

УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
И ИХ МЕСТО СРЕДИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТОВ

© 2021 г. Б. Р. Тузмухамедов

Российская ассоциация международного права, г. Москва

E-mail: btuz@newmail.ru

Поступила в редакцию 04.03.2021 г.

Аннотация. В статье рассматриваются формирование и деятельность универсальных договорных органов по правам человека, их взаимоотношения и соотношение с ООН, дается оценка значимости их решений. Приводятся критические мнения государств относительно обобщений практики и соображений по индивидуальным обращениям, принимаемых договорными органами, реакция на них государственных, в первую очередь судебных, органов. Предлагается воспринимать возвретия договорных органов в качестве рекомендаций, однако не придавать им обязательной силы.

Ключевые слова: универсальные договорные органы, права человека, учредительный акт, Организация Объединенных Наций, юридическая сила, толкование, рекомендация, судебные органы

Цитирование: Тузмухамедов Б.Р. Универсальные договорные органы по правам человека и их место среди международных институтов // Государство и право. 2021. № 7. С. 151–160.

DOI: 10.31857/S102694520016187-6

UNIVERSAL HUMAN RIGHTS TREATY BODIES AND THEIR PLACE
AMONG INTERNATIONAL INSTITUTIONS

© 2021 B. R. Tuzmukhamedov

Russian Association of International Law, Moscow

E-mail: btuz@newmail.ru

Received 04.03.2021

Abstract: The article discusses the formation and activities of universal human rights treaty bodies, their relationship and correlation with the UN; it appraises the weight and value of their decisions. It cites critical opinions of states regarding general observations and opinions on individual applications, adopted by treaty bodies, and responses to them by state authorities, first and foremost the judiciary. It is suggested to accept the views of treaty bodies as ponderable recommendations, rather than attributing to them extrinsic legal weight and binding force.

Key words: Universal treaty bodies, human rights, founding act, United Nations Organization, legal force, interpretation, recommendation; judiciary.

For citation: Tuzmukhamedov, B.R. (2021). Universal human rights treaty bodies and their place among international institutions // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 7, pp. 151–160.

Введение

Универсальные договорные органы по правам человека (далее – УДОПЧ или комитеты) – это десять комитетов, в большинстве своем образованных договорами, уполномоченных наблюдать за исполнением сторонами принятых на себя обязательств¹. Термин «универсальные» подчеркивает, что учредившие их акты были приняты под эгидой ООН и отличает их от аналогичных региональных органов. Эти акты в правозащитной практике ООН именуются также «основными» (*“core”* – англ.; *“principaux”* – франц.). Первоочередная функция УДОПЧ – оценка периодических докладов государств о выполнении ими учредительных договоров. Они могут рассматривать индивидуальные сообщения от лиц, утверждающих, что их права, защищаемые договорами, были нарушены органами государства, сообщения государств о нарушении другими государствами своих обязательств, а также достоверную информацию из иных источников о нарушениях, допускаемых государствами².

Комитеты состоят из экспертов, числом от 10 до 25, избираемых государствами, участвующими в договорах. Эксперты, обладающие разными знаниями, навыками, опытом, независимы и выступают в личном качестве.

Нередко – в быту, на экспертном уровне, в самих УДОПЧ – комитеты ассоциируются с ООН и воспринимаются как ее органы, их решения имеют «юриспруденцией» и им присваивается качество едва ли не юридических актов.

В статье представлен авторский взгляд на особенности международного характера УДОПЧ, в частности, наличие или отсутствие у них качества межгосударственности, правовое значение принимаемых ими решений и их ценность для национальных юрисдикций.

Международный характер УДОПЧ

Являются ли универсальные договорные органы международными? Безусловно – уже в силу международной природы учредительных документов – пактов, конвенций, факультативного

¹ Подробная информация о комитетах и их деятельности, включая тексты учредительных актов, сведения о членском составе, тексты представляемых государствами докладов и принимаемых по итогам их рассмотрения решений, прочие материалы, выложена под рубрикой «Органы по правам человека» на официальном интернет-портале Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/RU/Pages/Home.aspx>

² Исключением является Подкомитет по предупреждению пыток, не рассматривающий ни периодических докладов, ни индивидуальных сообщений. Он выполняет превентивную функцию, главным образом по недопущению пыток и жестокого обращения в местах лишения свободы.

протокола³, а в случае Комитета по социальным, экономическим и культурным правам – резолюции ЭКОСОС⁴, истолковавшей замысел Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Они являются международными в силу договорно обусловленных полномочий, предполагающих международный охват их деятельности. Впрочем, универсальной, охватывающей почти весь членский состав ООН, за исключением США, является только Конвенция о правах ребенка, а к примеру, сторонами Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятой в 1990 г., состоят лишь 56 государств. Что же касается процедур, предусмотренных Конвенцией о правах ребенка, то Факультативный протокол, наделяющий соответствующий комитет рассматривать индивидуальные сообщения, ратифицировали пока 46 государств⁵.

