

УДК 341/342

Заключительные замечания квазисудебных органов ООН по правам человека: правовой статус и значение для национальных правовых систем

Косолапов Михаил Федорович

Кандидат юридических наук, доцент,
Саратовская государственная юридическая академия,
410028, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 16;
e-mail: kosolapov_mf@mail.ru

Аннотация

Создание и деятельность международных органов, осуществляющих контроль над выполнением государствами международных обязательств в области прав человека, способствуют актуализации вопросов о месте и роли принимаемых ими актов в национальной правовой системе. Высокая степень дискуссионности обуславливается отсутствием какого-либо законодательного регулирования юридического статуса данных актов в российской правовой системе. Отдельные аспекты действия актов контрольных органов затронуты в постановлениях высших судебных органов Российской Федерации. Однако большинство вопросов так и не получило разрешения. В эту группу можно включить вопросы правового статуса заключительных замечаний, принимаемых комитетами по правам человека по итогам рассмотрения национальных докладов о достигнутом прогрессе в деле реализации положений договора. В статье предпринимается попытка проанализировать правовую природу данной категории актов, выявить присущие им черты и определить их значимость для органов государственной власти России. С этой целью в статье анализируются заключительные замечания, вынесенные в отношении Российской Федерации и других стран, практика обращения к данным актам международных и внутригосударственных органов. Делается вывод о том, что заключительные замечания являются важным источником правовой информации для государств о действующих международных стандартах в области прав человека, определяют приоритетные направления в области защиты прав и свобод человека. Несмотря на рекомендательный характер заключительных замечаний, содержащиеся в них выводы могут составить основу для поэтапного совершенствования законодательства и правоприменительной практики в государстве.

Для цитирования в научных исследованиях

Косолапов М.Ф. Заключительные замечания квазисудебных органов ООН по правам человека: правовой статус и значение для национальных правовых систем // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 262-271.

Ключевые слова

Права человека, международный контроль, комитеты по правам человека, заключительные замечания, национальная правовая система.

Введение

Участие государства в международном соглашении, предусматривающем механизм контроля над выполнением участниками своих обязательств, требует внесения изменений в конфигурацию элементов международного и внутригосударственного права, сложившуюся в рамках национальной правовой системы. Принятые в данном случае государством обязательства подразумевают не только имплементацию на внутригосударственном уровне договорных положений, но и актов, принимаемых в рамках контрольной процедуры. Это, в свою очередь, диктует необходимость для государства решения вопроса о статусе данных актов в рамках его правовой системы, а также выработки эффективного механизма их исполнения.

Особую актуальность рассматриваемые аспекты приобретают в Российской Федерации – участнице большинства универсальных и региональных соглашений по правам человека.

Вместе с тем, до настоящего времени в российской правовой доктрине, законодательстве и правоприменительной практике еще не сложилось единого подхода к этим ключевым вопросам. Наиболее проработанными в российской правовой системе являются аспекты реализации актов, принятых в рамках международной судебной процедуры контроля, и в первую очередь касающиеся практики Европейского Суда по правам человека (Постановление Пленума ВС РФ от 19.12.2003 № 23, от 27.06.2013 № 21).

В отличие от судебной процедуры, деятельность квазисудебных органов контроля (комитеты по правам человека ООН), реализуется в различных организационных формах: это, как правило, рассмотрение периодических докладов государств и индивидуальных жалоб в случае предполагаемого нарушения государством положений пакта (или конвенции). Каждому из направлений соответствуют свои виды документов. В результате комитетами принимаются следующие акты: заключительные замечания, замечания общего порядка и решения по индивидуальным жалобам, которые именуются соображения (мнения).

Отдельные подходы к реализации актов, принимаемых по результатам рассмотрения индивидуальных жалоб, были затронуты в ряде решений Конституционного Суда РФ и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ (Определение КС РФ от 28.06.2012 № 1248-О;

Постановление Пленума ВС РФ от 10.10.2003 № 5). Что касается таких актов комитетов по правам человека, как заключительные замечания и замечания общего порядка, то их статус в рамках национальной правовой системы не определен даже в самой общей форме. Все это порождает дискуссионность, и, как следствие, актуальность рассматриваемого вопроса для внутригосударственного права.

