на разумный период времени до получения окончательного решения.

Жалобы, как направленные в МОТ, так и переданные из ООН, должны поступить или от организаций работников или предпринимателей, или от правительств. Заявление допустимо только тогда, когда оно подано национальной организацией, непосредственно заинтересованной в деле, международной организацией трудящихся или предпринимателей, если дело касается организации, входящей в ее состав. Заявления принимаются независимо от того, ратифицированы ли соответствующие конвенции о свободе ассоциаций государством. Комитет имеет полную свободу в отношении вопроса о признании представившей жалобу организации “организацией трудящихся” или предпринимателей в значении Устава МОТ и не считает себя связанным национальными определениями этого термина. Более того, он считает себя вправе принимать заявления от профсоюзов в изгнании или распущенных.

В случае, когда Комитет рассматривает сообщение, поступившее от организации, о которой нет никакой информации, Генеральный Директор может запросить организацию о представлении дополнительной информации о себе, о своих размерах, членстве, статусе, национальной принадлежности и любой другой информации, которая помогла бы решению вопроса о допустимости жалобы.

В случае, если обратившееся лицо из боязни репрессий просит не раскрывать его названия или происхождения, Комитет может принять такое заявление, если Генеральный Директор, по изучении жалобы сообщает Комитету, что она содержит указание на определенный уровень серьезности опасений, которые ранее не были изучены Комитетом. Далее Комитет может принять решение, если сочтет его необходимым, о том, какие меры должны быть приняты в отношении данной жалобы.

В случае, если жалоба содержит указание на абсолютно то же нарушение, что уже было рассмотрено Комитетом, Генеральный Директор может направить жалобу Комитету, который решит вопрос о том, есть ли смысл предпринимать по ней какие-либо действия. Несколько раз Комитет указывал на то, что он может возобновить рассмотрение дела, по которому уже давал свое заключение, если сторонами были представлены новые доказательства.

Жалобы должны быть представлены в письменном виде, подписаны представителем организации, уполномоченным на такие действия, и должны, насколько это возможно, сопровождаться доказательствами грубых нарушений прав профсоюзов.

Когда Комитет получает, непосредственно или через ООН, только копии сообщений, направленных организацией третьей стороне, Комитет считает, что такие сообщения не представляют собой формальных жалоб и не рассматривает их.

Процедура Комитета не предусматривает установление какого-либо срока после нарушения или рассмотрения дела национальным органом, в течение которого можно подавать заявление, однако он считает, что вправе не рассматривать заявления, которые указывают на нарушения, произошедшие настолько давно, что государство не может дать сколько-нибудь конкретный ответ на заявленную жалобу.

Получив жалобу, Генеральный Директор направляет ее Комитету и предупреждает заявителя, что он может представить дополнительные доказательства в течение одного месяца с момента получения жалобы.

Первая копия полученного заявления направляется соответствующему правительству. Получив ответ правительства, Комитет или Генеральный Директор в некоторых случаях могут довести содержание ответа до ведома заявителя и предложить ему представить свое мнение по содержанию ответа или представить дополнительную информацию, предоставив, конечно, правительству возможность ознакомиться с мнением заявителя и вновь прислать ответ.

Для того, чтобы держать заявителя в курсе течения его дела, ему после каждой сессии сообщается, что дело передано на рассмотрение Комитету, или что Комитет принял определенное решение, или что рассмотрение дела отложено, например, из-за отсутствия ответа государства или по какой-либо иной причине.

Если от организации-заявителя приходит просьба прекратить рассмотрение по делу, Комитет рассматривает ее лишь как дополнительный факт, проливающий свет на обстоятельства дела, т.е. самого по себе заявления недостаточно для того, чтобы Комитет отказался от дальнейшего рассмотрения дела. При решении вопроса о прекращении дела Комитет принимает во внимание разъяснения заявителя, почему он отзывает жалобу, вероятность наличия реального нарушения прав профсоюзов в деле, а также возможность того, что отзыв был проведен организацией под давлением правительства. Учитывая все эти обстоятельства, Комитет разрешает вопрос об исключении или не исключении дела из списка дел.

Если поступившая жалоба отвечает всем необходимым требованиям, она принимается к рассмотрению и направляется Генеральным Директором соответствующему государству с просьбой представить необходимые пояснения и доказательства по делу в течение установленного срока (как правило, связанного со следующим заседанием Комитета). При этом Комитет настаивает, чтобы представляемые ответы не носили общего характера и содержали конкретную информацию.

В отношении государств, отказывающихся сотрудничать в вопросе о предоставлении информации, следует несколько напоминаний Комитета, в том числе в ходе личной встречи Председателя с представителем делегации правительства на Международной Конференции Труда.

Если правительство упорно не желает сотрудничать с Комитетом, он вправе рекомендовать Административному Совету, в качестве исключительной меры, публикацию имеющихся жалоб и иной имеющейся у Комитета на этот счет информации.

Иногда Комитет может принять решение, что для обеспечения получения максимальной информации ему необходимо заслушать мнения сторон непосредственно. Это может произойти в следующих случаях:

- если государство и заявитель не предоставили достаточного количества информации и лишь сделали исключаящие друг друга утверждения;
- когда Комитет считает, что непосредственный обмен мнениями между государством и заявителем может привести к разрешению имеющихся противоречий;
- в иных случаях, когда возникают проблемы в установлении имеющихся фактов, когда Комитет сочтет, что необходимо получение устной информации.

По получении всей необходимой информации Комитет на своей майской сессии рассматривает имеющиеся данные и принимает заключения, которые направляет Административному Совету с рекомендациями о необходимых мерах, если найдет, что имеются нарушения свободы ассоциаций.

Дальнейшее рассмотрение дела может проводиться так, как это было описано выше применительно к процедурам, связанным с нарушениями государствами своих обязательств по конвенции, но может быть передано в Комиссию по расследованию и примирению. Особенность ее процедур заключается в том, что ее представители работают на местах, т.е. выезжают в соответствующее государство для того, чтобы непосредственно установить наличие или отсутствие нарушений прав профсоюзов. Такая процедура может начаться только по просьбе государства или с его разрешения, поэтому к услугам Комиссии прибегают сравнительно редко, хотя профессионализм ее независимых экспертов нередко позволяет решить казалось бы неразрешимые противоречия между правительствами и трудящимися.

Глава 7 МЕХАНИЗМЫ КОМПЛЕКСНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД

Международный билль о правах человека, разделив права и свободы на две основные группы – гражданские и политические, а также социальные и экономические – позволил нам дифференцировать все действующие в мире механизмы защиты на два вида, каждый из которых защищает соответствующую группу прав. Однако в мире существует целый ряд органов и организаций, которые занимаются защитой прав, относящихся к обеим группам. Мы их назовем **механизмами комплексной защиты прав человека**. Эти механизмы можно подразделить на такие подвиды:

- органы, занимающиеся любыми нарушениями признанных международным правом прав человека (например, Комиссия ООН по правам человека);
- органы и организации, осуществляющие защиту прав определенных групп в различных государствах (например, Консультативный комитет по защите прав национальных меньшинств);
- органы и организации, занимающиеся конкретным видом нарушений прав человека (например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации).

Именно о таких органах и организациях идет речь в данной главе.

КОМИССИЯ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Комиссия ООН по правам человека – это один из важнейших в мире политических (т.е. состоящих из представителей государств) международных органов по защите прав человека. Она осуществляет деятельность ООН по регулированию международной политики в сфере прав человека, изучает проблемы защиты прав человека, формулирует и кодифицирует новые нормы международного права в этой области, кроме того, Комиссия осуществляет контроль за соблюдением государствами прав человека.

Комиссия была создана в 1946 году в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета. Комиссия состоит из представителей 53 государств и имеет свой собственный вспомогательный орган – Подкомиссию по предотвращению дискриминации и защите прав меньшинств, членами которой являются 15 экспертов по правам человека, выступающие в личном качестве. Однако, “...так как Подкомиссия выступает в качестве органа, подчиненного Комиссии и обслуживающего работу последней, то и она значительно более политизирована, чем так называемые “договорные” органы”²⁵.

Называют две основных функции Комиссии: нормотворческая и имплементационная. К первой относится деятельность Комиссии по формированию новых стандартов в области прав человека: Пакты о правах человека и многие другие важнейшие договоры, описанные в данной работе, были разработаны именно в ее рамках. Имплементационная функция включает работу Комиссии по осуществлению стандартов в области прав человека, в том числе ее контрольные полномочия.

Комиссия, в отличие от договорных органов, не ограничивает свою контрольную или имплементационную деятельность какой-либо отдельной категорией прав и свобод или какими-либо отдельными нарушениями. Она занимается всеми нарушениями, если они являются грубыми или

²⁵ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юридическая литература, 1991. – С. 116

массовыми. При этом для Комиссии не имеет значения, участвует ли то или иное государство в международном договоре по соответствующей проблеме или даже является ли оно членом ООН, ибо Комиссия занимается нарушениями общепризнанных норм международного права, содержащихся в первую очередь во Всеобщей декларации прав человека.

Комиссия ООН по правам человека является форумом для государств, межгосударственных и неправительственных организаций. Комиссия собирается один раз в год на 6 недель. Кроме представителей государств, избранных на три года, на ее собраниях присутствуют без права голоса многие другие государства и неправительственные организации, обладающие равными правами по представлению информации.

В рамках Комиссии действует две процедуры контроля за соблюдением прав человека.

Резолюцией **1235** ЭКОСОС предоставил Комиссии право изучать информацию, относящуюся к грубым нарушениям прав человека. Для реализации этого полномочия создаются Рабочие группы экспертов или назначаются индивидуальные эксперты, известные как Специальные докладчики.

Специальные докладчики отвечают за работу по видам нарушений прав человека или по странам, где положение с правами человека вызывает особое беспокойство ООН. При этом Спецдокладчиков надо отличать от Специальных представителей – последние назначаются лично Генеральным Секретарем ООН и отчитываются только перед ним, их задача состоит в освещении общеполитической ситуации в соответствующей стране или регионе.

На сегодняшний день при Комиссии действуют Спецдокладчики по пыткам, похищениям, религиозной нетерпимости, детской порнографии и детской проституции и т.д., в отношении государств действуют Докладчики по Ираку, бывшей Югославии, Судану, Кубе и т.д. Рабочие группы сформированы по Южной Африке, группа правительственных экспертов по праву на развитие и т.д.

Специальные докладчики анализируют всю поступающую к ним информацию по странам или нарушениям. Они, получив сообщение о нарушениях, направляют государствам запросы о пояснении имеющейся у Докладчиков информации, а также могут требовать от Правительств расследования фактов, которые привлекли к себе внимание экспертов. Когда соответствующая информация требует немедленного реагирования (пытки, незаконные казни, исчезновения), Спецдокладчик может направить запрос о немедленных действиях в соответствующее Правительство.

Каждый из Специальных докладчиков и Рабочих групп составляет ежегодные доклады, куда включает описание всех запросов, которые были направлены в государства о нарушениях прав человека и все полученные ответы.

Докладчики и Рабочие группы в своей работе во многом полагаются на опытные неправительственные организации, которым они обязаны львиной долей получаемой информации.

Деятельность этих правозащитных механизмов ООН всегда носит открытый характер и привлекает к себе внимание средств массовой информации и общественности.

Процедура, основанная Резолюцией ЭКОСОС **1503**, применима ко всем странам мира, независимо от их членства в ООН. Она имеет целью обнаружение и искоренение примеров грубых и систематических нарушений прав человека.