Международный характер УДОПЧ обусловлен также требованиями к их составу, первостепенным из которых является критерий «справедливого географического распределения». В отдельных случаях его дополняют критерии представительства «главных правовых систем», «различных форм цивилизации», а применительно к Комитету по экономическим, социальным и культурным правам – еще и «различных форм социальных систем». В каких-то случаях состав УДОПЧ стремится к соблюдению этих критерииев, но происходит это не всегда.

Рассмотрим в качестве примера нынешний состав Комитета против пыток с точки зрения принятого в ООН распределения по регионам⁶. Комитет состоит из 10 экспертов⁷, избираемых на

³ Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания был образован Подкомитет по предупреждению пыток.

⁴ См.: Док. E/RES/1985/17 от 28 мая 1985 г. Текст доступен в Системе официальной документации ООН. URL: <https://undocs.org/ru/E/RES/1985/17>. Данной резолюцией ЭКОСОС постановил преобразовать Сессионную рабочую группу по осуществлению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в Комитет по экономическим и социальным правам и сформулировал его функции и полномочия.

⁵ Актуальная информация о статусе международных договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь ООН, доступна на интернет-портале Собрания договоров Организации Объединенных Наций (United Nations Treaty Collection) под рубрикой “Status of Treaties”. URL: https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en

⁶ См. состав региональных групп в ООН на странице Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению Секретариата ООН. URL: <https://www.un.org/dgacm/ru/content/regional-groups>

⁷ См. состав Комитета против пыток на официальном интернет-портале Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/Membership.aspx>

четыре года⁸. Ныне он включает трех экспертов от восточно-европейской группы, трех или двух – в зависимости от того, куда отнести Турцию – от группы западноевропейских и иных государств, двух – от латиноамериканской и карибской группы, одного или двух – опять-таки, как считать Турцию – от азиатско-тихоокеанской группы, одного – от африканской группы. В составе Комитета не представлена североамериканская группа, нет в нем и экспертов из африканских государств южнее Магриба и Египта. Строго говоря, Конвенция против пыток не требует представительства в Комитете главных правовых систем, но на его рассмотрении оказываются доклады и жалобы из государств или на государства, относящиеся к англосаксонской правовой семье, однако эксперты из стран этой системы в нынешнем составе Комитета не присутствуют. Впрочем, здесь следует сделать оговорку: один из экспертов, избранный по представлению государства, относящегося к латиноамериканской и карибской группе, занимается преподавательской деятельностью в США, где проводит большую часть времени.

Но вот пример иного рода, на первый взгляд не имеющий прямого отношения к справедливому географическому распределению, – нынешний состав Комитета по правам человека⁹, образованного Международным пактом о гражданских и политических правах. Его полномочия предусмотрены как собственно Пактом, так и двумя факультативными протоколами. Однако из 18 членов Комитета четверо были избраны по представлению государств, не участвующих ни в одном из протоколов, четверо – во втором протоколе. Между тем именно первый Факультативный протокол устанавливает процедуру рассмотрения индивидуальных сообщений. Второй же протокол направлен на отмену смертной казни. Эксперты, как уже отмечалось, независимы и выступают в личном качестве, формально не связаны политико-правовыми предпочтениями выдвинувших их государств, поэтому их гражданство не может служить препятствием для участия в рассмотрении индивидуальных жалоб или вопросов, связанных со смертной казнью. Тем не менее примечателен сам факт выдвижения кандидатов, имеющих существенное значение для деятельности Комитета, равно как и избрание их в состав этого договорного органа, государствами, не являющимися сторонами протоколов.

⁸ По состоянию на момент представления статьи в редакцию. Срок полномочий пяти экспертов истекает 31.12.2021 г.

⁹ См. состав Комитета по правам человека на официальном интернет-портале Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/Membership.aspx>

Являются ли рассматриваемые комитеты межгосударственными? Едва ли. Межгосударственность УДОПЧ выражается лишь в порядке их формирования, наделения полномочиями и финансирования. Они учреждаются на основании межгосударственных договоров, их состав определяется по результатам выборов на межгосударственных форумах – съезжаниях должным образом уполномоченных представителей государств, участвующих в учредительных договорах. Последнее следует подчеркнуть: в выборах участвуют только представители сторон соответствующих договоров, но не все члены ООН, хоть договоры и принимались под ее эгидой¹⁰.

Отметим, что в отличие от выборов в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), на которые государства – члены Совета Европы представляют по три кандидата, в УДОПЧ государства выдвигают по одному кандидату, при том, что их состав не превышает 25 экспертов, в большинстве заседает по 18, а в двух – по 10. Иными словами, государство выдвигает единственного предпочтительного кандидата на минимальное число вакансий¹¹. Да и далеко не все государства это делают. Более того, иной раз складывается впечатление, что кандидат выдвинут для проформы – он не только сам по себе легковесен, но и государство не прилагает заметных усилий по его продвижению. Но это уже вопрос значимости конкретного комитета для государства и его дипломатической тактики.