Международно-правовое регулирование статуса замечаний комитетов

Учредительные договоры, достаточно лаконично подходят к регламентации вопросов, связанных с актами, которыми комитеты по правам человека завершают процедуру рассмотрения периодических докладов государств о принятых ими мерах по реализации договорных обязательств. Согласно ст. 40 Пакта о гражданских и политических правах 1966 года «Комитет препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразным». В ст. 9 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, отмечается: «Комитет может вносить предложения и рекомендации общего характера». Конвенция против пыток в ст. 19 предоставляет Комитету право «делать такие замечания общего порядка по докладу, какие сочтет целесообразным». Как видно договоры только констатируют факт принятия комитетами замечаний, не дифференцируя их в зависимости от целей принятия и их адресации.

Некоторые уточнения по этому вопросу можно найти в правилах процедуры, принимаемых комитетами. Согласно правилам процедуры Комитета по правам ребенка (правило 75 и 77) выделяются два вида актов: предложения и рекомендации общего характера и замечания общего порядка. Первые адресованы конкретному государству и касаются изложенной им в периодическом докладе информации, а замечания общего порядка посвящены общим вопросам и адресованы всем заинтересованным субъектам [Лукашева, 1999, 507]. Данный подход является типичным для этой группы органов.

Таким образом, можно констатировать, что наиболее важные вопросы, касающиеся правовой природы данных актов, их структуры и порядка принятия не нашли своего отражения ни в договорных положениях, ни в правилах процедуры комитетов. Восполнить имеющиеся пробелы можно ориентируясь на практику комитетов, и в первую очередь на процедуру рассмотрения докладов.

Заключительные замечания как акт контроля

Являясь итоговым документом процедуры рассмотрения докладов, заключительные замечания главным образом включают в себя выводы соответствующего комитета (за исключением Подкомиссии по предотвращению пыток) относительно практики реализации положений договора соответствующим государством. Это во многом определяет структуру

заключительных замечаний. В обобщенном виде ее можно свести к следующим элементам: введение, позитивные аспекты, аспекты, вызывающие озабоченность, и рекомендации. При этом последняя часть традиционно занимает большую часть текста замечаний. В завершении, комитет просит государство обеспечить широкое распространение текста замечаний, и определяет срок предоставления следующего доклада (Заключительные замечания CAT/C/FIN/CO/7; CMW/C/AZE/CO/2).

Текст замечаний свидетельствует о комплексном подходе комитетов к оценке действий государства по реализации договорных положений. Объектом проверки, главным образом, выступает законодательство и правоприменительная практика. Комитеты обращают внимание на необходимость учета положений договора и практики его реализации при принятии законодательных актов (Заключительные замечания CED/C/ARM/CO/1). В случаях выявления каких-либо противоречий, комитет выступает с рекомендацией о необходимости приведения национального законодательства (в том числе и конституционного) в соответствие с требованиями договора (Заключительные замечания CERD/C/TKM/CO/8-11, п.п. 5, 7, 9). Если того требуют обстоятельства, он может выступить с предложением принятия новых законодательных актов (Заключительные замечания, CED/C/ARM/CO/1).

Оценке подвергается и деятельность государственных органов и должностных лиц с точки зрения эффективной реализации прав, провозглашенных в соглашении. В заключительном замечании ко второму периодическому докладу Российской Федерации, Комитет против пыток подверг критике ряд указов Президента РФ, принятых им в 1993-1996 годов, в соответствии с которыми допускалось задержание подозреваемых лиц до 30 дней. По мнению Комитета, это способствовало нарушению прав лиц, содержащихся под стражей [Доклад Комитета против пыток, A/52/44, С. 9].

Учитывая неделимость всех прав человека, комитетами принимается во внимание не только соответствие законодательства и сложившейся правоприменительной практики государства принятым обязательствам по пакту (или конвенции), но и анализируется международная договорная практика государств. В этой связи комитет может либо дать положительную оценку достигнутому уровню сотрудничества в области прав человека, либо призвать государство-участник рассмотреть вопрос о ратификации дополнительных международных соглашений по правам человека, способствующих процессу эффективной реализации прав, защищаемых комитетом [Concluding observations CCPR/C/RUS/CO/7, § 4; CERD/C/ZAF/CO/4-8, § 31]. В ряде случаев данные вопросы поднимаются в специальных разделах: «Ратификация международных договоров о правах человека», «прочие вопросы».