Для обращения к этой процедуре необходимо составить письмо и направить его Генеральному Секретарю ООН. В письме должна содержаться ссылка на Резолюцию, краткое описание всех известных случаев нарушений, указана цель обращения и статья Всеобщей декларации, о нарушении которой идет речь. Кроме того, необходимо приложить подробное описание нарушений. Речь должна идти об определенном количестве нарушений, которые произошли за определенный период времени, а также доказательства того, что эти нарушения не прекратились до сих пор и имеют систематический характер. К письму добавляется Приложение, в котором должны содержаться имеющиеся доказательства, в том числе показания свидетелей и жертв, и перечислены использованные национальные средства защиты или пояснение, почему автор посчитал обращение к ним бесполезным (если речь идет об особо грубых нарушениях, в отношении которых есть весомые доказательства – рассказывать о национальных средствах нет необходимости).

Сообщение не должно быть анонимно, но автор может просить Комитет сохранить его имя в секрете.

О получении материалов Секретариат сообщает автору – это вся информация, которую он может официально получить о судьбе своего письма.

После того, как петиции были получены, Секретариат направляет копию соответствующему государству с просьбой дать разъяснения. В ежемесячный список включаются все сообщения и петиции и государства, на которые они пришли, этот список направляется Комиссии и Подкомиссии.

Рабочая группа по Сообщениям собирается в июле каждого года для того, чтобы рассмотреть поступившие сообщения и определить, – какие из них имеют отношение к грубым и систематическим нарушениям прав человека и основных свобод. Выбранные таким образом сообщения направляются на рассмотрение Подкомиссии.

В августе полный состав Подкомиссии решает, какие из выбранных сообщений явно указывают на грубые и систематические нарушения. Остальные сообщения либо исключаются из списка, либо оставляются на позднейшее рассмотрение.

Отобранные Подкомиссией материалы теперь называют “ситуациями” и направляют в Рабочую группу по Ситуациям, которая собирается в январе за неделю до ежегодных сессий Комиссии. Группа

рассматривает ситуации в государствах и формулирует предложения Комиссии о действиях, которые та может предпринять в отношении нарушителей.

Комиссия, ежегодная сессия которой начинается в феврале, рассматривает представленные ситуации и приглашает представителей тех государств, положение с правами человека в которых будет рассматриваться. Заседания Комиссии проходят в закрытом режиме, на них члены Комиссии задают вопросы представителям государств, а те дают пояснения по сути обсуждаемых проблем.

Комиссия может принять одно из следующих решений:

- исключить проблему из списка, как не отвечающую условиям;
- оставить под конфиденциальным изучением до следующей сессии;
- направить ситуацию на изучение в другой орган ООН;
- назначить “полное исследование” путем назначения Рабочей группы или Специального докладчика;
- назначить для расследования специальный комитет по данному вопросу.

Таким образом, Комиссия не может непосредственно принудить государство исправить положение или прекратить нарушения, но она может привлечь внимание международной общественности к сложившейся ситуации, а также, будучи главным органом Организации Объединенных Наций по правам человека, поставить вопрос о применении соответствующих мер Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности ООН.

Комиссия ООН по правам человека уже внесла и продолжает вносить значительный вклад в поощрение и защиту прав человека в мире. “Проблемы прав и свобод личности, которые в начальный период деятельности ООН многими государствами рассматривались как вопросы, входящие, если не полностью, то во всяком случае, в основном во внутреннюю компетенцию любого государства, и подпадающие, следовательно, под действие п.7 ст.2 Устава ООН, не допускающей вмешательства ООН в эти дела, стали, во многом и благодаря деятельности Комиссии по правам человека, предметом постоянной международной заботы”²⁶.

БОРЬБА С РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

Всеобщая декларация прав человека подчеркивает: “Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах”. В целом ряде международных деклараций, пактов и конвенций, принятых как под эгидой Организации Объединенных Наций, так и в рамках региональных организаций, государства подтверждали тот факт, что все люди имеют равные и неотъемлемые права, и принимали обязательства по обеспечению этих прав.

Тем не менее, расовая дискриминация по-прежнему препятствует полному осуществлению прав человека. Несмотря на прогресс, достигнутый в некоторых областях, различия, исключения, ограничения и предпочтения, основанные на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, продолжают вызывать и обострять конфликты и причинять невыразимые страдания, а также приводить к гибели людей.

Вследствие растущей озабоченности международного сообщества проблемой расовой дискриминации Генеральная Ассамблея ООН в 1963 году предприняла конкретную меру в данном направлении, провозгласив Декларацию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в которой закреплены четыре главных положения:

- всякая теория расового различия или превосходства в научном отношении ложна, в моральном отношении предвзвешена, в социальном отношении несправедлива и опасна и не может быть оправдана ни в теории, ни на практике;
- расовая дискриминация, и особенно политика государств, основанная на идеях расового превосходства или расовой ненависти, являются нарушением основных прав человека и ставят под угрозу дружественные отношения между народами, сотрудничество между государствами и международный мир и безопасность;
- расовая дискриминация наносит вред не только тем, кто ей подвергается, но и тем, кто ее проводит;
- создание всемирного сообщества, свободного от расовой сегрегации и дискриминации, порождающих ненависть и отчуждение, является одной из главных целей Организации Объединенных Наций.

В 1965 году Генеральная Ассамблея представила международному сообществу правовой документ, приняв Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В данной Конвенции излагаются меры, которые государства, ставшие участниками Конвенции путем ее ратификации или присоединения к ней, обязуются принимать с целью ликвидации расовой дискриминации. СССР ратифицировала Конвенцию 21 января 1969 г.

В соответствии с Конвенцией государства-участники обязуются:

²⁶ Мюллерсон Р.А. Указ.соч. – С. 120

- не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;
- не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями;
- пересматривать политику правительства в национальном и местном масштабе и исправлять или отменять законы и постановления, ведущие к возникновению или закреплению расовой дискриминации;
- запрещать и прекращать расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями;
- поощрять объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожение расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения.

При реализации указанных обязательств государства должны особое внимание уделить обеспечению равенства в отношении ряда прав. К таковым относится группа гражданских и политических прав: право на равенство перед судом, право на личную безопасность и защиту со стороны государства от неправомерного насилия, политические права, право на свободу передвижения и т.д. (ст.5 п.п. a, b, c, d). Кроме того, реализуя комплексный подход к защите прав, Конвенция предусматривает также необходимость обеспечения равенства в социальной и экономической сферах, т.е. обеспечение права на труд (свободный выбор труда, справедливое вознаграждение), права на создание профсоюзов, права на здравоохранение, социальное обеспечение, права на образование, права на равное участие в культурной жизни (ст.5 п. e).

Для контроля за соблюдением государствами своих обязательств по Конвенции Третий комитет (по социальным, культурным и гуманитарным вопросам) Генеральной Ассамблеи принял решение включить в нее положение о создании **Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)**. Это был первый орган, созданный ООН для рассмотрения мер, принимаемых государствами с целью выполнения их обязательств в соответствии с тем или иным соглашением в области прав человека.

Комитет состоит из 18 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью. Члены КЛРД избираются на четырехлетний срок государствами – участниками Конвенции. Половина членского состава Комитета обновляется раз в два года путем проведения выборов из числа кандидатур, выдвинутых государствами-участниками.

Комитет является независимым органом. Эксперты избираются в личном качестве. Они не могут быть ни отстранены от исполнения своих обязанностей, ни замещены без их согласия. В соответствии с Конвенцией они устанавливают свои собственные правила процедуры и не получают никаких указаний извне. Расходы членов Комитета покрываются государствами-участниками, а не Организацией Объединенных Наций (на сей счет Украина Постановлением Верховной Рады от 4 февраля 1993 г. внесла оговорку с тем, чтобы именно ООН осуществляла материальное и финансовое обеспечение Комитета).

Конвенция предусматривает три процедуры, позволяющие Комитету рассматривать правовые, судебные, административные и иные меры, принимаемые конкретными государствами с целью осуществления их обязательств по борьбе с расовой дискриминацией.

Первая процедура предусматривает требование о том, что все государства, которые ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней, должны представлять КЛРД периодические доклады.

Государства-участники обязаны представлять Комитету раз в четыре года всеобъемлющие доклады, а раз в два года – краткие доклады, содержащие новую информацию. Когда Комитет получает на рассмотрение доклад, представитель соответствующей страны может выступить по нему со вступительным словом, ответить на вопросы экспертов и прокомментировать сделанные ими замечания. В докладе Комитета Генеральной Ассамблее обобщаются результаты рассмотрения докладов и содержатся предложения и рекомендации.

КЛРД представил государствам-участникам руководящие принципы, касающиеся подготовки их докладов, и нередко запрашивает у них дополнительную информацию. Комитет также дает государствам общие рекомендации, когда он считает, что информация по отдельным статьям Конвенции, необходимая для экспертов с целью установления фактов и обобщения их точек зрения, является в значительной мере недостаточной.

Согласно второй процедуре все государства-участники Конвенции признают компетенцию КЛРД получать жалобы государства-участника на то, что другое государство-участник не выполняет положений Конвенции, и принимать в связи с этим соответствующие меры. Данное положение предусматривает сложную процедуру, в ходе которой одно государство направляет другому сообщение о якобы обнаруженных нарушениях. Государство-ответчик в течение шести месяцев рассматривает полученную информацию и принимает решение по ней. Если претензии или реакция на них не удовлетворяют стороны, любая из них может обратиться в Комитет, который создает Согласительную Комиссию, рассматривающую спор и предлагающую свои рекомендации по его разрешению. Однако данное положение не исключает других процедур, которыми могут воспользоваться соответствующие государства. В результате за все время существования Комитета ни одно государство не прибегло к этой процедуре.

В соответствии с третьей процедурой отдельные лица или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами расовой дискриминации, могут представлять КЛРД жалобу на свое государство. Это может быть сделано лишь в том случае, если соответствующее государство является участником Конвенции и заявило о своем признании компетенции Комитета принимать такие жалобы. Украина до сих пор не сделала такого заявления.

Конвенция также предусматривает, что государства, которые сделали данное заявление, могут учредить или указать национальные органы, компетентные принимать петиции отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений, и которые исчерпали иные местные средства правовой защиты. Петиционеры могут передавать такой вопрос на рассмотрение Комитета только в том случае, если они не удовлетворены действиями указанного органа.

Комитет в конфиденциальном порядке доводит такие сообщения до сведения соответствующего государства-участника, однако не называет лицо или группу лиц, утверждающих о наличии нарушения, без его или их согласия. После того, как государство представило разъяснение своей позиции и, возможно, предложило решение, Комитет рассматривает данный вопрос и может делать предложения и рекомендации, которые препровождаются соответствующему лицу или группе лиц, а также государству.

Комитет, согласно Конвенции, также уполномочен принимать петиции, направленные в органы ООН лицами или группами лиц, проживающими на подопечных или самоуправляющихся территориях (иными словами – колониях), которые заявляют о расовой дискриминации. Комитет также представляет свои мнения и рекомендации в связи с докладами, представляемыми другими органами ООН о законодательных, судебных, административных и иных мерах по борьбе с расовой дискриминацией на этих территориях.

Со времени создания КЛРД многие самоуправляющиеся территории получили независимость, однако в мире по-прежнему насчитывается более десяти таких территорий, и когда любая соответствующая группа населения представляет петицию по вопросу о расовой дискриминации, Комитет обязан рассмотреть ее и представить доклад со своими рекомендациями Генеральной Ассамблее. Особенность полномочий Комитета по таким территориям заключается в том, что они распространяются на все самоуправляющиеся территории независимо от того, являются ли государства, которые управляют ими, участниками Конвенции или нет.

Комитет проводит активную политическую и общественную деятельность в области борьбы с расовой дискриминацией. Являясь постоянно действующим органом, созданным Организацией Объединенных Наций в целях борьбы против расовой дискриминации, КЛРД принимал непосредственное участие в осуществлении всех инициатив ООН в этой области. Его представители участвуют в работе семинаров и практикумов по вопросам расовой дискриминации, организуемых Центром по правам человека.

