
.....Глава 3

ВАЖНЕЙШИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И МЕХАНИЗМЫ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Цели обучения

- *Ознакомить участников с важнейшими региональными документами по правам человека и различными механизмами их осуществления.*
- *Дать общее представление о том, как юристы-практики могут использовать эти правовые ресурсы, главным образом на внутригосударственном уровне и в некоторой степени на региональном уровне, в целях представления жалоб в контрольные органы.*

Вопросы

- *Сталкивались ли вы когда-либо при выполнении своих профессиональных обязанностей в качестве судей, прокуроров или адвокатов с утверждениями обвиняемых, подсудимых, ответчиков или клиентов о нарушении их прав, предусмотренных в региональных нормах по правам человека?*
- *Какова была ваша реакция?*
- *Знали ли вы, что региональное право по защите прав человека может стать для вас ориентиром в решении данной проблемы?*
- *Знали ли вы, что предполагаемая жертва нарушений могла в конечном счете обратиться с жалобой в региональную комиссию или суд?*
- *Если нет, то изменила бы осведомленность об этом вашу реакцию на предполагаемые нарушения прав жертвы?*
- *Возбуждали ли вы когда-либо дело против своей страны или какой-либо другой страны в региональном органе от имени предполагаемой жертвы нарушения прав человека?*
- *Если да, то каков был исход дела?*
- *Каков ваш общий опыт обращения с такими жалобами?*
- *Есть ли у вас какой-либо опыт работы как с универсальной, так и с региональной системами? Если да, то какую вы заметили разницу?*

1. Введение

Начиная с принятия Европейской конвенции о правах человека в 1950 году продолжилась тенденция разработки региональных норм, и в 1967 году была принята Американская конвенция о правах человека, а вслед за ней, в 1981 году, – Африканская хартия прав человека и народов. В целях повышения эффективности защиты не только гражданских и политических, но и экономических, социальных и культурных прав были разработаны различные другие региональные договоры. В данной главе представлены некоторые важнейшие региональные договоры по правам человека, которые действуют в Африке, Северной и Южной Америке и Европе. Однако, поскольку эти системы защиты личности тщательно рассмотрены в других материалах, в настоящем Пособии мы ограничимся изложением их наиболее значимых характеристик.

2. Африканские договоры по правам человека и их осуществление

2.1 Африканская хартия прав человека и народов 1981 года

Принятие в 1981 году Африканской хартии прав человека и народов ознаменовало начало новой эры в области защиты прав человека в Африке¹. Хартия вступила в силу 21 октября 1986 года, и по состоянию на 29 апреля 2002 года в ней участвовали 53 государства.

Несмотря на то что Африканская хартия прав человека и народов была разработана во многом под влиянием Всеобщей декларации прав человека, обоих Международных пактов о правах человека и региональных конвенций по правам человека, она имеет весьма заметные особенности, что отражает, в частности, представление африканских народов о понятии “право” и о той роли, которая отводится обязанностям человека². В Хартии содержится обширный перечень прав, охватывающий широкий спектр не только гражданских и политических, но и экономических, социальных и культурных прав.

Кроме того, Африканская хартия предусматривает создание Африканской комиссии по правам человека и народов “для развития и [обеспечения] защиты прав человека и народов в Африке” (статья 30). В

¹ Fatsah Ouguergouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples – Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité* (Paris, Presses Universitaires de France, 1993 (Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève)), p. xxv.

² Keba Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique* (Paris, Editions A. Pedone/Commission Internationale de Juristes, 1992), p. 161.

1998 году был также принят Протокол к Африканской хартии о создании Африканского суда по правам человека, но по состоянию на 30 апреля 2002 года этот Протокол еще не вступил в силу, поскольку был ратифицирован только пятью государствами вместо требуемых пятнадцати. И наконец, в рамках Африканской комиссии по правам человека и народов при содействии Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека разрабатывается дополнительный протокол, касающийся прав женщин в Африке³.

2.1.1 Обязательства государств-участников

Государства – участники Хартии “признают права, обязанности и свободы, провозглашенные в ней, и принимают законодательные или иные меры для их осуществления” (статья 1).

Далее в Хартии предусматривается, что государства-участники “обязаны через систему образования и печать поощрять и обеспечивать уважение прав и свобод, содержащихся в настоящей Хартии, а также заниматься разъяснением этих свобод и прав, равно как и соответствующих обязательств и обязанностей” (статья 25). Кроме того, государства-участники “обязаны гарантировать независимость судов и разрешают учреждение и улучшение соответствующих национальных институтов, призванных развивать и защищать права и свободы, гарантированные настоящей Хартией” (статья 26). Таким образом, в этих двух последних положениях подчеркивается необходимость образования, информации и *независимого отправления правосудия*, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту прав человека.

И наконец, в нескольких положениях Хартии на государства-участники возлагается также обязанность обеспечить определенные права, например, “развитие и охрану моральных и традиционных ценностей, признанных обществом” (пункт 3 статьи 17) и право на развитие (пункт 2 статьи 22).

2.1.2 Признанные индивидуальные и коллективные права

Африканская хартия прав человека и народов признает следующие гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права *личности*, в частности:

- ❖ право не подвергаться дискриминации на каком бы то ни было основании при пользовании правами и свободами, гарантированными Хартией – статья 2;
- ❖ право на равенство перед законом и равную защиту закона – статья 3;
- ❖ право человека на уважение его жизни и личной неприкосновенности – статья 4;

³ См. Mutoy Mubiala, “Le Project du Protocole à la Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuple relatif aux Droits de la Femme en Afrique”, in *Human Rights*, Spring 2000 (OUNHCHR review), pp. 23-27.

- ❖ право человека на уважение ... достоинства, присущего человеческой личности, включая свободу от рабства, работорговли, пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания – статья 5;
- ❖ право на свободу и на личную безопасность, право не подвергаться произвольному аресту или задержанию – статья 6;
- ❖ право человека на рассмотрение его дела, что включает “право обращаться в компетентные национальные органы по поводу действий, нарушающих его права”; право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена компетентным судом; право на защиту; и право на рассмотрение дела в разумные сроки беспристрастным судом; право не подвергаться наказанию на основании закона с обратной силой – статья 7;
- ❖ свобода совести, выбора профессии и свободного отправления религиозных обрядов – статья 8;
- ❖ право получать информацию и право выражать и распространять свое мнение “в рамках закона” – статья 9;
- ❖ право на свободу ассоциаций (статья 10) и право “свободно собираться с другими людьми” (статья 11);
- ❖ право на свободу передвижения и выбора местожительства на территории государства; право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; право искать убежища в случае преследования; запрещение массовых высылки – статья 12;
- ❖ право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через посредство свободно избранных представителей; право на равный доступ к государственной службе в своей стране; и право доступа к общественным фондам и услугам – статья 13;
- ❖ право на собственность – статья 14;
- ❖ право на труд и равную плату за равный труд – статья 15;
- ❖ право на максимально возможный уровень физического и психического здоровья – статья 16;
- ❖ право на образование и право свободно принимать участие в культурной жизни своей страны – статья 17;
- ❖ право на создание семьи; право пожилых и нетрудоспособных лиц на особые меры защиты – статья 18.

Далее в Африканской хартии признаются следующие права *народов*:

- ❖ право всех народов на равенство – статья 19;
- ❖ право всех народов на существование, включая право на самоопределение; право всех народов на помощь в их освободительной борьбе против иностранного господства, “будь оно политическим, экономическим или культурным” – статья 20;
- ❖ право всех народов свободно распоряжаться своим национальным богатством и природными ресурсами – статья 21;

- ❖ право всех народов на экономическое, социальное и культурное развитие – статья 22;
- ❖ право всех народов на мир и безопасность как на национальном, так и на международном уровне – статья 23;
- ❖ право всех народов на “общее удовлетворительное состояние окружающей среды, благоприятствующее их развитию” – статья 24.

2.1.3 Обязанности человека

Без каких-либо уточнений в пункте 1 статьи 27 излагаются обязанности человека перед определенными *группами* и предусматривается, что “каждый человек имеет обязанности перед своей семьей и обществом, государством и другими законно признанными обществами и международным сообществом”. Далее в статье 28 устанавливаются обязанности человека в отношении *других людей* и предусматривается, что “каждый человек обязан относиться к своим согражданам с уважением, без дискриминации и поддерживать отношения, направленные на развитие, защиту и укрепление взаимного уважения и терпимости”. Наконец, в статье 29 перечисляются несколько других конкретных обязанностей человека, таких как обязанность:

- ❖ поддерживать гармоничное развитие семьи – пункт 1 статьи 29;
- ❖ служить своей нации – пункт 2 статьи 29;
- ❖ не подрывать безопасность государства – пункт 3 статьи 29;
- ❖ сохранять и укреплять социальную и национальную солидарность – пункт 4 статьи 29;
- ❖ сохранять и укреплять национальную независимость и территориальную целостность своей страны – пункт 5 статьи 29;
- ❖ трудиться с полной отдачей своих способностей и знаний и уплачивать налоги – пункт 6 статьи 29;
- ❖ сохранять и укреплять позитивные африканские культурные ценности – пункт 7 статьи 29; и наконец;
- ❖ обязанность максимально, по мере своих способностей, содействовать “достижению и укреплению африканского единства” – пункт 8 статьи 29.

2.1.4 Разрешаемые ограничения на осуществление прав

Осуществление многих прав и свобод, гарантированных Африканской хартией, обусловлено положениями об ограничениях, и в некоторых случаях указаны конкретные цели, для достижения которых могут вводиться ограничения, тогда как в отношении других ограничений просто приводится ссылка на условия, изложенные в национальном законодательстве. Так, пункт 2 статьи 12 предусматривает, что право покидать любую страну, включая свою собственную, а также возвращаться в свою страну “может быть объектом только тех ограничений, которые установлены [законом] с целью охраны государственной безопасности, правопорядка, здоровья или нравственности населения”. Однако каждый имеет право на свободу

ассоциаций “при условии соблюдения им закона” (статья 10), при этом отсутствует указание на основания, по которым можно легитимно ссылаться на национальное законодательство в целях ограничения свободы ассоциации.

2.1.5 Отступления от правовых обязательств

В отличие от Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Американской и Европейской конвенций о правах человека, Африканская хартия не предусматривает какого-либо права государств-участников на отступление от обязательств в случае чрезвычайного положения в государстве. Как отмечалось в главе 1 и как будет еще раз показано в главе 16, Африканская комиссия по правам человека и народов толкует отсутствие таких положений как недопустимость, согласно Африканской хартии, отступлений от обязательств⁴.

Африканская хартия прав человека и народов специфична в том, что она защищает не только права отдельных людей, но и права народов.

В Хартии также подчеркиваются обязанности человека по отношению к определенным группам и другим лицам.

Хотя некоторые положения Африканской хартии допускают введение ограничений на осуществление гарантированных прав, отступления от обязательств, принятых согласно этому договору, не разрешаются ни при каких обстоятельствах.

2.1.6 Механизм осуществления

Африканская комиссия по правам человека и народов состоит из одиннадцати членов, выступающих в личном качестве (статья 31). Комиссия выполняет двойную функцию: во-первых, функцию поощрения прав человека и народов и, во-вторых, функцию защиты этих прав (статья 30), в том числе она имеет право на получение сообщений от государств и из других источников.

Выполняя функцию поощрения прав человека и народов, Комиссия, во-первых, должна собирать документы, заниматься изучением и исследованием африканских проблем в области прав человека и народов, организовывать конференции, поддерживать национальные правозащитные институты и “в случае необходимости высказывать свое мнение или давать рекомендации правительствам”; во-вторых, она должна “формулировать и устанавливать принципы и нормы, направленные на решение правовых проблем, связанных с правами человека и народов”; и наконец, она должна сотрудничать с другими африканскими и международными институтами, занимающимися развитием и защитой этих прав (пункт 1 статьи 45).

⁴ ACHPR, *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Labert s v. Chad*, No. 74/92, decision taken at the 18th ordinary session, October, 1995, para. 21; см. текст на веб-сайте по адресу: <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/74-92.html>.

В отношении функции Комиссии обеспечивать “защиту прав человека и народов” в соответствии с положениями настоящей Хартии (пункт 2 статьи 45) Комиссия уполномочена не только получать сообщения от государств и из других источников, но и “давать толкование всех положений настоящей Хартии по просьбе государства-участника, любого учреждения ОАЕ или африканской организации, признаваемой ОАЕ” (пункт 3 статьи 45).

