

## ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ПАКТОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА И СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

**Аннотация.** В статье исследуется процесс подготовки и принятия Пактов о правах человека. Полученный опыт, как показывает автор, позволяет усовершенствовать существующую систему международной защиты прав человека, наметить пути ее дальнейшего улучшения.

**Ключевые слова:** права человека, международный контроль, договорные органы, суверенитет, принцип невмешательства, верховенство.

**KARTASHKIN Vladimir Alekseevich,**  
doctor of legal Sciences, Professor,  
honored lawyer of the Russian Federation,  
chief researcher of GPI RAS,  
expert on human rights of the United Nations (1998–2013)

## EXPERIENCE IN THE DEVELOPMENT AND ADOPTION OF COVENANTS ON HUMAN RIGHTS AND MODERN INTERNATIONAL RELATIONS

**Abstract.** This article examines the process of preparation and adoption of Covenants on human rights. The experience, as the author shows, allows to improve the existing system of international protection of human rights, to identify ways of its further improvement.

**Keywords:** human rights, international control, the Treaty bodies, sovereignty, principle of non-interference, supremacy.

50 лет, прошедших после принятия Пактов о правах человека, – сравнительно короткий исторический период времени. Однако он предоставляет нам возможность, используя полученный опыт, подвести итоги, связанные с разработкой и принятием этих важнейших международных договоров, и наметить перспективы сотрудничества государств в рассматриваемой области.

Приняв в 1948 г. Всеобщую декларацию прав человека, Генеральная Ассамблея ООН первоначально решила разработать единый Пакт, охватывающий широкий перечень основных прав и свобод. Западные и многие развивающиеся страны настаивали на том, чтобы Пакт был ограничен гражданскими и политическими правами [9,

с. 40]. Они считали, что экономические, социальные и культурные права, в отличие от гражданских и политических прав, не устанавливают юридических обязанностей, а формулируют лишь стандарты, к достижению которых должны стремиться государства [10, с. 38, 39].

Такая позиция получила поддержку большинства членов ООН, и в 1952 г. Генеральная Ассамблея ООН пересмотрела свое решение и приняла резолюцию о подготовке не одного, а двух Пактов – Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Разработка Пактов о правах человека проходила в непростой обстановке. Она продемонстрировала сложность обсужда-

емых проблем и противоположность позиций различных групп стран в рассматриваемых вопросах. В 1946 г. началась «холодная война», которая означала глобальное геополитическое, военное, экономическое и идеологическое противостояние между СССР и США и их союзниками. Одной из ее составных частей была идеологическая борьба, выражавшаяся в стремлении противоборствующих стран доказать преимущества их социально-экономического строя и образа жизни, закрепить и расширить сферы своего влияния.

«Холодная война» не могла не повлиять на развитие международного права. Но именно в годы «холодной войны», несмотря на все трудности и противоречия в позициях государств, происходил бурный процесс кодификации и прогрессивного развития международного права [5].

Особенно разительные изменения в эти годы произошли в сфере международного права, относящейся к правам человека. Эта область межгосударственных отношений была наиболее тесно связана с идеологией и идеологической борьбой, которая велась на международной арене в рассматриваемый период. Тем не менее государствам удавалось принимать соглашения по обсуждаемым проблемам и согласовывать международные договоры о правах человека.

Так, во Всеобщей декларации и Пактах о правах человека говорится о таких категориях, как «свобода», «справедливость», «принцип справедливости», «политический, экономический и социальный прогресс», «равенство и равноправие» и т.п. При принятии вышеупомянутых документов государства с различными общественными системами сознательно не уточняли содержание многих обсуждаемых понятий и не давали им классовой оценки. Такие понятия трактовались с различных позиций, однако в их определение вкладывался и общедемократический и общечеловеческий смысл, приемлемый для всех.

С одной стороны, Запад считал, что социальный прогресс, права и свободы человека можно обеспечить лишь на путях рыночной экономики, ее развития и укрепления, а Советский Союз исходил из необхо-

димости ликвидации в этих целях капиталистического строя и построения социализма и коммунизма. С другой стороны, страны с различными общественными системами признавали, что основные права и свободы человека могут быть обеспечены при помощи развития социального прогресса в рамках существующего строя. Во многих случаях договаривающиеся стороны исходили из возможности различного толкования конкретного содержания и способов осуществления ряда прав и свобод. Различные, а зачастую противоположные позиции Запада и социалистических стран привели к тому, что многие статьи международных соглашений по правам человека, включая Пакты, носят общий характер и не имеют точных границ [4, с. 32–47].