КЛРД представляет доклад о своей деятельности Генеральной Ассамблее ООН через Генерального секретаря и поддерживает контакты с Третьим комитетом Генеральной Ассамблеи. Кроме того, Комитет осуществляет свою деятельность в сотрудничестве с Советом по опеке и Специальным комитетом по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Комитет по ликвидации расовой дискриминации также сотрудничает с Международной организацией труда и ЮНЕСКО.

БОРЬБА С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

“Права женщин и девочек являются неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека” (Венская декларация и Программа действий, часть 1, пункт 18).

Юридической основой международной борьбы за права женщин является Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г. Конвенция ратифицирована Украиной 24 декабря 1980 г., вступила в силу 3 марта 1981 г. Оговорка к ст.29 п.1, выдвинутая первоначально, была Украиной снята.

Характерной особенностью Конвенции является то, что она содержит права и свободы как гражданско-политического характера (например, ст.15 – равенство мужчин и женщин перед законом), так и социально-экономического (например, ст.11 – запрет дискриминации в области занятости).

С целью рассмотрения хода осуществления положений Конвенции создается, в соответствии со ст.17, **Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин**. Комитет состоит из 23 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и компетентностью в области, охватываемой Конвенцией. Кроме того, этими экспертами почти всегда являются женщины. Эксперты избираются на 4 года тайным голосованием из кандидатур, представляемых государствами-участниками.

Комитет уполномочен принимать и рассматривать доклады государств о ходе реализации Конвенции. Каждое государство обязано в течение года после ратификации Конвенции представить первоначальный доклад, после этого оно должно делать такие доклады, по крайней мере, каждые четыре года или по соответствующей просьбе Комитета.

Доклады представляются в письменной форме, после чего представитель государства может сделать устные разъяснения по существу включенной в доклад информации. Комитет сначала делает общие замечания и комментарии относительно формы и содержания доклада. Затем члены Комитета задают вопросы, касающиеся конкретных статей Конвенции, с целью определения реального положения дел с

правами женщин в соответствующем государстве (запрашивают конкретную статистику, интересуются мнением неправительственных организаций). После этого Комитет готовит заключительные замечания относительно доклада, в которых указывает как позитивные аспекты, выделенные в ходе конструктивного диалога, так и недостатки доклада, а также, какую информацию Комитет хотел бы получить в следующем докладе.

Комитет, кроме того, по ст.21 Конвенции обладает правом вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов. Это свое полномочие Комитет понимает как возможность “внесения рекомендаций для всех государств-участников, касающихся конкретных шагов, которые могут быть сделаны для выполнения их обязательств, вытекающих из Конвенций”.²⁷

Вторым механизмом международного контроля имплементации норм Конвенции является межгосударственный спор по этому поводу, который согласно ст.29 п.1 должен быть решен путем переговоров. Если такого решения не достигнуто, то, по просьбе одной из сторон спор передается на арбитражное разбирательство. Если в течение полугода после этого соглашения не достигнуто, то любая из сторон может передать дело на рассмотрение в Международный Суд Справедливости.

ЗАЩИТА ПРАВ РЕБЕНКА

Основным международно-правовым документом, который обеспечивает защиту прав ребенка, является “Конвенция о правах ребенка” (принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года).

Конвенция построена на тех же принципах, что и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, т.е. предусматривает как гражданские и политические права (ст.6 – право на жизнь, ст.8 – право на гражданство и т.д.), так и социальные и экономические (ст.24 – право на пользование услугами системы здравоохранения, ст.26 – право на социальное обеспечение и т.д.). Таким образом, Конвенция позволяет комплексно обеспечивать права и свободы такой социальной группы, как дети (каждое человеческое существо до достижения им 18-летнего возраста – ст.1), кроме того, такой подход позволяет комплексно оценивать состояние прав ребенка в том или ином государстве.

Украина присоединилась к Конвенции 27 сентября 1991 года.

“В целях рассмотрения прогресса, достигнутого государствами-участниками в выполнении обязательств, принятых в соответствии с этой Конвенцией, учреждается **Комитет по правам ребенка**” (ст.43). Комитет состоит из десяти экспертов, избираемых на совещаниях государств-участников из числа кандидатур, выдвинутых государствами. Члены Комитета выступают в личном качестве, срок их полномочий – 4 года. Эксперты должны обладать высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области, охватываемой Конвенцией. На практике это означает, что эксперты должны обладать знаниями в области международного права, прав человека, социальной работе, отправлению правосудия в области несовершеннолетних и т.д.

Государство-участник в течение двух лет после вступления Конвенции в силу в отношении него должно представить Комитету доклад о “прогрессе”, достигнутом в области защиты прав ребенка. После этого, государство должно представлять доклады каждые пять лет.

Прежде, чем попасть на рассмотрение в Комитет, доклад предварительно изучается рабочей группой. Кроме доклада, рабочая группа рассматривает информацию, которая поступает от иных договорных органов по правам человека. Кроме того, Комитет черпает информацию, поступающую от структур, созданных Комиссией по правам человека с целью изучения проблем в области прав человека в конкретных странах, или от структур, занимающихся рассмотрением конкретных тем (например, Специальный докладчик по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии) и негосударственных организаций.

Органы и специализированные учреждения ООН могут принимать участие в проводимых рабочей группой обсуждениях и представлять необходимую информацию. Кроме того, с учетом письменной информации, представляемой соответствующими неправительственными организациями, Комитет нередко предлагает таким организациям принять участие в подготовительных заседаниях, посвященных изучению представленных государствами докладов.

Окончательные результаты проводимого рабочей группой обсуждения оформляются в виде “перечня вопросов”. Этот перечень содержит информацию по вопросам, которые, по мнению Комитета, необходимо обсудить в первую очередь. Перечень направляется соответствующему правительству вместе с приглашением принять участие в предстоящем пленарном заседании Комитета, посвященном рассмотрению соответствующего доклада. До начала заседания правительству рекомендуется подготовить письменные ответы на поставленные вопросы.

Такой подход позволяет правительствам лучше подготовиться к предстоящему обсуждению. В ходе обсуждений могут затрагиваться проблемы, не отраженные в перечне вопросов, поэтому Комитет предпочитает обсуждать доклады с высокопоставленными должностными лицами, например, с министрами или их заместителями, а не с представителями, не обладающими правом на принятие решений.

По завершении процесса рассмотрения доклада Комитет принимает “заключительные замечания”, в которых подводятся итоги рассмотрения доклада. Заключительные замечания подлежат широкому

²⁷ Дискриминация в отношении женщин: Конвенция и Комитет // Изложение фактов №22. – Женева: И-во ООН, 1995. – С. 58

распространению в государстве-участнике и должны служить основой для проведения национальных дебатов по вопросу о путях содействия соблюдению положений Конвенции. Рассматривая Заключительные замечания в качестве важного документа, Комитет ожидает от правительств выполнения содержащихся в них рекомендаций.

Как и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка не содержит процедуру рассмотрения конкретных жалоб, направляемых детьми или их представителями. Вместе с тем, Комитет может запрашивать “дополнительную информацию, касающуюся осуществления ...Конвенции” (п.4. ст.44). Такая дополнительная информация может быть запрошена у правительства, например, в случае обнаружения признаков наличия серьезных проблем.

“Процедура представления государствами-участниками докладов носит конструктивный характер и направлена на развитие международного сотрудничества и обмена информацией”²⁸. Ее целью является обозначение проблем и обсуждение мер по их устранению. Кроме того, Комитет может обращаться с просьбами о помощи в специализированные органы и учреждения ООН, включая Международную организацию труда, ЮНЕСКО, Всемирную организацию здравоохранения, Детский фонд ООН и другие компетентные органы.

Наконец, Комитет обладает сходным с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин правом вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на информации, получаемой из докладов государств и соответствующих органов ООН. Такие предложения и рекомендации общего характера направляются любому заинтересованному государству-участнику и сообщаются Генеральной Ассамблее ООН наряду с замечаниями государств-участников, если таковые имеются.

Совет Европы также уделяет немало внимания проблеме защиты прав детей. Основой этой деятельности является **Европейская конвенция об осуществлении прав детей**, принятая в Страсбурге 25 января 1996 г.

Европейская конвенция базируется на Конвенции ООН о правах ребенка и имеет целью не столько создание новых материальных прав – они закреплены в Конвенции ООН, сколько повышение их защиты путем закрепления процессуальных (т.е. процедурных) прав детей при рассмотрении судебными органами дел, касающихся детей. К таким делам Конвенция причисляет семейные дела, в том числе те, которые связаны с исполнением родительских обязанностей, например, в отношении места проживания детей и доступа к ним.

Данную Конвенцию Украина уже подписала, но еще не ратифицировала, хотя ратификация ожидается в ближайшее время.

В Конвенции закреплены такие права: право быть проинформированным и высказывать свое мнение во время рассмотрения дела, право на ходатайство о назначении специального представителя (адвоката или организации, уполномоченной действовать в интересах ребенка), право осуществлять все или часть полномочий стороны в деле, и некоторые другие полномочия. Следует отметить, что ребенком в Конвенции признается лицо до достижения 18-летнего возраста, но перечисленные права может осуществлять только “ребенок, имеющий достаточный уровень понимания”. Указанный уровень определяется внутренним законодательством государств-участников.

Важнейшие функции в области защиты прав детей предоставляются Конвенцией судебным органам, т.е. “судам или административным органам, обладающим сходными полномочиями”. В частности, на судах лежит ответственность за принятие решения, в любом случае, “в наивысших интересах ребенка”. Именно суд должен обеспечить достаточную информированность ребенка об обстоятельствах дела и предоставить ребенку возможность высказывать свое мнение. Кроме того, суды должны действовать максимально быстро в делах, касающихся прав детей, и в некоторых случаях, принимать дела к рассмотрению по собственной инициативе.

Для обеспечения максимально полной имплементации Конвенции создается **Постоянный комитет**. Деятельность этого органа основана на “рассмотрении проблем, касающихся Конвенции”, а именно:

- рассмотрение любых вопросов, касающихся толкования или выполнения Конвенции;
- предложения поправок к Конвенции и рассмотрение поправок, предлагаемых государствами-участниками;
- предоставление консультаций и помощи национальным органам, обеспечивающим реализацию Конвенции на внутригосударственном уровне, а также помощь в их международном сотрудничестве.

Состоит Постоянный комитет из представителей государств-участников. Государства-члены Совета Европы, которые не участвуют в Конвенции, а также государства, не состоящие в СЕ, но участвовавшие в разработке договора и не ратифицировавшие его, могут направлять в Комитет своих представителей.

Процедуры Комитета рассчитаны на широкое сотрудничество с другими органами и организациями, занимающимися защитой прав детей. В частности, если ни одна из Сторон договора не сообщит Генеральному секретарю СЕ о своем протесте, Комитет может предложить принять участие в своих заседаниях представителям любых государств, не имеющих в Комитете представителей или наблюдателей; Комитету ООН по правам ребенка; Европейскому Сообществу; любому международному правительственному органу; любой международной неправительственной организации, занимающейся вопросами защиты прав

²⁸ Права ребенка. // Изложение фактов №10. – Женева: И-во ООН, 1998. – С. 16

детей; любой национальной правительственной или неправительственной организациям, в функции которых входит деятельность в области защиты прав детей. Конвенция предусматривает также возможность обмена информацией между Комитетом и соответствующими организациями, которые занимаются осуществлением прав детей.

Комитет может формировать собственные правила процедуры. Решения могут приниматься только при наличии кворума, который составляет половину представителей Сторон. Решения Комитета принимаются большинством присутствующих, однако, рекомендации, которые содержат заключения Комитета об исполнении Конвенции одной из Сторон, принимаются большинством в три четверти.