Избранные в состав УДОПЧ эксперты первоначально дают торжественное обещание исполнять свои обязанности независимо и беспристрастно, не принимая и не испрашивая советы извне. Иными словами, в том, что касается исполнения порученных им обязанностей, они прерывают свою связь с государством, выдвинувшим их на соответствующий пост, становясь отправителями международных функций, предусмотренных учредительным актом. Конечно, такое же обещание дают и судьи международных судов при вступлении в должность, однако это не лишает качества межгосударственности орган, который они составляют.

Примечательно, что избранные в состав УДОПЧ эксперты не могут быть отзваны выдвинувшими их государствами или лишены полномочий самими

¹⁰ Недостаточно убедительной представляется точка зрения ряда авторов, к примеру Б.Л. Зимненко, который именует договорные органы «межгосударственными», не заботясь о раскрытии содержания термина и не обосновывая его применение (см.: Зименко Б.Л. О месте и значении практики межгосударственных органов по защите прав и свобод человека в правовой системе Российской Федерации (на примере рассмотрения судами Российской Федерации конкретных дел) // Московский журнал междунар. права. 2017. № 3. С. 92).

¹¹ Исключением является Подкомитет по предупреждению пыток, в который государства формально вправе выдвинуть не более двух кандидатов.

комитетами, а в документах, имеющихся в публичном доступе, не предусмотрены процедуры отстранения от должности. В этом их отличие, к примеру, от ЕСПЧ, Регламентом которого такая процедура предусмотрена¹².

Своеобразным, хотя и небесспорным, способом подчеркнуть отсутствие упомянутой связи эксперта и государства является практика отстранения эксперта от участия в рассмотрении доклада выдвинувшего его государства или индивидуального обращения, обжалующего предполагаемое нарушение тем же государством права, защищаемого учредительным актом. Иной практики придерживается ЕСПЧ, обеспечивая участие национального судьи в рассмотрении дел как по индивидуальным жалобам, так и по межгосударственным спорам, в которых стороной является выдвинувшее его государство. Межамериканский суд по правам человека следует несколько иной практике, исключив национального судью из рассмотрения индивидуальных жалоб, но не межгосударственных споров¹³. Представляется, что тем самым региональные судебные органы демонстрируют заинтересованность в привлечении знаний национального судьи в том, что касается права и правоприменительной практики конкретного государства, с целью вынесения наиболее просвещенного решения. Нелишне напомнить, что Статут Международного Суда специально оговаривает порядок участия в разбирательстве судей, состоящих в гражданстве спорящих сторон (ст. 31).

Не будучи межгосударственными, компактные по численности УДОПЧ, в которых заседают независимые эксперты, являющиеся гражданами ограниченного числа государств-сторон учредительных актов, не вправе и не способны создавать практику применения договора, устанавливающую соглашение участников относительно его толкования по смыслу п. 3 "б" ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Поэтому представляется ошибочной точка зрения Б.Л. Зимненко, утверждающего обратное со ссылкой на указанное положение Конвенции: «Практика применения

¹² См.: Правило 7 Регламента ЕСПЧ. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_RUS.pdf. Эксперт, неоднократно избиравшийся в состав одного из договорных органов, в частной беседе с автором весьма образно уподобил договорные органы, во всяком случае, в том, что касается отсутствия процедуры отзыва или отрешения от должности, «Чудовищу Франкенштейна». Иными словами, государства создали институты, над которыми ни создатели, ни иные субъекты не имеют формального контроля.

¹³ Некоторые соображения на счет участия национального судьи международного судебного органа в рассмотрении дел, в которых стороной является выдвинувшее его государство, были высказаны автором в его работе *The Russian Constitutional Court in International Legal Dialogues – in: JUDGES AS GUARDIANS OF CONSTITUTIONALISM AND HUMAN RIGHTS / Scheinin, Krunk, Aksanova (eds.)*, Edward Elgar Publishing, 2016. P. 246.

договора международными договорными органами представляет собой одну из форм “последующей практики применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования”. Такая практика охватывает в том числе правовые позиции договорных органов, сформулированные ими вследствие рассмотрения индивидуальных жалоб лиц о предполагаемом нарушении их прав и свобод»¹⁴. Не можем согласиться с Б.Л. Зимненко и в том, что УДОПЧ могут создавать «правовые позиции» – таковых попросту не может быть у неюридических органов, исполняющих наблюдательную функцию. К сожалению, аналогичное представление о высказываниях договорных органов содержится в Положении об Аппарате Верховного Суда РФ, п. 3.2.6 которого относит к основным направлениям деятельности Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ «анализ и обобщение решений международных межгосударственных, в том числе судебных, организаций, содержащих толкование норм международного права, являющихся обязательными для Российской Федерации, а также правовых позиций, выраженных в постановлениях Европейского Суда по правам человека»¹⁵. До недавнего времени вводная часть в регулярно издаваемом Аппаратом Верховного Суда РФ «Обзоре практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека» содержала фразу: «Практика межгосударственных органов, контролирующих исполнение государствами международно-правовых обязательств в сфере защиты прав и свобод человека, которые предусматриваются в международном договоре, устанавливает соглашение участников такого договора в отношении его применения»¹⁶. Это суждение, вводящее адресата «Обзора» – суды общей юрисдикции – в заблуждение в отсутствие уточнения о том, что функциями контроля и толкования наделен лишь ЕСПЧ, перестало появляться в издании (начиная с № 2 за 2020 г.).