В тех случаях, когда сторонам не удавалось достичь соглашения по конкретным формулировкам относительно содержания тех или иных прав человека, они не включались в тексты международных соглашений. Характерным в этом отношении явилось обсуждение вопроса о включении права каждого на собственность в Пакт об экономических, социальных и культурных правах. Резкие различия в подходах государств, принадлежавших к различным общественным системам, не позволили им преодолеть разногласия и включить это право в Пакт [5].

Оба Пакта, принятые после продолжительных дискуссий и согласования различных точек зрения, которые проходили на протяжении почти двадцати лет, закрепили широкий перечень как гражданских и политических, так и социально-экономических и культурных прав, которые вскоре стали рассматриваться международным сообществом как универсальные, неделимые, взаимозависимые и взаимосвязанные.

Особенно сложно в процессе разработки Пактов проходила работа по формированию механизма контроля над их реализацией. Западные страны предлагали создать в этих целях специальный Комитет по правам человека или даже учредить международный суд. Советский Союз и восточноевропейские страны считали, что принятие подобных предложений приве-

дет к вмешательству во внутренние дела государств и нарушению их суверенитета.

После длительных дискуссий было решено для имплементации Пакта о гражданских и политических правах учредить Комитет по правам человека, состоящий из экспертов, которые избираются государствами-участниками из числа своих граждан, обладающих «высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области прав человека» (ст. 28 Пакта). В функции Комитета входит рассмотрение докладов государств-участников о принятых ими мерах к претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в пользовании этими правами.

Комитет изучает полученные доклады и, согласно Пакту, выносит в адрес государств «замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными» (п. 4 ст. 40). По настоянию Советского Союза и ряда других стран Комитет не был наделен компетенцией выносить по рассмотренным докладом конкретные критические замечания о невыполнении государствами прав, закрепленных в Пакте. Однако практика показала неэффективность такого решения. Поэтому через несколько лет Комитет, изменив свои правила процедуры, стал выносить в адрес государств-участников конкретные критические замечания и указывать им на меры, которые должны быть приняты для имплементации гражданских и политических прав.

Из-за неразрешенных противоречий между государствами в вопросе о системе международного контроля всех видов прав такой контроль был создан первоначально только применительно к Пакту о гражданских и политических правах.

Согласно Пакту об экономических, социальных и культурных правах, государства-участники должны были представлять лишь доклады «о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению прав, признаваемых в этом Пакте, на рассмотрение Экономического и Социального Совета ООН» (ст. 16). Однако специальный орган для обсуждения докладов государств – Комитет по экономическим, социальным

и культурным правам – был учрежден ООН лишь в 1985 г.

Предложения о разработке Факультативного протокола к рассматриваемому Пакту стали вноситься в ООН вскоре после создания упомянутого Комитета. Сущность этих предложений сводилась к тому, чтобы этот Комитет рассматривал не только доклады государств, но и межгосударственные жалобы, а также петиции отдельных лиц на нарушения их прав. Данный вопрос в течение ряда лет рассматривался в Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, в Комиссии по правам человека и других органах ООН. 18 июня 2008 г., т.е. более чем через сорок лет после принятия Пактов, Совет ООН по правам человека одобрил текст Факультативного Протокола, который затем был принят Генеральной Ассамблеей ООН [8].

Этот Протокол разрабатывался с учетом опыта работы других конвенционных органов контрольных органов. Он не только воспроизводит их основные положения, но и фиксирует ряд новых важных полномочий Комитета. Например, наделение Комитета компетенцией принимать временные меры до решения вопроса по существу с тем, чтобы «избежать возможности применения непоправимого ущерба жертве или жертвам предполагаемого ущерба» (ст. 5).

Особое значение имеет компетенция Комитета рассматривать «достоверную информацию, свидетельствующую о серьезных или систематических нарушениях государством-участником любого из экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в Пакте» (ст. 11). Такая компетенция дает возможность этому договорному органу не только обсуждать отдельные нарушения прав тех или иных лиц, но и оценивать обстановку в той или иной стране в целом относительно соблюдения социально-экономических и культурных прав.

Участниками Пакта об экономических, социальных и культурных правах в настоящее время является подавляющее число государств – членов ООН, а многие из них уже ратифицировали и Факультативный Протокол к нему.

