

# Права человека

## РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

В.А. Карташкин\*

*Владимир Алексеевич Карташкин — новая звезда на политическом небосклоне России. В мае этого года он был назначен Уполномоченным по правам человека.*

*Его научный облик наш журнал уже представил читателям в № 2 за 1996 год. Тем менее в связи с этим высоким назначением мы хотели бы напомнить, что он — юрист до мозга костей всей своей жизнью как профессионал высокой пробы был подготовлен к этой сравнительно новой для России и сложной должности. Напомним вехи его биографии юриста: окончил юридический факультет МГУ. После окончания университета работал в Институте государства и права Академии наук СССР (ныне РАН). Специализировался в области международного права и прав человека. Дважды выезжал в длительные заграничные командировки для работы за рубежом: в 1969—1973 годах — в отделе прав человека в ООН и в 1979—1985 годах — специальным консультантом по юридическим вопросам Генерального секретаря ООН.*

*Имеет большой опыт преподавательской работы, он — профессор российского Университета дружбы народов. Ему присвоены звания профессора Международного института прав человека в Страсбурге (Франция), американских университетов — Карнельского и в Санта-Кларе. Его перу принадлежит свыше 150 научных работ, в том числе книга “Права человека в международном и внутреннем государственном праве”.*

*В.А.Карташкин — член Исполкома Российской ассоциации международного права. В 1995 году избран академиком Международной академии информатизации.*

\* Доктор юридических наук, профессор.

Как известно, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята Советом Европы 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г. Только в 1975 году, то есть спустя 25 лет после принятия Конвенции, ее участниками стали все члены Совета Европы.

Как подчеркивается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель: предпринять “первые шаги” для осуществления “некоторых прав”, перечисленных во Всеобщей декларации прав человека. И действительно, в Конвенции содержится лишь часть прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации и Пактах о правах человека. Однако достоинство созданной системы состоит в том, что она постоянно развивается и дополняется новыми документами. Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав, а также некоторые социально-экономические права.

Анализ Конвенции приведет многих ученых и государственных деятелей к справедливому выводу, что ее ценность состоит не в закрепленных правах и свободах, а в механизме имплементации.

“Ценность Конвенции, — пишет, например, известный французский ученый К.Васак, — определяется фактически ее механизмом, а не правами, которые она защищает”<sup>1</sup>. Впервые в истории человечества, подчеркивает он, существует международный механизм, который функционирует вне государства и “выражает общие ценности всего человечества”. Этот механизм, по определению других ученых, является “уникальным, жизненным и развивающимся”<sup>2</sup>. Какова же сущность механизма имплементации, созданного Европейской конвенцией? На основании этой Конвенции были образованы два органа — Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека, которые наделены полномочиями по рассмотрению жалоб как государств, так и отдельных лиц. Любое государство-участник может направить жалобу в Комиссию о том, что другая сторона нарушает положения Конвенции (ст. 24). Комиссия правомочна рассматривать также жалобы отдельных лиц, неправительственных организаций и групп лиц о нарушении их прав государствами—участниками Конвенции (ст. 25). В Конвенции сформулированы критерии приемлемости жалобы, которые дают возможность отсеивать необоснованные жалобы (ст. 27). Комиссия оказывает добрые услуги заинтересованным сторонам в целях дружественного разрешения споров и выносит рекомендации (ст. 31).

Дела в Европейский суд передаются только Комиссией или государством—участником Конвенции; отдельные лица такого права не имеют. Решения Суда являются окончательными и обязательными

ми для государств-участников. Их невыполнение может повлечь за собой приостановление членства в Совете Европы и даже исключение из организации.

