**1. Межгосударственное сотрудничество в области прав человека**

 Нормы международного права, регулирующие сотрудничество по гуманитарным вопросам, образуют отрасль международного права, обычно называемую международным гуманитарным правом и включающую в себя так называемое право прав человека, применяемое и во время вооруженных конфликтов. Иногда этим термином обозначают лишь категорию норм международного права, имеющих целью гуманизацию вооруженных конфликтов.

 Понятие прав человека. Права человека с позиций международного права — это права, существенные для характеристики правового положения лица в любом современном обществе. Различные общества имеют разные социальные возможности для обеспечения прав человека. Но в принципе для государств характерно определенное совпадение взглядов на то, какие права должны быть предоставлены индивидам и закреплены в национальных законах. Реальное обеспечение этих прав может быть различным. Оно основывается на уровне развития данного общества, на него оказывают влияние национальные, религиозные и другие особенности. Наряду с этим есть некое общее понимание их смысла и роли.

 В Уставе ООН говорится о правах человека и основных свободах. Чаще всего ради краткости и то и другое обозначают термином «права человека», поскольку речь идет о явлениях одного порядка. И право, и свобода — гарантированная законом мера возможного поведения лица или группы лиц. Порядок реализации права в той или иной степени регламентируется. Свободу иногда рассматривают как область человеческого поведения, в которую государство обязуется не вмешиваться.

 Термин «права человека» появился в международной политической лексике после американской войны за независимость и Великой французской революции. В то время в соответствующих внутригосударственных документах говорилось о правах человека и гражданина. В Уставе ООН о правах гражданина уже не говорится. Но некоторые права человека, например право на участие в управлении государством, неотъемлемы от гражданства.

 Концепция межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Концепций прав человека существует множество: религиозные, позитивистские, естественно-правовые и т. д. Их разнообразие обусловлено различием мировоззрений в обществе. Это не препятствует формированию универсальной концепции межгосударственного сотрудничества в области прав человека на основе общепризнанных принципов и норм международного права. Многие положения этой концепции получили широкое признание.

 Во-первых, все права человека неделимы, одинаково важны, составляют единый комплекс. Недопустимо противопоставление какого-либо одного права или свободы другим. Иначе стремление добиться соблюдения одной группы прав и свобод может быть использовано для ущемления другой. Признание неделимости прав человека не исключает определенной их градации, приоритетов. Например, на первое место всегда ставят право на жизнь как важнейшее право, без обеспечения которого становится бессмысленной постановка вопроса о соблюдении остальных прав и свобод. Однако соблюдения лишь одного права на жизнь недостаточно для полноценного существования и развития личности в обществе. Для этого требуются уважение и соблюдение и других прав и свобод.

 Во-вторых, принцип уважения прав человека как один из основных принципов современного международного права не противостоит другим его принципам, а гармонично с ними сочетается. Поэтому никакие ссылки на необходимость защиты прав человека не могут оправдать попыток нарушить такие принципы, как уважение государственного суверенитета, невмешательство государств во внутренние дела друг друга, запрещение угрозы силой или ее применения в международных отношениях и т. д. Права и свободы человека не должны использоваться в качестве повода для посягательств на мир и безопасность, на независимость и равноправие государств, то есть на те основы, на которых базируется сама идея международного сотрудничества.

 В-третьих, из суверенитета государства вытекает, что вся сфера его взаимоотношений с собственным населением — вопрос в принципе внутренний, регулируемый на национальном уровне. На этом основано сложившееся в практике Организации Объединенных Наций представление о том, что под нарушением принципа уважения прав человека следует понимать прежде всего общую политическую и правовую ситуацию в государстве, которая свидетельствует о том, что данное государство игнорирует свое обязательство уважать права человека, совершая массовые и грубые нарушения основных прав человека, являющиеся, например, результатом апартеида, расизма, колониализма, иностранной оккупации и т. п. Многие годы считалось, что отдельные нарушения прав конкретных лиц (индивидуальные случаи) обычно относятся к внутренней компетенции государства и не могут быть поэтому предметом рассмотрения в ООН или других международных организациях. Сами по себе они могут и не являться признаком того, что в государстве сложилась обстановка, которая позволяет говорить о нарушении этим государством своих обязательств по Уставу ООН. За последние годы, однако, взгляды на эту проблему изменились.

 То обстоятельство, что государство самостоятельно регулирует свои взаимоотношения с собственным населением, не означает его «права» на произвол. В процессе такого регулирования должны учитываться международные обязательства, прежде всего принцип уважения прав человека.

 Ничто не препятствует государствам добровольно передавать на обсуждение международных органов и вопросы, касающиеся нарушений прав отдельных лиц. Обычно это делается на основе международных договоров. Соответствующие положения содержатся в первом Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Американской конвенции прав человека 1969 года. Все эти договоры предусматривают возможность рассмотрения в международных органах так называемых частных жалоб.

