

Исмаилова С.Р.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2021.63.46-54

УДК 341.4

Проблемы функционирования основных международных институтов обеспечения международного сотрудничества в области прав человека

Аннотация: Проблемы деятельности основных международных институтов обеспечения международного сотрудничества в области прав человека (Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека) заключаются в декларативности и противоречивости положений об их формировании, длительности сроков рассмотрения индивидуальных жалоб, рекомендательном характере предписаний Комитета, двойных стандартах при принятии решений, неурегулированности процедур по применению языков судопроизводства.

Заслуживают внимания предложения о создании Суда по правам человека СНГ, что положительно скажется и на деятельности Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: обеспечение международного сотрудничества в области прав человека; Комитет ООН по правам человека; Европейский суд по правам человека; судопроизводство.

Основные международные институты обеспечения международного сотрудничества в области прав человека составляют систему, в структуре которой в контексте нашего исследования особый интерес представляет деятельность Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека. Общие вопросы функционирования этих органов, их структуры, формирования и т.п. подробно исследованы рядом ученых всех профилей, в связи с чем нами уделено основное внимание проблемам, которые, как представляется, затрудняют обеспечение международного сотрудничества в области прав человека, а в ряде случаев, исключают его, либо препятствуют.

Комитет по правам человека образован в соответствии со статьей 28 части IV Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 г. и вступившего в силу 23.03.1976 года [6].

Комитет формируется из граждан государств-участников Пакта, обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека, обладающих юридическим опытом, которые, однако избираются и работают в личном качестве.

Согласно п. 4 ст. 30 Пакта, избрание членов Комитета проводится на заседании представителей государств-участников; избранной считается кандидатура, получившая наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов проголосовавших. Члены Комитета

♦ Исмаилова Севиндж Рауф кызы – докторант Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, доктор философии права, член МОПИ (Азербайджан). E-mail: sevism@ Rambler.ru

избираются тайным голосованием из списка лиц, формируемого из кандидатур, представленных государствами-участниками (ст. 29).

Попытаемся разобраться в жизнеспособности изложенного. Первый вопрос о высоких нравственных качествах и признанной компетентности в области прав человека кандидата в члены Комитета. Очевидно, что для вывода об этом креатуру государства должны знать другие кандидаты либо представители других государств, которые примут участие в голосовании. О компетентности в области прав человека можно судить по информации о предыдущей работе, по публикациям, научным трудам и т.п., однако в вопросе о высоких нравственных качествах кандидата придется полагаться на государство, которое его выдвинуло. При общеизвестной практике, когда на подобные должности представляются либо «проштрафившиеся» либо кого предпочитают держать вдали от рычагов управления и руководства, а, в лучшем случае – для содействия кому-либо в карьерном росте, требование о высоких моральных качествах превращается в необеспеченный лозунг. Это одна сторона проблемы, а другая заключается в том, что положение о работе в личном качестве также является декларативным, поскольку до вмешательства Комиссии (статья 42) заинтересованные государства-участники вправе быть представленными в Комитете при рассмотрении затрагивающих их вопросов. При таком положении требование о нейтральности будет возможным лишь при явной очевидности вопроса (нарушения), а во всех остальных случаях представитель обречен действовать в интересах делегировавшего его государства.

С нашей точки зрения, для устранения субъективизма при принятии решений, обусловленного зависимостью представителя от государства, Комитет должен формироваться из числа экспертов – специалистов в области права и прав человека, списки которых будут представляться неправительственными правозащитными организациями всех уровней и научно-исследовательскими учреждениями. После этого, Генеральный секретарь ООН составляет в алфавитном порядке общий список всех выдвинутых и представляет его на рассмотрение государств-участников и организаций (учреждений) – инициаторов для дачи письменных соображений по каждой кандидатуре.

На следующей стадии проводится общее собрание всех кандидатов, на котором они с учетом замечаний государств тайным поэтапным голосованием избирают семнадцать членов, которые должны быть гражданами разных государств и разных, выдвинувших их организаций (учреждений) (С учетом филиалов, секций и т.п.).

При одинаковом количестве голосов в следующий этап попадают кандидатуры, не имеющие отводов со стороны государств и других кандидатов; дальнейшее голосование (отсеивание) производится между представителями государств, континентов, по стажу научной и правозащитной деятельности, общественным наградам и иным параметрам, которые должны быть заранее определены.