ЗАЩИТА ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ

Две мировые войны и приблизительно 130 вооруженных конфликтов после 1945 г. стали причиной массовых перемещений миллионов людей во всем мире. Поэтому с самого начала своей работы ООН уделяла огромное внимание проблемам беженцев и перемещенных лиц. На своей второй сессии во второй половине 1946 г. Генеральная Ассамблея учредила Международную организацию по делам беженцев, которая получила временный мандат на регистрацию, защиту, переселение и репатриацию беженцев. Вскоре стало очевидным, что для оказания помощи беженцам требуется *активизация* международных усилий в рамках самой Организации Объединенных Наций. Поэтому еще задолго до истечения срока мандата МОДБ стал обсуждаться вопрос о создании организации, которая бы взяла на себя ее функцию.

В своей резолюции 319А (IV) от 3 декабря 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН постановила учредить **Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.**

Юридическую основу международной защиты прав беженцев составляет Конвенция о статусе беженцев 1951 года (Украина не является ее участником). В статье 1 дается общее определение понятия “беженец” как любого лица которое “в результате событий, происшедших до 1 января 1951г. (на основании ст.1 Протокола 1967 года это ограничение было снято – *Авт.*), и в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего, обычного места жительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений”. Несмотря на то, что Украина не присоединилась к Конвенции, она практически дословно воспроизвела это определение в Законе Украины “О беженцах” (1993 г.)

В Конвенции устанавливаются минимально необходимые нормы обращения с беженцами, в том числе их права. Конвенция, как и иные перечисленные в данной главе правовые инструменты, основана на комплексном подходе к защите прав человека, защищая обе основные группы прав беженцев. В частности, ст.15 закрепляет право беженцев на объединение в неполитические ассоциации, ст.16 – право на обращение в суд, в то же время защищены такие важнейшие социальные и экономические права, как право на работу по найму (ст.17), право на начальное образование наравне с гражданами принимающего государства (ст.22) и т.д.

Кроме Конвенции о статусе беженцев были разработаны такие инструменты, как Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны, Конвенция 1954 года о статусе апатридов и т.д. В рамках Совета Европы действуют Европейское соглашение об отмене виз для беженцев (1959 г.), Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев и другие международные договоры, к которым Украина, к сожалению, не торопится присоединиться.

На данный момент отношения между Управлением Верховного комиссара по делам беженцев и Украиной регулируются соглашением между Правительством Украины и УВКБ, ратифицированным Законом Украины от 21.10.99 г. В соглашении речь идет об открытии представительства Верховного Комиссара в Украине на равных правах с иными органами ООН, о “консультациях” и “сотрудничестве” между Правительством и УВКБ. Однако присоединение Украины к Конвенции о статусе беженцев отложено, вероятно, до лучших времен.

На данный момент деятельность Управления Верховного Комиссара по делам беженцев регулируется его Уставом, принятым резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 428 (V) в 1950г. и вступившим в силу в 1951 г. Ввиду того, что послевоенные внутренние и международные конфликты порождают все новые потоки беженцев, мандат УВКБ неоднократно продлевался (на 5-летние периоды) и в настоящее время действителен до 2003 г.

На данный момент деятельность УВКБ включает:

- предоставление международной защиты (индивидуальной – от неправомерной высылки из страны убежища, и коллективной – защита лагерей беженцев);
- оказание материальной и социальной помощи беженцам;
- оказание помощи в перемещении беженцев в третье государство из страны первого убежища;
- создание условий для безопасной и добровольной репатриации;

- оказание помощи в создании условий для интеграции беженцев в стране убежища в том случае, если репатриация невозможна;
- проведение деятельности по сбору необходимых средств для финансирования программ УВКБ;
- оказание консультационных услуг.

УВКБ управляется Исполнительным комитетом, который избирается Экономическим и Социальным Советом с учетом принципа наиболее широкого географического представительства тех государств, которые проявили заинтересованность и приверженность делу решения проблем беженцев. Комитет определяет политику УВКБ, решает бюджетные вопросы, одобряет годовую программу деятельности Управления.

Верховный Комиссар избирается Генеральной Ассамблеей ООН по представлению Генерального Секретаря ООН. Управление располагается в г. Женеве (Швейцария) и имеет представительства в более, чем 100 государствах мира.

УВКБ тесно сотрудничает с заинтересованными государствами и международными организациями. Большую роль в решении проблем УВКБ решают неправительственные организации, в первую очередь, Международный комитет Красного Креста.

Особенностью финансирования УВКБ является то, что его бюджет (кроме административных расходов) составляют добровольные взносы государств, международных и неправительственных организаций, частных лиц.

На протяжении 50-летнего существования УВКБ было вовлечено в решение проблем беженцев различных категорий, возникших как из-за вооруженных конфликтов, так и природных катастроф. Особенно весомый вклад Управление внесло в решение проблем потоков беженцев из Венгрии (1956г.), Пакистана (1971г.), Чили, Боливии, Уругвая, Парагвая и Аргентины (1975г.), Камбоджи (1975-1980гг.) и т.д. В настоящее время УВКБ активно вовлечено в работу по помощи беженцам из бывшей Югославии, Чечни, решение проблем африканских беженцев (Мозамбик, Экваториальная Гвинея, Заир и т.д.).

За время своего существования Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев оказало помощь более, чем 20 млн. беженцев и перемещенных лиц.

ЗАЩИТА ПРАВ МЕНЬШИНСТВ

В современном мире не существует ни одной страны, в которой все граждане говорят на одном языке, принадлежат к одной расе и имеют одинаковые культуру, убеждения и традиции. В современном мире широко распространена ситуация, когда на территории одного государства проживают различные народы. В большинстве стран есть преобладающие группы населения со своей общей историей и культурой и меньшинства, более мелкие группы, каждая из которых имеет свои характерные особенности.

К сожалению, сосуществование различных национальных групп не всегда носит мирный характер. Конфликты на этнической почве могут сопровождаться насилием и разрушениями, приводить к ответным действиям репрессивного характера, ставить под угрозу единство государств, на территории которых они происходят, и создавать опасность вовлечения в них соседних стран.

Всюду, где меньшинствам отказывают в правах, нарушаются общепризнанные права человека.

Первая проблема, которая встает при изучении вопросов международной защиты прав национальных меньшинств – это отсутствие единого определения этого термина не только в договорной практике, но даже в теоретических разработках по этой теме. Международно-правовая практика выработала лишь ряд критериев, которые в своей совокупности охватывают все разновидности национальных меньшинств:

Количественный аспект. Меньшинства, безусловно, должны уступать в количественном отношении остальной части населения, составляющей большинство.

Негосподствующее положение. Защита меньшинств оправдана только тогда, когда меньшинство не занимает господствующего положения в государстве.

Различия в этническом или национальном характере, культуре, языке или религии. Меньшинства обладают устойчивыми этническими, религиозными или языковыми характеристиками, которые отличают их от большинства населения в государстве.

Индивидуальное отношение. Представители меньшинств могут выразить свою самобытность двумя способами. Первый случай – это когда группа всеми силами стремится сохранить свои характерные особенности. Второй – добровольное принятие членами группы решения о принадлежности или непринадлежности к меньшинству.

Меньшинство и коренные народы. По общему мнению, коренные народы, в отличие от меньшинств, являются первыми обитателями земли, на которой они живут с незапамятных времен.

К сожалению, ООН с самого начала своей деятельности не уделяла достаточного внимания защите прав национальных меньшинств. В Уставе Организации Объединенных Наций о меньшинствах ничего не говорится, проект договора о защите меньшинств, представленный Венгрией на Лондонской мирной конференции в 1946 г. поддержки не получил. Не были приняты и предложения о включении положения о меньшинствах во Всеобщую декларацию прав человека. И хотя в 1947 году ООН создала в качестве вспомогательного органа при

Комиссии по правам человека Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (см. параграф “Комиссия ООН по правам человека” этой Главы), до сих пор не разработано ни одного универсального международного договора, который бы охватил в комплексе права меньшинств. Наибольшим достижением правозащитного механизма ООН в этой области можно считать ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах, в которой говорится: *“В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться своим языком”*. Таким образом, наиболее явные нарушения прав меньшинств могут стать предметом рассмотрения Международного комитета по правам человека (см. Главу 4). Конечно, одна статья в Пакте – это вовсе не решение проблемы, и с 1985 года в рамках Комиссии по правам человека действует рабочая группа по разработке текста декларации прав меньшинств, которая в будущем должна стать основой крупномасштабного договора под эгидой ООН по защите прав меньшинств.

Значительно больших успехов в сфере защиты прав национальных меньшинств добились в Европейском регионе: в рамках Совета Европы приняты Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств, Европейская хартия местных языков и языковых меньшинств.

Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств – первый юридически обязательный многосторонний международный договор, направленный на комплексную защиту национальных меньшинств. Конвенция была принята Советом Европы в 1995 г., вступила в силу (в том числе для Украины, ратифицировавшей ее в 1997 г.) в 1998 году.

Конвенция стремится обеспечить с одной стороны максимально полную и реальную защиту прав национальных меньшинств путем создания соответствующих условий, предоставляющих возможности сохранить и развивать их культуру и утверждать самосознание, а с другой – соблюсти принцип территориальной целостности и политической независимости государств, участвующих в договоре.

В Конвенции закреплён широкий круг прав и свобод, предоставленных представителям национальных меньшинств, в частности, запрет дискриминации, обеспечение реального равенства, обеспечение условий, необходимых для сохранения и развития культуры и религии, свободы ассоциаций, языка, образования, традиций и трансграничных контактов, участие в общественной, политической, культурной жизни, запрет принудительной ассимиляции.

Контроль за реализацией Конвенции возложен на **Комитет Министров Совета Европы** при котором действует **Консультативный комитет по вопросам национальных меньшинств**. Контроль основан на докладах о ходе реализации Конвенции, которые государства-участники должны направить Генеральному секретарю Совета Европы в течение года после ее вступления в силу для соответствующего государства. Последующие доклады представляются на периодической основе каждые пять лет или по требованию Комитета Министров.

Доклады прежде всего рассматриваются Консультативным комитетом. Этот орган состоит из 18 экспертов, назначаемых Комитетом Министров из числа лиц, обладающих признанным авторитетом в области защиты прав меньшинств. Кроме докладов, Комитет может использовать информацию, поступающую из иных источников – сообщений органов Совета Европы, негосударственных организаций. Комитет может встречаться с правительственными агентами и иными представителями государств. По каждому докладу Комитет принимает заключение, которое вместе с докладом направляет в Комитет Министров. Последний принимает окончательное решение по докладу, оформляя его в виде заключения или рекомендации.

Все доклады по получении публикуются Советом Европы.

Одним из основных прав, которым должно обладать национальное меньшинство – это право на использование в частной и государственной жизни своего языка. Европейская хартия региональных языков или меньшинств имеет целью защиту именно этого права.

Хартия определяет региональные языки или языки меньшинств как языки, которые “традиционно используются в пределах определенной территории государства гражданами этого государства, которые составляют группу численностью меньшую, чем остальное население государства и отличаются от официального языка (языков) этого государства” (ст.1).

Хартия рассматривает право на использование представителями языковых меньшинств своего языка во всех сферах жизни общества не негативным, а позитивным правом, т.е. таким, для обеспечения которого государство должно произвести определенные действия. Государства-участники Хартии обязуются: а) обеспечить в пределах территории использования таких языков предоставление дошкольного и существенной части среднего образования на этом языке или обеспечить изучение этих языков в соответствующих учреждениях образования; б) обеспечить ведение судебных процессов или возможности пользования сторонам такими языками в местностях, где такие меры оправданы; в) обеспечить пользование региональными языками или языками меньшинств в административных органах в тех местностях, где эта мера будет оправдана. Кроме того, на государстве лежит обязанность поддержки развития таких языков в средствах массовой информации и в области культуры. Хартия также предусматривает иные обязательства государств, направленные на обеспечение представителям меньшинств свободного использования своего языка во всех сферах жизни общества.