Определенный интерес представляют критерии оценки, используемые комитетами при формулировании своих выводов в заключительных замечаниях. Несомненно, главенствующую роль эталона выполняют положения договора, однако комитеты используют и другие международные акты в качестве правовых ориентиров. Достаточно часто ими выступают резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, устанавливающие минимальные стандарты

отдельных прав и свобод: Парижские принципы, Бангкокские правила, Токийские правила, которые, в свою очередь, были разработаны с учетом широкой договорной и правоприменительной практики ООН.

В некоторых случаях комитеты обращаются к региональным стандартам прав человека. Так, в п. 19 Заключительных замечаний по пятому и шестому докладу Польши, Комитет против пыток ООН «разделил озабоченность Европейского комитета против пыток (ЕКПП)» по проблеме переполненности тюрем и обратилось к государству с просьбой принять меры для соблюдения европейского стандарта в 4 кв. м. жизненного пространства на каждого заключенного, разработанного в рамках ЕКПП [Заключительные замечания, CAT/C/POL/CO/5-6].

Представляется, что в качестве правового ориентира комитеты, как и Европейский Суд по правам человека, используют выявленный в результате рассмотрения периодических докладов государств международный консенсус, ориентируясь, таким образом, не только на намерение государств, выраженное ими в договорных положениях, но и на их собственную практику реализации данного договора, порой расширяющую эти положения.

Констатируя положительную динамику, внедрение новых, прогрессивных механизмов в реализации договора в группе государств, комитеты могут распространять этот положительный опыт и на другие государства-участники. Об этом свидетельствует, на наш взгляд, позиция, сформулированная Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в своем первом Замечании общего порядка. Рассматривая цели процедуры представления докладов, он отмечает, что она «позволяет Комитету, а также всем государствам – членам способствовать обмену информацией между государствами, лучше понять общие проблемы, с которыми сталкиваются государства, и более глубоко оценивать меры, которые могли быть приняты с целью содействия эффективному осуществлению каждого из прав, содержащихся в Пакте».

Анализ содержания заключительных замечаний, адресованных различным государствам, позволяет сделать вывод о том, что комитеты стремятся к формированию единых подходов к трактовке положений договора и в практике его реализации в государствах-членах. Имеющиеся между государствами различия правового, политического, экономического, культурного и религиозного характера, наличия различных проблем в процессе реализации договорных положений, не являются определяющими факторами для комитетов. Они стараются ориентировать участников на единые стандарты прав и свобод, провозглашенных в договоре, и единые пути их реализации. Такая деятельность комитетов во многом способствует правовой унификации национальных правовых систем в области провозглашенных в договоре прав и свобод.

В виду того, что в заключительных замечаниях комитеты дают экспертную оценку ситуации в области прав и свобод человека в конкретном государстве, они являются ориентирующим документом как для международных организаций, так и для международных

юрисдикционных органов. Европейский Суд по правам человека неоднократно для уяснения общей ситуации в стране в контексте рассматриваемого дела достаточно часто обращается к данному виду актов [«Azimov v. Russia», от 18.04.2013].

В заключительных замечаниях находит отражение вся практика комитета. В целях обеспечения единообразия в реализации договорных положений государствами-участниками, в них делается акцент на необходимость следовать принимаемым замечаниям общего порядка, в которых детализируются отдельные положения договоров [Заключительные замечания, CER/C/TKM/CO/8-11, § 5]. Помимо этого, посредством принятия замечаний, комитет имеет возможность еще раз акцентировать внимание государства на необходимости выполнения принятых им соображений (мнений) по индивидуальным жалобам (если государство признало соответствующую компетенцию комитета).

Заключительные замечания и национальные правовые системы

По логике учредительных документов, заключительные замечания относятся к категории рекомендательных актов, что лишает комитеты возможности оказывать на государства прямое давление в случае выявления нарушений в реализации пакта или конвенции. Это подтверждается не только структурой документа, но и стилем изложения. Комитеты стараются избежать какого-либо вторжения в чувствительную для государств область суверенных прав, используя для этого такие формулировки как: «комитет считает», «напоминает», «обеспокоен». Аналогичный подход используется и в отношении «предложений и рекомендаций»: комитет «предлагает», «считает необходимым», «рекомендует», «государству-участнику следует». В замечаниях комитеты стараются избежать прямых заявлений о нарушении государством своих международных обязательств. Он только отмечает положительные моменты в реализации и отмечает слабые стороны внутригосударственной политики. Как следствие этого, комитеты определяют лишь общие рамки тех действий, которые следует предпринять государству для эффективной реализации договора, предоставляя ему известную свободу в выборе средств и методов для исправления ситуации.