Пакты о правах человека, как уже отмечалось, разрабатывались Организацией Объединенных Наций почти 20 лет. В процессе их подготовки удалось преодолеть многочисленные разногласия, возникавшие при их обсуждении. Это свидетельствовало о том, что при наличии доброй воли и политической решимости возможно принятие соглашений, несмотря на непримиримые на первый взгляд противоречия между договаривающимися государствами. Разгар «холодной войны» не помешал противоборствующим государствам принять соглашения, содержащие обязательный перечень прав, которые вскоре стали рассматриваться международным сообществом как универсальные, неделимые, взаимозависимые и взаимосвязанные.

Годы, прошедшие после принятия Пактов, которые ныне ратифицированы подавляющим большинством государств мира, свидетельствуют о том, что эти универсальные договоры оказали значительное воздействие на развитие международного права и межгосударственных и внутригосударственных отношений.

Согласно Пактам, государства взяли на себя международно-правовые обязательства, которые ранее полностью относились к их внутренней компетенции, и тем самым вывели такие дела из сферы действия п. 7 ст. 2 Устава ООН. Речь идет, например, о праве каждого свободно покидать любую страну, включая собственную [7, п. 2 ст. 12], о праве «на свободное выражение своего мнения» [7, п. 2 ст. 19], праве каждого гражданина «голосовать и быть избранным на различных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей» [7, ст. 25], и многих других.

В современном мире продолжается процесс сужения внутренней юрисдикции государств и ограничения их суверенитета, начатый в ходе разработки и принятия Пактов, а также ряда других международных соглашений [3, с. 54–61]. Особенно разительные изменения произошли в конце XX – начале XXI вв.

Принятие Римского Статута Международного Уголовного Суда (МУС) в 1998 г. и вступление его в силу в 2002 г. привели к дальнейшему сужению сферы внутренней юрисдикции государств и ограничению их суверенитета. Наиболее серьезные нарушения прав человека, вызывающие озабоченность всего международного сообщества, МУС квалифицирует как преступления. К ним Римский Статут относит: геноцид, преступления против человечности, военные преступления, преступление агрессии (ст. 5). Физические лица, включая глав государств и правительств, за совершение таких преступлений несут индивидуальную уголовную ответственность (ст. 25).

Пакты о правах человека оказали значительное воздействие на многие сферы международного права. Обязав государство-участника выполнять принятые на себя обязательства и обеспечить права человека, они предвосхитили многие нормы Венской Конвенции 1969 г. о праве международных договоров. Речь идет, прежде всего, о ст. 26 *Pacta sunt servanda*, согласно которой «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться». Эта норма должна рассматриваться в тесной связи со ст. 27 Венской Конвенции, запрещающей государству «ссылаться на положения внутреннего права для невыполнения им договора».

Устав ООН, а вслед за ним Пакты о правах человека и Венская Конвенция о праве международных договоров, обязав государства соблюдать принятые на себя обязательства, фактически провозгласили примат международного права в мировой политике и на национальном уровне. Свобода действий государств не только во внешних отношениях, но и во внутренних делах стала ограничиваться принципами и нормами международного права, международными договорными обязательствами. Государство не может, например, принимать законы, нарушающие Пакты о правах человека, и ограничивать права и свободы своих граждан в нарушение взятых на себя международных обязательств.

Совещание на высоком уровне Генеральной Ассамблеи ООН (2012 г.) с участием глав государств и правительств в единодушно принятой Декларации заявило, что верховенство права «является основой дружественных и равноправных отношений между государствами, а также основой справедливых и равноправных обществ» [2].

Однако верховенство международного права не является абсолютным, оно ограничено тем объемом, в соответствии с которым международное право регулирует межгосударственные и внутригосударственные отношения. Такой объем устанавливается самими государствами в процессе разработки международных договоров, создания принципов и норм международного права.

Пакты о правах человека явились каркасом и основой всей правовой системы в сфере прав человека. На их основе развивается вся архитектура прав человека. После Пактов были приняты еще семь ключевых соглашений по правам человека, которые охватывают большинство прав и свобод человека [1]. Но еще многие годы Пакты будут служить базой, на основе которой продолжается развитие сотрудничества в сфере прав человека.

Тем не менее уже сейчас необходимо, учитывая опыт функционирования Пактов о правах человека и других ключевых соглашений в этой сфере, наметить пути улучшения всей системы международного механизма защиты прав человека. В настоящее время, как отмечалось, создана разветвленная система международных договоров, охватывающая основные права и свободы человека. В то же время конвенционные контрольные органы обладают незначительными полномочиями и не имеют права принимать обязательные для государств решения.