 В настоящее время признается, что некоторые индивидуальные случаи могут быть предметом рассмотрения на международном уровне и на внедоговорной основе, причем даже без согласия заинтересованного государства. Однако точных критериев допустимости рассмотрения таких случаев не выработано.

 Наблюдается тенденция к расширению права международного сообщества рассматривать различные аспекты соблюдения прав человека в отдельных странах. Особенно это заметно в рамках общеевропейского процесса. В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению 1991 года подчеркивается, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного правопорядка». В этом же документе государства-участники заявили, что «обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства».

 В-четвертых, область межгосударственного сотрудничества по гуманитарным вопросам (прежде всего по вопросам прав человека) должна быть деидеологизирована и деполитизирована. Это означает, что на уровне официальных межгосударственных контактов по гуманитарным вопросам признается необходимым исключить полемику идеологического характера, использование обсуждаемых вопросов в чисто пропагандистских целях. Кроме того, при обсуждении указанных вопросов государства должны стремиться к максимальной объективности, а не руководствоваться исключительно политическими интересами, например, преуменьшая масштабы нарушений прав человека в союзных странах или даже вовсе их замалчивая и, наоборот, преувеличивая их в тех случаях, когда речь идет о государстве, отношения с которым по каким-либо причинам ухудшились. Сотрудничество государств по гуманитарным вопросам не может не быть политическим именно потому, что это — часть межгосударственного сотрудничества, но оно не должно быть идеологизированным.

 Особое значение для развития концепции межгосударственного сотрудничества в области прав человека имеют Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г. Среди прочего, в декларации подтверждается важность обеспечения универсальности, объективности и неизбирательности при рассмотрении вопросов прав человека.

**2. Международные стандарты в области прав человека и их отражение в международных документах**

**Понятие международных стандартов в области прав человека**. Содержание принципа уважения прав человека составляет обязательство государств уважать и соблюдать эти права без какой-либо дискриминации в отношении всех лиц, которые находятся в сфере их юрисдикции, то есть на которых распространяется их власть. Если исходить из дуалистической теории соотношения международного и внутригосударственного права, то соответствующие права и свободы предоставляются государствами отдельным лицам и их группам (коллективам) посредством внутреннего права. Иными словами, прямо от международного сообщества индивиды и их группы никаких прав не получают.

 Принцип уважения прав человека утвердился в качестве одного из основных принципов международного права в 1945 году с принятием Устава ООН. В Уставе он не назван среди принципов международного права. Однако считается, что, поскольку в ст. 1 (п. 3) Устава указывается, что одной из целей ООН является осуществление международного сотрудничества «в поощрении уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии», Устав косвенно закрепил этот принцип. Это подтверждается ст. 55 Устава, где говорится о том, что ООН содействует «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1975 года уже прямо говорится о принципе уважения прав человека.

 Для того чтобы содержание любого принципа международного права воплощалось в жизнь, необходима его конкретизация в договорных и обычных нормах международного права. Международно-правовые обязательства, развивающие и конкретизирующие принцип уважения прав человека, часто называют международными стандартами в области прав человека. Это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы, но и не посягать на такие права и свободы (например, не допускать расовой, национальной и другой дискриминации, применения пыток и т. п.). Стандарты могут быть универсальными, то есть признанными во всем мире, и региональными. Региональные стандарты, имея особенности, вытекающие из традиций, уровня развития какой-либо группы стран, могут идти дальше универсальных, быть более широкими, конкретными (например, стандарты, принятые в рамках общеевропейского процесса).

 В некоторых случаях допускаются те или иные ограничения прав и свобод, о которых идет речь в отдельных стандартах. Так, в ряде положений Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается, что соответствующие права и свободы могут быть подвергнуты только таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. В ст. 4 Пакта указывается, что во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участники Пакта могут принимать при соблюдении определенных условий меры в отступление от своих обязательств по Пакту. Однако, согласно ст. 4, недопустимо отступление от стандартов, запрещающих дискриминацию исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения, а также закрепляющих право на жизнь, недопустимость пыток, рабства и т. д.

**Общая характеристика международных документов в области прав человека**. Устав ООН, не конкретизируя понятие прав человека, тем не менее содержит несколько принципов, в определенной мере этому способствующих. Так, в Уставе ООН говорится о равноправии наций, равноправии мужчин и женщин, достоинстве и ценности человеческой личности (т. е. праве на жизнь), недопустимости дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии (т. е. свободе совести, убеждений и т. п.). Можно считать, что преамбула Устава содержит ссылку на основные демократические свободы в той ее части, где говорится о стремлении членов организации «содействовать социальному прогрессу... при большей свободе».