Созданный на базе Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод контрольный механизм был в значительной степени результатом компромисса. В годы его создания члены Совета Европы не были готовы к отказу от части своих суверенных прав, переводу наднациональной защиты прав человека на более высокий уровень и предоставлению индивиду права на прямой доступ в Суд. Сейчас такие условия созданы. 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил права индивиду, неправительственным организациям и группам лиц направлять жалобы непосредственно в Суд. Этот протокол вступит в силу через год после того, как все государства—участники Конвенции согласятся с ним путем подписания и ратификации. Согласно протоколу, Европейская комиссия по правам человека упраздняется и единственным органом будет Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей. Это вызвано тем, что поток жалоб постоянно возрастает, особенно в связи с ростом членов Совета Европы, и Комитеты смогут быстро и эффективно решать вопросы о приемлемости индивидуальных жалоб. Сами же дела решаются палатами. Большие палаты обсуждают наиболее серьезные вопросы интерпретации Конвенции, а также дела, переданные ей по требованию участвующих в споре сторон. Решения Суда обязательны для государств-участников, и за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Таким образом, созданный в соответствии с Европейской конвенцией и Протоколом № 11 механизм является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств—членов Совета Европы отказаться от сложившихся стереотипов и абсолютизации государственного суверенитета. Решения Суда, имеющие значение прецедента, оказывают значительное влияние на формирование и развитие доктрины европейского права. Ими в повседневной практике руководствуются судебные органы государств-участников. Члены Совета Европы постоянно корректируют свое законодательство и административную практику под влиянием решений Суда. Отвергая законность национальных судебных решений, Европейский суд побуждает законодателя пересматривать действующее законодательство и практику его применения. Любое государство, вступающее отныне в Совет Европы, должно не только присоединиться к Европейской конвенции, но и внести в свое законодательство необходимые изменения, вытека-

ющие из прецедентного права, создаваемого решениями Суда по правам человека. Здесь следует иметь в виду, что при приеме новых членов в Совет Европы вряд ли будет правомерным требовать от них присоединиться не только к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколу № 11, но и ко всем ранее принятым к ней Протоколам. Эти Протоколы подлежат, как правило, ратификации, и их признание для каждого члена Совета Европы не является обязательным. Требовать же от вновь принимаемых в Совет Европы государств одобрения всех существующих Протоколов — значит ставить их в неравноправное положение. Кроме того, следует иметь в виду, что не во всех государствах имеются соответствующие внутренние условия для реализации некоторых положений, содержащихся в ряде Протоколов. Это относится, например, к Протоколу № 6 об отмене смертной казни, принятому в 1983 году. В России и в ряде бывших социалистических стран еще не созданы предпосылки для полной отмены смертной казни за ряд тягчайших преступлений. Такая отмена может привести лишь к всплеску преступности, поставить под угрозу жизнь многих граждан и тем самым затруднить имплементацию Европейской конвенции в целом.

Для России эта Конвенция особенно важна, учитывая длительный период существования тоталитаризма в стране и возможность возвращения в прошлое.

Нормы и принципы, содержащиеся в Конвенции, существенно ограничивают сферу правовой компетенции государства, служат основой для развития демократических структур гражданского общества и обеспечения основных прав и свобод человека.

Особо важное значение для России имеют следующие принципы, содержащиеся как в Конвенции, так и в основополагающих международных соглашениях в этой области:

1. Основные права и свободы личности являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми. Они — естественные, а не дарованные государством и принадлежат каждому от рождения. Обязанность государства состоит в создании условий для обеспечения этих прав.

2. Права человека регулируются только законом и никакой подзаконный акт не может их ограничить.

3. Равенство всех перед законом. Это относится не только к гражданам страны, но и к любым государственным и негосударственным структурам. Государство и личность — равны перед законом, а конфликт их интересов решается в судебном порядке. При этом сфера властных полномочий государства должна быть ограничена и направлена на защиту членов общества.

4. Основные права и свободы человека должны быть едины на территории государства, а их обеспечение и защита являются предметом федерального законодательства.

5. Коллективные права граждан вытекают из прав и свобод личности и не должны им противоречить. Соблюдение этого принципа особенно важно в таком многонациональном государстве, каким является Россия.

В настоящее время Россия успешно преодолевает последствия тоталитарного прошлого и строит правовое гражданское общество, в котором должны быть обеспечены все без исключения основные права и свободы его членов. Эти права и свободы закреплены в Конституции России 1993 года и в ряде законов, принятых парламентом. В законодательной сфере началось сближение с международными стандартами: отменены основные ограничения в отношении выезда граждан за рубеж, существенно улучшилось положение в области свободы мысли, совести и религии, свободы каждого на выражение своего мнения, вводится суд присяжных, упразднены некоторые виды уголовных наказаний, сокращена сфера применения смертной казни, усилены гарантии по защите обвиняемых и подозреваемых в уголовном процессе. Несмотря на определенный прогресс в законодательной сфере, в России продолжают нарушаться как вышеперечисленные общепризнанные принципы и нормы, относящиеся к правам человека, так и конкретные статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и других международных документов. Законодательные реформы осуществляются медленно и непоследовательно, а парламент страны постоянно запаздывает с выполнением утвержденных им планов законодательных мероприятий.