❖ **сообщения государств в отношении друг друга:** если государство-участник “имеет веские основания полагать, что другое государство – участник настоящей Хартии нарушило положения Хартии, оно может письменным сообщением довести до сведения указанного государства” данные о таком нарушении (статья 47). Государство, которому адресовано сообщение, имеет в своем распоряжении трехмесячный срок после его получения для представления соответствующего объяснения в письменном виде. Если вопрос “не [будет] решен к удовлетворению обоих заинтересованных государств путем двусторонних переговоров или с помощью другой процедуры мирного урегулирования”, то любое из этих государств имеет право передать спор в Комиссию (статья 48). Несмотря на эти положения, государство-участник может передать вопрос непосредственно Комиссии (статья 49). Однако Комиссия может рассматривать переданный ей вопрос только после того, как удостоверится, что все внутренние средства правовой защиты были исчерпаны, “за исключением случая... когда процедура использования таких средств правовой защиты необоснованно затягивается” (статья 50). Соответствующие государства могут быть представлены в Комиссии и могут делать письменные или устные заявления (пункт 2 статьи 51). После получения всей необходимой информации и “после использования всех подходящих средств для [достижения] дружественного урегулирования вопроса на основе уважения прав человека и народов” Комиссия подготавливает доклад, в котором “излагаются факты и ее выводы”, и этот доклад направляется соответствующим государствам и доводится до сведения Ассамблеи глав государств и правительств (статья 52). Направляя доклад, Комиссия может дать Ассамблее “такие рекомендации, которые она считает целесообразными” (статья 53);

❖ **сообщения из источников, иных чем государства-участники:** в Хартии не указано, правомочна ли Комиссия рассматривать жалобы *отдельных лиц* как таковых, в ней просто предусматривается, что перед каждой сессией Комиссии ее секретарь “составляет перечень сообщений”, поступивших не от государств-участников, “и направляет их членам Комиссии, которые определяют, какие сообщения следует рассмотреть в Комиссии” (пункт 1 статьи 55). Однако прежде чем Комиссия рассмотрит дело, должны быть соблюдены определенные критерии. Так, 1) в сообщении должен быть указан автор; 2) оно должно быть совместимо с Уставом Организации африканского единства и Африканской хартией прав человека и народов; 3) оно не должно быть написано “в пренебрежительной или оскорбительной форме”; 4) оно не должно основываться “исключительно на сообщениях, распространяемых средствами массовой информации”; 5) оно должно быть направлено

только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, “за исключением случаев, когда вполне очевидно, что процедура их использования необоснованно затягивается”; 6) оно должно быть представлено в течение “разумного срока после того, как исчерпаны местные средства правовой защиты”; и, наконец, 7) сообщение не должно быть “связано с делами, которые уже урегулированы соответствующими государствами в соответствии с принципами, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций”, в Уставе Организации африканского единства и в Африканской хартии прав человека и народов (статья 56). В Хартии не содержится какого-либо специального положения, позволяющего отдельным лицам или группам лиц лично предстать перед Комиссией. До рассмотрения сообщения по существу оно должно быть доведено до сведения заинтересованного государства (статья 57). Далее, “если после обсуждения в Комиссии выясняется, что одно или несколько сообщений” имеют явное отношение к особым случаям, когда “раскрывается ряд серьезных или массовых нарушений прав человека и народов, Комиссия привлекает к ним внимание Ассамблеи глав государств и правительств; после этого Ассамблея может просить Комиссию провести глубокое изучение этих случаев и подготовить фактологический доклад, “сопроводив его своими выводами и рекомендациями” (пункты 1 и 2 статьи 58). И наконец, в Хартии предусмотрена процедура в отношении чрезвычайных случаев, которые передаются Комиссией Председателю Ассамблеи глав государств и правительств, и он “может поручить провести глубокое изучение этих случаев” (пункт 3 статьи 58);

- ❖ **периодические доклады:** государства – участники Хартии обязуются также представлять каждые два года “доклад о законодательных или других мерах, принятых с целью введения в действие” положений Хартии (статья 62). Хотя в Хартии не предусмотрена четкая процедура рассмотрения этих периодических докладов, Африканская комиссия по правам человека и народов стала рассматривать эти доклады на открытых сессиях⁵.

Африканская комиссия по правам человека и народов уполномочена, в частности:

- **поощрять** права человека, собирая документы, проводя исследования, распространяя информацию, вынося рекомендации, формулируя нормы и принципы и сотрудничая с другими институтами;
- **обеспечивать защиту** прав человека и народов, получая а) сообщения государств в отношении друг друга; б) сообщения из источников, иных чем государства-участники; и с) периодические доклады государств-участников.

⁵ См., например, доклад Ганы, *The African Commission on Human and People’s Rights Examination of State Reports, 14th Session, December 1993, Ghana*; см. текст опубликованный на веб-сайте по адресу: <http://www1.umn.edu/humanrts/achpr/sess14-complete.htm>.

2.2 Африканская хартия прав и благополучия ребенка 1990 года

Африканская хартия прав и благополучия ребенка⁶ была принята в 1990 году и вступила в силу 29 ноября 1999 года. По состоянию на 31 мая 2000 года ее ратифицировали 20 государств. В Хартии содержится обширный перечень прав ребенка и учреждается Африканский комитет экспертов по правам и благосостоянию ребенка.

2.2.1 Обязательства государств-участников

Государства-участники “признают права, свободы и обязанности, закрепленные в настоящей Хартии, и обязуются предпринять необходимые шаги, в соответствии с их конституционным процессом и с положениями настоящей Хартии, с целью принятия такого законодательства или иных мер, которые могут потребоваться для приведения в действие положений” Хартии (пункт 1 статьи 1). Следует отметить, что “любые обычаи, традиции, культурная или религиозная практика, которые несовместимы с правами, обязанностями и обязательствами, предусмотренными в настоящей Хартии, должны предотвращаться в той мере, в какой существует такая несовместимость” (пункт 3 статьи 1).

2.2.2 Признанные права

Для целей Африканской хартии прав и благополучия ребенка термин “ребенок” означает каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста (статья 2), и во всех действиях в отношении ребенка, предпринимаемых любым лицом или органом, первоочередное внимание уделяется *наилучшему обеспечению интересов ребенка* (пункт 1 статьи 4). Далее Хартия гарантирует следующие права и принципы, в частности:

- ❖ принцип недопустимости дискриминации – статья 3;
- ❖ право на выживание и развитие, включая право на жизнь и запрет смертной казни – статья 5;
- ❖ право на имя и приобретение гражданства – статья 6;
- ❖ право на свободное выражение своего мнения – статья 7;
- ❖ право на свободу ассоциаций и мирных собраний – статья 8;
- ❖ право на свободу мысли, совести и религии – статья 9;
- ❖ право на защиту частной жизни, семейной жизни, неприкосновенности жилища или тайны корреспонденции – статья 10;
- ❖ право на образование – статья 11;
- ❖ право на отдых, досуг и участие в культурной жизни – статья 12;
- ❖ право ребенка-инвалида на особую заботу – статья 13;
- ❖ право на услуги здравоохранения и медицинское обслуживание – статья 14;

⁶ OAU doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

- ❖ право на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность – статья 15;
- ❖ право на защиту от злоупотреблений и пыток – статья 16;
- ❖ отправление правосудия в отношении несовершеннолетних: право на особое обращение с несовершеннолетними правонарушителями – статья 17;
- ❖ право на защиту семьи как основной ячейки общества – статья 18;
- ❖ право на заботу и защиту со стороны родителей – статья 19;
- ❖ обязанности родителей – статья 20; и
- ❖ право на защиту от вредных проявлений в социальной и культурной сферах – статья 21.

Далее, Африканская хартия содержит положения, касающиеся:

- ❖ вооруженных конфликтов – статья 22;
- ❖ детей-беженцев – статья 23;
- ❖ усыновления – статья 24;
- ❖ разлучения с родителями – статья 25;
- ❖ защиты от апартеида и дискриминации – статья 26;
- ❖ сексуальной эксплуатации – статья 27;
- ❖ незаконного употребления наркотиков – статья 28;
- ❖ торговли детьми, их контрабанды и похищения – статья 29; а также
- ❖ детей, матери которых находятся в заключении – статья 30.

2.2.3 Обязанности детей

В соответствии со статьей 31 Хартии “каждый ребенок имеет обязательства перед семьей и обществом, государством и другими законно признанными общинами и международным сообществом”. Эти обязательства включают обязанность работать в целях сплоченности семьи, служить обществу, сохранять и укреплять социальную и национальную солидарность и способствовать африканскому единству.

2.2.4 Механизм осуществления

Африканский комитет экспертов по правам и благополучию ребенка был учрежден в рамках Организации в целях поощрения и защиты прав и благополучия ребенка (статья 32). Комитет состоит из одиннадцати независимых и беспристрастных экспертов, выступающих в личном качестве (статья 33).

Комитет обязан, во-первых, поощрять и защищать права, закрепленные в Хартии, и, во-вторых, осуществлять контроль за соблюдением соответствующих прав и обеспечивать их защиту (статья 42). При выполнении первой функции он должен, в частности, собирать и документировать информацию, организовывать совещания, представлять рекомендации правительствам, формулировать нормы и принципы,

направленные на усиление защиты прав и благополучия африканских детей, и сотрудничать с другими африканскими региональными и международными институтами в той же области (пункт а) статьи 42). Комитет может толковать положения Хартии по просьбе, в частности, государства-участника или учреждения ОАЕ (пункт с) статьи 42). В отношении контроля за осуществлением Хартии в ней предусмотрены следующие две процедуры:

- ❖ **процедура представления докладов:** каждое государство-участник обязуется представлять доклады о мерах, принятых им для приведения в действие положений Хартии, в течение двух лет после вступления в силу Хартии, а впоследствии раз в три года (пункт 1 статьи 43). В Хартии не конкретизируются способы рассмотрения Комитетом этих докладов;
- ❖ **процедура представления жалоб:** Комитет может получать сообщения от любого лица, группы лиц или неправительственной организации (НПО), признанной ОАЕ, государством-членом или Организацией Объединенных Наций, по любому вопросу, который подлежит правовому регулированию в соответствии с Хартией (статья 44).

И наконец, Комитет может использовать любой “надлежащий метод” расследования любого вопроса, который регулируется согласно Хартии. Кроме того, Комитет должен представлять регулярные доклады о своей деятельности для рассмотрения на очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств один раз в два года, и по его рассмотрении на Ассамблее доклад публикуется (статья 45).

Африканская хартия прав и благополучия ребенка призвана защищать многочисленные права, которые должны толковаться и применяться в целях наилучшего обеспечения интересов ребенка.

*Африканский комитет экспертов по правам и благосостоянию ребенка должен **поощрять** и **защищать** права ребенка.*

Механизм осуществления состоит из а) процедуры представления докладов; и б) процедуры представления жалоб.

3. Американские договоры по правам человека и их осуществление

3.1 Американская конвенция о правах человека 1969 года и Протоколы к ней 1988 года и 1990 года

Американская конвенция о правах человека 1969 года⁷, известная также как Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика, поскольку она была принята в столице Коста-Рики, вступила в силу 18 июля 1978 года, и по состоянию на 9 апреля 2002 года ее участниками были 24 государства, после денонсации этого договора Тринидадом и Тобаго 26 мая 1998 года⁸. Конвенция послужила укреплению статуса Межамериканской комиссии по правам человека, которая с 1960 года действовала в качестве “самостоятельного органа Организации американских государств”⁹. Комиссия стала договорным органом, который вместе с Межамериканским судом по правам человека “компетентна рассматривать вопросы, относящиеся к выполнению обязательств, принятых государствами- участниками” по настоящей Конвенции (статья 33).

В 1988 году Генеральная ассамблея ОАГ приняла также Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав, известный также как Сан-Сальвадорский протокол¹⁰. В этом Протоколе развиваются положения статьи 26 Конвенции, согласно которым государства-участники в целом “обязуются принимать меры, как внутренние, так и в рамках международного сотрудничества... в целях постепенного обеспечения, с помощью законодательства и иных соответствующих средств, полного осуществления прав, вытекающих из экономических, социальных, образовательных, научных и культурных норм, закрепленных в Уставе Организации американских государств с поправками к нему, внесенными Протоколом Буэнос-Айреса”. Этот Протокол вступил в силу 16 ноября 1999 года, и по состоянию на 9 апреля 2002 года его участниками были 12 государств¹¹.

И наконец, в 1990 году Генеральная ассамблея приняла также Протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся отмены смертной казни, который вступил в силу 28 августа 1991 года¹². Государства – участники этого Протокола обязуются “не применять смертную казнь на их территории в отношении любого лица, находящего под их юрисдикцией”

⁷ OAS Treaty Series, No. 36.

⁸ См. веб-сайт ОАГ по адресу: <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-32.html>.

⁹ OAS doc. OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 14, corr. 1, March 12, 1993, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1992-1993*, p. 5.

¹⁰ OAS Treaty Series, No. 69.

¹¹ См. <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-52.html>.

¹² OAS Treaty Series, No. 73.

(статья 1). К этому Протоколу не допускаются никакие оговорки, хотя государства-участники могут заявить при ратификации или присоединении, “что они сохраняют за собой право применять смертную казнь в военное время в соответствии с международным правом в отношении особо тяжких преступлений военного характера” (пункт 1 статьи 2). По состоянию на 9 апреля 2002 года участниками этого Протокола были 8 государств¹³.

3.1.1 Обязательства государств-участников

Государства — участники Американской конвенции о правах человека “обязуются уважать права и свободы [признанные в ней] и обеспечивать всем лицам, в рамках их юрисдикции, свободное и полное использование таких прав и свобод без дискриминации” по определенным указанным признакам (статья 1). Межамериканский суд по правам человека дал толкование этих обязательств, в частности в деле *Веласкеса*, касающемся исчезновения и вероятной смерти г-на Веласкеса. По мнению Суда, обязательство уважать права и свободы, признанные в Конвенции, подразумевает, что

“осуществление государственной власти имеет определенные границы, которые обусловлены тем, что права человека являются неотъемлемыми атрибутами человеческого достоинства и поэтому имеют приоритет над властью государства”¹⁴.