Обеспечение надзора за исполнением сторонами своих обязательств по Хартии основывается на представлении ими периодических докладов о принятых ими мерах по реализации договора. Такие доклады направляются Генеральному секретарю Совета Европы через год после вступления Хартии в силу и раз в три года после первого доклада.

Генеральный секретарь передает доклады **Комитету экспертов**, создаваемому в соответствии со ст.17 Хартии. Он состоит из представителей государств, ратифицировавших Хартию. Кандидатуры, предлагаемые государствами, утверждает Комитет Министров Совета Европы. Эксперты назначаются сроком на шесть лет и могут переизбираться. Комитет вырабатывает свои правила процедуры рассмотрения докладов и принятия предложений Комитету Министров по ним.

Комитет рассматривает представляемые государствами доклады. При этом законно созданные органы или ассоциации (неправительственные международные организации, землячества и т.д.) могут привлекать внимание Комитета к вопросам, которые касаются выполнения или невыполнения государством своих обязательств по обеспечению прав, закрепленных в Хартии.

Комитет проводит заседания, на которых рассматривает доклады, проводит консультации с государствами, представившими доклады. На основе полученной от государства и неправительственных организаций информации Комитет готовит доклад Комитету Министров, который может сопровождаться комментариями, представляемыми государствами по соответствующему запросу. Этот доклад может быть обнародован Комитетом Министров. Доклад может содержать предложения Комитета экспертов по принятию Комитетом Министров необходимых рекомендаций в отношении государств, участвующих в Хартии. Как правило, Комитет Министров прислушивается к мнению Комитета экспертов и не отказывает ему в принятии соответствующих рекомендаций.

Еще один механизм по контролю над соблюдением прав меньшинств создан в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе появилась сравнительно недавно – решение о ее создании было принято на Бухарестском саммите в декабре 1994 года и вступило в силу в январе 1995 г. Однако процесс, который привел к появлению ОБСЕ начался значительно раньше. Он начался с первого Хельсинкского саммита Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1972-1975 г.г.), продолжился в 1990 г. и 1992 г. Парижским и Вторым Хельсинкским саммитами и привел к историческому саммиту 1994 г. За это время СБСЕ превратилось из процесса в организацию, имеющую свои постоянные задачи и органы. Таким образом, решение, принятое на Бухарестском саммите было не столько учреждением новой организации, сколько констатацией факта существования в Европе механизма, призванного обеспечивать сотрудничество между бывшими соперниками из двух враждовавших лагерей. В результате членство в ОБСЕ получили не только европейские страны, но и государства, входившие ранее в СССР (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), а также США.

Высшим органом ОБСЕ, как ранее СБСЕ, являются саммиты глав государств и правительств государств-участников Организации. Следующим по важности органом считается Совет Министров ОБСЕ, в котором участвуют министры иностранных дел государств-членов. Этот орган обладает основной частью исполнительных полномочий ОБСЕ. Он собирается не менее раза в год и выступает органом, принимающим основные решения по вопросам, отнесенным к компетенции ОБСЕ между саммитами.

Следующим по старшинству является Старший совет, состоящий из высших чиновников министерств иностранных дел. Созданный для подготовки встреч Совета Министров, на сегодняшний день он стал органом, осуществляющим основную работу по координации международной деятельности государств-участников ОБСЕ между сессиями Совета Министров.

Работу по текущему управлению Организации выполняет Постоянный совет, состоящий из представителей государств в ОБСЕ, который собирается еженедельно в Хофбургском центре для принятия решений по ежедневно возникающим проблемам, отнесенным к компетенции ОБСЕ. Кроме того, в рамках Совета проходят информационные встречи, позволяющие представителям государств обсудить и согласовать позиции по проблемам безопасности и сотрудничества в Европе.

Административная работа возложена на секретариат ОБСЕ, возглавляемый Генеральным секретарем.

Тема прав человека всегда была важнейшей частью Хельсинкского процесса. “По сути, с точки зрения Запада, так называемые “вопросы третьей корзины” (контакты между людьми, информация, права человека) были одной из основных причин существования “старого” СБСЕ”²⁹.

В самом ОБСЕ вопрос прав человека обсуждается преимущественно в терминах “человеческое измерение ОБСЕ”. Эту новую терминологию предложили в процессе принятия Венского заключительного документа в 1989 году. Однако концепция человеческого измерения вмещает куда больше, чем просто права человека. Хотя общепринятого определения человеческого измерения и не существует, обычно считают, что оно включает права человека и основные свободы, проблемы демократии и верховенства закона, и иные гуманитарные вопросы, в том числе защиту прав национальных меньшинств.

Именно последней проблеме ОБСЕ уделяет особое внимание, как непосредственно связанной с безопасностью и сотрудничеством государств в Европе: этнические конфликты – это одна из основных

²⁹ А. Блоед. Людський вимір ОБСЄ: минуле, сучасне і майбутнє. Права людини в Україні. – Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. – Київ.: 1998. – С. 344

причин широкомасштабного насилия в Европе. Для того, чтобы ответить на этот вызов СБСЕ в 1992 году сделал беспрецедентный шаг, основав должность **Верховного комиссара по вопросам национальных меньшинств**. Нидерландский министр иностранных дел Макс ван дер Стул был назначен первым Верховным комиссаром в декабре 1992 года и его офис начал работать в Гааге в январе 1993.

“Должность Верховного комиссара – это инструмент, дающий возможность выявлять и способствовать раннему разрешению этнических напряженностей, которые могут составлять угрозу миру, стабильности и отношениям между государствами-участницами ОБСЕ”³⁰.

Верховный комиссар ОБСЕ по правам меньшинств действует на основе Мандата, характеризующего эту должность как “инструмент предупреждения конфликтов на возможно более ранней стадии”. Его задача состоит в том, чтобы обеспечить “раннее предупреждение” и в соответствующих случаях “ранние действия” на возможно более ранней стадии в отношении напряженности, связанной с проблемами национальных меньшинств, когда они еще не вышли из стадии раннего предупреждения, но могут по оценке Верховного комиссара развиваться до конфликта в пределах ОБСЕ.

Таким образом, на Комиссара возложена двойная миссия: во-первых, пытаться сдерживать и разряжать напряженность, а во-вторых, предупреждать ОБСЕ каждый раз, когда такая напряженность грозит развиваться до такого уровня, когда он уже не сможет сдерживать их средствами, которые он имеет в своем распоряжении.

“Хотя мандат Верховного комиссара уполномочивает его прежде всего предупреждать конфликты, он не может выпускать из виду важные долгосрочные аспекты таких ситуаций. Немедленная разрядка ситуации может быть только первым шагом на пути согласования интересов заинтересованных сторон.”³¹ Цель заключается в том, чтобы начать, поддерживать и разворачивать процесс обмена мнениями и сотрудничества между сторонами, который ведет к конкретным шагам, направленным на разрядку напряженности и рассмотрения, по возможности, проблем, лежащих в их основе.

Особое значение для Верховного комиссара имеют такие аспекты его мандата: 1) адекватное объединение независимости и ответственности перед “политическими” органами ОБСЕ с четкими руководящими указаниями в отношении обоих элементов; 2) достаточная доступность политической поддержки в рамках ОБСЕ, если в каком-либо конкретном случае Комиссару такая поддержка понадобится; 3) конфиденциальность, позволяющая в отдельных случаях использовать средства так называемой “теневого” дипломатии; 4) достаточная свобода выбора собеседников, способных давать информацию и оценивать конкретные ситуации. Наконец, мандат выразительно подчеркивает особую важность абсолютной объективности, которую Верховный комиссар должен соблюдать во всех сферах своей деятельности.

Обычно в мандате приводятся уточнения, которые дают возможность определить, должен ли Комиссар принимать участие в той или иной конкретной ситуации. Мандат предоставляет ему определенную свободу инициативы в этом плане. Верховный комиссар может сделать ряд шагов без каких-либо согласований. Участие Комиссара не требует какого-либо утверждения со стороны Главы Постоянного совета или государств-участников. Эта независимость имеет иногда решающее значение для быстрой начала деятельности Верховного комиссара.

Несмотря на широкую свободу деятельности, Верховный комиссар не может независимо выполнять свои функции без политической поддержки государств-участников. Это ощущается особо сильно во всех тех случаях, когда Верховный комиссар представляет отчеты и рекомендации заинтересованным государствам и вслед за этим Постоянному совету (в исключительных случаях Старшему совету). На этой стадии становится ясно, достаточна ли поддержка предупредительной и превентивной деятельности Комиссара, и готовы ли сами государства осуществить рекомендуемые действия. Для Верховного комиссара Постоянный совет представляет собой, в конечном счете, важнейший орган ОБСЕ в плане политической поддержки.

В настоящее время Верховный Комиссар работает над рядом ситуаций в различных странах Европы, в том числе исследуется ситуация, сложившаяся в Крыму с крымскими татарами.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОМБУДСМЕНЫ

Международные омбудсмены – изобретение последнего десятилетия. Первый из трех, существующих на сегодняшний день постов, которые могут быть отнесены к данной категории – Омбудсмен Европейского Союза, был учрежден в 1992 г. Этим органам, как и их национальным коллегам присущи следующие черты:

- их функции не ограничены какой-либо одной категорией прав – они занимаются защитой всех основных прав и свобод;
- омбудсмены – независимые органы как от тех, кто их назначает, так и от тех, чью деятельность они проверяют на предмет соблюдения прав человека;
- каждый, находящийся под юрисдикцией соответствующего уполномоченного по правам человека, может обратиться к нему с жалобой на нарушение своих прав, однако омбудсмен не обязан реагировать на все жалобы, он может выбирать наиболее тяжкие случаи или наиболее распространенные и т.д.;

³⁰ Стул М. ван дер, Верховний комісар ОБСЕ з питань національних меншин. Права людини в Україні. – Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. – Київ.: 1998. – С. 382

³¹ Стул М. ван дер. Вказ. соч. – С. 383

- омбудсмены не обладают властью принимать обязательные решения по жалобам, как правило, их участие в деле ограничивается проверкой полученной информации и выработкой рекомендаций для государства и гражданина, участвующих в деле;
- задачей омбудсмана является не разрешение дела, а привлечение внимания государства и общества к существующей практике, нарушающей права человека, или случаям серьезных нарушений и т.д.;
- задачи международных уполномоченных по правам человека не ограничиваются борьбой с конкретными нарушениями, они также занимаются распространением информации о способах защиты своих прав, образованием в сфере прав человека, помощью в работе национальным омбудсменам и неправительственным правозащитным организациям и т.д.;
- омбудсмен – это пограничный институт между государством и гражданским обществом, поэтому эффективность его работы во многом зависит не столько от предоставленных полномочий, сколько от общественного авторитета и активности тех лиц, которые занимают эту должность.

В настоящее время существуют три органа, которые можно назвать международными омбудсменами: Верховный комиссар ООН по правам человека, Комиссар Совета Европы по правам человека, Омбудсмен Европейского союза. Если полномочия первых двух в отношении Украины не вызывают сомнений, то последний интересен как институт международной организации, к вступлению в которую Украина стремится всеми силами.

Должность **Верховного комиссара ООН по правам человека** была учреждена в 1993 году для “усиления координации и влияния деятельности ООН на состояние прав человека в мире”³². Комиссар назначается на 4 года. К его задачам относится содействие и защита свободного пользования правами всеми людьми, содействие международному сотрудничеству в сфере прав человека, стимулирование и координация правозащитной деятельности органов ООН, помощь в создании и утверждении новых стандартов прав человека и содействие в ратификации международных соглашений о правах человека. Комиссар также правомочен реагировать на серьезные нарушения прав человека и предпринимать действия, направленные на предупреждение таких нарушений. Комиссар осуществляет деятельность в сфере защиты прав человека и предоставляет консультативное обслуживание и техническую помощь правительствам государств-участников ООН.