 С учетом прежде всего этих положений разрабатывались и разрабатываются соответствующие международные документы. Основная работа такого рода велась и ведется в рамках ООН и ее специализированных учреждений, прежде всего МОТ, ЮНЕСКО. Часть упомянутых документов — резолюции международных организаций — имеет рекомендательный характер. К ним относятся Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 года и другие документы.

 Резолюции имеют важное значение в формировании новых стандартов в области прав человека и уточнении существующих. Морально-политический авторитет многих из них очень высок, и государства с ними считаются, хотя формально они не налагают на них юридических обязательств. Всеобщая декларация прав человека сыграла важную роль, например, еще и потому, что в ней впервые были перечислены права и свободы, которые относятся к категории прав человека. Довольно широко распространено мнение, что положения декларации превратились в международный обычай.

 Резолюции могут послужить основой для разработки международных договоров в области прав человека. Так, Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 9 декабря 1975 г. была использована при разработке Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.

 Другая часть документов в области прав человека — международные договоры, которые имеют обязывающий характер для их участников. В их числе — Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. и другие договоры.

 Эти договоры закрепляют стандарты в области прав человека.

 Пакты о правах человека — одно из значительных достижений ООН в сфере сотрудничества по обеспечению прав человека. Это договоры, призванные создать универсальную международно-правовую базу для межгосударственного сотрудничества по вопросам, касающимся прав человека. Пакты вступили в силу в 1976 году.

 В настоящее время особую актуальность приобрел вопрос о придании им возможно большей эффективности, что предполагает их универсализацию, то есть максимальное увеличение круга их участников. До сих пор в них участвуют даже не все постоянные члены Совета Безопасности ООН (США не участвуют в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, Китай — в обоих).

 Своеобразный характер имеют документы, принимаемые в рамках общеевропейского процесса. Ряд их положений посвящен правам человека. В Заключительном акте СБСЕ раскрыто содержание принципа уважения прав человека применительно к взаимоотношениям участников процесса. В акте имеется специальный раздел, посвященный гуманитарному сотрудничеству. Особо следует отметить документы, принятые на Конференции СБСЕ по человеческому измерению, проходившей в три этапа: в Париже в 1989-м, в Копенгагене в 1990-м и в Москве в 1991 году. «Человеческое измерение» — термин, которым участники СБСЕ обозначают комплекс вопросов в сфере их взаимоотношений, связанных с правами человека. Конференция создала соответствующий механизм воплощения в действительность положений в области человеческого измерения.

 Документы СБСЕ носят политический характер и не являются источниками международного права. Их положения часто именуют договоренностями. Поскольку руководители государств — участников СБСЕ неоднократно заявляли о том, что данные договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь, они имеют и юридический оттенок. Такие заявления можно рассматривать как односторонние обязательства государств международно-правового характера. Поэтому положения указанных документов допустимо считать не только политическими, но и отражающими комплекс согласованных односторонних международно-правовых обязательств. Во всяком случае, положения этих документов, относящихся к правам человека, принято считать региональными стандартами в области прав человека.

 Классификация прав человека. Согласно принятой в международных документах классификации, права человека подразделяются на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные. Возможны и иные варианты классификации. Приблизительно с начала 70-х годов в международной практике получила распространение концепция «трех поколений» прав человека.

 Такой хронологический подход мотивируется тем, что вначале под правами человека имели в виду только гражданские и политические права (первое поколение). Это была, по мнению авторов концепции, идея, порожденная главным образом Великой французской революцией (т. е. вклад Запада в дело прав человека). Далее авторы концепции подчеркивали, что под влиянием СССР и его союзников в понятие прав человека стали включаться, начиная со Всеобщей декларации прав человека, социально-экономические и культурные права (второе поколение). И наконец, предлагается как вклад развивающихся стран рассматривать право на мир, право на разоружение, право на развитие, право на здоровую окружающую среду (третье поколение, или права «солидарности»). В принятой в 1981 году Организацией африканского единства Африканской хартии прав человека и народов закреплен ряд прав народов (право на самоопределение, право на свободное распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами, право на развитие и т. д.). Перечень прав третьего поколения пытались продолжить на неправительственном уровне. Но главная проблема, которая в связи с этим возникла и продолжает обсуждаться на межгосударственном и научном уровнях,— это проблема связи прав человека и прав народов.

 Очевидно, нельзя отделять права человека от прав народов. Права народов (коллективные права) также могут рассматриваться как права человека. Кроме того, не все права народов можно относить к третьему поколению прав человека. Оба Пакта о правах человека, принятые еще в. 1966 году, начинаются с права народов на самоопределение.