Как известно, количество неправительственных правозащитных организаций вкупе с научно-исследовательскими учреждениями, занимающимися проблемами прав человека, исчисляется в мире десятками тысяч. Не исключено, что большинство из них захочет иметь своих представителей в Комитете ООН по правам человека. Поэтому, с нашей точки зрения, для их справедливого отбора также необходимы заранее разработанные критерии, чтобы процедура эта не превращалась в состязание материально-финансовых показателей. Представляется, что в этих целях по заранее определенным условиям должны отсеиваться инициаторы, финансируемые специальными государственными фондами, спецслужбами; не име-

ющие историю деятельности; замешанные в коррупционных и иных скандалах; проповедующие национализм, ксенофобию, экстремизм, нацизм, терроризм и т.п.; не имеющие членом (сотрудников) или же состоящие из нескольких человек и т.д.

Избранные члены Комитета обязаны голосовать по всем рассматриваемым вопросам, решение принимается простым большинством голосов, что будет обеспечено количеством членом Комитета (17), исключающим равное деление мнений.

Помимо членом, Комитет должен состоять из представителей государств-участников, полномочных заявлять обоснованные отводы кандидатам при избрании, представлять и поддерживать доклады о выполнении Пакта, участвовать в рассмотрении межгосударственных и индивидуальных жалоб (излагать свое мнение по ним, участвовать в коммуникациях и т.д.), однако не имеющих права голоса.

Как известно, деятельность Комитета ООН по правам человека осуществляется в трёх формах: а) получения и анализа докладов государств-участников о выполнении ими Международного пакта о гражданских и политических правах, б) рассмотрения межгосударственных жалоб и в) рассмотрения индивидуальных сообщений лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений прав, изложенных в Пакте.

Основной процедурной проблемой являются длительные сроки рассмотрения межгосударственных жалоб и индивидуальных сообщений, в связи с чем, в большинстве случаев, они теряют свою актуальность, а также вопросы о бремени доказывания. Так, как правило, рассмотрение дела в Комитете затягивается на несколько лет, а ходатайства об ускорении процесса не удовлетворяются.

Согласно Факультативному протоколу от 16.12.1966 г., Комитет занимается лишь рассмотрением всей представленной ему сторонами информации и не проводит каких-либо проверок. Бремя доказывания распределяется между заявителем и государством-участником, оценка доказательств свободная, не регламентирована какими-либо условиями.

И, в заключение, об основной проблеме деятельности Комитета по правам человека ООН, заключающейся в неисполнении государствами-участниками его решений и отсутствии правовых механизмов их обеспечения. Причина этого в рекомендательном характере предписаний Комитета, их незавершенности и отсутствии положений о санкциях при неисполнении решений.

Характерным примером изложенного является дело эстонского бизнесмена Ахлимана Зейналова, рассмотренное Комитетом через пять лет после получения индивидуальной жалобы [8].

4 ноября 2015 г. Комитет вынес решение № 2040/2011 о том, что судебное разбирательство по данному делу было несправедливым, проведено с нарушением требований §3(d) статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, право Зейналова на защиту было грубо нарушено.

Комитет ООН постановил выплатить Зейналову денежную компенсацию, широко распространить информацию о решении Комитета на эстонском и русском языках и о принятых мерах в течение 180 дней доложить в ООН [8].

Нарушения права Зейналова на защиту, подтвержденные решением Комитета по правам человека, отнесены законодательством Эстонской Республики (п. 3 ч. 1 ст. 339 УПК) к существенным нарушениям норм уголовно-процессуального права.

Согласно ст. ст. 338 и 362 УПК Эстонской Республики существенные нарушения норм уголовно-процессуального права являются основанием для отмены решения суда как в апелляционном, так и в кассационном порядках [10, с. 268; 289].

В связи с изложенным, в январе 2016 г. Зейналов и его защитник обратились в Государственный суд Эстонии с ходатайством о возобновлении производства, приостановлении исполнения приговора Харьбюского уездного суда от 31.03.2010 г. в отношении Зейналова, изменении меры пресечения и освобождении его из-под стражи.

Аналогичные ходатайства были направлены во все государственные органы Эстонии, включая Президента, МИД, министра юстиции, руководителям парламента и др., которые, однако, стали переадресовывать жалобы из одного органа в другой.

После длительной переписки, в итоге были получены сдублированные ответы о том, что, исходя из национальных интересов, Эстония считает решения Комитета ООН по правам человека необязательными для исполнения, а потому приговор в отношении Зейналова пересматривать не намерена.

Комитет ООН, информированный о подобном отношении Эстонии к Международному пакту о гражданских и политических правах, после длительных раздумий ответил, что бессилен что-либо предпринять.