Рекомендательная направленность замечаний в определенной степени может негативно отразиться на процессе их восприятия со стороны национальных структур. Вместе с тем, достаточно «сдержанный» характер текста замечаний не стоит воспринимать как полное отсутствие у них какой-либо юридической значимости для государств.

Вступая в международный договор, государства не только добровольно принимают на себя вытекающие из него обязательства, но и признают право соответствующего органа осуществлять контроль над его исполнением [Солнцев, Конева 2013, 84]. Таким образом, необходимость ориентироваться на выводы комитетов, изложенные в заключительных замечаниях при реализации пакта (конвенции), следует из принципа *pacta sunt servanda*, закрепленного в ст. 26 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Оставление без внимания рассматриваемых актов контроля государством может быть расценено участниками и международным сообществом как отступление от принятых международных обязательств.

Вместе с тем, отсутствие обязательной силы не стоит рассматривать как существенный недостаток данной системы контроля. Наоборот, в силу предоставленной договором свободы, государство может на основе сделанных замечаний, самостоятельно выбирать направления и механизм реализации международного соглашения, исходя из условий национальной правовой системы.

С точки зрения национальной правовой системы, выводы, изложенные комитетом в заключительных замечаниях, могут являться важным правовым ориентиром для национальных органов государственной власти. Выявленное комитетом несоответствие национального законодательства и правоприменительной практики требованиям пакта или конвенции может создать основу для внесения изменений в действующее законодательство или принятие новых законодательных актов, совершенствование сложившейся практики.

Помимо этого, в замечаниях на конкретных примерах демонстрируется применимость отдельных положений соглашения к сложившимся ситуациям в стране [Амирова, 2005, С. 18-19]. В связи с тем, что при принятии заключительных замечаний, комитеты опираются не только на практику комитета, но и на практику других международных органов, они также представляют собой весьма содержательный источник информации для государств о действующих универсальных стандартах в области прав человека.

Единство требований, предъявляемых комитетами к государствам, позволяет сделать вывод о том, что изложенные комитетом выводы имеют значение не только для конкретного государства, но могут быть приняты во внимание и другими государствами-участниками, которые испытывают сходные трудности или стремятся в максимальной степени следовать международным стандартам в области прав человека.

Также замечания, принятые в отношении другого государства, могут быть приняты во внимание в процессе принятия решения о высылке иностранных граждан. Констатация факта распространения пыток и иных насильственных действий в отношении заключенных может послужить основанием для отказа в экстрадиции ["N.S. v. Russian Federation", § 10.4].

Заключение

На основе изложенного можно сделать вывод, что заключительные замечания, принимаемые по итогам рассмотрения периодических докладов государств, главным образом направлены на эффективную реализацию договорных положений на внутригосударственном уровне. Несмотря на рекомендательный характер заключительных замечаний, они могут стать важным источником правовой информации о действующих

международных стандартах в области прав человека, определять приоритетные направления деятельности органов государственной власти в области защиты прав и свобод человека. Содержащиеся в них выводы могут и должны составлять основу для поэтапного совершенствования законодательства и правоприменительной практики в государстве.

Библиография

1. Амирова М.А. Проблема применения в российской правовой системе актов, принимаемых комитетами по правам человека // Международное публичное и частное право. 2005. № 4 (25). С. 18-19.
2. Доклад Комитета против пыток. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Пятьдесят вторая сессия. (A/52/44) Нью-Йорк. 1997 г. С. 9 // URL: <http://tbinternet.ohchr.org>
3. Заключительные замечания Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей по второму периодическому докладу Азербайджана от 27 мая 2013. (CMW/C/AZE/CO/2). URL: <http://www.ohchr.org>
4. Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по восьмому-одиннадцатому периодическим докладам Туркменистана. 7 февраля 2017. (CERD/C/TKM/CO/8-11) URL: <http://tbinternet.ohchr.org>
5. Заключительные замечания Комитета по насильственным исчезновениям по докладу Арменией в соответствии с п. 1 ст. 29 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (CED/C/ARM/CO/1) URL: <http://tbinternet.ohchr.org>
6. Заключительные замечания Комитета против пыток по седьмому периодическому докладу Финляндии от 20 января 2017 года (CAT/C/FIN/CO/7) URL: <http://www.ohchr.org>
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 1248-О по жалобе гражданина Хорошенко А.А. на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 403, частью четвертой статьи 413 и частями первой и пятой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 N 23. «О судебном решении» // Российская газета от 26.12.2003, № 3374.
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ, принятое 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Российская газета от 05.07.2013, № 6121.
10. Солнцев А., Конева А. Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие 2013. № 4 (8). С. 84.