 Права народов, бесспорно, коллективные права, но понятие коллективных прав человека не исчерпывается правами третьего поколения и правами народов. Они шире. Например, права профсоюзов также могут считаться коллективными. В некоторых случаях сочетание различных индивидуальных прав образует новое, синтетическое право, принадлежащее уже коллективу. В таком плане можно, например, рассматривать право на проведение мирных собраний.

 Постановка вопроса о третьем поколении прав человека и дискуссии, разворачивающиеся вокруг него, принятие международных документов, включающих в себя эти права или раскрывающих содержание некоторых из них, например Декларации о праве на развитие от 4 декабря 1986 г., свидетельствуют о том, что перечень прав человека не представляет собой что-то застывшее и может быть продолжен.

**3. Проблема повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в области прав человека**

**Этапы развития межгосударственного сотрудничества в области прав человека**. Отдельные вопросы, связанные с защитой прав человека, находили отражение в международных договорах задолго до принятия Устава ООН. Известны, например, договоры еще XVIII века, которые предусматривали веротерпимость в определенных границах. После первой мировой войны были заключены ряд договоров о меньшинствах, многие конвенции Международной организации труда. Но только Устав ООН положил начало широкомасштабному межгосударственному сотрудничеству в области прав человека.

 Первый этап такого сотрудничества продолжался с 1945 года приблизительно до начала 80-х. Он характеризовался накоплением международных стандартов в области прав человека. Полностью этот процесс не прекратился и в настоящее время. Но в 80-е годы снизилась его интенсивность, изменились его направления и акценты. Разработка новых стандартов смещается в сторону региональных уровней (например, в Европе). Заметна тенденция к уточнению и конкретизации уже существующих стандартов. В принципе же система основных международных стандартов в области прав человека уже сложилась.

 Примерно с середины 80-х годов межгосударственное сотрудничество в этой области вступает в новый этап — поиски повышения эффективности уже накопленных стандартов. Стремление к повышению их эффективности приводит к тому, что внимание международного сообщества все больше начинает сосредоточиваться на создании международных контрольных механизмов, имеющих целью обеспечить осуществление соответствующих стандартов, на разработке международных процедур, способствующих достижению этой цели.

 Создание международных контрольных механизмов и процедур в области прав человека (или стремление к институционализации межгосударственных отношений на этом участке) — заметное явление в современной международной жизни. Такие механизмы создавались и ранее, до 80-х годов (например, в рамках МОТ). Но как общая тенденция это стало проявляться именно в 80-е. Если до этого времени договоры по. правам человека нередко не содержали в себе каких-либо имплементационных положений, то сейчас при разработке практически любого нового договора в области прав человека в него включают статьи, предусматривающие создание того или иного контрольного (имплементационного) механизма.

 Международные механизмы и процедуры как средство повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Такого рода механизмы и процедуры можно разделить на две категории: консенсусные и неконсенсусные. Консенсусные, то есть основанные на общем согласии участников,— преимущественно договорные. Возможны и иные варианты консенсусных механизмов и процедур. Так, создаваемые в рамках общеевропейского процесса механизмы и процедуры основаны на консенсусе, но не являются договорными, так как документы, предусматривающие их создание, носят политический характер. В основном же консенсусные механизмы и процедуры возникают на основе договоров (например, Комитет против пыток, предусмотренный Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания).

 Неконсенсусные механизмы и процедуры создаются резолюциями международных организаций, которые не предполагают единогласия (например, процедура, предусмотренная резолюцией Экономического и Социального Совета ООН 1503 от 27 мая 1970 г.).

 Не следует отождествлять международные контрольные механизмы и процедуры. Контрольные механизмы представляют собой определенные организационные структуры (комитеты, рабочие группы, специальные докладчики и т. д.), а процедуры — порядок и методы изучения соответствующей информации и реагирования на результаты такого изучения. В рамках одного контрольного органа могут использоваться различные процедуры. Процедуры, применяемые международными организациями, могут использоваться без какого-либо особого контрольного механизма, например, Комиссией ООН по правам человека на ее пленарных заседаниях.

 Чаще всего лица, входящие в состав того или иного контрольного механизма, действуют в личном качестве, то есть не получают указаний от своих правительств и не отвечают перед ними за свою деятельность в составе этих механизмов (эксперты, судьи).

 Международные процедуры в области прав человека по методам и источникам сбора информации можно разделить на следующие категории:

 а) рассмотрение докладов государств о выполнении ими своих обязательств в этой области;

 б) рассмотрение претензий государств друг к другу по поводу нарушения таких обязательств;

 в) рассмотрение жалоб отдельных лиц, групп или неправительственных организаций на нарушения их прав государствами;

 г) изучение (исследование, расследование — могут применяться различные термины) ситуаций, связанных с предполагаемыми или установленными нарушениями прав человека. В процессе изучения могут применяться методы, присущие другим категориям процедур, прежде всего рассмотрение жалоб.