Европейский суд по правам человека рассматривать жалобу по данному поводу отказался, а европейский омбудсмен обещал разобраться и разбирается уже четвертый год, но окончательного ответа не дал.

Таким образом, и Комитет ООН по правам человека и Европейский суд, проявляя двойные стандарты, своими решениями показали свою несостоятельность и лишились морального права предъявлять к другим государствам претензии по поводу неисполнения решений, посягающих на национальные интересы. Тем более, что факты неисполнения решений исчисляются десятками, некоторые государства годами задерживают представление докладов в Комитет, но претензии в связи с этим носят дискриминационный характер.

Что касается национальных интересов, то они не должны противоречить международным договорам в длительной перспективе (на период действия договора), поскольку история показывает, что в некоторых странах национальные интересы меняются в зависимости от конъюнктурных интересов правящих элит и далеки от интересов международного сотрудничества в области прав человека.

Проблемы деятельности Европейского суда по правам человека условно могут быть разделены на процедурно-технические, правовые и политические.

Основной процедурно-технической проблемой является долгий срок рассмотрения дел, как правило, превышающий 5-7, а то и более лет, в результате чего сам Суд систематически нарушает требования статьи 6 Конвенции в части разумных сроков разбирательства. Попытаемся разобраться в причинах этого, для чего воспользуемся статистическим обзором ЕСПЧ за 1959-2019 гг. как официальным документом.

Согласно данному обзору, за период с 1959 г. по 2019 г. в Суд поступило 993533 заявления, из которых 830918 признаны неприемлемыми и отклонены, по 51120 заявлениям приняты постановления, всего рассмотрено 882038 заявлений (Здесь же учитываются заявления (дела), рассмотренные Европейской комиссией по правам человека и Комитетом министров Совета Европы). Таким образом, выходит, что при 60 летней истории существования в год было рассмотрено (882038 : 60) 14700 заявлений, т.е. приблизительно по 313 заявлению каж-

дым из 47 членов суда. При двухмесячном отпуске, семичасовом рабочем дне и пятидневной рабочей неделе на рассмотрение каждого заявления приходится 0,71 семичасового рабочего дня (5 часов). Действительно много, если не учитывать, что, как правило, для признания заявления неприемлемым, необходимо несколько часов и основную работу в этом направлении осуществляют сотрудники секретариата, да и на коммуникации по каждой жалобе уходит по 5-8, а то более месяцев. Для сравнения: Верховный Суд СССР при 69 членах в год рассматривал более 500000 жалоб и заявлений на десятках языков граждан Союза [11].

Вопрос о языках, используемых в судопроизводстве ЕСПЧ, также является проблемным. В соответствии со статьей 34 Регламента Суда, его официальными языками являются английский и французский, однако заявления для рассмотрения на первоначальном этапе вместе с приложениями могут быть поданы на любом языке государства-члена Совета Европы.

Перевод заявлений на английский или французский язык для решения вопроса о его приемлемости обеспечивает секретариат, что практически неосуществимо с приложениями, порой исчисляемыми десятками тысяч страниц. Следовательно, вывод о приемлемости делается в основном на основании заявления, а последующие коммуникации, когда дело доходит до них, проводятся на английском или французском языках. Опять-таки вопрос о переводе приложений остается открытым и стороны в переписке ссылаются на них в переводе, осуществляемом ими самими. Суд обращается к переводчикам в том случае, когда описание одних и тех же фактов сторонами существенно различается и для вывода необходимо знание содержания оригинального документа. Кстати, подобная практика существует и в деятельности Комитета по правам человека ООН.

Проведенный нами анализ ряда решений ЕСПЧ показал, что, как правило, по делам, являющимся резонансными, содержание вынесенных решений полностью основано на интерпретации доводов сторон, изложенных в коммуникациях.

При существующем регламенте Суда в части официальных языков судопроизводства количество рассмотренных заявлений является ударным, однако подсчет времени, необходимого на ознакомление с приложениями, даёт основание утверждать, что они предметом исследования судей не были.

С вопросом о языках судопроизводства ЕСПЧ непосредственно связана проблема языка постановления, происходящая из статьи 76 Регламента, исключающей надлежащее использование практики Европейского суда в правоприменительной деятельности. На это неоднократно обращали внимание ученые-исследователи и законодатели (А.В. Деменева, А.А. Земин, Е.С. Обухова и др.), однако проблема остается нерешенной, поскольку требует значительных сил и средств [7].

