

# Голоса молодых

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ И ПО ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД (НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ)

Г.Е. Лукьянцев\*

При вступлении в Совет Европы в феврале 1996 года Россия наряду с Уставом этой организации подписала также ряд других конвенций Совета, равно как и взяла на себя определенные политические обязательства, среди которых — ратифицировать в течение одного года Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. В настоящее время активно идет подготовка к ратификации данного документа. Несмотря на то, что, возможно, временные сроки и не будут выдержаны, представляется, что мало у кого возникают сомнения в том, что в конечном итоге Конвенция все же приобретет характер юридически обязывающего документа для Российской Федерации.

Вместе с тем нельзя забывать и о том, что Россия как продолжатель Советского Союза является также участником целого ряда соглашений в области прав человека в рамках ООН, и прежде всего Международных пактов о гражданских и политических правах и о социальных, экономических и культурных правах. Таким образом, через некоторое время неизбежно могут возникнуть вопросы, связанные с параллельным сосуществованием для Российской Федерации двух систем защиты прав человека — на универсальном уровне и на региональном в рамках Совета Европы. Именно поэтому представляется необходимым остановиться на некоторых сходных и отличительных чертах двух основных договоров: Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

---

\* Соискатель кафедры международного права МГИМО-У МИД РФ.

Согласно ст. 52 и 53 Устава Организации Объединенных Наций, создание региональных организаций должно преследовать цели мирного разрешения «местных споров», а также применения принудительных мер под руководством Совета Безопасности. Вместе с тем вскоре после принятия Устава ООН стали создаваться организации, цель которых — защита прав человека на региональном уровне. Подобные организации появились во всех частях света, за исключением Азии. Как справедливо отмечает В.А. Карташкин, «региональное сотрудничество дополняет формы универсального сотрудничества, в некоторых отношениях и более эффективно обеспечивает основные права и свободы человека»<sup>1</sup>.

Из двух вышеуказанных международных договоров по правам человека (Пакта и Европейской конвенции) исторически первой «появилась на свет» Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Первое, что бросается в глаза при анализе двух документов, это их отличие по кругу участников. В то время как Международный пакт о гражданских и политических правах «открыт для подписания любым государством—членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством—участником Статута Международного Суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в... Пакте»<sup>2</sup> (ст. 48 Международного пакта), участниками Европейской конвенции могут являться лишь государства—члены Совета Европы (ст. 66 Конвенции). Таким образом, мы имеем дело с многосторонним международным договором универсального характера (по кругу участников) (Международный пакт) и многосторонним международным договором с ограниченным числом участников (Европейская конвенция)<sup>3</sup>.

Даже при беглом анализе тех прав и свобод, которые закреплены в тексте Европейской конвенции и Международного пакта, становится очевидным, что их круг в первом документе значительно уже. Как указывается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель «сделать первые шаги на пути коллективного осуществления некоторых из прав, сформулированных во Всеобщей декларации {прав человека}»<sup>4</sup>. В докладе Комитета экспертов по правам человека Комитету министров Совета Европы (Страсбург, сентябрь 1970 г.), посвященном некоторым проблемам, связанным с сосуществованием Пактов ООН по правам человека и Европейской конвенции, был проведен сравнительный анализ прав и свобод, содержащихся в Международном пакте о гражданских и политических правах и Европейской конвенции. Вывод экспертов

был однозначен: целый ряд прав и свобод, закрепленных в Пакте, накладывает дополнительные обязательства на государства—участники Европейской конвенции (естественно, если последние подпишут и ратифицируют Пакт). В Европейской конвенции не нашли закрепления такие права и свободы, как право всех народов на самоопределение (ст. 1 Пакта), обращение с лицами, лишенными свободы (ст. 10), ограничение на высылку иностранцев, законно находящихся на территории государств—участников Пакта (ст. 13), право на пересмотр вышестоящей судебной инстанцией осуждения или приговора (ч. 5 ст. 14), недопустимость вторичного осуждения или наказания (*non bis in idem*) (ч. 7 ст. 14), запрещение пропаганды войны, а также выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20), права меньшинств (ст. 27) и др.