 Международные контрольные механизмы в области прав человека могут быть коллективными органами (комитеты, группы и т. д.) и единоличными (специальные докладчики). Коллективные органы принимают свои решения либо консенсусом, либо большинством голосов. Юридическая природа их решений различна. Обычно они не носят обязательного характера, выражая лишь мнение соответствующего органа по рассматриваемому вопросу (включая рекомендации, общие или конкретные). Иногда их даже нельзя назвать решениями (например, выводы специальных докладчиков, хотя в конце они, как правило, содержат рекомендации). Реже они являются обязательными для заинтересованных сторон (решения Европейского суда по правам человека). В конечном счете все зависит от мандата, которым наделен данный орган.

 Международные контрольные механизмы и процедуры в области прав человека не всегда справляются со стоящими перед ними задачами. Они иногда дублируют друг друга, требуют излишних финансовых расходов, приводят к принятию необъективных решений. Но их создание и увеличение числа — отражение объективной тенденции международной жизни. Поэтому на первый план выдвигается необходимость их рационализации и совершенствования.

 Система международных органов, занимающихся правами человека. Ряд всемирных и региональных международных организаций занимаются различными аспектами межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Среди всемирных можно назвать ООН, ЮНЕСКО, МОТ. В какой-то степени этими вопросами в пределах своей компетенции занимаются ФАО и ВОЗ. Они находятся в поле зрения также и основных региональных организаций, например ОАЕ, ОАГ, Совета Европы, СБСЕ.

 В компетенцию ООН, согласно ее Уставу, входит всестороннее рассмотрение проблем в области прав человека. Генеральная Ассамблея принимает по этим вопросам резолюции (среди них особо важное значение имеют декларации) и договоры. Обычно вопросы, касающиеся прав человека, включаются в ее повестку дня по рекомендации Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) либо по предложению государств-членов. Большинство таких вопросов она передает на рассмотрение в свой Третий комитет (по социальным, гуманитарным и культурным вопросам), который готовит по ним проекты резолюций, принимаемые Генеральной Ассамблеей в конце ее очередной сессии. Она создает также вспомогательные органы по тем или иным проблемам в области прав человека (например, Специальный комитет по деколонизации, Специальный комитет против апартеида, Комитет по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа и др.).

 Экономический и Социальный Совет ООН принимает по вопросам прав человека резолюции либо проекты резолюций (в том числе деклараций) и договоров, которые направляет для одобрения Генеральной Ассамблее. Для оказания ему помощи в рассмотрении вопросов, относящихся к правам человека, при ЭКОСОС созданы Комиссия по правам человека и Комиссия по положению женщин.

 Комиссия по правам человека состоит из 53 государств-членов, избираемых ЭКОСОС. Комиссия принимает резолюции и проекты резолюций и договоров, направляемые затем в ЭКОСОС, назначает или специальных докладчиков для рассмотрения отдельных проблем (например, по произвольным казням, религиозной нетерпимости и т. д.) и изучения ситуаций в конкретных странах (например, в Афганистане, Иране), или рабочие группы (по праву на развитие, по изучению случаев постоянного грубого нарушения прав человека и др.).

 Комиссия по правам человека создала, в свою очередь, свой экспертный орган — Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, состоящую из 26 независимых экспертов (действующих в личном качестве), которые избираются тайным голосованием из числа кандидатов, предложенных правительствами. Подкомиссия проводит исследования (например, о защите меньшинств, праве на справедливое судебное разбирательство и т. д.), назначая с этой целью специальных докладчиков, принимает резолюции и решения либо рекомендует Комиссии принять те или иные проекты резолюций или решений.

 Правами человека занимается также подразделение Секретариата ООН — Центр по правам человека, возглавляемый заместителем Генерального секретаря. Он оказывает в этой области помощь Генеральной Ассамблее, ЭКОСОС, Комиссии по правам человека и другим органам ООН.

 Существует ряд органов, юридически не зависимых от ООН и других международных организаций, которые созданы международными договорами по правам человека с целью контроля за осуществлением участниками их положений. Они, как правило, состоят из членов, действующих в личном качестве, избираемых участниками таких договоров. В качестве примера можно назвать: Комитет по правам человека (состоит из 18 экспертов), предусмотренный Международным пактом о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.; Комитет по ликвидации расовой дискриминации (состоит из 18 экспертов), предусмотренный Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.; Комитет против пыток (состоит из 10 экспертов), предусмотренный Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.; Комитет по правам ребенка (состоит из 10 экспертов), предусмотренный Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. Обычно эти органы рассматривают доклады государств-участников о выполнении ими положений договора, на основании которого создан данный орган. В некоторых случаях такие органы наделены на тех или иных условиях правом рассматривать жалобы на нарушения положений соответствующих договоров.