И напротив, межгосударственными являются, к примеру, Генеральная Ассамблея ООН, Совет по правам человека ООН или, продолжая сравнение с европейскими структурами, Комитет Министров Совета Европы, где заседают представители, уполномоченные властными органами своих государств и выражющие их волю. Судебные органы, образованные Советом Безопасности ООН в качестве вспомогательных органов, – Международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде, а теперь и пришедший им на смену Международный остаточный механизм, также относятся

¹⁴ Зимненко Б.Л. Указ. соч. С. 96.

¹⁵ URL: http://www.supcourt.ru>Show_pdf.php?Id=9916

¹⁶ URL: <http://www.supcourt.ru/documents/all/28831/>

к межгосударственным, поскольку являются органами межправительственной организации. Межгосударственность ЕСПЧ обусловлена правовой природой его учредительного акта – Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней, предполагающей признание государствами обязательности исполнения решений Суда, порядком его формирования и финансирования, неотъемлемой принадлежностью его к структуре межгосударственной организации – Совета Европы, которая, среди прочего, выражается в прекращении участия в Конвенции с прекращением членства в Совете.

Входят ли УДОПЧ в структуру ООН? Уставным правозащитным органом ООН является только упомянутый Совет по правам человека, производный от Комиссии, образованной на основании ст. 68 Устава ООН, и его механизмы и специальные процедуры. УДОПЧ таковыми не являются, хотя и тесно связаны с Организацией, – и здесь мы полностью согласны с А. С. Автономовым, трижды избиравшимся в состав Комитета по ликвидации расовой дискриминации и даже бывшим его председателем, подчеркнувшим, что договорные органы «не являются собственно органами ООН, созданными в соответствии с ее Уставом или решением управомоченных уставных органов именно в качестве органа ООН, они не являются специализированными агентствами ООН». Связь же договорных органов с Организацией А. С. Автономов характеризует, относя их к «системе ООН»¹⁷.

УДОПЧ учреждены самостоятельными договорами и предназначены для наблюдения за тем, как государства осуществляют свои обязательства по учредительным актам, сторонами которых являются. При этом деятельность комитетов обеспечивается Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и финансируется из добровольных взносов государств и средств, выделяемых из бюджета ООН. В чем-то их положение *vis-a-vis* ООН подобно Конференции по разоружению – автономному переговорному учреждению, с той существенной разницей, что УДОПЧ не уполномочены осуществлять дипломатическую переговорную и нормотворческую деятельность и не оснащены, во всяком случае в достаточной мере, необходимым для нее инструментарием (кадрами, знаниями, навыками, опытом).

УДОПЧ и правотворчество

Способны ли рассматриваемые органы осуществлять правотворческую деятельность, в этом

¹⁷ Автономов А. С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 78.

ли их предназначение? Какова правовая природа принимаемых ими решений?

Напомним, что государства – члены Совета Европы признают обязательность решений ЕСПЧ как судебного органа, выносящего юридические по форме и содержанию постановления. В отношении УДОПЧ такого признания не было и не могло быть. Государства обязаны сотрудничать с ними, представлять доклады о ходе выполнения учредительных конвенций, не препятствовать доступу к ним индивидуальных заявителей. Как справедливо отмечает А. С. Автономов, «решения договорных органов носят рекомендательный характер и не имеют обязательной юридической силы», однако «простое игнорирование решений договорных органов по индивидуальным сообщениям, по сути, противоречит ясно выраженной воле самих же государств и не соответствует взятым на себя обязательствам. Поэтому значительная часть государств не отказывается от диалога с договорными органами в отношении решений последних, даже если выражает несогласие, полное или частичное, с их решениями по индивидуальным сообщениям»¹⁸.

Однако эти экспертные наблюдательные органы не наделены судебными полномочиями, их процедура не отвечает требованиям публичности и состязательности, они не исследуют доказательства и не опрашивают свидетелей и экспертов; учредительными актами не предусмотрен порядок обжалования их решений или контроля за их выполнением и его обеспечения.

В той или иной мере несудебная природа УДОПЧ, а следовательно, и неюридическая значимость их решений признается ими самими. Так, Комитет против пыток отметил, что он «не относится к числу апелляционных, квазисудебных или административных органов, а является наблюдательным органом, учрежденным самими государствами-участниками и наделенным правом выносить решения только рекомендательного характера»¹⁹.

Комитет по правам человека признает, что он «не выступает в роли судебного органа как такого» и все же усматривает в соображениях, принимаемых им по индивидуальному сообщению, «некоторые основные черты судебного решения», поскольку «они принимаются *в духе*, присущем

¹⁸ Автономов А. С. Указ. соч. С. 92, 93.