Подобная ограниченность в круге подлежащих защите прав и свобод по Европейской конвенции по сравнению с Пактом может на первый взгляд вызвать удивление и недоумение. Однако объясняется она как раз тем, что авторы Конвенции при ее подготовке руководствовались сугубо прагматическим подходом. По словам Пьера-Анри Тейтжана, докладчика Комитета по юридическим вопросам Консультативной ассамблеи Совета Европы (позже — Парламентской ассамблеи Совета Европы), Комитет «посчитал, что на данный момент предпочтительно ограничить предоставление коллективной гарантии теми правами и основными свободами, которые на протяжении длительного времени практикуются во всех демократических странах». В то же время «они являются необходимыми условиями функционирования этих стран»<sup>5</sup>. Связано это было также и с тем, что страны Совета Европы не захотели идти по пути формального декларирования того, что они в тот исторический момент не смогли бы гарантировать. Их целью была выработка полноценного юридически обязывающего документа, по которому, кроме всего прочего, создавался бы и эффективный контрольный механизм.

Следует также иметь в виду, что Европейская конвенция изначально задумывалась как подвижной, постоянно развивающийся документ. За время, прошедшее с 1950 года, было принято 11 дополнительных протоколов к Конвенции, имевших целью как дополнение перечня закрепленных в ней прав и свобод, так и реформу контрольного механизма. «Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав, а также некоторые социально-экономические права»<sup>6</sup>. Постоянно развивающееся

прецедентное право Европейской конвенции также привело к существенному обогащению того багажа прав и свобод, который изначально закладывался создателями системы<sup>7</sup>.

При анализе двух документов (Пакта и Конвенции) не следует также забывать о том, что круг их авторов весьма сильно отличался. Если Европейскую конвенцию разрабатывали 10 государств—членов Совета Европы, разделяющих общие политические, экономические и духовные ценности, то борьба вокруг Международного пакта о гражданских и политических правах была весьма противоречивой и велась между государствами, имеющими различное, порой взаимоисключающее, представление как о самом понятии прав человека, так и о концепции межгосударственного сотрудничества в этой области<sup>8</sup>.

\* \* \*

Вместе с тем любое международное соглашение в области защиты прав человека рискует остаться лишь голой декларацией, если не будет предусмотрен определенный комплекс мер или контрольный механизм, направленный на то, чтобы способствовать выполнению государствами своих обязательств по указанным соглашениям. При этом следует иметь в виду, что в международном отношении невозможно применение тех мер принудительного воздействия на «провинившихся» участников правоотношений, которые известны внутригосударственному праву. Именно отсюда проистекает своеобразие контрольного механизма по международным договорам вообще и по защите прав и свобод человека в частности.

Созданный на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод контрольный механизм является, без всякого преувеличения, явлением уникальным. Именно в создании механизма имплементации закрепленных в Конвенции прав состоит ценность этого документа. «Учрежденный на основе... Конвенции Европейский суд по правам человека — уникальное явление в международных отношениях. Судебное решение, принятое органом, состоящим из независимых и беспристрастных судей, гарантирует объективность рассмотрения и решения дела, свободную от каких-либо политических пристрастий. Такая объективность не всегда присутствует среди представителей универсальных и региональных органов»<sup>9</sup>. Уникальность этого механизма контроля состоит также в том, что он является, по мнению многих исследователей, по сути, наднациональной властью<sup>10</sup>.

В общем плане наблюдение за соблюдением государствами-участниками своих обязательств по двум рассматриваемым договорам осуществляется по сходным схемам. Во-первых, доклады

государств. Во-вторых, обращение одного государства с жалобой на другое с утверждением о предполагаемом нарушении последним своих обязательств по договору. В-третьих, сообщения частных лиц о предполагаемом нарушении государством своих обязательств. Несмотря на внешнее сходство, каждая из указанных функций выполняется двумя контрольными механизмами по-разному.

1. Рассмотрение докладов государств. Выполнение данной функции является основной для Комитета по правам человека, созданного на основе Международного пакта о гражданских и политических правах. Причем государства-участники представляют Комитету доклады о выполнении ими своих обязательств по Пакту (регулярно: первый — в течение одного года с момента вступления Пакта в силу для данного государства, последующие — с интервалом в пять лет, хотя такая периодичность и не оговорена в самом документе).

Что касается Европейской конвенции, то, как указывается в ст. 57 данного договора, «по получении запроса от Генерального секретаря Совета Европы [государство-участник] представляет разъяснения относительно того, каким образом его внутреннее право обеспечивает эффективное выполнение любого из положений настоящей Конвенции»<sup>11</sup>. Например, в 1964 году Генеральный секретарь Совета запросил государства-участники о том, как они выполняют свои обязательства по Конвенции и Протоколу № 1 в целом, а в 1970 — только по ч. 5 ст. 5. Кроме того, обращение с просьбой предоставить информацию может быть адресовано как всем государствам-участникам сразу, так и одному или нескольким государствам. При предоставлении информации возможно также указать, что часть ее не подлежит разглашению, чего не наблюдается в случае с периодическими докладами государств—участников Международного пакта. Существенным недостатком данного элемента контрольного механизма в рамках Европейской конвенции по сравнению с аналогичными функциями, выполняемыми Комитетом по правам человека, является то, что предоставленная Генеральному секретарю Совета Европы информация не анализируется никаким экспертным органом на предмет формулирования замечаний и рекомендаций.