Таким образом, обязательство “обеспечивать... свободное и полное использование таких прав и свобод”

“подразумевает обязанность государств-участников организовывать государственный аппарат и в целом все структуры, через которые осуществляется государственная власть, таким образом, чтобы они могли юридически обеспечивать свободное и полное использование таких прав человека. Из этого обязательства следует, что государства должны *предупредить, расследовать и наказывать* любое нарушение прав, признанных в Конвенции, и, более того, пытаться, если возможно, *восстановить нарушенное право* и *предоставить компенсацию*, соответствующую ущербу, причиненному таким нарушением”¹⁵.

Однако Суд добавил, что

“обязательство обеспечивать беспрепятственное и полное осуществление прав человека не ограничивается созданием правовой системы, призванной сделать выполнение этого обязательства возможным; оно требует также, чтобы само правительство вело себя так, чтобы надежно обеспечивать свободное и полное осуществление прав человека”¹⁶.

¹³ См. <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-53.html>.

¹⁴ *I-A Court HR, Velásquez Rodríguez Case, judgment of July 29, 1988, Series C, No. 4*, p. 151, para. 165.

¹⁵ *Ibid.*, p. 152, para. 166 (курсив наш).

¹⁶ *Ibid.*, para. 167.

В отношении **предупреждения** нарушений Суд указал, что

“государство несет правовую обязанность принимать разумные меры в целях предупреждения нарушений прав человека и использовать имеющиеся в его распоряжении средства для проведения тщательного расследования нарушений, совершенных в пределах его юрисдикции, установить ответственных за эти нарушения, назначить соответствующее наказание и обеспечить адекватную компенсацию жертве”¹⁷.

Кроме того, эта правовая обязанность предупреждать нарушения прав человека включает “все те средства правового, политического, административного и культурного характера, которые способствуют защите прав человека и обеспечивают, чтобы любые нарушения рассматривались и оценивались как незаконные деяния, которые как таковые могут повлечь за собой наказание ответственных за их совершение лиц и обязательство выплатить жертвам компенсацию”¹⁸.

В соответствии с определением Межамериканского суда по правам человека правовая обязанность государств – участников Конвенции “уважать” и “обеспечивать” является многогранной и распространяется на всю структуру государства, включая конкретно поведение самого правительства как его сердцевины. Более всесторонний анализ обязанностей государства по предупреждению, расследованию, наказанию и устранению нарушений прав человека содержится в главе 15 настоящего Пособия.

Правовое обязательство “обеспечивать” права и свободы, закрепленные в Американской конвенции о правах человека, означает, что государства-участники должны предупреждать, расследовать и наказывать нарушения прав человека и что они должны, если возможно, восстанавливать нарушенные права и предоставлять компенсацию, соответствующую понесенному ущербу.

3.1.2 Признанные права

В Конвенции гарантированы следующие гражданские и политические права:

- ❖ право на признание правосубъектности – статья 3;
- ❖ право на жизнь, включая тщательное регулирование применения смертной казни с перспективой ее отмены – статья 4;
- ❖ право на гуманное обращение, включая свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания – статья 5;

¹⁷ Ibid., p. 155, para. 174.

¹⁸ Ibid., para. 175.

- ❖ свобода от рабства, подневольного состояния, принудительного или обязательного труда – статья 6;
- ❖ право на личную свободу и безопасность, включая право не подвергаться произвольному аресту или задержанию – статья 7;
- ❖ право на справедливое судебное разбирательство – статья 8;
- ❖ право на неприменение законов с обратной силой – статья 9;
- ❖ право на компенсацию в случае судебной ошибки – статья 10;
- ❖ право на личную жизнь – статья 11;
- ❖ право на свободу совести и религии – статья 12;
- ❖ право на свободу мнения и его выражения – статья 13;
- ❖ право на опровержение в случае распространения ошибочных или оскорбительных заявлений – статья 14;
- ❖ право на мирные собрания – статья 15;
- ❖ право на свободу ассоциаций – статья 16;
- ❖ право на свободное вступление в брак и создание семьи – статья 17;
- ❖ право на имя – статья 18;
- ❖ права ребенка – статья 19;
- ❖ право на гражданство – статья 20;
- ❖ право на собственность – статья 21;
- ❖ право на свободу передвижения и местожительства – статья 22;
- ❖ право принимать участие в государственном управлении – статья 23;
- ❖ право на равенство перед законом и равную защиту закона – статья 24;
- ❖ право на судебную защиту – статья 25.

Помимо признания этих гражданских и политических прав Американская конвенция о правах человека содержит также статью, согласно которой государства-участники в целом “обязуются принимать меры, как внутренние, так и с помощью международного сотрудничества... с целью достижения посредством законодательных и иных подходящих мер прогресса в полной реализации прав, включенных в экономические, социальные, образовательные, научные и культурные стандарты, содержащиеся в Уставе Организации американских государств в редакции Протокола, принятого в Буэнос-Айресе” (статья 26). Как следует из названия этой статьи, она в большей мере относится к “постепенному развитию” прав, чем к немедленному обеспечению их реализации судебными средствами. Однако с вступлением в силу Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав эти права получили более детальное правовое определение, хотя их “полное осуществление” все еще будет достигаться “постепенно” (статья 1). Дополнительный протокол признает следующие экономические, социальные и культурные права:

- ❖ принцип недопустимости дискриминации при осуществлении прав, закрепленных в Протоколе – статья 3;

- ❖ право на труд – статья 6;
- ❖ право на справедливые, равноправные и удовлетворительные условия труда – статья 7;
- ❖ права профсоюзов – статья 8;
- ❖ право на социальное обеспечение – статья 9;
- ❖ право на услуги здравоохранения – статья 10;
- ❖ право на здоровую окружающую среду – статья 11;
- ❖ право на питание – статья 12;
- ❖ право на образование – статья 13;
- ❖ право пользоваться достижениями культуры – статья 14;
- ❖ право на создание и защиту семьи – статья 15;
- ❖ права детей – статья 16;
- ❖ право престарелых на защиту – статья 17;
- ❖ право инвалидов на защиту – статья 18.

3.1.3 Разрешаемые ограничения на осуществление прав¹⁹

Осуществление следующих прав может быть ограничено, если это необходимо для достижения определенных перечисленных целей: право исповедовать религию и убеждения (пункт 3 статьи 12); право на свободу мнения и его выражения (пункт 2 статьи 13); право на свободу собраний и ассоциаций (статья 15, пункты 2 и 3 статьи 16); и право на свободное передвижение и выбор местожительства, включая право покидать любую страну, в том числе свою собственную (пункт 3 статьи 22). Основаниями для ограничений на осуществление прав являются, в частности, защита государственной или общественной безопасности, охрана здоровья и нравственности населения, правопорядка или прав и свобод других лиц (легитимные причины могут быть разными в зависимости от охраняемого права). Кроме того, закон может на определенных указанных основаниях “регулировать использование прав и возможностей”, связанных с правом на участие в государственном управлении (пункт 2 статьи 23).

В отношении *принципа законности* все положения об ограничениях предусматривают, что вводимые ограничения должны быть предписаны законом, установлены в законе, введены в соответствии с законом или во исполнение закона. Однако в статье 30 содержится общее положение, согласно которому ограничения на осуществление прав, закрепленных в Конвенции, “не могут быть применены иначе как в соответствии с законодательством, принятым по соображениям общего интереса и в целях, по которым ограничения были установлены”.

В своем консультативном заключении Межамериканский суд по правам человека проанализировал термин “законодательство”, содержащийся

¹⁹ Дополнительная информация об ограничениях на осуществление прав содержится в главе 12 настоящего Пособия “Некоторые другие основные права: свобода мысли, совести, религии, мнений, выражения мнения, ассоциаций и собраний”.

в статье 30, и постановил, что значение этого термина “в контексте системы защиты прав человека не может рассматриваться в отрыве от характера и происхождения этой системы”, которая

“по существу основана на подтверждении существования определенных неприкосновенных атрибутов личности, которые не могут быть легитимно ограничены посредством осуществления государственной власти”²⁰.

Поэтому, как считает Суд,

“крайне важно, чтобы действия государства, затрагивающие основные права, не оставались на усмотрение правительства, а сопровождалась набором гарантий, призванных обеспечить, чтобы неприкосновенные атрибуты личности не оказались ущемленными”²¹.

Затем Суд добавил, что, возможно, “самой важной из этих гарантий является то, что ограничения основных прав должны быть установлены только в законе, принятом законодательным органом в соответствии с конституцией”²². Таким образом, термин “законодательство”, употребленный в статье 30, означает “официальный закон”, а именно:

“правовую норму, принятую законодательным органом и обнародованную исполнительной ветвью власти в соответствии с процедурой, установленной во внутреннем законодательстве каждого государства”²³.

Однако статья 30 увязывает также термин “законодательство” с “общими интересами”, то есть “они должны быть приняты в целях обеспечения ‘всеобщего благосостояния’”, как предусмотрено в пункте 2 статьи 32 Конвенции, а это понятие, как считает Суд,

“следует толковать как неотъемлемый элемент общественного порядка (*ordre public*) в демократических государствах, главная цель которых состоит ‘в защите основных прав человека и создании условий, позволяющих ему достигать духовного и материального прогресса и чувствовать себя счастливым’”²⁴.

Как впоследствии подтвердил Суд в своем консультативном заключении по вопросу о *Habeas Corpus*, существует, следовательно, “неразделимая связь между принципом законности, демократическими институтами и верховенством права”²⁵.

²⁰ I-A Court HR, *The World “Laws” in Article 30 of the American Convention on Human Rights*, Advisory Opinion OC-6/86 of May 9, 1986, Series A, No. 6, p. 29, para. 21.

²¹ Ibid., pp. 29-30, para. 22.

²² Ibid., at p. 30.

²³ Ibid., p. 32, para. 27.

²⁴ Ibid., p. 33, para. 29.

²⁵ I-A Court HR, *Habeas Corpus in Emergency Situations (Art. 27(2), 25(1), and 7(6))*, Advisory Opinion OC-8/87 of January 30, 1987, Series A, No. 8, p. 40, para. 24.

В отношении *принципа демократического общества* только положения об ограничении на осуществление права на собрания и права на свободу ассоциации предусматривают, что эти ограничения должны также быть *“необходимы в демократическом обществе”* (курсив наш). Однако, как подчеркнул Межамериканский суд по правам человека в своем консультативном заключении по вопросу *О принудительном вступлении в ассоциацию согласно закону о журналистской деятельности*, толкование содержащихся в Американской конвенции о правах человека положений относительно права на свободу выражения мнения, о котором говорится в статье 13, обусловлено также ограничениями, о которых говорится, в частности, в пункте с) статьи 29 и пункте 2 статьи 32²⁶, которые, соответственно, предусматривают, что *“ни одно положение настоящей Конвенции не должно пониматься... как устраняющее другие права и гарантии, которые неотъемлемы от человеческой личности или являются производными представительной демократии как формы управления”* (пункт с) статьи 29; курсив наш), и что *“права каждого лица ограничены правами других, безопасностью всех, а также справедливыми требованиями общего благосостояния в демократическом обществе”* (пункт 2 статьи 32; курсив наш).

В этих статьях, в частности, определяется *“контекст, в котором следует толковать ограничения, разрешаемые согласно пункту 2 статьи 13”*, и, по мнению Суда,

*“из неоднократных ссылок на ‘демократические институты’, ‘представительную демократию’ и ‘демократическое общество’ следует, что вопрос о том, является ли введение государством ограничения на свободу выражения мнения необходимым ‘для обеспечения’ одной из целей, перечисленных в подпункте а) или б), должен решаться на основе легитимных потребностей демократического общества и демократических институтов”*²⁷.

Поэтому Суд пришел к выводу, что

*“справедливые требования демократии должны... направлять толкование Конвенции и, в частности, толкование тех ее положений, которые имеют важное отношение к сохранению и функционированию демократических институтов”*²⁸.

²⁶ *I-A Court HR, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-5/85 of November 13, 1985, Series A, No. 5, p. 105, para. 41.*

²⁷ *Ibid.*, p. 106, para. 42, (курсив наш).

²⁸ *Ibid.*, p. 108, para. 44.

Для того, чтобы быть законными согласно Американской конвенции о правах человека, ограничения на осуществление прав должны соответствовать:

- **принципу законности** в том смысле, что ограничительные меры должны быть основаны на законе;
- **принципу демократического общества** в том смысле, что вводимая мера должна оцениваться на основании легитимных потребностей демократического общества и демократических институтов;
- **принципу необходимости/соразмерности** в том смысле, что вмешательство в осуществление права личности должно быть необходимо в демократическом обществе для достижения одной или нескольких указанных целей.