Бюро Верховного комиссара является фокусирующей точкой для правозащитной деятельности и работает в качестве секретариата Комиссии ООН по правам человека, органов, созданных в рамках международных договоров и иных правозащитных органов ООН.

Деятельность Верховного комиссара ООН по правам человека направлена на усиление и координацию работы правозащитного механизма ООН, на обеспечение его профессионализма и эффективности.

Комиссар по правам человека Совета Европы – самый молодой институт среди подобных. Он был создан Резолюцией Комитета Министров Совет Европы в мае 1999 года. Институт Комиссара сконструирован как несудебный орган, осуществляющий свою деятельность через иные “договорные” органы СЕ. В его полномочия не входит получение, рассмотрение или поддержание жалоб на нарушения прав человека в других органах СЕ (ст.1 Резолюции). Комиссар избирается Парламентской Ассамблеей большинством голосов, отданных за одного из трех кандидатов из списка, представляемого Генеральным секретарем СЕ. В компетенцию Верховного комиссара входит: а) содействие развитию образования и распространению знаний о правах человека в государствах-участниках;

б) участие в развитии эффективного исполнения и полной реализации прав человека в государствах-участниках;

в) предоставление советов и информации по защите прав человека и предупреждение их нарушений.

г) содействие деятельности национальных омбудсменов или других сходных институтов в области прав человека.

д) определение возможных недостатков в законодательстве и практике государств-участников, приводящих к коллизии между ними и положениями правовых источников Совета Европы, помощь в их имплементации государствами-участниками, а также содействие в усилиях государств по устранению таких недостатков;

е) представление ежегодных отчетов Комитету Министров и Парламентской Ассамблее, направление в тех случаях, когда посчитает нужным, докладов в отношении конкретных вопросов в Комитет Министров или Парламентскую Ассамблею и Комитет Министров (ст.3).

Комиссар может реагировать на любую информацию, имеющую отношение к его функциям, в том числе на информацию, поступающую от правительств государств-участников СЕ, что, однако, не означает, что у него есть право устанавливать и принимать периодические доклады государств (ст.5).

Комиссар, во время выполнения своих функций, обладает привилегиями и иммунитетами, предусмотренными Статутом Совета Европы.

Расходы на деятельность Комиссара и Бюро Комиссара несет Совет Европы.

Институт **Омбудсмана Европейского Союза** – единственный из международных омбудсменов, упомянутый в крупномасштабном межгосударственном соглашении – Маастрихтском договоре (Договоре о Европейском Союзе) от 7 февраля 1992 г. В соответствии с договором Омбудсмен назначается Европарламентом на пять лет (срок полномочий самого Парламента). Европарламент с учетом мнения

³² Basic Facts About the United Nations. – N.-Y.: United Nations, 1998. – P. 225

Комиссии и согласия Совета также определяет общие правила и порядок исполнения омбудсменом своих обязанностей. Досрочно уволить Омбудсмана может только Люксембургский суд (Суд Европейского сообщества) в случае несоответствия критериям, необходимым для исполнения возложенных на него функций, или если он виновен в совершении серьезного проступка.

Омбудсмен уполномочен принимать жалобы граждан и юридических лиц на нарушения прав человека, которые были причинены плохим управлением со стороны органов ЕС. То есть, его полномочия ограничены только органами Европейского Союза и не распространяются на деятельность местных и центральных органов государств-членов ЕС. Кроме того, Омбудсмен вправе самостоятельно обнаруживать такие нарушения прав и свобод и принимать меры по их устранению. Интересно, что “никакой разницы в юридическом аспекте (ни в сроках рассмотрения жалобы, ни в процедуре, ни по принимаемым мерам) между обращениями к омбудсмену или к депутату Европарламента нет. Однако это уточнение говорит о “парламентском духе” института Омбудсмана и одновременно способствует сотрудничеству депутатов Европарламента и Омбудсмана”³³.

Омбудсмен может принимать любые жалобы на нарушения прав человека, причиненные плохим управлением органов ЕС кроме тех, которые уже стали предметом судебного разбирательства.

В случае выявления фактов плохого управления он обращается в соответствующий орган с предложением рассмотреть вопрос о нарушении прав человека в течение трех месяцев и проинформировать его о принятых мерах по ликвидации этих нарушений. Если же принятые меры Омбудсмана не удовлетворяют, он публикует этот факт в своем ежегодном докладе Европарламенту.

Глава 8 НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ПРАВозащитные организации

Кроме межгосударственных органов и организаций по защите прав человека, о которых шла речь в предыдущих главах, в мире существует множество так называемых **неправительственных международных правозащитных организаций** (НМПО). Они отличаются тем, что объединяют на постоянной основе не государства, как межправительственные организации, а отдельных граждан и негосударственные юридические лица разных стран. В некоторых случаях, когда это позволяет устав НМПО, его членами могут быть государства, но они тогда равны в правах с иными участниками организации и не имеют по сравнению с ними никаких привилегий и преимуществ.

Еще одной характерной чертой НМПО является то, что они не ставят целью своей деятельности извлечение прибыли. Участие НМПО в международных публичных отношениях (в частности, в сфере защиты прав человека) зависит во многом от решений основных их участников: государств и межправительственных организаций (например, существует специальная резолюция ЭКОСОС 1996/31 о консультативных отношениях между ООН и неправительственными организациями)³⁴.

НМПО играют существенную роль в деле защиты и расширения прав и свобод человека, помогают предупреждать их нарушения. Они не имеют возможности оказывать официальное влияние на государственные органы, в частности, принимать обязательные для исполнения решения или требовать представления отчетов о соблюдении прав человека. Однако НМПО стоят на страже прав личности, осуществляют общественный контроль государственных органов для определения, насколько их деятельность соответствует международным универсальным и региональным стандартам в этой области. НМПО рассматривают случаи нарушения гражданских прав, привлекают к ним общественное внимание и помогают жертвам нарушений предпринять в свою защиту различные необходимые действия, не имеющие политического характера.

НМПО осуществляют различные действия, направленные на защиту прав человека, в частности:

- контролируют государственные органы и собирают документацию по нарушению прав человека;
- готовят отчеты по нарушению прав человека и доводят их до сведения широкой общественности, средств массовой информации, правительственных органов и межгосударственных организаций;
- организуют акции сторонников и активистов НМПО – демонстрации, марши молчания и т.д.;
- участвуют в международных совещаниях и конференциях по правам человека;
- проводят обучение правам человека на различных уровнях системы образования, а также обучение, рассчитанное на так называемые целевые группы (государственных чиновников, адвокатов и т.д.).

Особое внимание следует уделить одной из важнейших сторон деятельности НМПО – их сотрудничеству с межгосударственными правозащитными органами и организациями. Статья 71 Устава ООН предусматривает консультации между Экономическим и Социальным Советом и НМПО. Несколько сотен международных неправительственных организаций получили консультативный статус в соответствии с этой статьей Устава, что позволяет им “присутствовать в качестве наблюдателей на открытых заседаниях Совета

³³ Марцеляк О.В. Статус Уповноваженого Верховной Рады з прав людини. – Харків: 1998. – С. 21

³⁴ Подробнее см. Тарасов О.В. Международные неправительственные организации и международное право. – Харьков: 1999.

и Комиссии по правам человека, а также подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и, согласно установленным Советом правилам, делать устные заявления и представлять письменные документы”³⁵.

В своих выступлениях на таких заседаниях представители НМПО обращают внимание на конкретные случаи нарушений в области прав человека, требующие участия ООН, и предлагают проведение необходимых исследований, а также документы, которые необходимо разработать. Они также оказывают помощь в подготовке разрабатываемых в настоящее время деклараций и договоров. НМПО могут, кроме этого, представлять сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека для закрытого рассмотрения Подкомиссией и Комиссией согласно процедуре “1503”. Мнение НМПО запрашивается также по широкому кругу вопросов, когда необходима подобная консультация, а также согласно решениям Генеральной Ассамблеи, ЭКОСОС, Комиссии по правам человека и ее Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите прав меньшинств. Их мнения и представляемая ими информация включаются в официальные отчеты.

Сходный статус получили НМПО в Совете Европы в соответствии с Резолюцией Комитета Министров (93) 38 “О взаимоотношениях между Советом Европы и международными неправительственными организациями”. Получившие консультативный статус НМПО могут, в частности, направлять докладные записки о нарушениях прав человека Генеральному Секретарю СЕ для их направления в соответствующие органы Совета, участвовать в секционных заседаниях, устраиваемых Генеральным Секретарем и т.д.

На сегодняшний день в мире существует довольно много разнообразных НМПО, которые подразделяются на:

- 1) национальные организации, которые занимаются одной конкретной проблемой;
- 2) организации, созданные по географическому принципу (например, Европейский совет по беженцам и ссыльным);
- 3) организации, занимающиеся ограниченным кругом вопросов в разных странах (к примеру, “Статья 19. Международный центр против цензуры”);
- 4) исследовательские центры в области прав человека и правовой защиты граждан;
- 5) организации, которые сочетают исследовательскую деятельность с работой на местах (например, Группа по правам меньшинств);
- 6) международные сети, объединяющие неправительственные организации разных стран (например, Международная Хельсинкская федерация).

Мы рассмотрим здесь деятельность лишь нескольких наиболее известных НМПО.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КРАСНЫЙ КРЕСТ

Международный Красный Крест – это организация, объединяющая национальные общества Красного Креста, Красного Полумесяца, Красного Льва и Солнца, Международный комитет Красного Креста (МККК) и Лигу обществ Красного Креста (ЛОКК). Эта сложная организация появилась из стремления предоставлять помощь без дискриминации раненым на войне. Впоследствии сфера ее деятельности была значительно расширена, и эта организация отныне старается предупреждать и облегчать человеческие страдания в каких угодно условиях. Это движение действует, соблюдая принципы гуманизма, беспристрастности, нейтралитета, независимости, добровольности, единства и универсальности.

Высшим органом МКК является Международная Конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, которая собирается один раз в четыре года. В Конференции принимают участие представители национальных организаций, ЛОКК, МККК и государств-участников Женевских конвенций о защите жертв войны. Исполнительный орган – постоянная комиссия – собирается дважды в год и состоит из девяти членов, пять из них назначаются Конференцией и по два от МККК и ЛОКК. Основной задачей Комиссии и Конференции является координация деятельности национальных организаций. Непосредственной работой по защите и помощи занимаются МККК и ЛОКК.

Международный комитет Красного Креста был образован в 1863 г. и действует до сих пор как ассоциация, созданная в соответствии со Швейцарским частным правом в составе 25 швейцарских граждан. Несмотря на свой частный и национальный характер, этот Комитет участвует в разработке международных договоров (в частности, Женевских конвенций 1949 г.). Государства признают за ним определенное количество привилегий и иммунитетов; его миссия состоит в помощи жертвам военных конфликтов и развитии гуманитарного права.

Лига обществ Красного Креста осуществляет координацию национальных обществ (которых существует около 150, общей численностью свыше 250 миллионов членов³⁶) в мирное время с целью борьбы с бедностью, голодом, последствиями стихийных бедствий и т.д. ЛОКК возглавляет Совет управляющих, в который входят представители национальных членов Лиги, а между его сессиями – Исполком ЛОКК.

В Украине Красный Крест реализует целевые программы, направленные на предоставление помощи населению, которое пострадало от Чернобыльской трагедии, медико-социальное обслуживание одиноких

³⁵ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА. Вопросы и ответы. – Н.-Й.: Организация Объединенных Наций, 1990. – С. 50

³⁶ Тускоз. Ж. Міжнародне право. – К.: АртЕк, 1998. – С. 178

больных пожилого возраста и инвалидов войны. Кроме того, важной стороной его деятельности считается подготовка работников и активистов Красного Креста к оказанию медицинской помощи населению в чрезвычайных ситуациях, а также работа с украинской молодежью – школьниками, студентами, рабочей и сельской молодежью. Юных краснокрестовцев учат оказывать первую помощь потерпевшим, облегчать страдания инвалидов и т.д. Особое внимание Красный Крест уделяет пропаганде в Украине международного гуманитарного права. Всю эту деятельность обеспечивает независимое с 1991 г. Национальное общество Красного Креста в Украине³⁷.