Данная функция, как уже было отмечено выше, явилась основной для Комитета по правам человека. В рамках же Совета Европы она достаточного развития не получила.

2. Сообщения одного государства о предполагаемом нарушении обязательств другим государством. В отличие от ст. 24 Европейской конвенции, закрепившей право любого государства-участника передавать в Европейскую комиссию по правам человека вопрос о

предполагаемом нарушении положений Конвенции другим государством, обязательство государств—участников Пакта признавать соотвествующую компетенцию Комитета по правам человека носит факультативный характер. Более того, данное полномочие Комитета должно быть признано и тем государством, которое передает сообщение, и тем, против которого оно направлено. Ничего подобного в Европейской конвенции нет.

Однако главной отличительной чертой двух систем является то, что процедура направления сообщений по Пакту носит характер примирительной процедуры, в то время как по Европейской конвенции в случае невозможности достижения полюбовного урегулирования спора дело, тем не менее, завершается обязательным для сторон решением либо Комитета министров Совета Европы, либо Европейского суда по правам человека.

Теоретически весьма интересные последствия может повлечь за собой применение в данном контексте ст. 44 Международного пакта о том, что «положения об осуществлении... пакта... не препятствуют участвующим... государствам прибегать к другим процедурам разрешения спора на основании действующих между ними общих и специальных международных соглашений»<sup>12</sup>. Таким образом, не исключена возможность того, что спор двух государств—участников Пакта (являющихся одновременно и сторонами Европейской конвенции) по поводу возможного нарушения какого-либо обязательства в области защиты прав человека (в случае совпадения положений об этом праве Пакта и Конвенции) может быть последовательно рассмотрен сначала Комитетом по правам человека, а затем в рамках европейской системы. Вместе с тем возможность «обратной процедуры» (по схеме Конвенция—Пакт) представляется весьма проблематичной в связи с достаточно жесткими рамками, определенными ст. 62 Европейской конвенции.

Что касается практического аспекта данного вопроса, то следует оговориться, что за все время действия данного положения Международного пакта (с 1979 г.) ни одно государство-участник не направило в Комитет по правам человека ни одного сообщения о предполагаемом нарушении другим государством-участником своих обязательств по Пакту, в то время как по Европейской конвенции данное право использовалось многократно.

3. Право на индивидуальную петицию. Данное право иногда в литературе называется также правом частных лиц обращаться с жалобой в международные органы по защите прав человека. Оно является факультативным по обоим договорам. Но если в Европейскую конвенцию ее создатели заложили это право изначально, то в случае с Международным пактом потребовалось принимать Фа-

культуративный протокол к нему. В каждом случае для того, чтобы петиция была признана приемлемой и принята к рассмотрению по существу, необходимо, чтобы она отвечала целому ряду требований.

По Факультативному протоколу сообщение может быть признано неприемлемым, если:

- 1) не исчерпаны все внутренние средства правовой защиты;
- 2) сообщение анонимно;
- 3) сообщение представляет собой злоупотребление правом на представление таких сообщений;
- 4) сообщение несовместимо с положениями Пакта;
- 5) данный вопрос рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Все указанные требования, в принципе, содержатся и в Европейской конвенции. Однако в ней имеется и ряд иных критериев: жалоба также будет признана неприемлемой, если с момента вынесения окончательного решения национальными органами прошло более шести месяцев, а также если она явно необоснованна.

«Существование» двух возможностей подать жалобу порождает два основных вопроса. Во-первых, вправе ли лицо само решать вопрос о том, какую из двух систем задействовать, если нарушено одно или несколько его прав, закрепленных одновременно в двух рассматриваемых договорах? Во-вторых, вправе ли лицо подать жалобу последовательно или одновременно в Комитет по правам человека и в Европейскую комиссию по правам человека?

Думается, что на первый вопрос следует ответить утвердительно. Что же касается второго, то здесь возможны следующие ситуации:

1. Жалобы идентичного характера поданы одновременно в соответствии с двумя процедурами.