Ряд правовых проблем деятельности ЕСПЧ обозначены представителем РФ в Европейском суде М.И. Гальпериным. По его словам, это инквизиционный по сути процесс, изменение судом исковых требований, отсутствие правил о допустимости, относимости и достоверности доказательств, использование в решениях информации из социальных сетей и материалов «экспертов» с сомнительной репутацией, нарушение общепринятых положений об отводах и др. ставят под сомнение легитимность принимаемых решений [5, с. 26-32].

Политическую проблему в деятельности ЕСПЧ мы видим в попытках стать последней инстанцией в национальных судопроизводствах и поэтапном использовании для этого утверждений о преюдициональном характере выносимых постановлений. Так, согласно уго-

ловно-процессуального законодательства Азербайджанской Республики, решение ЕСПЧ о выявленных нарушениях Конвенции является основанием для пересмотра дела в порядке ст. ст. 455-460 УПК Азербайджанской Республики [9]. Однако, в последнее время участились постановления ЕСПЧ, в которых в категорических формах, со ссылками на предыдущие решения, предписывалось освободить лицо из-под стражи, прекратить уголовное преследование и т.п. По сути своей, подобное является вмешательством во внутренние дела государства, посягательством на национальные интересы.

Совет Европы и его структуры осознают проблемы деятельности ЕСПЧ и необходимость его реформирования. Очередным решением в этом направлении явилось принятие 13 мая 2004 г. протокола №14 к Европейской конвенции, вступившего в силу 1 июня 2010 года. 18-19 февраля 2010 г. в г. Интерлакене (Швейцария) прошла конференция министров государств-членов Совета Европы, по итогам которой принята Интерлакенская декларация и план действий к ней, обозначившие в качестве задач по реформированию ЕСПЧ: а) сокращение количества нерассмотренных дел и рассмотрение новых жалоб о грубых нарушениях прав и свобод человека в разумные сроки; б) достижение равновесия между количеством заявлений, поступающих в суд и числом выносимых решений; в) обеспечение полного и своевременного исполнения решений Суда на национальном уровне и эффективного надзора за этим со стороны Комитета министров Совета Европы [4]. Как справедливо отмечают исследователи, по сути ничего нового и кардинального Интерлакенская декларация не привнесла, однако, тем не менее, явилась шагом в осуществлении благих намерений [1, с. 118-124].

Представляется, что и Протокол №14 к Конвенции не содержит революционных предложений, а затрагивает лишь элементы отдельных процедур, не решая вопросы по сути и в корне. Так, с вступлением Протокола №14 в силу, Комитет из трех судей получил право единолично выносить окончательные решения о неприемлемости и приемлемости заявлений и по сути дела в случаях, если вопросы о толковании и применении положений Конвенции и протоколов к ней нашли свое разрешение в прецедентной практике Суда.

Согласно Протоколу №14, судья приобрел право выносить окончательное решение о приемлемости жалобы, если их несоответствие критериям приемлемости очевидно. Представляется, что это положение облегчит работу Суда, но не будет способствовать объективности и справедливости, поскольку выносимые решения окажутся бесконтрольными.

Новшеством является и наделение Комиссара Совета Европы по правам человека полномочиями по представлению письменных комментариев по делу и участию в качестве третьей стороны в устных слушаниях по всем делам, находящимся в производстве Палат или Большой палаты Суда. Представляется, что и это новшество носит регрессный характер, поскольку нарушает паритет сторон.

В ноябре 2006 г., еще до вступления Протокола №14 в силу, группа мудрецов опубликовала ряд соображений по реформированию ЕСПЧ, среди которых заслуживают внимание предложения: о создании автономного Судебного комитета по фильтрации явно необоснованных жалоб; увеличения влияния прецедентного права; активное использование процедуры «пилотных» постановлений; предоставление Комитету министров Совета Европы права изменять по согласованию с Судом процедурные правила без изменения текста Конвенции и др. [3].

С нашей точки зрения, и эти предложения являются половинчатыми и не повлияют на деятельность Суда в части разумных сроков и справедливости судопроизводства. Надо,

наконец, признать, что ЕСПЧ это инструмент гуманитарной интервенции, а права и свободы – поводы для её осуществления. Представляется, что в этой связи заслуживают пристального внимания предложения о создании Суда по правам человека в рамках СНГ, что при разумной организации обеспечит и своевременное рассмотрение жалоб и справедливое судопроизводство [2, с. 100]. Представляется, что в этом случае разгруженный ЕСПЧ вскоре увеличит сроки приема жалоб и вместе с Комитетом по правам человека ООН разрешит обращаться и к ним.