МЕЖДУНАРОДНАЯ АМНИСТИЯ

Международная Амнистия – это всемирная организация, которая стремится предотвратить ряд нарушений прав человека правительствами разных стран (в отличие от Красного Креста, который подчеркнуто аполитичен). Амнистия, в частности, занимается так называемыми “узниками совести” – лицами, лишенными свободы за убеждения, по этнической принадлежности, полу, цвету кожи, языку. Организация прилагает усилия для обеспечения справедливого и своевременного судебного разбирательства для заключенных, которых считает политическими, борется за отмену смертной казни, пыток и иных видов жестокого обращения с заключенными, за прекращения казней без судебного приговора и насильственных исчезновений.

Для осуществления этих целей Международная Амнистия проводит акции протеста, привлекает за свой счет местных и иностранных юристов для защиты прав человека политических заключенных и других жертв нарушений. Организация также привлекает медицинских работников для независимой оценки физического состояния заключенных и условий, создаваемых для них в местах лишения свободы. Кроме того, Амнистия распространяет через средства массовой информации сведения о нарушениях прав человека, допущенных тем или иным государством в сфере пенитенциарной политики. Представляет ежегодные доклады по каждой из стран, в которой действуют ее секции, в ЭКОСОС и публикует такие доклады в виде специального сборника. Наконец, немалое внимание уделяется организацией распространению информации о правах человека и образованию в этой сфере.

Подобного рода деятельность не может не вызывать время от времени гневных заявлений правительств об организации, занимающейся “пустозвонством, словоблудием и злоупотреблением доверия людей” (так отозвался о Международной Амнистии министр иностранных дел Австралии)³⁸. Однако, несмотря на резкую критику, которой Амнистия подвергла Украину за ее позицию по вопросу отмены смертной казни и условий содержания заключенных, украинские государственные структуры прислушиваются к мнению и рекомендациям Амнистии. В частности, Олег Шамшур, председатель Государственного комитета по вопросам национальностей и миграции Украины, на встрече с представителями Международной Амнистии выразил свое позитивное отношение к рекомендациям организации по вопросам исполнения Украиной обязательств по Конвенции о статусе беженцев³⁹.

Вся работа по исследованию нарушений прав человека проводится секретариатом Международной Амнистии, который располагается в Лондоне. Члены Международной Амнистии организованы в национальные секции. Каждая группа занимается нарушениями прав человека, происшедшими за рубежом, а не в своей стране. Согласно мандату Амнистии только 5 % членов групп могут бороться за отмену смертной казни и заниматься рассмотрением информации о правах человека, преподаванием прав человека в своих странах. Международная Амнистия имеет свои секции и группы во многих странах Восточной Европы, в том числе в Украине.

АССОЦИАЦИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПЫТОК

Ассоциация по предупреждению пыток (АПП) с ее Секретариатом в Женеве (Швейцария) была основана в 1977 году, заменив Швейцарский комитет против пыток. АПП известна в мире как одна из наиболее влиятельных негосударственных международных организаций, работающих в сфере защиты прав человека. Основная область ее деятельности – предупреждение пыток и обращения, противоречащего человеческому достоинству. Для этой цели Ассоциация способствует имплементации международных стандартов и принципов, запрещающих пытки, а также осуществляет ряд мер, связанных с контролем над правительствами в этой области, в частности проводит посещения пенитенциарных и иных закрытых учреждений.

АПП предложила первый проект Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и продолжает работу по повышению эффективности Конвенции. Кроме того, Ассоциация борется за принятие Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и иного жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, также сотрудничает с различными органами и организациями, которые

³⁷ Подробнее см. Усіченко І. В ім'я добра та милосердя. – Вісник Червоного Хреста України, 1997. – С. 8-9

³⁸ Amnesty International Report 1998. – L.: AI Publication, 1998. – P. 27

³⁹ Indeed. – P. 28

занимаются предупреждением пыток или работают со сходными вопросами. На данный момент у АПП есть пять программ, обеспечивающих деятельность в Европе, Африке, Латинской Америке, Азии, а также деятельность в рамках Организации Объединенных Наций.

АПП объединяет представителей более тридцати стран со всего мира и поддерживает связи со множеством международных и национальных организаций, осуществляет совместные программы и кампании по информированию общественности о положении с пытками в различных государствах. Кроме того, Ассоциация распространяет информацию и проводит обучение различных категорий должностных лиц и представителей негосударственных организаций по предупреждению пыток и усилению существующих механизмов борьбы с ними.

Основными органами управления АПП являются Генеральная Ассамблея, Правление, Секретариат и Орган аудита. Генеральная Ассамблея – это высший орган АПП, принимать участие в работе которого может любой член организации. Ассамблея собирается не менее одного раза в год, и решает следующие вопросы: выборы Правления, утверждение отчета Правления, утверждение годового бюджета и членских взносов, определение общей политики АПП, изменение и дополнение Устава и др. Правление состоит из 11 человек, включая Председателя, двух Вице-председателей и казначея. Правление осуществляет оперативное руководство работой Ассоциации, готовит заседания Ассамблеи, назначает Генерального секретаря и т.д. Секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем, ответственен за подготовку и осуществление решений Правления и Ассамблеи. Орган аудита состоит из двух аудиторов, которые имеют свободный доступ в любое время ко всем документам АПП и докладывают о результатах проверок Генеральной Ассамблеи.

Правительства Дании, Норвегии, Швеции и Швейцарии делают взносы, покрывающие примерно 30 % годового бюджета организации, остальные расходы покрываются за счет членских взносов и частных пожертвований.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОМИССИЯ ЮРИСТОВ

“Международная комиссия юристов (МКЮ) добивается лучшего понимания и соблюдения законности, а также обеспечения правовой защиты граждан во всем мире”⁴⁰. Местопребывание МКЮ – Женева. Организация насчитывает 75 национальных секций и филиалов.

В круг ее деятельности входят спонсорские предложения в рамках ООН и других международных организаций по совершенствованию процедур и международных конвенций по защите прав человека; организация миссий по обнаружению и исследованию фактов нарушений прав отдельных лиц или конкретных ситуаций, требующих правовой защиты граждан и восстановления законности; направление международных наблюдателей на особо важные политические судебные процессы; посредничество в отношениях между правительствами; опубликование в прессе заявлений относительно нарушений прав человека и законности; помощь при разработке конституций и других основополагающих документов по правам человека; организация юридической помощи в сельской местности; издание “МКЮ-ревю” (два раза в год) и “МКЮ-бюллетеня” (ежеквартально).

Комиссия создала особый центр по борьбе за независимость судей и юристов. Его цель – создание реальной базы по обеспечению независимого судейства и адвокатуры, а также оказание помощи и поддержки судьям и юристам, подвергающимся притеснениям и преследованиям в какой-либо стране.

Центр документирует факты нарушения прав судей и юристов и привлекает к ним внимание общественного мнения. Раз в год он издает выпуск под названием “Нападки на правосудие: случаи домогательства и преследований по отношению к судьям и адвокатам” и ежегодник, содержащий статьи и документы по вопросам независимости судебной власти и адвокатуры.

Приложение 1

Образец жалобы в Европейский суд по правам человека

Заявление

**В соответствии со статьей 34 Европейской конвенции по правам человека,
а также со статьями 45 и 47 Процедуры Суда⁴¹.**

I. Стороны

A. ЗАЯВИТЕЛЬ

⁴⁰ Хордош С. Международные и национальные неправительственные организации. Справочник для правозащитных организаций. – Варшава.: Изд-во Хельсинкского фонда по правам человека, 1997. – С. 53

⁴¹ Это заявление является юридическим документом, который может затронуть права и обязанности заявителя

(указываются следующие данные о заявителе или его/ее представителе)

1. Фамилия заявителя
2. Имя, отчество
3. Гражданство
4. Род занятий
5. Дата и место рождения
6. Постоянный адрес
7. Номер телефона
8. Адрес места, где проживает в данный момент
9. Фамилия, имя, отчество представителя
10. Род занятий представителя
11. Адрес представителя
12. Номер телефона представителя

V. ВЫСОКАЯ ДОГОВАРИВАЮЩАЯСЯ СТОРОНА

(указывается название страны, против которой подано заявление)

13.

II. Описание фактов

14.
(продолжите на отдельном листе бумаги, если это необходимо)

III. Описание предполагаемых нарушений положений Конвенции и/или протоколов и приведение соответствующих аргументов

(См. Раздел III Пояснительной записки)

15.
IV. Заявление в соответствии со статьей 35(1) Конвенции
(См. Раздел IV Пояснительной записки .Если необходимо, укажите сведения, упомянутые в пунктах 16 – 18, на отдельном листе бумаги)

16. Окончательное решение (дата, суд или другая инстанция, характер решения)
17. Другие решения (список в хронологическом порядке, даты этих решений, суды или другие инстанции, характер всех упомянутых решений)
18. Существуют ли какие-либо другие средства внутренней защиты, которые Вы не использовали? Если да, то поясните, почему оно не было Вами использовано?

V. Изложение предмета заявления и предварительного размера справедливого удовлетворения

(См. Раздел V Пояснительной записки)

19.

VI. Заявление в отношении процедур в других международных инстанциях

(См. Раздел VI Пояснительной записки)

20. Подавали ли Вы жалобы, изложенные выше, в какие-либо другие международные инстанции для расследования или урегулирования? Если да, то укажите подробности.

VII. Перечень приложенных документов

(не посылайте оригиналы документов, направляйте только копии)

Необходимо представить копии всех решений, изложенных в Разделах IV и VI. Если у Вас нет копии, то получите ее, если не можете получить, то объясните почему.

21. а)
- б)
- в)

VIII. Декларация и подпись

(См. Раздел VIII Пояснительной записки)

22. Я сознательно заявляю, что все представленные в этом заявлении сведения являются точными.

Страна и город

Дата

Подпись заявителя или его/ее представителя

Порядок обращения в Европейский суд по правам человека
ОБЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАМЕТКА
ДЛЯ ЛИЦ, КОТОРЫЕ ЗАПОЛНЯЮТ ФОРМУЛЯР ЗАЯВЛЕНИЯ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 34 КОНВЕНЦИИ

ВСТУПЛЕНИЕ

Эта заметка призвана помочь Вам заполнить формуляр заявления в Суд. Пожалуйста, внимательно прочитайте ее, прежде чем заполнять формуляр, а потом опирайтесь на нее, заполняя каждый раздел формуляра.

Заполненный формуляр будет Вашим заявлением в Суд, согласно статье 34 Конвенции. Он будет основным документом при рассмотрении Вашего дела Судом. Поэтому важно заполнить его как можно полнее и аккуратнее, даже если это означает повторное изложение информации, которая уже была представлена Вами Суду ранее.

Формуляр состоит из восьми разделов. Вы должны заполнить формуляр таким образом, чтобы Ваше заявление содержало всю необходимую информацию, которая требуется в соответствии с Регламентом Суда⁴². Ниже приведен порядок заполнения каждого раздела формуляра в отдельности, а также текст правил 45 и 47 Регламента Суда.

ПОРЯДОК ЗАПОЛНЕНИЯ ФОРМУЛЯРА

I. СТОРОНЫ – пункт 1 (а), (b) и (с) правила 47
(1-13)

Если заявление подается больше чем одним заявителем, Вы должны предоставить всю необходимую информацию о каждом из них (если нужно – на отдельном листе).