¹⁹ Док. ООН A/53/44: Доклад Комитета против пыток, Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 53-я сессия. Дополнение № 44, 1998, с. 71. Данное положение было включено в Замечание общего порядка № 1, принятное в 1998 г. В 2017 г. Комитет принял Замечание № 4, которое заменило Замечание № 1, однако не касалось содержания приведенного фрагмента. По мнению автора, основанному на практике Комитета, данный вывод остается значимым.

судебному разбирательству, включая беспристрастность и независимость членов Комитета, взвешенное толкование формулировок Пакта и окончательный характер принимаемых решений»²⁰ (курсив наш. – *Б.Т.*). Впрочем, наличие вторичных признаков судебного решения – описания фактов, мотивировки и резолютивной части, равно как и некоего «духа, присущего судебному разбирательству», не может подменять существенных качеств, свойственных судебному органу и правовым качествам принимаемых им решений.

На то, что УДОПЧ не уполномочены принимать решения, обладающие обязательной силой, им иной раз указывают государства-стороны соответствующих учредительных актов. Например, Канада недавно напомнила Комитету против пыток, что его заключения и запросы об обеспечительных мерах «не являются юридически обязательными с точки зрения международного или национального права»²¹. ФРГ в ответ на требование того же Комитета поправить национальное законодательство ответила, что она «не видит необходимости в том, чтобы вносить изменения в соответствующие правовые акты»²². Израиль, комментируя очередное обобщение практики, предпринятое Комитетом по правам человека, прямо заявил, что «замечания общего порядка как таковые не создают юридических обязательств, они также не отражают толкование Пакта, для чего необходимо согласие государств-участников (учредительного акта. – *Б.Т.*)»²³. Более развернуто и категорично по тому же поводу высказались США, заявив, что они «неоднократно выражали озабоченность относительно толковательной практики Комитета вообще, и в частности, подробно разъясняя свое убеждение в том, что такая практика выходит за пределы полномочий и мандата Комитета и противоречит международному праву... Соединенные Штаты настаивают на том, чтобы всякий раз, когда Комитет выступает с замечанием общего порядка, он изначально и недвусмысленно разъяснял, что оно отражает воззрения Комитета, не обладающие свойством юридического обязательства, и целью его является формулирование рекомендации государствам-участникам относительно осуществления Пакта...»

²⁰ Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах», п. 11. Док. CCPR/C/GC/33, 25 June 2009.

²¹ Седьмой периодический доклад Канады – UN Doc. CAT/C/CAN/7, 13 September 2016, para 92.

²² Шестой периодический доклад Германии – UN Doc. CAT/C/DEU/6, 26 September 2017, para 15.

²³ General Comment No. 37 on Article 21 – on Right of peaceful assembly. Comments by the State of Israel, February 13, 2020. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx>

Комитету следует отказаться от использования в своих рекомендациях императивных терминов и глаголов повелительного наклонения»²⁴.

Наконец, УДОПЧ состоят далеко не только из профессиональных юристов, т.е. лиц, имеющих фундаментальное (университетское) юридическое образование и опыт применения юридических знаний и навыков. Притом, что в ряде комитетов заметно значительное число, если не преобладание, дипломированных представителей юридической профессии – к примеру, в Комитете по правам человека нынешнего состава их 17 из 18, – в иных из них картина прямо противоположная, скажем, в Комитете по правам инвалидов 13 из 18 членов не имеют юридического образования²⁵.

Учредительные акты не требуют непременного участия в работе УДОПЧ лиц с юридическим образованием и опытом его применения. Например, при формировании Комитета по правам человека, в соответствии с предписанием учредительного акта, всего лишь «принимается во внимание полезность участия нескольких лиц, обладающих юридическим опытом»²⁶, а при выдвижении кандидатов в Комитет по насильтственным исчезновениям «учитывается интерес, который представляет участие в работе Комитета лиц, имеющих соответствующий юридический опыт»²⁷. Как соотносятся «полезность» или «интерес» с целесообразностью или необходимостью участия юристов в работе комитетов? Подразумевает ли «юридический опыт» наличие юридического образования или лицензии на адвокатскую практику? Даже если кандидат или избранный член комитета когда-то обзавелся степенью бакалавра права, но в дальнейшем увлекся античной скульптурой, став магистром, а затем и доктором искусствоведения, отвечает ли он критерию «лица с юридическим опытом»? И наоборот, почему бы не считать обладателем такого опыта видного дипломата, не имеющего юридического образования, но неоднократно участвовавшего в созываемых ООН дипломатических конференциях, вырабатывавших международные договоры? Это не абстрактные вопросы. Автору этих строк некоторое время назад пришлось разъяснить, впрочем, без особого успеха, председателю одного из комитетов, медику по профессии, но,

²⁴ Observations of the United States of America on the Human Rights Committee's Draft General Comment No. 37 On Article 21: Peaceful Assembly, February 14, 2020. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx>

²⁵ По состоянию на момент представления рукописи в редакцию.