В текущем столетии мир вошел в новую эпоху своего развития. Международные отношения второй половины XXI в. будут радикальным образом отличаться от современных. История международных отношений показывает, что из самых сложных ситуаций обычно находится выход, а напряжение в межгосударственных отно-

шениях всегда сменяется разрядкой. Для этого нужна готовность искать взаимоприемлемые компромиссы, учитывающие интересы всех его участников.

Такие компромиссы следует искать и для совершенствования всей системы межгосударственных отношений в сфере прав человека. На наш взгляд, настало время для подготовки единой Хартии прав человека, основанной на Всеобщей декларации, Пактах и ключевых международных договоров в рассматриваемой сфере. При этом следует иметь в виду, что, в отличие от «холодной войны», такая Хартия будет разрабатываться государствами с однотипной рыночной экономикой, между которыми не существует принципиальных различий в социально-экономической области. Страны мира считают, что социальный прогресс, права и свободы человека можно обеспечить путем развития рыночной экономики, а для этого не нужна ликвидация существующего строя. Этим современный мир принципиальным образом отличается от периода «холодной войны». Все мировоззренческие вопросы можно решать в духе взаимного согласования. Таким же образом должна разрабатываться Единая Хартия прав человека, в которой будут детализироваться и конкретизироваться не только принципы и нормы в сфере прав человека, но и пути их развития с учетом общечеловеческих ценностей, интересов различных цивилизаций и чаяний народов иных культур.

Контроль над соблюдением положений Хартии должен осуществлять специально созданный единый Комитет по правам человека, функции которого должны быть значительно расширены. Особенно должна быть усовершенствована процедура рассмотрения массовых грубых и систематических нарушений прав человека, которая в настоящее время является неэффективной. Такая процедура могла бы быть создана в рамках Совета Безопасности с привлечением ведущих экспертов по правам человека.

Естественно, сложный и многогранный процесс разработки и принятия Хартии займет длительное время. На данный мо-

мент многие государства не готовы приступить к его реализации. Но ситуация в мире быстро меняется. И то, что кажется нереальным сегодня, может осуществиться в самое ближайшее время. Для этого имеются все необходимые предпосылки.

### Список литературы:

[1] *Абашидзе А.С.* Договорные органы по правам человека. М., 2012.

[2] Декларация Совещания на высшем уровне Генеральной Ассамблеи ООН о верховенстве права на национальном и международном уровне. 24 сентября 2012 г. А / RES/ 67 / 1.

[3] *Карташкин В.А.* Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека. М., 2015.

[4] *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009. *Мовчан А.П.* Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М., 1972.

[5] *Мовчан А.П.* Международная защита прав человека. М., 1958.

[6] *Островский А.А.* ООН и права человека. М., 1968.

[7] Пакт о гражданских и политических правах.

[8] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 63/117 от 10 декабря 2008 г.

[9] *Green J.F.* The United Nations and Human Rights. Washington, 1956.

[10] Status of U.S. Human Rights Policy. Washington, 1987.

### Spisok literatury:

[1] *Abashidze A.S.* Dogovorny'e organy' po pravam cheloveka. M., 2012.

[2] Deklaraciya Soveshhaniya na vy'sshem urovne General'noj Assamblei OON o verhovenstve prava na nacional'nom i mezhdunarodnom urovne. 24 sentyabrya 2012 g. A / RES/ 67 / 1.

[3] *Kartashkin V.A.* Organizaciya Ob»edinenny'x Nacij i mezhdunarodnaya zashhita prav cheloveka. M., 2015.

[4] *Kartashkin V.A.* Prava cheloveka: mezhdunarodnaya zashhita v usloviyax globalizacii. M., 2009. *Movchan A.P.* Kodifikaciya i progressivnoe razvitie mezhdunarodnogo prava. M., 1972.

[5] *Movchan A.P.* Mezhdunarodnaya zashhita prav cheloveka. M., 1958.

[6] *Ostrovskij A.A.* OON i prava cheloveka. M., 1968.

[7] Pakt o grazhdanskix i politicheskix pravax.

[8] Rezolyuciya General'noj Assamblei OON 63/117 ot 10 dekabrya 2008 g.

[9] *Green J.F.* The United Nations and Human Rights. Washington, 1956.

[10] Status of U.S. Human Rights Policy. Washington, 1987.