 Иногда наблюдается своеобразное сочетание в одном органе контрольных механизмов, предусмотренных договорами по правам человека и созданных международными организациями. Так, согласно Пакту об экономических, социальных и культурных правах, доклады участников о выполнении ими его положений направляются через Генерального секретаря ООН в ЭКОСОС. Такой контроль реально стал возможен только после согласия ЭКОСОС принять на себя контрольные функции, поскольку ЭКОСОС — орган ООН, а не орган, созданный Пактом. В 1985 году ЭКОСОС учредил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, состоящий из 18 экспертов, избираемых им из числа кандидатов, представленных участниками Пакта. Комитет оказывает ЭКОСОС содействие в выполнении им функций по контролю за осуществлением Пакта.

 Сходная правовая ситуация возникла при учреждении Группы трех — контрольного механизма за осуществлением Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него от 30 ноября 1973 г. Согласно Конвенции, Группа трех назначается ежегодно председателем Комиссии по правам человека из числа членов Комиссии, которые являются также представителями государств — участников Конвенции.

## 4. Договорные и внедоговорные органы по защите прав и свобод человека, действующие в рамках ООН

Под международным внедоговорным органом по защите [прав](http://be5.biz/terms/p1.html) и свобод человека понимается орган, созданный во исполнение решения международной межправительственной организации и контролирующий, как правило, общую ситуацию с соблюдением прав и свобод человека в [государствах](http://be5.biz/terms/g1.html) - участниках этой организации. Одним из внедоговорных международных органов, действующих на универсальном уровне в области защиты прав и свобод человека, является Совет ООН по правам человека.

В свою очередь, под международным договорным органом по защите прав и свобод человека понимается орган, созданный, как правило, во исполнение конкретного международного [договора](http://be5.biz/terms/d3.html) и контролирующий соблюдение государствами - участниками договора прав и свобод человека, гарантируемых этим договором. Примерами международных договорных органов, действующих на универсальном уровне в рамках ООН, являются Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по правам ребенка, Комитет против пыток, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Комитет по правам инвалидов, Комитет по насильственным исчезновениям.

Внедоговорные (уставные) органы рассматриваются на примере деятельности Совета ООН по правам человека.

Совет ООН по правам человека создан в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15 марта 2006 г. взамен Комиссии по правам человека в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН. В состав Совета входят 47 государств-членов, каждое из которых избирается большинством членов Генеральной Ассамблеи путем прямого тайного голосования. Члены Совета избираются на основе принципа справедливого географического распределения, а места в Совете распределяются между региональными группами следующим образом: группа африканских государств - 13 мест; группа азиатских государств - 13 мест; группа восточноевропейских государств - 6 мест; группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна - 8 мест и группа западноевропейских и других государств - 7 мест; члены Совета исполняют свои полномочия в течение трех лет и не имеют права на переизбрание после двух следующих друг за другом [сроков](http://be5.biz/terms/c20.html) полномочий

## 5. Деятельность Европейского суда по правам человека

Одна из особенностей данного [международного договора](http://be5.biz/terms/m5.html) о правах и свободах человека заключается в том, что для обеспечения соблюдения международно-правовых [обязательств](http://be5.biz/terms/o9.html), принятых на себя высокими договаривающимися сторонами, был учрежден Европейский суд по правам человека (далее - Суд). В ходе своей деятельности при рассмотрении межгосударственных дел и дел, основанных на индивидуальных [жалобах](http://be5.biz/terms/j2.html), Суд принимает решения о приемлемости (decision) и постановления по существу (judgment).

Конвенция наделила Европейский суд по правам человека компетенцией не только применять Конвенцию, но и осуществлять ее толкование (ст. 32 Конвенции). Поэтому в рамках Совета Европы, под эгидой которого и была принята Конвенция, право толковать и применять положения, содержащиеся в Конвенции, принадлежит исключительно Суду.

Важно отметить, что постановления Европейского суда по правам человека в сфере внутригосударственных отношений выполняют две основные функции. Первая функция связана с закреплением в тексте постановления соответствующей правовой позиции, вторая - с рассмотрением постановления Европейского суда по правам человека в качестве [юридического факта](http://be5.biz/terms/u6.html), являющегося основанием для возникновения, изменения или прекращения внутригосударственных отношений.

Анализируя содержание первой функции, важно иметь в виду, что она обязывает [государственные органы](http://be5.biz/terms/o1.html) при применении положений, содержащихся в Конвенции и (или) Протоколах, в ходе своей деятельности принимать во внимание те правовые позиции, которые нашли закрепление в постановлениях Европейского суда по правам человека, одновременно отвечающих вышеупомянутым критериям.