²⁶ Статья 28 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах.

²⁷ Статья 26 (1) Международной конвенции для защиты всех лиц от насильтственных исчезновений.

по-видимому, не лишенному юридического опыта, приобретенного в ходе национальной и международной правозащитной деятельности, смысл и значение отсутствия обратной силы у международных договоров вообще и у Римского Статута в частности. Собеседник отказывался признавать, что Статут не позволяет Международному уголовному суду преследовать предполагаемые нарушения, совершенные до вступления в силу Статута как такового или в отношении конкретного государства.

УДОПЧ и национальная правовая система

Исполняя возложенные на них учредительными актами функции, прежде всего, оценивая периодические доклады государств-участников и рассматривая индивидуальные сообщения, УДОПЧ высказывают свое мнение о функционировании внутригосударственного правового механизма, его административных и судебных институтов. Каково же отношение самих этих институтов к таким высказываниям?²⁸

Отчасти ответ на этот вопрос можно найти в уже приведенных высказываниях государств, содержащихся в их периодических докладах или ответах на проекты документов, обобщающих практику УДОПЧ. Что касается юриспруденции судебных органов, то, к примеру, Верховный суд Японии, рассматривая дело о дискриминации детей, рожденных вне брака, упомянул Комитет по правам человека и Комитет по правам ребенка, заявив, что «эти комитеты наделены полномочием высказывать мнения, делать рекомендации договаривающимся государствам в отношении осуществления соответствующих Пакта и Конвенции»²⁹.

Федеральный конституционный суд ФРГ был весьма категоричен в своей оценке замечаний Комитета по правам инвалидов относительно методов физического и химического стеснения, применяемых в германских психиатрических учреждениях. «Комитет не уполномочен, — заявил Суд, — издавать обязывающие толкования Конвенции о правах инвалидов. Он также не компетентен разивать положения международных договоров за пределы, установленные соглашениями или практикой государств-участников. Его высказываниям

²⁸ О значении, придаваемом внутригосударственными властными органами решениям договорных органов, см. подр.: *Aleebek R. v., Nollkaemper A. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law*, Amsterdam Center for International Law // ACIL Research Paper No 2011-02. 2011; *Borlini L., Crema L. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: International Supervision, Authoritative Interpretations or mission Éducatrice?* // European Society of International Law Conference Paper Series, Conference Paper No. 3/2019.

²⁹ Постановление Верховного суда Японии от 04.09.2013 г. Доступно на официальном сайте суда // https://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=1203

присущ немалый вес, однако они не накладывают обязательств на международные трибуналы или национальные суды»³⁰.

Пленум Кассационного суда Франции оставил в силе решение административных органов об отказе выполнить требование Комитета по правам инвалидов о применении временных обеспечительных мер, поскольку, по его мнению, такое требование выходит за пределы полномочий Комитета³¹.

Пример иного рода, уже из практики законодательного органа — Сената Франции: отвечая на вопрос сенатора, недовольного решениями Комитета по правам человека в отношении Республики и выразившего «беспокойство попытками заставить мир поверить в то, что он (Комитет. — Б. Т.) обладает судебной властью», министр юстиции заявила, что «Комитет не является судебным органом, его соображения не могут сравняться с судебным приговором и не имеют обязательной силы»³².

И напротив, Конституционный Суд РФ в одном из своих решений выразил согласие с позицией Верховного Суда РФ, присвоившего УДОПЧ — в конкретном случае речь шла о Комитете по правам человека — право толкования учредительного акта, соответственно, Международного пакта о гражданских и политических правах³³. В другом случае орган конституционного надзора Российской Федерации уже по собственному усмотрению проявил лояльность к решению Комитета по правам человека по индивидуальному

³⁰ Постановление Второго Сената ФКС Германии от 24.07.2018 г. — 2 BvR309/15, 5 (b), para. 91 (English translation). URL: http://www.bverfg.de/e/rs20180724_2bvr030915en.html

³¹ Обжаловалось решение об отключении от реанимационного (жизнеобеспечивающего) оборудования лица, чье состояние, по мнению медицинских специалистов, было несовместимо с жизнью. Комитет по правам инвалидов требовал не выполнять это решение впредь до рассмотрения индивидуального обращения, поданного родственниками данного лица, его опекунами и общественной организацией — Arrêt n° 647 du 28 juin 2019 (19-17.330; 19-17.342) — Cour de cassation — Assemblée plénière. URL: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/assemblee_pleniere_22/647_28_42871.html

³² Conséquences des décisions du comité des droits de l'homme de l'ONU. Question d'actualité au gouvernement n° 0506G de Mme Françoise Laborde, publiée dans le JO Sénat du 26/10/2018 — page 14722. URL: <http://www.senat.fr/questions/base/2018/qSE-Q18100506G.html>

³³ См.: п. 2 (абз. 4) Определения Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 г. № 818-О. Конституционный Суд привел в качестве авторитетного источника Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания», в котором содержалась ссылка на ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах «в толковании Комитета ООН по правам человека» (курсив наш. — Б. Т.).