3.1.4 Разрешаемые отступления от правовых обязательств

С некоторыми изменениями по сравнению со статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах статья 27 Американской конвенции о правах человека также предусматривает возможность отступления государств-участников от их правовых обязательств по Конвенции. Ниже дается краткий обзор условий использования этой возможности, которые более подробно рассматриваются в главе 16:

- ❖ **наличие исключительной угрозы:** государство-участник может прибегнуть к отступлению от своих обязательств только “во время войны, общественной опасности или других чрезвычайных обстоятельств, которые угрожают независимости и безопасности государства-участника” (пункт 1 статьи 27). Таким образом, это положение сформулировано иначе, чем статья 4 Международного пакта о гражданских и политических правах и статья 15 Европейской конвенции о правах человека;
- ❖ **недопустимость отступления от некоторых обязательств:** в пункте 2 статьи 27 Американской конвенции предусмотрен длинный перечень положений, отступление от которых недопустимо ни при каких обстоятельствах: статья 3 (право на правосубъектность); статья 4 (право на жизнь), статья 5 (неприменение пыток), статья 6 (свобода от рабства), статья 9 (право на неприменение законов с обратной силой), статья 12 (свобода совести и религии), статья 17 (права семьи), статья 18 (право на имя), статья 19 (права ребенка), статья 20 (право на гражданство), статья 23 (право на участие в управлении) и “**судебные гарантии, существенно важные для защиты таких прав**” (курсив наш)²⁹;

²⁹ Слова “судебные гарантии, существенно важные для защиты таких прав” получили толкование, в частности, в двух консультативных заключениях Межамериканского суда по правам человека, которые будут рассмотрены более подробно в главе 16.

- ❖ **наличие строгой необходимости:** государство-участник может “принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции в такой степени и на такое время, какие точно требуются остротой ситуации” (пункт 1 статьи 27);
- ❖ **совместимость с другими обязательствами по международному праву:** меры, принимаемые государством-участником в отступление от его обязательств по Конвенции, не могут быть “несовместимыми с [его] другими обязательствами по международному праву”, такими как обязательства по другим международным договорам или по международному обычному праву (пункт 1 статьи 27);
- ❖ **недопустимость дискриминации:** меры, принимаемые в отступление от обязательств, не должны повлечь за собой “дискриминацию на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения” (пункт 1 статьи 27); и, наконец,
- ❖ **необходимость в уведомлении на международном уровне:** для того чтобы воспользоваться правом на отступление согласно пункту 1 статьи 27, государство-участник должно выполнить условия пункта 3 статьи 27, в соответствии с которым оно “должно немедленно информировать другие государства-участники через Генерального секретаря Организации американских государств о положениях, применение которых приостановлено, о причинах”, вызвавших такое приостановление, и о дате его прекращения.

При отступлении от своих обязательств согласно статье 27 Американской конвенции о правах человека государства-участники должны соблюсти следующие условия:

- *наличие исключительной угрозы;*
- *недопустимость отступления от некоторых обязательств;*
- *наличие строгой необходимости;*
- *совместимость с другими обязательствами по международному праву;*
- *недопустимость дискриминации; и*
- *необходимость в уведомлении на международном уровне.*

3.1.5 Механизм осуществления

Межамериканскую систему защиты прав человека представляют, во-первых, Межамериканская комиссия по правам человека и, во-вторых, Межамериканский суд по правам человека – для тех государств-участников, которые признали его юрисдикцию. В контексте данной главы соответствующие процедуры будут рассмотрены только в общих чертах.

❖ **компетенция Межамериканской комиссии по правам человека:** Межамериканская комиссия по правам человека состоит из семи членов, избираемых в личном качестве (статья 34 и пункт 1 статьи 36). Основные функции Комиссии заключаются в “содействии уважению и защите прав человека” посредством, в частности, 1) развития познания в области прав человека среди народов Америки; 2) представления рекомендаций правительствам государств-членов, когда она считает это целесообразным; 3) подготовки таких исследований или докладов, какие она считает разумными при исполнении своих обязанностей; и 4) принятия мер в отношении петиций и других сообщений согласно своим полномочиям в соответствии с настоящей Конвенцией (пункты а), b), с) и f) статьи 41). **Право на обращение с индивидуальной петицией** в Комиссию является согласно Конвенции **императивным**; в Конвенции предусматривается, что “любое лицо или группа лиц или любая неправительственная организация, законно признанная в одном или более государствах – члене Организации [американских государств], могут подавать в Комиссию петиции, содержащие обвинения или жалобы [на] нарушение настоящей Конвенции государством-членом” (статья 44). С другой стороны, жалобы государств в отношении друг друга могут быть поданы в том случае, если соответствующее государство сделало заявление о признании им компетенции Комиссии получать и рассматривать сообщения, направленные против другого государства-участника, сделавшего такое же заявление (пункты 1 и 2 статьи 45).

Принятие Комиссией индивидуальной петиции или сообщения от государства в отношении другого государства обусловлено выполнением нескольких требований, таких как необходимость исчерпать все внутренние средства судебной защиты (подпункт а) пункта 1 статьи 46). Кроме того, петиция или сообщение должны быть поданы в течение шести месяцев с даты уведомления стороны, заявившей о нарушении своих прав, об окончательном судебном решении; и предмет жалобы не должен находиться на рассмотрении какого-либо другого международного механизма урегулирования (подпункты b) и с) пункта 1 статьи 46). В индивидуальной петиции должны быть, разумеется, указаны имя и адрес предполагаемой жертвы нарушения прав, а также иметься его или ее подпись или подпись его/ее законного представителя (подпункт d) пункта 1 статьи 46). Однако требование об исчерпанности средств правовой защиты не применяется, если а) национальное законодательство соответствующего государства “не предоставляет должной возможности для судебной защиты права или прав, которые согласно заявлению были нарушены”; b) если предполагаемой жертве нарушения было отказано в

доступе к внутренним средствам правовой защиты; или с) если вынесение окончательного судебного решения “неоправданно задерживается” (пункт 2 статьи 46).

Если петиция или сообщение не соответствуют этим условиям или если, в частности, они “явно безосновательны”, Комиссия объявляет эту петицию или сообщение неприемлемыми (статья 47). В ином случае они признаются приемлемыми, и это означает, что Комиссия запрашивает у сторон дополнительную информацию, которая позволит ей более глубоко изучить жалобу (подпункт а) пункта 1 статьи 48). Она может также провести расследование на месте и заслушать устные заявления сторон в дополнение к их письменным представлениям (подпункты d) и e) пункта 1 статьи 48). На этой стадии Комиссия может также объявить петицию или сообщение неприемлемыми или составленными с нарушением требований или необоснованными (подпункт с) пункта 1 статьи 48). В альтернативном порядке “Комиссия предоставляет себя в распоряжение соответствующих сторон в целях достижения дружественного решения вопроса на основе уважения прав человека, признанных в настоящей Конвенции” (подпункт f) пункта 1 статьи 48). Если не удастся добиться урегулирования, Комиссия “составляет доклад, содержащий факты и ... ее заключение”, и этот доклад направляется соответствующим государствам-участникам, “которые не вправе публиковать его” по своему усмотрению (пункты 1 и 2 статьи 50). Если по истечении установленного срока вопрос остается неурегулированным или передается в Суд, Комиссия может “изложить свое мнение и заключения, относящиеся к вопросу, представленному на ее рассмотрение”, и в случаях, когда соответствующее государство не принимает “надлежащих мер”, решить в конечном счете опубликовать свой доклад (статья 51).

В отношении тех государств – членов ОАГ, которые не ратифицировали Американскую конвенцию о правах человека, Комиссия вправе получать петиции с жалобами на нарушения Американской декларации прав и обязанностей человека³⁰.

Еще один примечательный аспект компетенции Комиссии состоит в ее полномочии запрашивать консультативные заключения Межамериканского суда по правам человека (статья 64). Так, по просьбе Комиссии Суд предоставил важное консультативное заключение по вопросу о *Распоряжении о представлении арестованного в суд в чрезвычайных ситуациях*.

³⁰ См. статью 51 *Положений Межамериканской комиссии по правам человека*, которые были утверждены Комиссией на ее 660-м заседании, состоявшемся 8 апреля 1980 года в рамках 49-й сессии, и которые были изменены на ее 938-м заседании, проводившемся 29 июня 1987 года в рамках 70-й сессии; *Положения* опубликованы в OAS doc. OEA/Ser.L/V/II.82, doc. 6, rev. 1, July 1, 1992, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, p. 121.

❖ **компетенция Межамериканского суда по правам человека:** по состоянию на 16 апреля 2001 года обязательная юрисдикция Суда была признана 21 государством³¹. Суд состоит из семи судей, избранных в их личном качестве (статья 52). Его секретариат расположен в Сан-Хосе, Коста-Рика. Прежде чем Суд сможет заслушать дело, должны быть завершены процедуры рассмотрения в Комиссии (пункт 2 статьи 61). “В чрезвычайно серьезных и экстренных случаях” Суд “принимает временные меры, которые ему могут представляться относящимися к делу”, и по просьбе Комиссии фактически может поступить таким же образом в отношении тех дел, которые еще не были представлены на его рассмотрение (пункт 2 статьи 63). Решения суда являются окончательными, и государства-участники обязуются подчиняться решениям “по делу, сторонами которого они” являются (статья 67 и пункт 1 статьи 68).

Механизм обеспечения соблюдения прав в соответствии с Дополнительным протоколом в области экономических, социальных и культурных прав отличается от процедур, предусмотренных в Конвенции, в том, что государства-участники обязуются только “представлять периодические доклады о постепенных мерах, принимаемых ими в целях обеспечения надлежащего соблюдения закрепленных [в нем] прав” (пункт 1 статьи 19 Протокола). И лишь в отношении права создавать профсоюзы и вступать в них (пункт а) статьи 8) и права на образование (статья 13) Протокол предусматривает применение процедуры рассмотрения жалоб в Комиссии и Суде, и то только в тех случаях, когда предполагаемое нарушение “непосредственно приписывается” государству-участнику (пункт 6 статьи 19).

И Комиссия, и Суд рассмотрели значительное число дел, которые отражены в их соответствующих ежегодных докладах. Ежегодный доклад Межамериканской комиссии по правам человека содержит также важную информацию о деятельности Комиссии в целом, которая выходит далеко за рамки осуществления Американской конвенции о правах человека.

³¹ См. OAS doc. OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2000*, Annex 1; текст этого доклада можно найти на следующем веб-сайте: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000eng/TOC.htm>.

Межамериканская комиссия по правам человека обладает компетенцией получать петиции с жалобами на нарушения прав человека:

- от любого лица или группы лиц или любой законно признанной неправительственной организации; эта компетенция носит императивный характер (статья 44);
- от одного государства-участника в отношении другого государства-участника, если эта компетенция признана (статья 45).

Межамериканский суд по правам человека обладает компетенцией рассматривать дела, переданные ему государствами-участниками и Комиссией, при условии, что сначала эти дела были рассмотрены Комиссией (статья 61).

3.2 Межамериканская конвенция о предотвращении пыток и наказании за их применение 1985 года

Межамериканская конвенция о предотвращении пыток и наказании за их применение 1985 года вступила в силу 28 февраля 1987 года, и по состоянию на 9 апреля 2002 года ее участниками были 16 государств³².

3.2.1 Сфера применения Конвенции

В соответствии с Конвенцией “под пыткой понимается любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется боль или страдание, физическое или нравственное, в целях уголовного расследования как средство устрашения, персональное наказание, превентивная мера либо санкция, или с любой другой целью. Под пыткой также понимается применение методов к лицу, предназначенных для подавления личности жертвы или ослабления его или ее физических или психических способностей, даже если эти методы не причиняют физическую боль или психические страдания” (статья 2).

Далее в Конвенции определяется сфера личной ответственности тех, кто применяет пытки, подстрекает к ним или вовлекает в них, или тех, кто не предотвратил их применение, хотя был в состоянии сделать это (статья 3). Как и в Конвенции против пыток, принятой Организацией Объединенных Наций, в Межамериканской конвенции предусмотрено, что “никакие обстоятельства, такие как состояние войны или угроза войны, осадное положение или чрезвычайное положение, внутренние беспорядки или конфликты, приостановление действия конституционных гарантий, внутренняя политическая нестабильность или другая чрезвычайная ситуация или

³² OAS, Treaty Series, No. 67; о ратификациях см. <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-51.html>.

стихийное бедствие, не могут служить оправданием преступления пытки” (статья 5). Кроме того, применение пыток не может быть оправдано “опасным характером задержанного лица или заключенного” (статья 5).

3.2.2 Обязательства государств-участников

Конвенция предусматривает, что “государства-участники должны принимать эффективные меры для предотвращения пыток и наказания за их применение в пределах своей юрисдикции”, а также “обеспечить, чтобы все акты пыток и попытки их совершить рассматривались как преступления в соответствии с их уголовным законодательством” (статья 6). Далее в Конвенции содержатся положения, касающиеся, в частности, профессиональной подготовки сотрудников полиции (статья 7), беспристрастного расследования якобы совершенных актов пыток (статья 8), обязанности установить юрисдикцию в отношении преступления в виде пыток в некоторых делах (статья 12) и выдачи (статьи 13–14).