## 6. Право убежища. ****Понятие и содержание института убежища****

[Право](http://be5.biz/terms/p1.html) убежища принадлежит [государству](http://be5.biz/terms/g1.html), которое предоставляет его на своей [территории](http://be5.biz/terms/t7.html). Всеобщая декларация [прав человека](http://be5.biz/terms/p2.html) 1948 г. провозглашает право каждого [человека](http://be5.biz/terms/c44.html) искать убежища и пользоваться убежищем от преследования в других странах (п. 1 ст. 14). Международный пакт о гражданских и [политических правах](http://be5.biz/terms/p32.html) 1966 г. устанавливает право индивида покидать любую страну, включая свою собственную (п. 2 ст. 12). В связи с этим убежище представляет собой определенную форму [защиты права](http://be5.biz/terms/z3.html) человека на жизнь и физическую неприкосновенность, которая обеспечивается только при условии обеспечения свободы его передвижения.

В [международном праве](http://be5.biz/terms/m3.html) сложился институт политического убежища, под которым понимается предоставление государством [иностранным гражданам](http://be5.biz/terms/i13.html) или лицам без [гражданства](http://be5.biz/terms/g6.html) возможности: 1) укрыться от преследований по политическим мотивам, которым они подвергаются в стране своего гражданства или обычного местожительства; 2) не подвергаться выдаче в страну, где им может угрожать опасность такого преследования; 3) пользоваться основными правами и свободами человека в стране пребывания. Преследование по политическим мотивам включает в себя преследование не только за политические убеждения, но и за общественную деятельность, религиозную, расовую или национальную принадлежность, отношение к определенной социальной или гендерной группе. По своему происхождению [международно-правовые нормы](http://be5.biz/terms/n1.html), направленные на регулирование института убежища, являются обычными.

Существуют такие формы покровительства, как территориальное и дипломатическое убежище. Под первым понимается предоставление убежища лицу, находящемуся непосредственно на территории государства. Второе означает предоставление убежища в помещении дипломатического [представительства](http://be5.biz/terms/p20.html) или консульского учреждения иностранного государства или на иностранном военном корабле. Пункт 3 ст. 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. запрещает, как общее правило, использование помещений дипломатического представительства в целях, несовместимых с его функциями. Страны Латинской Америки признают указанный институт, опираясь на региональную практику и содержание Каракасской конвенции Организации американских государств (ОАГ) о дипломатическом убежище 1954 г. Статья 1 этой Конвенции устанавливает, что "государство, осуществляющее территориальную юрисдикцию, должно уважать убежище, предоставляемое в представительствах, на военных [судах](http://be5.biz/terms/c3.html), в военных лагерях или на воздушных судах лицам, разыскиваемым по политическим причинам или за политические [правонарушения](http://be5.biz/terms/p13.html)". [Истории](http://be5.biz/terms/i23.html) известны случаи использования такой формы защиты, как религиозное убежище. Беглецы получали его в считавшемся неприкосновенным помещении храмов, что исключало возможность их преследования и [задержания](http://be5.biz/terms/z2.html) до тех пор, пока они оставались там.

**7.** **Международно-правовой статус и эволюция межгосударственной защиты беженцев**

В обыденном понимании термин "беженцы" применяется ко всем людям, покинувшим в силу тех или иных причин обычное место своего пребывания. Международно-правовое определение понятия "беженец" содержится в Конвенции [ООН](http://be5.biz/terms/o26.html) о статусе беженцев 1951 г. (далее - Конвенция 1951 г.) и включает в себя следующие признаки (п. 2 ч. "А" ст. 1):

* индивид пересек международные границы и находится вне пределов страны своего [гражданства](http://be5.biz/terms/g6.html) или обычного местожительства;
* он не может или не желает прибегнуть к защите со стороны своего [государства](http://be5.biz/terms/g1.html);
* индивид обоснованно опасается стать жертвой преследования;
* преследование осуществляется по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
* индивид не может или не желает вследствие указанных причин вернуться в свою страну.

Для реализации международно-правовой защиты беженцев первостепенное значение имеют обстоятельства их бегства из своей страны. Главное отличие беженцев от обычных [иностранных граждан](http://be5.biz/terms/i13.html) состоит в том, что они не находятся под защитой государства своего гражданства или постоянного местожительства. Преследование лица может выражаться как в определенных действиях [властей](http://be5.biz/terms/v7.html) страны, так и в их бездействии или попустительстве в случаях, когда они должны были пресечь нарушения [прав человека](http://be5.biz/terms/p2.html), совершаемые иными силами (повстанцами, вооруженными эскадронами, сепаратистскими движениями). Обоснованные опасения лица, покидающего свою страну, объективно связаны с возможным преследованием. Признание лица беженцем осуществляется на индивидуальной основе, с [учетом](http://be5.biz/terms/u18.html) событий, имеющих место в государстве исхода, и приведенных заявителем фактов, подтверждающих его опасения.