сообщению (в практике Комитета они именуются «соображениями») гражданина, уже хорошо известного Суду – по его обращениям на дату издания «соображений» было вынесено не менее двух десятков определений³⁴. Речь идет о решении по сообщению А. Хорошенко, приговоренного к смертной казни, впоследствии замененной в порядке помилования пожизненным лишением свободы³⁵. Сочтя, что российскими властями были допущены нарушения прав, гарантированных Международным пактом о гражданских и политических правах, Комитет заявил, что «государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты», включая «повторное судебное разбирательство при соблюдении всех гарантий в соответствии с Пактом»³⁶ (курсив наш. – Б.Т.). И хотя Конституционный Суд РФ расценил этот, с нашей точки зрения, директивный тон всего лишь как «предложение о проведении повторного судебного разбирательства»³⁷, он не только не исключил «возможности возобновления производства по уголовному делу ввиду новых обстоятельств на основании соображений Комитета по правам человека, принятых по результатам изучения индивидуальных сообщений и содержащих адресованное Российской Федерации предложение о проведении повторного судебного разбирательства»³⁸, но даже подсказал законодателю, что тот мог бы «урегулировать механизм правового, в том числе уголовно-процессуального, реагирования на соображения Комитета по правам человека, принятые по индивидуальным сообщениям находящихся под юрисдикцией Российской Федерации лиц и констатирующие нарушение Российской Федерации какого-либо из прав, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах»³⁹. Как представляется, в случае реализации такой законодательной подсказки решение несудебного экспертного органа, не имеющее обязательной силы и не отражающее согласованного понимания государствами-участниками положений учредительного акта, поднималось бы до уровня постановления Европейского Суда по правам человека, признаваемого действующей редакцией УПК РФ в качестве нового обстоятельства

³⁴ Данный жалобщик-«рецидивист» продолжает обращаться в Конституционный Суд РФ. На момент представления статьи в редакцию по его обращениям было принято 33 определения.

³⁵ См.: Док. CCPR/C/101/D/1304/2004, 29 April 2011.

³⁶ См.: там же (п. 11).

³⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 г. № 1248-О (п. 5).

³⁸ См.: там же (п. 6).

³⁹ См.: там же (п. 5).

как основания для отмены приговора и возобновления производства по уголовному делу⁴⁰.

Как же в свете сказанного понимать и применять ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующую право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека? Точно так, как она понималась и применялась до сих пор – как конституционное средство защиты права на обращение в ЕСПЧ или иной существующий или перспективный межгосударственный орган, наделенный необходимыми полномочиями учредительным актом – межгосударственным договором, надлежащим образом сформированный и укомплектованный, обязательность решений которого признана государством.

Что касается УДОПЧ, доступ к ним для лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, открыт на основании ч. 2 ст. 45 Конституции РФ («каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом»), применяемой в совокупности с ч. 4 ст. 15 («международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»). Становясь сторонами договоров, учреждающих УДОПЧ, государства могут сделать заявление (или присоединиться к факультативному протоколу) о признании компетенции соответствующих комитетов принимать и рассматривать индивидуальные сообщения о предполагаемом нарушении прав, защищаемых договором. Сделав заявление в отношении положения учредительного акта, наделяющего конкретный УДОПЧ полномочием рассматривать индивидуальные обращения, или став стороной протокола, Российская Федерация вводит в собственную правовую систему такую форму защиты права или свободы, как обращение в соответствующий комитет.

Заключение

Задача УДОПЧ – не подменять национальные властные органы или международные суды и не вторгаться в сферу их компетенции. Они призваны и уполномочены наблюдать за точным исполнением договора, руководствуясь его буквой, отслеживать несоответствующее ему поведение государств – будь то в законодательной и административной практике или в обращении с конкретными лицами, предупреждать нарушения и предлагать пути к их исправлению. В чем-то деятельность УДОПЧ перекликается с работой неправительственных организаций и дополняет их. Другое дело, что – и это еще одна проблема, требующая отдельного изучения – УДОПЧ иной раз позволяют неправительственным организациям чрезмерно

⁴⁰ См.: п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК РФ; см. также: п. 4 ч. 3 ст. 311 АПК РФ; п. 4 ч. 3 ст. 393 ГПК РФ; п. 4 ч. 1 ст. 350 КАС РФ.

использовать себя для продвижения идей и методов НПО, иными словами, в лоббистских целях. Иногда в деятельности НПО на площадке договорных органов усматривается стремление защищать интересы бизнеса.