Заявитель может уполномочить другое лицо представлять свои интересы. Такой представитель должен быть адвокатом, который имеет право практиковать в стране – одной из Договорных Сторон и проживает на территории одной из них, или же иным лицом, определенным Судом. В случае, когда заявитель уполномочивает другое лицо, соответствующие данные должны быть указаны в этом разделе формуляра. Суд будет вести переписку лишь с этим представителем.

II. ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ – пункт 1 (d) правила 47
(14)

Вы должны понятно и сжато изложить подробности фактов, которые касаются предмета жалобы. Старайтесь описать события в той последовательности, в которой они имели место. Указывайте точные даты. Если Ваши жалобы касаются нескольких вопросов (например, различных судебных разбирательств), Вы должны описать каждый из них в отдельности.

III/ УКАЗАНИЕ НАРУШЕНИЙ КОНВЕНЦИИ И СООТВЕТСТВУЮЩАЯ АРГУМЕНТАЦИЯ – пункт 1
(с) правила 47
(15)

В этом разделе формуляра Вы должны как можно точнее объяснить, в чем состоит Ваша жалоба в соответствии с Конвенцией. Укажите, к каким положениям Конвенции Вы апеллируете, и объясните, почему Вы считаете, что факты, изложенные Вами в Разделе II, повлекли нарушение этих положений.

Вы увидите, что определенные статьи Конвенции предполагают, при определенных условиях, некоторые ограничения прав, которые гарантируются этими статьями (см., например, подпункты от (а) до (f) пункта 1 статьи 5 и пункты 2 статей с 8 по 11). Если Вы апеллируете к такой статье, попробуйте объяснить, почему Вы считаете неоправданными ограничения, против которых Вы выступаете.

IV. ЗАЯВЛЕНИЕ ПО ПУНКТАМ 1 СТАТЬИ 35 КОНВЕНЦИИ – пункт 2 (b) правила 47
(16-18)

В этом разделе Вы должны детально изложить процедуры в использованных Вами внутренних способах защиты. Вы должны заполнить каждую из трех частей этого раздела и отдельно предоставить информацию относительно каждой отдельной жалобы. В пункте 18 Вы должны указать, существуют ли какие-либо иные способы защиты, к которым Вы не прибегли и которые бы сделали возможным пересмотр Вашего дела. Если такой способ существует, Вы должны его указать (например, назвать судебную или иную инстанцию, куда можно было бы подать иск) и объяснить, почему Вы его не использовали.

⁴² * Регламент Суда (от 4 ноября 1998 года) опубликован в журнале “Практика Европейского суда з прав людини...” № 1 за 1999 г., с. 247.

V. ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕДМЕТА ЗАЯВЛЕНИЯ – пункт 1 (g) правила 47

(19)

Здесь Вы должны четко указать, какой цели Вы хотите достичь, обращаясь в Суд. Вы должны указать общий размер справедливой сатисфакции, которую Вы, возможно, потребуете, в соответствии со статьей 41 Конвенции.

VI. ЗАЯВЛЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЦЕДУР В ИНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТАНЦИЯХ – пункт 2 (b) правила 47

(20)

Здесь Вы должны указать, подавали ли Вы когда-нибудь жалобы, которые являются предметом Вашего заявления, в любые иные международные инстанции, которые занимаются расследованием или урегулированием подобных вопросов. Если да, то Вы должны указать все детально, включая название органа, куда подавались жалобы, даты и детали всех процедур, которые имели место, а также подробности принятых решений. Вы также должны предоставить копии соответствующих решений и иных документов.

VII. ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ – пункт 1 (h) правила 47

(21) (представляйте не оригиналы документов, а исключительно копии)

Не забудьте составить перечень и приложить к Вашему заявлению копии всех судебных приговоров и иных решений, упомянутых в Разделах IV и VI, а также любые иные документы, которые, по Вашему мнению, Суд мог бы принять во внимание как доказательства (протоколы слушаний, заявления свидетелей и т. п.). Прибавьте любые документы, на основании которых выносился приговор или иное решение, а также текст самого решения. Присылайте исключительно те документы, которые касаются жалоб, представленных Вами Суду.

VIII. ДЕКЛАРАЦИЯ И ПОДПИСЬ – пункт 2 правила 45

(22)

Если заявление подписано представителем заявителя, к нему прилагается надлежащим образом оформленная доверенность, подписанная заявителем (если она не была представлена ранее).

ПРАВИЛА 45 И 47 РЕГЛАМЕНТА СУДА

Статья 45

(Подписи)

1. Любое заявление, поданное в соответствии со статьями 33 или 34 Конвенции, оформляется письменно и подписывается заявителем или представителем заявителя.

2. Если заявление подано неправительственной организацией или группой лиц, ее подписывают лица, уполномоченные представлять эту организацию или группу. Палата или соответствующая комиссия решает вопрос о том, являются ли полномочными лица, которые подписали это заявление.

3. Если заявители представлены соответственно правилу 36, их представитель (представители) должны предоставить доверенность или письменное подтверждение полномочий выступать от лица заявителей.

Статья 47

(Содержание индивидуального заявления)

Каждое заявление, о котором говорится в статье 34 Конвенции, предьявляется на бланке, предоставленном канцелярией, если председатель соответствующей секции не решит иначе. Оно должно содержать:

- a) имя, дату рождения, гражданство, пол, род занятий и адрес заявителя;
- b) имя, род занятий и адрес доверенного лица, если такое есть;
- c) наименование Договорной Стороны или сторон, против которых подается заявление;
- d) краткое изложение фактов;
- e) краткое изложение предполагаемого нарушения (нарушений) Конвенции и соответствующих аргументов;
- f) подтверждение относительно соблюдения заявителем критериев приемлемости (исчерпание национальных способов защиты и правило относительно шестимесячного срока), изложенных в пункте 1 статьи 35 Конвенции;
- g) предмет заявления, а также общее указание требований справедливой сатисфакции, которые их заявитель хочет предьявить согласно статье 41 Конвенции;

и должно сопровождаться:

h) копиями любых соответствующих документов, в частности решений – судебных или несудебных – относительно предмета заявления.

2. Кроме того, заявители должны:

a) предоставить информацию, в особенности документы и решения, указанные выше в пункте 1h, которые смогли бы доказать соответствие критериям относительно приемлемости (исчерпание

национальных способов защиты и правило относительно шестимесячного срока), изложенных в пункте 1 статьи 35 Конвенции; и

b) указать, предоставили ли они свои жалобы на рассмотрение по какой-либо иной процедуре международного расследования или урегулирования.

3. Заявители, которые не хотят раскрывать свою личность перед общественностью, должны это указать, а также изложить причины, которые бы оправдали такое отступление от обычного порядка доступа общественности к информации относительно проведения процесса Судом. Председатель палаты может дать разрешение на анонимность в исключительных и надлежащим образом оправданных случаях.

4. Несоблюдение требований, изложенных выше в пунктах 1 и 2, может послужить причиной отказа в регистрации и рассмотрении дела Судом.

5. Датой принятия заявления, как правило, считается дата первого сообщения от заявителя, в котором был изложен, по крайней мере в краткой форме, предмет заявления. Тем не менее, при наличии достаточных оснований Суд может решить, что датой принятия заявления может считаться иная дата.

6. Заявители должны сообщать Суду о любых изменениях относительно адреса и иных обстоятельств, которые касаются заявления.

Приложение 2

ОБРАЗЕЦ СООБЩЕНИЯ В КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Дата:.....

Сообщение в адрес:

Human Rights Committee
c/o Centre for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva 10, Switzerland

Представляется на рассмотрение в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах.

I. ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ СООБЩЕНИЯ

Фамилия.....
Имя (имена).....
Гражданство.....
Род занятий.....
Дата и место рождения.....
Нынешний адрес.....

Иной адрес для получения конфиденциальной корреспонденции (если отличается от нынешнего адреса)
.....
.....

Сообщение представляет

- a) жертва нарушения или нарушений, перечисленных ниже
b) назначенный представитель (адвокат) предполагаемой жертвы (жертв)
c) иное лицо.....

Если отмечен квадрат c), автор должен пояснить:

i) в каком качестве данное лицо действует от имени жертвы (жертв), т.е. указать родственную связь или иные личные связи:

ii) почему жертва (жертвы) не имеет (имеют) возможности сама (сами) представить сообщение

Третье лицо, не имеющее родственных и любых других связей с жертвой (жертвами), не может представлять сообщение от его (их) имени.

II. ИНФОРМАЦИЯ О ПРЕДПОЛАГАЕМОЙ ЖЕРТВЕ (ЖЕРТВАХ) НАРУШЕНИЙ

(если он (она) не является автором (авторами) сообщения)

Фамилия.....
Имя (имена).....
Гражданство.....
Род занятий.....
Дата и место рождения.....
Нынешний адрес или место жительства.....
.....
.....

III. ЗАТРАГИВАЕМОЕ ГОСУДАРСТВО/НАРУШЕННЫЕ СТАТЬИ/ ВНУТРЕННИЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Название государства-участника (страны) Международного пакта и Факультативного протокола, против которого направляется сообщение.....

Статьи Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, как представляется, были нарушены:

Внутренние средства правовой защиты, которые были исчерпаны предполагаемой жертвой (жертвами) или от ее (их) лица: обращение в суды или другие государственные органы, когда и с каким результатом (по возможности приложить копии соответствующих административных или судебных решений)
.....
.....

Если все внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, объяснить почему:
.....

IV. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Был ли этот же вопрос представлен на рассмотрение с какой-либо другой процедурой международного расследования или урегулирования. Если да, то когда и с каким результатом?
.....
.....
.....

V. ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ

Подробное описание фактов предполагаемого нарушения или нарушений (с указанием соответствующих дат).....
.....

Подпись автора.....

Приложение 3

ОБРАЗЕЦ СООБЩЕНИЯ В КОМИТЕТ ПРОТИВ ПЫТОК

Дата:.....

Сообщение в адрес:

Human Rights Committee
c/o Centre for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva 10, Switzerland

Представляется на рассмотрение в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

I. ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ СООБЩЕНИЯ

Фамилия.....
Имя (имена).....
Гражданство.....
Род занятий.....

Дата и место рождения

Нынешний адрес

Иной адрес для получения конфиденциальной корреспонденции (если отличается от нынешнего адреса)

Сообщение представляет

а) жертва нарушения или нарушений, перечисленных ниже

б) назначенный представитель (адвокат) предполагаемой жертвы (жертв)

с) иное лицо

Если отмечен квадрат с), автор должен пояснить:

i) в каком качестве данное лицо действует от имени жертвы (жертв) (т.е. указать родственную связь или иные личные связи:

ii) почему жертва (жертвы) не имеет (имеют) возможности сам (сами) представить сообщение

Третье лицо, не имеющее связи с жертвой (жертвами), не может представить сообщение от его (их) имени.

II. ИНФОРМАЦИЯ О ПРЕДПОЛАГАЕМОЙ ЖЕРТВЕ (ЖЕРТВАХ) НАРУШЕНИЙ

(если автор сообщения не является жертвой нарушения)

Фамилия

Имя (имена)

Гражданство

Род занятий

Дата и место рождения

Нынешний адрес или место жительства

III. ЗАТРАГИВАЕМОЕ ГОСУДАРСТВО/НАРУШЕННЫЕ СТАТЬИ/ ВНУТРЕННИЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Название государства-участника Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания

Статьи Конвенции против пыток, которые, как представляется, были нарушены:

Меры, принятые жертвой (жертвами) предполагаемых нарушений или от их имени, для исчерпания внутренних средств правовой защиты: обращение в суды или другие государственные органы, когда и с каким результатом (по возможности приложить копии соответствующих административных или судебных решений)

Если все внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, объяснить почему:

IV. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Был ли этот же вопрос представлен на рассмотрение с какой-либо другой процедурой международного расследования или урегулирования. Если да, то когда и с каким результатом?

V. ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ

Подробное описание фактов предполагаемого нарушения или нарушений (с указанием соответствующих дат)

Подпись автора _____