Особо следует указать на отставание реформы отраслевого законодательства, отсутствие существенных сдвигов в вопросах судебной защиты прав граждан, бездействие механизма ответственности за их нарушение.

Опасную угрозу основным правам и свободам российских граждан несут рост преступности и обострение межнациональных отношений; в бесправном положении находятся сотни тысяч беженцев, являющихся российскими гражданами и прибывших в Россию из бывших республик СССР.

Сейчас, когда решился вопрос о вступлении России в Совет Европы и ратификации нашей страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и других европейских соглашений, принятых в рамках этой организации, со всей остротой встает вопрос о приведении российского законодательства и практики его применения в соответствие с европейскими стандартами. Какие меры должны быть приняты Россией в этом отношении? Какие последствия для законодательства и правоприменительной практики влечет для России ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод?

В настоящее время лишь Конституция страны в целом соответствует положениям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и другим международным документам в этой области. Отраслевое же законодательство страны, доставшееся России от прошлого тоталитарного режима, все еще не подверглось коренной переработке и противоречит интересам защиты основных прав и свобод человека. Разрыв между положениями Европейской конвенции и действующими ныне российскими законами и особенно подзаконными актами является в значительной степени отражением борьбы между противоречивыми политическими и экономическими интересами различных групп населения и представляющих их партий и организаций. Зигзаги в строительстве рыночной экономики и демократического гражданского общества в России являются зеркальным отражением этих процессов. Поэтому не случайно, что многие законодательные акты, принятые за последние годы, непоследовательны, противоречивы и незавершенны. Это относится и к законам, принятым парламентом, и к Указам Президента, и в особенности к подзаконным актам различных министерств и ведомств. Они зачастую не только не согласуются друг с другом, но и находятся в прямом противоречии. Особенно это справедливо в отношении законодательных актов, принимаемых различными субъектами Российской Федерации. Многие из них противоречат не только Европейской конвенции, но и Конституции России.

Многочисленные пробелы, противоречия и недостатки, существующие в законодательстве России, невозможно проанализировать в одном кратком сообщении.

Сейчас, после ратификации Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, предстоит проделать существенную и большую работу. Она должна состоять в следующем:

1. Выявление пробелов правового регулирования и подготовка соответствующих законопроектов с учетом положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. Проведение ревизии действующего законодательства с точки зрения его соответствия Европейской конвенции.

3. Проведение ревизии подзаконных актов всех субъектов Российской Федерации и территориальных органов власти и их приведение в соответствие с Европейской конвенцией.

4. Запрещение министерствам и ведомствам издавать нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан. При этом регламентация механизма реализации прав и свобод граждан не должна сужать объем их прав и свобод. Разработка Советом Европы процедуры экспертизы законопроектов, касающихся прав и свобод человека.

Особенно важно привести всю правоприменительную практику в полное соответствие с европейскими стандартами и принимаемыми законами. Принятие России в Совет Европы ускорит этот процесс. Вместе с тем необходимо учитывать негативный опыт Советского Союза, когда наша страна ратифицировала международные соглашения и в течение многих лет так и не приводила свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с взятыми на себя международными обязательствами. Поэтому сейчас, после ратификации нашей страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, на наш взгляд, Совету Европы и России по взаимной договоренности установить строго определенный срок, в течение которого российское законодательство и правоприменительная практика будут приведены в соответствие с европейскими стандартами.

Все это будет способствовать строительству в России демократических структур гражданского общества и неуклонному соблюдению всех без исключения основных прав и свобод личности.

---

<sup>1</sup> Vasak K. The Council of Europe // The International Dimensions of Human Rights. — Vol.2 — P., 1982. — P.673.

<sup>2</sup> Montgomery J. Human Rights and Human Dignity. — Dallas, 1986. — P. 36—37.

*Статья получена редакцией 1 июня 1996 г.*

## **ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ\***

**В.И. Кузнецов\*\***

Идея разработки протокола родилась на пятой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (1991 г.). Основываясь на предшествующем опыте имплементации междуна-

---

\* При написании статьи использовались материалы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в частности доклады, подготовленные профессором Ф. Олстеном.

\*\* Профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Дипломатической академии МИД РФ. Подробнее об авторе см. наш журнал, № 4 за 1993 г.