К примеру, уже некоторое время ряд НПО пропагандируют идею принятия дополнительного протокола к Конвенции против пыток, которым запрещалась бы торговля «орудиями пыток». Уже сам термин «орудия пыток» не может не вызвать настороженность, ведь таковыми могут быть различные инструменты – от капель воды и ростков бамбука до электрошокеров и средств изменения состояния сознания. К ним же относят и некоторые продукты фармакологической промышленности, применяемые в смертной казни. Несколько лет назад в ряде североамериканских штатов, где не отменена смертная казнь, приведение приговоров с применением многокомпонентной инъекции пришлось отложить, поскольку внешние экспортеры из государств, где смертная казнь запрещена, отказались поставлять компоненты, а испытанные и допущенные к использованию заменители американской промышленность не производила⁴¹. Попытка же применить местный заменитель, предпринятая в одном из штатов, вызвала чрезмерные страдания у казненного человека и послужила основанием для судебного разбирательства, в т.ч. и в Верховном суде США⁴².

Теперь представим себе, что место этих поставщиков заняли бы те, которые не испытывают проблем с использованием их продукта для умерщвления человека. Что может произойти дальше? Новый поставщик занимает место на узком и крайне специфическом рынке, но и не только на нем, поскольку 99.9% его продукции направлены на защиту здоровья и благополучия. Или же это ловушка, расставленная конкурентами, и тогда поставщика публично обвинят в производстве орудий бесчеловечного обращения, и никому уже не будет дела до тех самых 99.9%. Впрочем, как уже было отмечено, это тема для отдельного исследования.

Представляется, что в оценке УДОПЧ нужна осмотрительность. Эта оценка должна основываться

⁴¹ См. подробнее о ситуации с приведением в исполнение смертных приговоров в США, возникшей после введения экспортных ограничений: *Can Europe End the Death Penalty in America? An EU export ban on lethal-injection drugs is making U.S. executions more difficult to perform.* By Matt Ford – The Atlantic, February 19, 2014. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/02/can-europe-end-the-death-penalty-in-america/283790/>; *How a shortage of lethal injection drugs put the death penalty before the Supreme Court.* By German Lopez, updated Jun 29, 2015. URL: <https://www.vox.com/2015/3/27/8301357/death-penalty-lethal-injection>

⁴² См.: *Glossip v. Gross*, 135 S. Ct. 2726 (2015). URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-7955_aplc.pdf

на тексте учредительного договора, эволюции его понимания, опыте его применения на национальном уровне. Немало полезного можно извлечь из докладов государств, которые они периодически представляют в соответствующие комитеты. От решений и рекомендаций УДОПЧ не пристало отмахиваться, относиться к ним надо с подобающим вниманием, но и не следует воспринимать их как истину в последней инстанции. В то же время сами УДОПЧ следовало бы предостеречь от действий *ultra vires*, выходящих за пределы мандата, сформулированного учредительным актом. В противном случае они рисуют утратить роль важных международных институтов по защите прав и свобод человека.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Автономов А.С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 78, 92, 93.
2. Зименко Б.Л. О месте и значении практики межгосударственных органов по защите прав и свобод человека в правовой системе Российской Федерации (на примере рассмотрения судами Российской Федерации конкретных дел) // Московский журнал международного права. 2017. № 3. С. 92, 96.
3. Alebeek R. v., Nollkaemper A. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law, Amsterdam Center for International Law // ACIL Research Paper No. 2011–02, 2011.
4. Borlini L., Crema L. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: International Supervision, Authoritative Interpretations or mission Éducatrice? // European Society of International Law Conference Paper Series, Conference Paper No. 3/2019.
5. Tuzmukhamedov B. The Russian Constitutional Court in International Legal Dialogues – in: Judges as Guardians of Constitutionalism and Human Rights / Scheinin M., Krunk H., Aksanova M. (eds.), Edward Elgar Publishing, 2016. P. 246.

REFERENCES

1. Avtonomov A. S. Consideration of Individual Communications by Treaty Bodies in the United Nations Organization System // International Justice. 2013. No. 3. P. 78, 92, 93 (in Russ.).
2. Zimnenko B. L. The Role and Significance of the Practice of Interstate Organs for the Protection of Human Rights and Freedoms in the Legal System of the Russian Federation (Cases Considered by the Courts of

- the Russian Federation) // Moscow Journal of International Law. 2017. No. 3. P. 92, 96 (in Russ.).
3. Alebeek R. v., Nollkaemper A. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law, Amsterdam Center for International Law // ACIL Research Paper No. 2011–02, 2011.
 4. Borlini L., Crema L. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: International Supervision, Authoritative Interpretations or mission Éducatrice? // European Society of International Law Conference Paper Series, Conference Paper No. 3/2019.
 5. Tuzmukhamedov B. The Russian Constitutional Court in International Legal Dialogues – in: Judges as Guardians of Constitutionalism and Human Rights / Scheinin M., Krunk H., Aksanova M. (eds.), Edward Elgar Publishing, 2016. P. 246.

Сведения об авторе

ТУЗМУХАМЕДОВ Бахтияр Раисович – кандидат юридических наук, профессор (по кафедре международного права), вице-президент Российской ассоциации международного права; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10; аппарат Российской ассоциации международного права

Author's information

TUZMUKHAMEDOV Bakhtiyor R. – PhD in Law, Professor (International Law), Vice President of the Russian Association of International Law; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia; Secretariat of the Russian Association of International Law