3.2.3 Механизм осуществления

В отличие от конвенций против пыток, принятых Организацией Объединенных Наций и государствами Европы, Межамериканская конвенция не предусматривает какого-либо конкретного механизма осуществления. Однако согласно ее статье 17 “государства-участники должны информировать Межамериканскую комиссию по правам человека о любых законодательных, судебных, административных и иных мерах, принятых ими во исполнение настоящей Конвенции”; далее Комиссия “пытается проанализировать в своем ежегодном докладе существующее положение в государствах – членах Организации американских государств в области предотвращения и искоренения пыток” (статья 17). Таким образом, в Конвенции не предусмотрена какая-либо возможность для проведения Комиссией расследования в стране, в которой, как она может обоснованно считать, применяются пытки. Однако Комиссия все-таки может посещать такие страны с согласия соответствующего государства, ссылаясь на общую компетенцию, предоставленную ей Уставом ОАГ.

В соответствии с Межамериканской конвенцией о предотвращении пыток и наказании за их применение государства-участники должны принимать эффективные меры по предотвращению пыток и наказанию за них в пределах своей юрисдикции.

Как подтверждает Конвенция, право не подвергаться пыткам является правом, от обязательств по которому нельзя отступить, и никакая чрезвычайная ситуация не может быть оправданием применения пыток.

3.3 Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц 1994 года

Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц была принята Генеральной ассамблеей ОАГ в 1994 году и вступила в силу 28 марта 1996 года. По состоянию на 9 апреля 2002 года ее участниками были десять государств³³. Эта Конвенция была разработана в ответ на многочисленные случаи насильственного или недобровольного исчезновения людей, которые произошли во многих частях Северной и Южной Америки в 1970-е годы и особенно в 1980-е годы.

3.3.1 Сфера применения Конвенции

В соответствии с определением, данным в Конвенции, “насильственным исчезновением считается акт лишения лица или лиц свободы любым способом, который совершен представителями государства или лицами или группами лиц, действующими с разрешения, поддержки или молчаливого согласия государства, при отсутствии информации или отказе признать такое лишение свободы или предоставить информацию о местонахождении этого лица, что препятствует ему или ей воспользоваться применимыми средствами правовой защиты и процессуальными гарантиями” (статья II).

3.3.2 Обязательства государств-участников

Государства-участники обязуются, в частности, не практиковать и не разрешать насильственное исчезновение лиц, а также не мириться с такой практикой даже при чрезвычайном положении или приостановлении действия гарантий личности; наказывать в пределах своей юрисдикции тех, кто совершает или пытается совершить преступление в виде насильственного исчезновения лиц, а также их соучастников и помощников; сотрудничать друг с другом и оказывать помощь в предотвращении, наказании и искоренении насильственного исчезновения лиц; а также принимать законодательные, административные, судебные и любые другие меры, которые необходимы для соблюдения обязательств, принятых согласно Конвенции (статья I; более подробно об обязанности принимать законодательные меры см. также статью III).

Далее в Конвенции регулируется обязанность установить юрисдикцию в отношении дел, связанных с насильственным исчезновением лиц (статья IV), и предусматривается, что такие дела не должны рассматриваться как политические преступления в целях выдачи; их следует считать преступлениями, служащими основаниями для выдачи (статья V). Кроме того, “уголовное преследование за насильственное исчезновение лиц и наказание, назначаемое в судебном порядке за совершение этого преступления, не подпадают под действие закона о давности”, за исключением случаев,

³³ См. <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-60.html>.

когда существует основополагающая норма, которая препятствует применению этого правила; однако в подобном случае “срок давности равняется такому сроку, который применяется к наиболее тяжкому преступлению, предусмотренному во внутреннем законодательстве... государства-участника” (статья VII). Важно то, что лица, которым вменяется ответственность за действия, составляющие преступление в виде насильственного исчезновения лиц, “могут быть привлечены к судебной ответственности только в судах надлежащей обычной юрисдикции в каждом государстве, *с исключением всех других специальных юрисдикций, особенно юрисдикции военных судов*” (статья IX; курсив наш).

Как и в случае конвенций против пыток, исключительные обстоятельства, такие как состояние войны или любое другое чрезвычайное положение в государстве, не могут служить оправданием насильственного исчезновения лиц; в таких случаях “сохраняется право на быстрое и эффективное судебное разбирательство и обращение за помощью в суд в целях установления местонахождения или определения состояния здоровья лица, лишенного свободы, или установления личности должностного лица, которое отдало приказ о таком лишении свободы или осуществило его”. В связи с таким судебным разбирательством “компетентные судебные органы имеют свободный и непосредственный доступ во все центры содержания под стражей и в каждое их подразделение, а также во все места, где, как есть основания полагать, может находиться исчезнувшее лицо, включая места под военной юрисдикцией” (статья X).

3.3.3 Механизм осуществления

Конвенция предусматривает, что “петиции или сообщения, представленные в Межамериканскую комиссию по правам человека, с жалобами на насильственное исчезновение лиц обрабатываются в соответствии с процедурами, установленными в Американской конвенции о правах человека, а также в соответствии со Статутом и Положениями ... Комиссии ... и Статутом и Регламентом Межамериканского суда по правам человека, включая положения о предупредительных мерах” (статья XIII). Предусматривается также срочная процедура на случай, когда Межамериканская комиссия по правам человека получает петицию или сообщение о предполагаемом насильственном исчезновении с требованием, чтобы ее Исполнительный секретариат “срочно и в конфиденциальном порядке обратился к соответствующему правительству” с просьбой представить информацию о местонахождении соответствующего лица (статья XIV).

Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц подтверждает, что насильственное исчезновение лиц является актом нарушения международного права в области прав человека.

Насильственное исчезновение лиц не может быть оправдано какими бы то ни было обстоятельствами даже в чрезвычайных ситуациях.

Лица, обвиняемые в участии в насильственном исчезновении лиц, должны привлекаться к ответственности только в судах обычной юрисдикции. Их не могут судить суды специальной юрисдикции.

3.4 Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него 1994 года

Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него, известная также как Конвенция Белем до Пара, была принята в 1994 году Генеральной ассамблеей ОАГ и вступила в силу 5 марта 1995 года. По состоянию на 9 апреля 2002 года ее ратифицировало 31 государство³⁴. Эта Конвенция является единственным международным договором, который направлен исключительно на ликвидацию насилия по гендерному признаку.

3.4.1 Сфера применения Конвенции

В целях Конвенции “под насилием в отношении женщин понимается любой акт или поведение, основанное на принадлежности к полу, которое приводит к смерти или причиняет физическую, сексуальную или психологическую травму или страдания женщинам как в публичной сфере, так и в частной жизни” (статья 1). Как уточняется далее, насилие в отношении женщин включает, в частности, “физическое, сексуальное и психологическое насилие” независимо от того, где оно применяется – в семье или в домашнем хозяйстве, в любых других межличностных отношениях, или в общине, или совершается государством или его представителями либо с их попустительства, где бы оно ни осуществлялось (пункты а)–с) статьи 2). Таким образом, сфера применения Конвенции является всеобъемлющей и распространяется на все аспекты жизни общества – *как на общественную жизнь, так и на частную.*

Кроме того, в Конвенции подчеркивается право женщин на пользование всеми правами человека, содержащимися в региональных и

³⁴ См. <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/a-61.html>.

международных документах, и на защиту этих прав, и государства-участники “признают, что насилие в отношении женщин препятствует и сводит на нет” осуществление гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав (статьи 4–5). И наконец, в Конвенции предусматривается, что право каждой женщины не подвергаться насилию включает, среди прочего, право не подвергаться дискриминации в любой форме, а также право на оценку своих заслуг и получение образования без стереотипных представлений о модели поведения (статья 6).

3.4.2 Обязательства государств-участников

Государства-участники соглашаются, в частности, “проводить всеми надлежащими средствами и безотлагательно политику, направленную на предупреждение, наказание и искоренение” насилия в отношении женщин (статья 7), а также “постепенно принимать конкретные меры”, такие как программы “повышения осведомленности в отношении права женщин не подвергаться насилию и обеспечения этого права”, “изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин” и “способствовать образованию и профессиональной подготовке всех лиц, занимающихся отправлением правосудия, сотрудников полиции и других правоохранительных органов” (статья 8).

3.4.3 Механизм осуществления

Механизм осуществления, предусмотренный в Конвенции, состоит из трех элементов:

- ❖ **процедура представления докладов:** в первую очередь государства-участники должны включать в свои национальные доклады, направляемые в *Межамериканскую комиссию по делам женщин*, в частности, “информацию о мерах, принятых ими с целью предупреждения и запрещения насилия в отношении женщин”, а также о любых трудностях, возникших при применении этих мер (статья 10);
- ❖ **консультативные заключения:** государства-участники и Межамериканская комиссия по делам женщин могут запрашивать у Межамериканского суда по правам человека *консультативные заключения* в отношении толкования Конвенции о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказания за него (статья 11); и, наконец,
- ❖ **индивидуальные петиции:** любое лицо или группа лиц, или любая неправительственная организация, законно признанная в одном или нескольких государствах – членах ОАГ, “может подать петицию в *Межамериканскую комиссию по правам человека* с обвинениями или жалобами на нарушения государством-участником статьи 7 настоящей Конвенции”, то есть его обязанностей предупреждать, наказывать и искоренять насилие в отношении женщин, как это указано в упомянутой статье (статья 12).

Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него является единственным международным договором, который направлен исключительно на ликвидацию насилия по гендерному признаку.

*Конвенция распространяется на применение насилия во всех сферах жизни общества, как в **общественной**, так и в **частной** жизни.*

*Механизм осуществления состоит из: 1) **процедуры представления докладов** в Межамериканскую комиссию по делам женщин; и 2) возможности представлять **индивидуальные петиции** в Межамериканскую комиссию по правам человека.*

*И государства-участники, и Межамериканская комиссия по делам женщин могут запрашивать у Межамериканского суда по правам человека **консультативные заключения** относительно толкования Конвенции.*

4. Европейские договоры по правам человека и их осуществление

4.1 Европейская конвенция о правах человека 1950 года и Протоколы к ней № 1, 4, 6 и 7

Европейская конвенция о правах человека была принята Советом Европы в 1950 году и вступила в силу 3 сентября 1953 года³⁵. По состоянию на 29 апреля 2002 года ее участниками были 43 государства³⁶. Первоначально Конвенция предусматривала создание Европейской комиссии и Европейского суда по правам человека, на которые возлагалась функция контроля за соблюдением обязательств, принятых высокими договаривающимися сторонами Конвенции, но с вступлением в силу Протокола № 11³⁷ к Конвенции 1 ноября 1998 года контрольный механизм был преобразован таким образом, что теперь все жалобы направляются непосредственно в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, Франция. Этот Суд стал первым и пока единственным постоянным судебным органом по защите прав человека, который работает на штатной основе.

³⁵ Официальное название этого документа “Конвенция о защите прав человека и основных свобод”; см. European Treaty Series (ETS), no.: 005.

³⁶ О ратификации Европейской конвенции о правах человека и различных протоколов к ней см. <http://conventions.coe.int/>.

³⁷ ETS, no.: 155.

Права, охраняемые Конвенцией, были расширены Дополнительными протоколами № 1, 4, 6 и 7; все они будут рассмотрены ниже. Протокол № 12, касающийся запрещения дискриминации, был открыт для подписания 4 ноября 2000 года в Риме, когда отмечалась 50-я годовщина принятия Конвенции, подписанной в итальянской столице 4 ноября 1950 года. И наконец, Протокол № 13 был открыт для подписания в Вильнюсе 3 мая 2002 года. Этот Протокол касается отмены смертной казни *во всех обстоятельствах*.

4.1.1 Обязательства государств-участников

Высокие договаривающиеся стороны “обеспечивают каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции” (статья 1). Это означает, в частности, что они также обязаны предоставить каждому, чьи права и свободы, гарантированные Конвенцией, были нарушены, “эффективное средство правовой защиты перед национальными властями, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве” (статья 13).

4.1.2 Гарантированные права

Европейская конвенция гарантирует следующие гражданские и политические права:

- ❖ право на жизнь – статья 2;
- ❖ запрещение пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания – статья 3;
- ❖ запрещение рабства, подневольного состояния и принудительного или обязательного труда – статья 4;
- ❖ право на свободу и личную неприкосновенность – статья 5;
- ❖ право на справедливое судебное разбирательство – статья 6;
- ❖ запрещение применения законов с обратной силой – статья 7;
- ❖ право на уважение частной и семейной жизни – статья 8;
- ❖ право на свободу мысли, совести и религии – статья 9;
- ❖ право на свободу выражения мнения – статья 10;
- ❖ право на свободу собраний и ассоциаций – статья 11;
- ❖ право на вступление в брак и создание семьи – статья 12;
- ❖ право на эффективное средство правовой защиты – статья 13;
- ❖ запрещение дискриминации – статья 14.

Протокол № 1 был принят в 1952 году и вступил в силу 18 мая 1954 года³⁸. По состоянию на 29 апреля 2002 года в нем участвовали 40 государств. Этот Протокол предусматривает следующие права, которые его государства-участники обязуются коллективно осуществлять:

- ❖ право беспрепятственно пользоваться своим имуществом – статья 1;
- ❖ право на образование и право родителей обеспечивать детям такое образование и обучение в соответствии с их религиозными и философскими убеждениями – статья 2;
- ❖ проведение свободных выборов с разумной периодичностью путем тайного голосования – статья 3.