Общие стандарты обращения с беженцами заложены в Конвенции 1951 г.; процедуры определения статуса заявителей относятся к компетенции принимающего государства. Отрицательное решение какого-либо государства о признании лица беженцем не должно умалять его [права](http://be5.biz/terms/p1.html) обратиться к другому государству с таким ходатайством. Признаки беженца, предусмотренные Конвенцией 1951 г., государства-участники предпочитают использовать как основу для признания беженцев в своем национальном законодательстве. К лицам, подпадающим под дефиницию этого универсального [международного договора](http://be5.biz/terms/m5.html), применяется термин "конвенционные беженцы".

## 8. Права трудящихся-мигрантов

Трудовая миграция представляет собой наибольшую часть всех добровольных передвижений населения в современном мире. Международно-правовое регулирование статуса трудящихся-мигрантов обусловлено взаимными интересами [государств](http://be5.biz/terms/g1.html) в сфере обмена трудовыми ресурсами как в рамках отдельного региона, так и на межрегиональной основе. Поэтому регламентация трудовой миграции в [международном праве](http://be5.biz/terms/m3.html) является элементом общих интеграционных механизмов сотрудничества государств, создающих региональные или субрегиональные экономические объединения. К ним можно отнести СНГ, ЕврАзЭС, [ЕС](http://be5.biz/terms/e1.html), МЕРКОСУР, НАФТА и другие межгосударственные союзы. Особенностью регулирования трудовой миграции является обеспечение возвращения участвующих в ней лиц, что отличает ее от таких видов добровольных передвижений людей, как переезд на постоянное [место жительства](http://be5.biz/terms/m14.html) в иностранное государство с целью воссоединения [семьи](http://be5.biz/terms/c10.html) или возвращение соотечественников на историческую родину.

В ч. 1 ст. 2 Международной конвенции [ООН](http://be5.biz/terms/o26.html) о [защите прав](http://be5.biz/terms/z3.html) всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (далее - Конвенция 1990 г.) они определены как "лица, которые будут заниматься, занимаются или занимались оплачиваемой деятельностью в государстве, [гражданами](http://be5.biz/terms/g9.html) которого они не являются". Общепризнанным международно-правовым стандартом в области [прав человека](http://be5.biz/terms/p2.html) выступает [право](http://be5.biz/terms/p1.html) на труд. Оно сформулировано в ч. 1 ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. как право каждого индивида на "получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает и на который он свободно соглашается". Статья 2 Конвенции 1990 г. включает в понятие "трудящийся-мигрант" приграничных и сезонных иностранных работников, моряков и лиц, занятых на стационарных прибрежных установках, переезжающих на короткие периоды времени в ходе трудовой деятельности из одного государства в другое; трудящихся на проекте или по найму, а также [иностранных граждан](http://be5.biz/terms/i13.html), которые работают в стране приема по другим основаниям. Статья 7 указанной Конвенции обязывает государства-участники уважать и обеспечивать права трудящихся-мигрантов и членов их семей, находящихся на их [территории](http://be5.biz/terms/t7.html) или под их юрисдикцией, без какой бы то ни было дискриминации.

## 9. Права меньшинств и коренных народов

Межгосударственное сотрудничество по вопросам, связанным с защитой меньшинств, стало интенсивно развиваться только после Первой мировой [войны](http://be5.biz/terms/v10.html), начиная с 1919 г. Оно явилось предшественником универсального сотрудничества в области [прав человека](http://be5.biz/terms/p2.html). [Право](http://be5.biz/terms/p1.html) народов на самоопределение на меньшинства не распространяется. Не ставится в какой бы то ни было плоскости и вопрос о возможности их наделения международной правосубъектностью. В какой-то степени это объясняется тем, что на практике предпочтение было отдано концепции [защиты прав](http://be5.biz/terms/z3.html) лиц, принадлежащих к меньшинствам, а не прав самих меньшинств.

В качестве примера можно привести ст. 27 Международного пакта о гражданских и [политических правах](http://be5.biz/terms/p32.html), согласно которой в странах, где существуют меньшинства, "лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком". Нежелание поднимать вопрос о защите прав меньшинств объяснялось как опасениями поощрять обособленность меньшинств, которая могла бы привести к их искусственной изоляции и стимулировать вражду с остальной частью населения, так и боязнью появления среди некоторых меньшинств сепаратистских настроений.

С течением времени, однако, стало укрепляться мнение о том, что в каких-то ситуациях следует на международном уровне ставить вопрос о защите прав меньшинств как таковых. Особенно заметно эта тенденция проявилась в Западной Европе. Ее можно обнаружить уже в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи [ООН](http://be5.biz/terms/o26.html) 47/135 18 декабря 1992 г.

Декларация основана на концепции защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, о чем свидетельствует ее название.