Concluding observations of quasi-judicial UN bodies on Human Rights: legal status and importance for national legal systems

Mikhail F. Kosolapov

PhD in Law, Associate Professor

Saratov State Law Academy,

410028, 16, Vol'skaya st., Saratov, Russian Federation;

e-mail: kosolapov_mf@mail.ru

Abstract

The establishment and activities of international bodies monitoring the States compliance with international obligations in the field of Human Rights contributes to a significant updating of questions on the place and role of internal acts in the national legal system. A high degree of discussion is caused by the absence of any legislative regulation of the legal status of these acts in Russian legal system. Some aspects of the validity of the acts of control bodies were raised in the decisions of the highest courts of the Russian Federation. However, most of the issues have not been resolved. This group may include the legal status of concluding observations adopted by the committees on Human Rights following the consideration of national reports on its progress in the implementation of the provisions of the Treaty. The article attempts to analyze the legal nature of this category of acts, identify their inherent characteristics and their significance to public authorities of Russia. With this aim the article analyses the concluding observations made in respect of the Russian Federation and other countries, the practice of referring to the acts of international and national bodies. In the result of the study concluded that the concluding observations are an important source of legal information for the States on the existing international standards in the field of Human Rights, defining priorities in the field of Human Rights protection.

For citation

Kosolapov M.F. (2017) Zaklyuchitel'nye zamechaniya kvazisudebnykh organov OON po pravam cheloveka: pravovoi status i znachenie dlya natsional'nyi pravovykh system [Concluding observations of quasi-judicial UN bodies on Human Rights: legal status and importance for national legal systems]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 262-271.

Keywords

Human Rights, international control, the Human Rights committees, concluding observations, the national legal system.

References

1. Amirova M.A. (2005) Problema primeneniya v rossijskoj pravovoj sisteme aktov prinimae-myh komitetami po pravam cheloveka [The problem of the application in the Russian legal system of acts adopted by human rights committees]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo* [International public and private law], 4 (25), pp. 18-19.
2. *Concluding observations of the Committee against Torture on the seventh periodic report of Finland*. 20 January 2017. (CAT/C/FIN/CO/7).
3. *Concluding observations on the second periodic report of Azerbaijan, adopted by the Committee at its eighteenth session (15-26 April 2013)*. (CMW/C/AZE/CO/2).
4. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the eighth to eleventh periodic reports of Turkmenistan*. February 7, 2017. (CERD/C/TKM/CO/8-11).
5. *Committee on Enforced Disappearances. Concluding observations on the report submitted by Armenia under article 29, paragraph 1, of the Convention*. (CED/C/ARM/CO/1)/
6. *Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 28 iyunya 2012 g 1248-O po zhalobe grazhdanina Horoshenko A. A. na narushenie ego konstitucionnyh prav punktom 5 stati 403 chastyu chetvertoj stati 413 i chastyami pervoj i pyatoj stati 415 Ugolovno-proces-sualnogo kodeksa Rossijskoj Federacii* [Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 28, 2012 No. 1248-O on the complaint of citizen A. Horoshenko. On violation of his constitutional rights by paragraph 5 of Article 403, part four of Article 413 and parts 1 and 5 of Article 415 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation].
7. *Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 19 12 2003 N 23 "O sudebnom reshenii"* [Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 19, 2003 No. 23. "On the judicial decision"]. In: *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 26.12.2003, № 3374.
8. *Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF prinyatoe 27 iyunya 2013 № 21 "O primenenii sudami obshchej yurisdikcii Konvencii o zashchite prav cheloveka i osnovnyh svobod ot 4 noyabrya 1950 goda i Protokolov k nej"* [Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, adopted on June 27, 2013, No. 21 "On the application by the courts of general jurisdiction of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950 and the Protocols thereto"] In: *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 05.07.2013, № 6121.
9. *Report of the Committee against Torture. General Assembly. Official reports. Fifty-second session*. (A / 52/44) New York. 1997.
10. Solncev A., Koneva A. (2013) Yuridicheskij status aktov dogovornyh organov po pravam cheloveka v nacionalnyh pravovyh sistemah [The legal status of acts of human rights treaty bodies in national legal systems] *Mezhdunarodnoe pravosudie* [International justice], 4 (8), p. 84.