Протокол № 4, принятый в 1963 году, вступил в силу 2 мая 1968 года³⁹. По состоянию на 29 апреля 2002 года в нем участвовали 35 государств. Согласно Протоколу к списку охраняемых прав добавляются следующие права:

- ❖ право человека не подвергаться лишению свободы лишь на том основании, что он не в состоянии выполнить какого-либо договорного обязательства – статья 1;
- ❖ право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства; право покинуть любую страну, включая свою собственную – статья 2;
- ❖ право человека не быть высланным из страны, гражданином которой он является, и право человека не быть лишенным возможности въехать в страну, гражданином которой он является – статья 3;
- ❖ запрещение коллективной высылки иностранцев – статья 4.

Протокол № 6, принятый в 1983 году, вступил в силу 1 марта 1985 года⁴⁰. По состоянию на 29 апреля 2002 года в нем участвовали 40 государств. Протокол № 6 касается отмены смертной казни (статья 1), но тем не менее государство “может предусмотреть в своем законодательстве смертную казнь за действия, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны” (статья 2). Никакие отступления от положений Протокола на основании статьи 15 Конвенции не допускаются, а также не допускаются оговорки к Протоколу (статьи 3–4).

³⁸ Официальное название этого Протокола “Протокол № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод ‘Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию’”, ETS, no.: 009.

³⁹ Официальное название этого Протокола “Протокол № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод ‘Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней’”, ETS, no.: 046.

⁴⁰ Официальное название этого Протокола “Протокол № 6 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод ‘Относительно отмены смертной казни’”, ETS, no.: 114.

Протокол № 7, принятый в 1984 году, вступил в силу 1 ноября 1988 года⁴¹. По состоянию на 29 апреля 2002 года в нем участвовали 32 государства. Протокол расширил сферу применения Конвенции, предусматривая следующие дополнительные гарантии:

- ❖ некоторые гарантии в случае произвольной высылки иностранцев, на законных основаниях проживающих на территории высоких договаривающихся сторон – статья 1;
- ❖ право на апелляцию в случае осуждения за уголовное преступление – статья 2;
- ❖ право на компенсацию в случае судебной ошибки – статья 3;
- ❖ право не привлекаться к суду повторно за одно и то же преступление в рамках юрисдикции одного и того же государства; отступление от обязательств по этому положению на основании статьи 15 Конвенции не допускается – статья 4; и
- ❖ равенство прав и равной ответственности супругов в отношении вступления в брак, во время пребывания в браке и при его расторжении – статья 5.

Как указывалось выше, Протокол № 12⁴² к Европейской конвенции предусматривает общий запрет на дискриминацию независимо от других прав и свобод, гарантированных Конвенцией. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Протокола “пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства”. В пункте 2 статьи 1 Протокола указано, что “никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1”. Однако по состоянию на 29 апреля 2002 года этот Протокол не вступил в силу, поскольку был ратифицирован только одним государством из десяти необходимых.

4.1.3 Разрешаемые ограничения на осуществление прав⁴³

В некоторых статьях Конвенции и Протоколов к ней предусматривается возможность введения ограничений на осуществление прав в конкретных установленных обстоятельствах. К таким статьям в Конвенции относятся статья 8 (право на уважение частной и семейной жизни), статья 9 (право на свободу мысли, совести и религии), статья 10 (право на свободу выражения мнения) и статья 11 (право на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций). Такая же возможность предусмотрена в отношении права

⁴¹ Официальное название этого Протокола “Протокол № 7 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод”, ETS, no.: 117.

⁴² Официальное название этого Протокола “Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод”, ETS, no.: 177.

⁴³ Дополнительная информация об ограничениях на осуществление прав содержится, в частности, в главе 12 настоящего Пособия “Некоторые другие основные права: свобода мысли, совести, религии, мнений, выражения мнения, ассоциаций и собраний”.

человека беспрепятственно пользоваться своим имуществом, закрепленного в статье 1 Протокола № 1, и права на свободу передвижения и выбор местожительства, закрепленного в статье 2 Протокола № 4.

Однако ограничения на осуществление этих прав должны при всех обстоятельствах вводиться “в соответствии с законом” или быть “предусмотрены законом” и, за исключением статьи 1 Протокола № 1, они должны быть “необходимы в демократическом обществе” для достижения конкретных целей, указанных в различных статьях, таких как, к примеру, в интересах общественной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья или нравственности населения, предотвращения беспорядков или преступлений или защиты прав и свобод других лиц (легитимные причины разнообразны и зависят от охраняемого права). Правда, несмотря на то что понятие демократического общества не упоминается в связи с ограничениями, которые могут быть введены в отношении права беспрепятственно пользоваться своим имуществом, понятие демократии и демократического конституционного порядка пронизывает всю Конвенцию и является предварительным условием для государств, желающих вступить в Совет Европы. Поэтому можно сделать вывод, что ограничительные меры, явно чуждые демократическому обществу, в котором пользуются уважением нормы в области прав человека, не могут рассматриваться как соответствующие “общим интересам” в значении статьи 1 Протокола № 1.

В отношении прецедентного права как Европейского суда по правам человека, так и уже не действующей Европейской комиссии по правам человека приводятся разнообразные и многочисленные толкования термина “*необходимость*” в различных положениях об ограничениях; примеры таких толкований приводятся в главе 12 настоящего Пособия. Хотя “национальные органы *первоначально* оценивают реальное наличие *настоятельной социальной потребности*, подразумеваемой в понятии ‘необходимость’”, в контексте, например, свободы выражения мнения, именно Суд дает окончательное определение соответствия какой-либо меры положениям Конвенции, и это полномочие “распространяется не только на базовое законодательство, но и на решение о его применении, даже если оно вынесено независимым судом”; таким образом, этот европейский механизм надзора распространяется также на “цель и необходимость” оспариваемой меры⁴⁴.

При осуществлении своих контрольных функций в отношении, например, права на свободу выражения мнения Суд также неоднократно заявлял, что он обязан “уделять первостепенное внимание принципам, характеризующим ‘демократическое общество’”⁴⁵. Следовательно, Суд должен решить, являются ли причины, приведенные национальными органами в оправдание необходимости вмешательства в осуществление соответствующего права, “обоснованными и достаточными”⁴⁶. В других делах он вновь подчеркнул, что исключения в отношении права на частную жизнь, которые указаны в пункте 2 статьи 8, следует “толковать узко” и что

⁴⁴ Eur. Court HR, *Handyside judgment of 7 December 1976, Series A, No. 24, pp. 22-23, paras. 48-49* (курсив наш).

⁴⁵ Ibid., p. 23, para. 49.

⁴⁶ Ibid., pp. 23-24, paras. 49-50.

необходимость во вмешательстве в это право должна быть “убедительно установлена”⁴⁷. Так, недостаточно, чтобы соответствующее вмешательство было, возможно, полезным или просто настолько безвредным, что оно не нарушит функционирования демократического общества. Напротив, высокие договаривающиеся стороны несут правовое обязательство представить достаточные причины в обоснование необходимости в демократическом обществе как закона, на котором основана данная мера, так и самой этой меры.

Европейская конвенция о правах человека и Протоколы к ней № 1, 4, 6 и 7 расширяют защиту прав и свобод личности на европейском уровне.

Ограничения на осуществление некоторых прав, охраняемых Конвенцией, могут допускаться при условии, что они соответствуют принципам:

- **законности;**
- **легитимным потребностям демократического общества;** и
- **необходимости/соразмерности** в том смысле, что меры должны быть необходимы в демократическом обществе для достижения одной или нескольких указанных целей.

4.1.4 Разрешаемые отступления от правовых обязательств

Хотя статья 15 Европейской конвенции отличается в некоторых отношениях от статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 27 Американской конвенции о правах человека, в ней предусмотрена возможность отступления от правовых обязательств в исключительных ситуациях. В общих чертах условия являются следующими:

- ❖ **наличие исключительной угрозы:** высокая договаривающаяся сторона может принимать меры в отступление от своих обязательств “в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации”. Европейский суд дал этому положению такое толкование, которое означает, что высокая договаривающаяся сторона должна столкнуться с “исключительной” и “неминуемой” “ситуацией кризиса или чрезвычайного положения, затрагивающей все население и представляющей собой угрозу организованной жизни общества, составляющего данное государство”⁴⁸. В деле, касающемся Греции, Комиссия уточнила, что “кризис или опасность должны быть исключительными в том смысле, что обычные меры или ограничения, разрешаемые Конвенцией в целях поддержания общественной безопасности, охраны здоровья и правопорядка, будут *просто*

⁴⁷ См. *Judgments of Funke, Cr mieuх and Mialthe of 25 February 1993, Series A, Nos. 256 A-C*, p. 24, para. 55, p. 62, para 38 and p. 89, para. 36 respectively.

⁴⁸ *Eur. Court HR, Lawless Case (Merits), judgment of 1 July 1961, Series A, No. 3*, p. 56, para. 28. Термин “неминуемая” присутствует только в тексте решения на французском языке; оба текста (французский и английский) являются в равной мере аутентичными.

недостаточными”⁴⁹. Более того, Суд предоставил правительствам “широкую свободу усмотрения” при принятии решения о том, находится ли государство в чрезвычайной ситуации в значении пункта 1 статьи 15⁵⁰. Однако при осуществлении контроля Суд “должен учитывать такие важные факторы ситуации, как характер прав, на которые распространяется отступление от обязательств, причины, приведшие к чрезвычайному положению, и его длительность”⁵¹;

- ❖ **недопустимость отступления от некоторых обязательств:** согласно пункту 2 статьи 15 Конвенции не допускается отступление от обязательств по следующим статьям: статья 2 (право на жизнь), “за исключением лишения жизни в результате правомерных военных действий”; статья 3 (свобода от пыток); пункт 1 статьи 4 (свобода от рабства и подневольного состояния); и статья 7 (недопустимость наказания, не основанного на законе). И наконец, после вступления в силу Протоколов № 6 и 7 не допускаются какие-либо отступления от положений, касающихся отмены смертной казни и права не привлекаться повторно к судебной ответственности за одно и то же преступление;
- ❖ **наличие строгой необходимости:** согласно пункту 1 статьи 15 высокая договаривающаяся сторона может “принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств”. Европейский суд по правам человека постановил, что высокие договаривающиеся стороны также имеют “широкую свободу усмотрения” при решении вопроса о том, “в какой степени необходимо отступить от обязательств в попытке преодолеть чрезвычайную ситуацию”⁵²; однако решения, принимаемые национальными органами, всегда подлежат контролю на европейском уровне⁵³;
- ❖ **совместимость с другими обязательствами по международному праву:** меры, принимаемые высокой договаривающейся стороной в отступление от ее обязательств, не должны противоречить “другим ее обязательствам по международному праву”. В деле *Бранниган и Макбрайд* Европейский суд по правам человека рассматривал вопрос о том, выполнило ли правительство Соединенного Королевства требование в отношении “официального объявления” согласно пункту 1 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах; Суд при этом не стремился дать авторитетное толкование значения термина “официально объявляется”, содержащегося в статье 4 Пакта; тем не менее он должен установить, “имеет ли какое-либо веское основание довод заявителя”, что это условие не было соблюдено⁵⁴;

49 *Eur. Comm. HR, Greek case, Report of the Commission, 12 Yearbook*, p. 72, para. 152 (курсив наш).

50 *Eur. Court HR, Brannigan and McBride judgment of 26 May 1993, Series A, No. 258-B*, p. 49, para. 43.

51 *Ibid.*, p. 49, para. 43 at p. 50.

52 *Ibid.*, p. 49, para. 43.

53 *Ibid.*, pp. 49-50, para. 43.

54 *Ibid.*, p. 57, para. 72.

- ❖ **недопустимость дискриминации:** следует отметить, что статья 15 Европейской конвенции не содержит конкретного запрета на дискриминацию, и это условие регулируется исключительно статьей 14;
- ❖ **уведомление на международном уровне:** высокая договаривающаяся сторона, которая воспользовалась правом на отступление от своих обязательств, “информирует в полном объеме Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия”; она также ставит его в известность “о прекращении действия таких мер и возобновлении полного осуществления положений Конвенции”; при необходимости Европейский суд по правам человека рассматривает по собственной инициативе вопрос о соблюдении этого условия⁵⁵.

При отступлении от своих обязательств в соответствии со статьей 15 Европейской конвенции о правах человека высокие договаривающиеся стороны должны соблюсти следующие условия:

- *условие наличия исключительной угрозы;*
- *условие недопустимости отступления от определенных обязательств;*
- *условие наличия строгой необходимости;*
- *условие совместимости с другими обязательствами по международному праву; и*
- *условие уведомления на международном уровне.*

4.1.5 Механизм осуществления

Начиная с 1 ноября 1998 года, когда преобразование контрольного механизма, учрежденного согласно Конвенции, вступило в силу, все заявления о нарушении прав и свобод, гарантированных Конвенцией и ее Протоколами, направляются непосредственно в Европейский суд по правам человека, который “обеспечивает соблюдение обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами” (статья 19). Суд работает на постоянной основе и состоит из числа судей, равного числу договаривающихся сторон, то есть их число по состоянию на 30 апреля 2002 года равно 43 (статья 20). Суд может образовывать комитеты в составе трех судей, Палату в составе семи судей и Большую Палату в составе семнадцати судей (пункт 1 статьи 27).