2. Петиция сначала направляется в соответствии с процедурой Пакта, а затем — Конвенции.

3. Петиция адресуется Европейской комиссии по правам человека, а затем — Комитету по правам человека.

В первом случае не исключено, что петиция будет признана неприемлемой и Комитетом, и Комиссией. Практика Комитета по правам человека в таком случае заключалась обычно в следующем. Комитет обращался с просьбой к Секретариату объяснить автору жалобы, что она может быть признана неприемлемой в соответствии с п. 2 ч. а ст. 5 Факультативного протокола. В большинстве случаев петиционеры отзывали свои сообщения из других инстанций (наиболее часто ею была Межамериканская комиссия по правам человека), с тем чтобы дать возможность Комитету рассмотреть данное сообщение. Известен также случай, когда автор жалобы

предпочел забрать ее из Комитета для того, чтобы ее признала приемлемой Европейская комиссия по правам человека<sup>13</sup>.

Что касается второй возможности, то петиция будет неизбежно признана неприемлемой, если только при этом Европейской комиссии не будет представлена никакая новая информация по данному делу (это вытекает из пункта *b* ч. 1 ст. 27 Европейской конвенции).

Относительно третьего случая необходимо заметить следующее. В 1970 году Комитет министров Совета Европы обратился к тем странам—членам организации, которые намеревались ратифицировать Факультативный протокол, с призывом при ратификации сделать оговорку о непризнании за Комитетом по правам человека полномочий принимать и рассматривать сообщения от частных лиц, если эти сообщения уже рассматривались или рассматриваются в соответствии с процедурой, установленной Европейской конвенцией. Ряд стран (Дания, Франция, Италия, Испания, Швеция и др.) сделали подобные оговорки. Подобная позиция Комитета министров вызвана тем, что такая апелляция по поводу решений страсбургских органов противоречит замыслам авторов Европейской конвенции по правам человека, закрепивших окончательность решений контрольных органов Конвенции.

И наконец, весьма существенным различием двух систем являются последствия для сторон в случае принятия решения о нарушении государством своих обязательств по какому-либо из договоров. В случае с Международным пактом максимум, на что может рассчитывать жертва нарушения, — это оказание политического воздействия (давления) на государство-правонарушителя. По Европейской конвенции, если не удалось достичь полюбовного урегулирования, рассмотрение дела неизбежно завершится принятием обязательного решения либо Комитетом министров Совета Европы, либо Европейским судом. А это, в свою очередь, нередко приводило к тому, что государство-правонарушитель оказывалось перед необходимостью вносить изменения в свою законодательную и правоприменительную практику. При этом жертве нарушения обязательно выплачивалась компенсация.

---

<sup>1</sup> Карташкин В.А. Права человека в международном внутригосударственном праве. — М., 1995. — С. 90.

<sup>2</sup> Права человека. Сборник международных договоров. — Нью-Йорк, 1989. — С. 42.

<sup>3</sup> Выдвигаемая рядом авторов (см., в частности, *Jean-Paul Jacque. Communauté européenne et Convention européenne des droits de l'homme*//



La Convention Européenne des Droits de l'Homme: Commentaire Article par Article. — P., 1995. — P. 83—101) идея о возможном присоединении к Конвенции ЕС представляется весьма маловероятной. Таким образом, в обоих договорах участниками могут быть только государства.

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — М., 1996. — С. 5.

<sup>5</sup> *P. van Dijk, G.J.H. van Hoof. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* — Deventer, 1990. — P. 214.

<sup>6</sup> *Карташкин В.А. Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод/Московский журнал международного права.* — 1996. — № 3. — С. 22.

<sup>7</sup> Подробный анализ прецедентного права по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержится в монографии *Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: практика Совета Европы.* — М., 1992. — С. 156—206.

<sup>8</sup> Подробнее об истории разработки Международного пакта о гражданских и политических правах см. *Мовчан А.П. Права человека и международные отношения.* — М., 1982.

<sup>9</sup> *Карташкин В.А. Международно-правовые механизмы защиты прав человека/Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека.* — М., 1994. — С. 111.

<sup>10</sup> См. в частности, *Карташкин В.А. Права человека...* — С. 90.

<sup>11</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — М., 1996. — С. 23.

<sup>12</sup> Права человека. Сборник международных договоров. — С. 41.

<sup>13</sup> См. *Alfred de Zayas, Jakob Th. Moller, Tolkel Opsahl. Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Right Committee.* — Geneva, 1989. — P. 13.

*Статья получена редакцией в апреле 1997 г.*