Помимо компетенции получать и рассматривать жалобы *государств в отношении друг друга* (статья 33), Суд “может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон прав, предусмотренных... Конвенцией или Протоколами к ней” (статья 34). “Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному

⁵⁵ См., в частности, *Eur. Court HR, Case of Ireland v. the United Kingdom, judgment of 18 January 1978, Series A, No. 25, p. 84, para. 223.*

осуществлению этого права” (статья 34, последняя часть). ***Право подавать в Суд жалобы государств в отношении друг друга и жалобы частных лиц не зависит от какого-либо специального акта признания этой компетенции.***

Однако Суд может рассматривать любое заявление, если были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты и заявление подано в течение шести месяцев с даты вынесения окончательного решения по делу (пункт 1 статьи 35). Дополнительные критерии приемлемости существуют применительно к индивидуальным жалобам, которые, в частности, не должны быть анонимными или “по существу аналогичными тем, которые уже были рассмотрены Судом, или уже являются предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования и не содержат новых относящихся к делу фактов” (пункт 2 статьи 35).

Суд принимает решение о приемлемости жалобы или рассматривает ее по существу и, если необходимо, проводит расследование. После признания жалобы приемлемой он также “предоставляет свои услуги заинтересованным сторонам с целью обеспечения дружественного урегулирования дела на основе уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней” (подпункт b) пункта 1 статьи 38). Заседания Суда являются открытыми, если он не решит иначе “в силу исключительных обстоятельств” (статья 40).

В течение трех месяцев с даты вынесения постановления Палатой любая сторона дела может, в исключительных обстоятельствах, попросить о передаче дела в Большую Палату. Если просьба принимается, Большая Палата выносит по делу свое постановление, которое является окончательным (статьи 43–44). В ином случае постановление Палаты будет окончательным, если стороны заявляют о том, что они не намерены обратиться с просьбой о передаче дела в Большую Палату, или по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления при отсутствии такой просьбы; или, наконец, в случае отклонения просьбы о передаче дела (статья 44).

Высокие договаривающиеся стороны “обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами”; надзор за исполнением окончательного постановления осуществляет Комитет министров Совета Европы (статья 46).

Осуществление Европейской конвенции о правах человека контролируется Европейским судом по правам человека, который является постоянным органом, действующим на штатной основе и создающим:

- *комитеты в составе трех судей;*
- *Палаты в составе семи судей; или*
- *Большую Палату в составе семнадцати судей.*

Суд вправе получать и рассматривать

- *жалобы государств в отношении друг друга; и*
- *жалобы от любых лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, которые утверждают, что их права, гарантированные Конвенцией или Протоколами к ней, были нарушены.*

4.2 Европейская социальная хартия 1961 года и Протоколы к ней 1988 года, 1991 года и 1995 года

Европейская социальная хартия⁵⁶ была принята в 1961 году и вступила в силу 26 февраля 1965 года. По состоянию на 30 апреля 2002 года ее ратифицировали 25 государств. Европейская социальная хартия направлена на обеспечение ряда социальных и экономических прав, и поэтому она является естественным аналогом Европейской конвенции о правах человека, которая гарантирует гражданские и политические права. В Хартии предусматривается процедура представления докладов раз в два года, а после вступления в силу Дополнительного протокола 1995 года была также создана система рассмотрения коллективных жалоб.

4.2.1 Обязательства государств-участников

Существуют три главных обязательства, которые должно принять каждое государство, присоединяющееся к Европейской социальной хартии⁵⁷:

- ❖ **во-первых**, оно должно “рассматривать часть I настоящей Хартии как декларацию целей, к достижению которых оно будет стремиться всеми надлежащими средствами, как об этом говорится во вступительном положении этой Части” (подпункт а) пункта 1 статьи 20). В части I Хартии перечисляются в общих чертах девятнадцать прав и принципов, которые должны “эффективно осуществляться” с помощью национальных и международных средств, используемых договаривающимися сторонами;

⁵⁶ ETS, no.: 35; информацию о трех Дополнительных протоколах см. ETS, nos.: 128, 142 и 158.

⁵⁷ Более подробную информацию о Европейской социальной хартии см., в частности, David Harris, *The European Social Charter* (Charlottesville, University Press of Virginia, 1984, Procedural Aspects of International Law Series, vol. 17), xvi, 345 pp.; и L. Samuel, *Fundamental Social Rights: Case law of the European Social Charter* (Strasbourg, Council of Europe, 1997), 450 pp. Информацию о Европейской социальной хартии см. также на веб-сайте Совета Европы: www.coe.int/.

- ❖ **во-вторых**, оно должно “считать имеющими для себя обязательную силу по крайней мере пять следующих статей части II” Хартии, а именно статей 1, 5, 6, 12, 13, 16 и 19, которые касаются, соответственно, права на труд, права на организацию, права на заключение коллективных договоров, права на социальное обеспечение, права на социальную и медицинскую помощь, права семьи на социальную, правовую и экономическую защиту и права трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь (подпункт b) пункта 1 статьи 20);
- ❖ **наконец**, оно должно “считать имеющими для себя обязательную силу такое число статей или имеющих цифровое обозначение пунктов части II настоящей Хартии, которые оно изберет, при условии, что общее число обязательных для него статей и имеющих цифровое обозначение пунктов составляет не менее 10 статей или 45 имеющих цифровое обозначение пунктов” (подпункт c) пункта 1 статьи 20).

4.2.2 Признанные права

На конкретных условиях, которые указаны выше, договаривающиеся государства обязуются “считать себя связанными обязательствами, изложенными в нижеследующих статьях и пунктах”, касающихся:

- ❖ права на труд – статья 1;
- ❖ права на справедливые условия труда – статья 2;
- ❖ права на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены – статья 3;
- ❖ права на справедливое вознаграждение – статья 4;
- ❖ права на организацию – статья 5;
- ❖ права на заключение коллективных договоров – статья 6;
- ❖ права детей и молодежи на защиту – статья 7;
- ❖ права работающих женщин на охрану материнства – статья 8;
- ❖ права на профессиональную ориентацию – статья 9;
- ❖ права на профессиональную подготовку – статья 10;
- ❖ права на охрану здоровья – статья 11;
- ❖ права на социальное обеспечение – статья 12;
- ❖ права на социальную и медицинскую помощь – статья 13;
- ❖ права на получение услуг со стороны социальных служб – статья 14;
- ❖ права лиц с физическими и умственными недостатками на профессиональную подготовку, восстановление трудоспособности и участие в жизни общества – статья 15;
- ❖ права семьи на социальную, правовую и экономическую защиту – статья 16;
- ❖ права матерей и детей на социальную и экономическую защиту – статья 17;
- ❖ права заниматься приносящей доход деятельностью на территории других договаривающихся сторон – статья 18; и, наконец,
- ❖ права трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь – статья 19.

Дополнительный протокол 1988 года вступил в силу 4 сентября 1992 года, и по состоянию на 30 апреля 2002 года его участниками были 10 государств. В соответствии с этим Протоколом, который не ущемляет положений самой Европейской социальной хартии, договаривающиеся стороны обязуются также считать себя связанными одной или несколькими статьями, касающимися следующих прав:

- ❖ права на равные возможности и равное обращение в занятости и выборе рода занятий без дискриминации по признаку пола – статья 1;
- ❖ права на информацию и консультации – статья 2;
- ❖ права участвовать в определении и улучшении условий труда и производственной среды – статья 3; и
- ❖ права лиц пожилого возраста на социальную защиту – статья 4.

4.2.3 Разрешаемые ограничения на осуществление прав

В Хартии содержится общее положение об ограничениях (статья 31), согласно которому права и принципы, закрепленные в частях I и II Хартии, не подлежат никаким ограничениям, которые уже не предусмотрены в них, “за исключением ограничений, установленных законом и необходимых в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц или защиты государственных интересов, национальной безопасности, здоровья населения и общественной нравственности”. Как и в большинстве других положений об ограничениях, предусмотренных в международном праве в области прав человека, в приведенном выше положении присутствуют все три важных правовых принципа, а именно **принцип законности**, **принцип демократического общества** и **принцип соразмерности**.

4.2.4 Разрешаемые отступления от правовых обязательств

Далее в Европейской социальной хартии содержится положение об отступлении от обязательств, в соответствии с которым “во время войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, любая Высокая Договаривающаяся Сторона может принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Хартии только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при том что такие меры не являются несовместимыми с ее другими обязательствами по международному праву” (пункт 1 статьи 30). В Добавлении к Хартии, которое составляет ее неотъемлемую часть, предусматривается, что “выражение ‘во время войны или иного чрезвычайного положения’ следует понимать таким образом, что оно распространяется также и на угрозу войны” (курсив наш).

Следует отметить, что в отличие от статьи 15 Европейской конвенции о правах человека, статьи 27 Американской конвенции о правах человека и статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах статья 30 Европейской социальной хартии не содержит ни положения о каком-либо запрещении дискриминации, ни положения о правах, в отношении которых отступление от обязательств не допускается. Сфера применения разрешаемых ограничений в чрезвычайных ситуациях представляется, таким образом, более широкой, чем в области гражданских и политических прав.

Европейская социальная хартия 1961 года охраняет широкий круг социальных и экономических прав. Хотя Хартия предусматривает для договаривающихся государств определенные возможности для проявления гибкости, они обязаны считать себя связанными обязательствами по крайней мере в отношении 5 из 7 указанных ключевых статей, а также дополнительно в отношении 10 статей или 45 имеющих цифровое обозначение пунктов.

Хартия допускает введение ограничений в отношении закрепленных в ней прав при условии, что эти ограничения соответствуют принципам законности, демократического общества и соразмерности.

Государства-участники могут также отступать от своих правовых обязательств по Хартии в период войны, угрозы войны или иного чрезвычайного положения в государстве. Меры, принимаемые в отступление, должны соответствовать принципам строгой необходимости и соответствия другим обязательствам государства по международному праву.

4.2.5 Механизм осуществления

Процедура рассмотрения докладов, представляемых согласно Европейской социальной хартии, была пересмотрена в Протоколе 1991 года о внесении поправок, который, однако, по состоянию на 30 апреля 2002 года еще не вступил в силу. Несмотря на это, на основании решения, принятого Комитетом министров в декабре 1991 года, меры контроля, установленные в Протоколе о внесении поправок, действуют де-факто. С внесенными де-факто поправками процедуры контроля можно вкратце описать следующим образом:

- ❖ **процедура представления докладов:** во-первых, договаривающиеся стороны обязуются представлять раз в два года доклады Генеральному секретарю Совета Европы о применении тех положений, с принятием которых они выразили согласие (статья 21); во-вторых, они должны представлять доклады по тем положениям, которые они не приняли, если с просьбой об этом обратится Комитет министров (статья 22); договаривающиеся стороны должны также передать копии этих докладов конкретным национальным организациям работодателей и профсоюзов; сам Генеральный секретарь направляет копии докладов международным НПО, имеющим статус консультантов при Совете Европы и специализирующимся в вопросах, регулируемых Социальной хартией. Затем доклады договаривающихся сторон рассматривает Комитет независимых экспертов (в настоящее время Европейский комитет по социальным правам), состоящий по меньшей мере из девяти членов. По завершении их рассмотрения Комитет независимых экспертов составляет

доклад с изложением своих выводов, которые подлежат публикации. После чего доклады договаривающихся сторон, как и, в частности, выводы Комитета независимых экспертов, передаются в Правительственный комитет, в который входят по одному представителю от каждой договаривающейся стороны. Правительственный комитет готовит решения Комитета министров и объясняет, почему по конкретной ситуации необходимо вынести рекомендации. Его доклад Комитету министров публикуется, а Комитет министров на основании доклада Правительственного комитета окончательно утверждает большинством в две трети от общего числа участвующих в голосовании (при этом право голоса имеют только договаривающиеся стороны) резолюцию, отражающую весь цикл контроля и содержащую отдельные рекомендации соответствующим договаривающимся сторонам (статьи 23–28 с поправками де-факто). И наконец, Генеральный секретарь направляет выводы Комитета министров в Парламентскую ассамблею Совета Европы для периодических обсуждений на пленарном заседании (статья 29). В Хартии предусмотрена обязанность привлекать как Международную организацию труда (МОТ), так и специализированные НПО к участию в процедуре контроля в качестве консультантов (статьи 26 и 27 с поправками де-факто);

- ❖ **процедура рассмотрения жалоб:** Дополнительный протокол, вводящий систему коллективных жалоб, вступил в силу 1 июля 1998 года, и по состоянию на 30 апреля 2002 года в нем участвовали девять государств. Он вводит процедуру, посредством которой международные и национальные организации работодателей и профсоюзов (а также некоторые неправительственные организации) могут подавать жалобы на неудовлетворительное применение Хартии (статья 1). Жалоба направляется Генеральному секретарю Совета Европы, который “информирует Договаривающуюся Сторону, в отношении которой она подана, и незамедлительно передает ее в Комитет независимых экспертов” (статья 5). Процедура рассмотрения в Комитете является преимущественно письменной, но может быть и устной (статья 7). Комитет составляет доклад для представления Комитету министров, в котором он, в частности, излагает свои выводы относительно того, обеспечила ли соответствующая договаривающаяся сторона удовлетворительное выполнение положений Хартии (пункт 1 статьи 8). В итоге Комитет министров принимает резолюцию о том, выполнила ли соответствующая договаривающаяся сторона положения Хартии удовлетворительным образом, и, если не выполнила, он направляет ей рекомендацию (статья 9).

Европейская социальная хартия 1961 года предусматривает процедуру представления докладов, а также, в более ограниченном масштабе, процедуру рассмотрения коллективных жалоб, которая позволяет международным и национальным организациям работодателей и профсоюзов, а также неправительственным организациям подавать жалобы на неудовлетворительное применение Хартии (Дополнительный протокол).

4.3 Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 года

Европейская социальная хартия в пересмотренном варианте была принята в 1996 году и вступила в силу 1 июля 1999 года. По состоянию на 30 апреля 2002 года ее ратифицировали 12 государств⁵⁸. Таким образом, пересмотренная Социальная хартия только постепенно заменит первоначальную Хартию, положения которой она обновляет и расширяет. С учетом социально-экономического развития пересмотренная Хартия предусматривает внесение поправок в некоторые существующие положения и добавляет новые. Что касается новых особенностей, к ним относятся, в частности, значительно более длинный перечень прав и принципов в части I по сравнению с теми, что содержатся в ранее принятой Хартии (31 право и принцип по сравнению лишь с 19 в Хартии 1961 года). В дополнение к правам, взятым из Дополнительного протокола 1988 года и не подвергшимся поправкам, новыми важными правами являются следующие:

- ❖ право на защиту в случае окончания работы по найму – статья 24;
- ❖ право трудящихся на защиту их законных претензий в случае неплатежеспособности их работодателя – статья 25;
- ❖ право на защиту достоинства по месту работы – статья 26;
- ❖ право трудящихся с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение – статья 27;
- ❖ право представителей трудящихся на защиту и льготы на предприятиях – статья 28;
- ❖ право трудящихся на информацию и консультации с ними при коллективных увольнениях по сокращению штата – статья 29;
- ❖ право на защиту от нищеты и социального отторжения – статья 30; и, наконец,
- ❖ право на жилье – статья 31.

К числу статей, составляющих центральную часть пересмотренной Хартии, были добавлены статьи 7 и 20, касающиеся права детей и молодежи на защиту и права женщин и мужчин на равные возможности и равное отношение в вопросах найма и выбора рода занятий; и число ключевых статей, которые должны быть приняты договаривающимися сторонами как имеющие для них обязательную силу, было увеличено до шести. Кроме того, они должны считать себя связанными не менее чем 16 статьями или 63 имеющими цифровое обозначение пунктами (часть III, статья A).

Осуществление правовых обязательств по пересмотренной Хартии подлежит такой же процедуре контроля, как и по первоначальной Европейской социальной хартии (часть IV, статья C).

⁵⁸ ETS, no.: 163.

Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 года обновляет и расширяет положения старой Хартии и увеличивает до шести число ключевых прав, по которым государства-участники должны считать себя связанными обязательствами. Кроме того, они должны согласиться считать себя связанными не менее чем 16 другими статьями или 63 имеющими цифровое обозначение пунктами.

4.4 Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 года

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания⁵⁹ была принята в 1987 году и вступила в силу 1 февраля 1989 года. По состоянию на 30 апреля 2002 года ее договаривающимися сторонами были 42 государства. Хотя Европейская конвенция против пыток тесно связана с Конвенцией против пыток, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1984 году, которая рассматривалась в главе 2, она отличается тем, что в ней предусмотрено учреждение Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, который, как об этом говорится ниже, имеет право посещать любое место заключения в пределах юрисдикции договаривающихся государств.

4.4.1 Обязательства государств-участников и механизм контроля

Европейская конвенция по предупреждению пыток не содержит определения незаконного акта или практики применения пыток, но во втором абзаце преамбулы цитируется статья 3 Европейской конвенции о правах человека, которая предусматривает, что “никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию”. Поскольку процедура контроля, созданная согласно Европейской конвенции о правах человека, действует только в отношении жалоб от отдельных лиц или сообщений государств в отношении друг друга, было признано необходимым ввести “внесудебные средства предупредительного характера, основанные на посещениях”, в стремлении ликвидировать практику применения пыток в местах лишения свободы европейских государств (см. четвертый пункт преамбулы).

⁵⁹ ETS, no.: 126.

Поэтому цель Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания состоит в том, чтобы “посредством посещений изучать обращение с лицами, лишенными свободы, с целью усиления, если это необходимо, защиты от пыток и от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания” (статья 1). В соответствии с Конвенцией государство-участник “разрешает посещение” “любого места в пределах своей юрисдикции, где содержатся лица, лишенные свободы государственной властью” (статья 2), и с этой целью “Комитет и компетентные органы заинтересованной Стороны сотрудничают друг с другом в применении настоящей Конвенции” (статья 3).

Комитет состоит из числа членов, равного числу государств-участников, которые выступают в личном качестве и действуют независимо и беспристрастно (статья 4). “Наряду с периодическими посещениями Комитет вправе организовать такие посещения, какие сочтет необходимыми исходя из конкретных обстоятельств” (статья 7). Уведомив правительство соответствующего государства-участника о своем намерении осуществить посещение, Комитет “вправе в любое время совершить посещение любого места” в пределах юрисдикции этого государства, “где содержатся лица, лишенные свободы государственной властью” (пункт 1 статьи 8 в сочетании со статьей 2).

“При исключительных обстоятельствах компетентные органы заинтересованной Стороны могут обратиться к Комитету с представлением, содержащим возражения против конкретного времени или конкретного места, предложенного Комитетом”, хотя “такие представления могут быть сделаны только по соображениям национальной обороны, общественной безопасности, серьезных беспорядков в местах содержания лиц, лишенных свободы, медицинского состояния лица или в связи с проведением неотложного допроса, касающегося совершения тяжкого преступления” (пункт 1 статьи 9). Если сделаны такие представления, Комитет и государство-участник “немедленно приступают к консультациям с целью выяснения положения и достижения соглашения о мерах, позволяющих Комитету безотлагательно исполнить свои обязанности” (пункт 2 статьи 9).

После каждого посещения “Комитет составляет доклад о фактах, установленных во время посещения, с учетом всех замечаний, которые могли быть представлены ему заинтересованной Стороной”. Затем доклад направляется государству-участнику с любыми рекомендациями, которые необходимы с точки зрения Комитета (статья 10). Если государство-участник “не вступает в сотрудничество или отказывается исправить ситуацию в свете рекомендаций Комитета, Комитет может, после предоставления Стороне возможности изложить свою позицию, большинством в две трети членов принять решение сделать публичное заявление по данному вопросу” (пункт 2 статьи 10).

В ином случае и информация, собранная Комитетом во время посещения, и его доклад носят конфиденциальный характер, хотя доклад публикуется “вместе с любыми комментариями заинтересованной Стороны” в любое время по просьбе последней (пункты 1 и 2 статьи 11).

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания дополняет Европейскую конвенцию о правах человека, вводя систему посещений в целях предупреждения и искоренения применения пыток в Европе.

С этой целью Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания вправе как совершать периодические посещения соответствующих государств-участников, так и организовать такие другие посещения, которые потребуются обстоятельствами.

4.5 Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 года

Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств⁶⁰ была принята Комитетом министров Совета Европы в 1995 году и вступила в силу 1 февраля 1998 года. По состоянию на 30 апреля 2002 года ее участниками были 34 государства. Одна из характерных особенностей Рамочной конвенции заключается в том, что по предложению Комитета министров она открыта для подписания государствами, не являющимися членами Совета Европы (статья 29). Рамочная конвенция представляет собой первый юридически обязательный многосторонний документ, посвященный защите национальных меньшинств в целом, и в нем четко заявлено, что защита этих меньшинств “является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и как таковая входит в сферу международного сотрудничества” (статья 1)⁶¹.

Однако в Рамочной конвенции содержатся “в основном типовые программные положения”, поскольку термин ‘рамочная’ указывает на то, что принципы, изложенные в этом документе, не применяются непосредственно во внутренних правовых системах государств-членов, а должны осуществляться через национальное законодательство и соответствующую государственную политику⁶². В Конвенции также предусматривается, что “любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободно выбирать, считаться таковым или нет”, и это лицо не должно испытывать каких-либо ущемлений или неудобств по причине такого выбора (пункт 1 статьи 3).

⁶⁰ ETS, no.: 157.

⁶¹ См. Введение к Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/FCNMIntro.htm>, p. 1.

⁶² Там же.

4.5.1 Обязательства государств-участников

Обязательства государств-участников по отношению к национальным меньшинствам определены в разделе II Рамочной конвенции и охватывают ряд важных вопросов, таких как:

- ❖ право на равенство перед законом и на равную защиту закона, а также поощрение полного и действенного равенства в различных областях – статья 4;
- ❖ содействие созданию необходимых условий для сохранения и развития культуры и сохранения основных элементов самобытности национальных меньшинств – статья 5;
- ❖ поощрение духа терпимости и межкультурного диалога, а также защита лиц, которые могли бы стать объектами угроз или актов дискриминации – статья 6;
- ❖ свобода мирных собраний, ассоциаций, выражения мнения, мысли, совести и религии; право исповедовать свою религию и создавать религиозные учреждения – статьи 7–8;
- ❖ право на свободу выражения мнения, включая право на доступ к средствам массовой информации – статья 9;
- ❖ языковые свободы, такие как право пользоваться языком своего меньшинства в частной жизни или публично и, насколько это возможно, в отношениях между этими лицами и административными властями; “право каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, быть незамедлительно информированным на языке, который он или она понимают, о причинах его или ее ареста и о характере и причине любого обвинения, выдвинутого против него или нее, и защищать себя на этом языке, при необходимости получая для этого бесплатную помощь переводчика” – статья 10;
- ❖ право пользоваться своей фамилией, именем и отчеством на языке этого меньшинства, а также право размещать в общественных местах вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства – статья 11;
- ❖ образование: меры с целью поощрения знания культуры, истории, языка и религии как своих национальных меньшинств, так и большинства населения; право создавать образовательные учреждения и управлять ими – статьи 12–13;
- ❖ право изучать язык своего меньшинства – статья 14;
- ❖ эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел – статья 15;
- ❖ запрет на принудительную ассимиляцию в том смысле, что государства обязуются воздерживаться “от принятия таких мер, которые влияли бы на структурный состав населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и были бы направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из принципов, закрепленных в настоящей Рамочной конвенции” – статья 16;

- ❖ право “поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты с лицами, на законном основании находящимися на территории других государств”, и право участвовать в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне – статья 17.

4.5.2 Разрешаемые ограничения на осуществление прав

“При необходимости” государствам-участникам разрешается вводить “лишь такие ограничения или отступления, которые предусмотрены международно-правовыми документами”, и в частности Европейской конвенцией о правах человека, и только “в той степени, в какой они касаются прав и свобод, вытекающих из указанных принципов” (статья 19). Иными словами, положения Рамочной конвенции нельзя толковать как дополнительную правовую основу для введения ограничений на осуществление прав или как средство отступления от обязательств в более широких рамках, чем те, которые уже установлены, в частности, в статье 15 Европейской конвенции о правах человека и в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах.

4.5.3 Механизм осуществления

Комитет министров Совета Европы уполномочен постоянно наблюдать за осуществлением договаривающимися сторонами Рамочной конвенции (статья 24). При выполнении этой функции “Комитет министров получает помощь от консультативного комитета, члены которого пользуются признанием как специалисты в области защиты национальных меньшинств” (статья 26). Наблюдение осуществляется на основе процедуры представления докладов, в соответствии с которой договаривающееся государство в течение одного года после вступления в силу Конвенции в отношении этого государства представляет “полную информацию о законодательных и иных мерах, принятых для осуществления принципов, изложенных” в Конвенции, и впоследствии всякий раз, когда от Комитета министров поступает просьба об этом, “любую другую информацию, имеющую отношение к осуществлению” Конвенции (статья 25)⁶³.

⁶³ Более подробную информацию об этой процедуре контроля см. “Rules on the monitoring arrangements under articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Resolution (97)10, adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1997; текст см. на веб-сайте Совета Европы: <http://www.coe.int/>.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств представляет собой первый юридически обязательный международный договор, направленный на защиту национальных меньшинств.

Эта Конвенция предусматривает обязательства в отношении национальных меньшинств в таких областях, как, например, право на равенство перед законом, свобода выражения мнения, свобода религии, свобода ассоциаций и собраний, языковые свободы, право на образование, содействие культуре и национальной самобытности и поощрение терпимости и межнационального диалога в области культуры.

5. Заключительные замечания

В данной главе представлена некоторая базовая информация о правах, охраняемых важными договорами, действующими в Африке, Северной и Южной Америке и Европе, а также дается общее представление о региональных механизмах их осуществления. Эти договоры способствовали существенным изменениям в законодательстве многих стран, и с учетом большого числа государств, ратифицировавших их, присоединившихся к ним или соблюдающих их, они также становятся особенно важными для работы судей, прокуроров и адвокатов, которым, возможно, придется применять их в своей профессиональной деятельности. Многие положения договоров общего характера получили широкое толкование, в частности, в отношении отправления правосудия и обращения с лицами, лишенными свободы; и это прецедентное право представляет собой важный источник информации и указаний и для судей, и для адвокатов.