Библиография

1. Алисиевич Е.С. Реформа Европейского суда по правам человека: новые пути решения старых проблем // Вести Волгоград. гос. ун-та, сер. 5. -2011. - № 1(14). - С. 118-124.
2. Гусейнов Т.И. Осуществление международно-правовых норм в области гражданских и политических прав и свобод человека в Азербайджанской Республике: Дис... канд. юрид. наук. - Казань, 2000. - 201 с.
3. Доклад Группы мудрецов Комитету министров Совета Европы от 15 ноября 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.chernobyl86.ru/spisok/zakon/osn_zakon/strasburg/report_wise.htm (дата обращения: 28.05.2020)
4. Конференция высокого уровня о будущем Европейского суда по правам человека. Интерлакенская декларация от 19.02.2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.judicialcouncil.gov.az/view_index.php?id=196 (дата обращения: 28.05.2020).
5. Материалы конференции HELP CE. - М., 2018. - С. 26-32.
6. Международный пакт о гражданских и политических правах; принят резолюцией № 2200 А (XXI) ГА ООН от 16.12.1966 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 05.06.2020)
7. Регламент Европейского суда по правам человека от 01.01.2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_RUS.pdf (дата обращения: 08.06.2020).
8. Решение Комитета ООН по правам человека № 2040/2011. Цифровая библиотека ООН. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://digitallibrary.un.org/record/822579> (дата обращения: 08.06.2020).
9. Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (по состоянию на 09.07.2019 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420280#pos=7;-155 (дата обращения: 30.05.2020)
10. Уголовно-процессуальный кодекс Эстонской Республики. Таллинн: Vi-info, 2016, 306 с.
11. Overview 1959-2019 ECHR. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://echr.coe.int/Documents/Overview_19592019_ENG.pdf (дата обращения: 08.06.2020)

Ismailova S.R.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2021.63.46-54
UDC 341.4

**Problems of functioning of the main international institutions
for ensuring of international cooperation in the field of human rights**

Abstract: The problems of activities of the main international institutions for ensuring international cooperation in the field of human rights (the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights) lie in the declarative and inconsistent provisions on their formation, the length of time for considering individual complaints, the advisory nature of the Committee's instructions, and double standards for adoption decisions, unresolved procedures for the use of trials' languages.

The proposals on creation of the CIS Human Rights Court, which will have a positive effect on the activities of both the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights are noteworthy.

Keywords: ensuring of international cooperation in the field of human rights; the UN Human Rights Committee; European Court of Human Rights; legal proceedings.

References

1. Alisieovich E.S. *Reforma Evropeyskogo suda po pravam cheloveka: novye puti reshenia starykh problem* [Reform of the European Court of Human Rights: new ways to resolve old problems]. *Vesti Volgograd gosuniversiteta-Gerald of Volgograd State University*. 2011, serial 5, no 1(14), pp. 118-124.
2. Huseynov T.I. *Osuschestvlenie mezhdunarodno-pravovykh norm v oblasti grazhdanskih i politicheskikh prav i svobod cheloveka v Azerbajjanskoyi Respublike*. Dis. kand. jurid. nauk [Implementation of international legal norms in the field of civil and political human rights and freedoms in the Republic of Azerbaijan. Diss. of PhD in Law]. Kazan, 2000, 201 p.
3. Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers of 15.11.2006. Available at: http://www.chernobyl86.ru/spisok/zakon/osn_zakon/strasburg/report_wise.htm (accessed: 28.05.2020) (*in Russian*)
4. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Interlaken Declaration of 19.02.2010. Available at: http://www.judicialcouncil.gov.az/view_index.php?id=196 (accessed 28.05.2020) (*in Russian*).
5. *Materialy konferentsii HELP CE* [Materials of the conference HELP CE]. Moscow, 2018, pp. 26-32.
6. International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by Resolution no. 2200 A (XXI) of the UN General Assembly of 16.12.1966. Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (accessed 05.06.2020) (*in Russian*).

♦ **Ismailova Sevinj Rauf** – Doctoral Candidate of the Academy of Public Administration under the President of Azerbaijan Republic, PhD in Law, a member of IOLR (Azerbaijan). E-mail: sevism@rambler.ru

7. Rules of the European Court of Human Rights of 01.01.2016. Available at: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_RUS.pdf (accessed 08.06.2020) (*in Russian*).

8. *Reshenie Komiteta OON po pravam cheloveka No. 2040/2011*. [Decision of the UN Human Rights Committee no. 2040/2011. The UN Digital library]. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/822579> (accessed 08.06.2020).

9. *Ugolovno-protsessual'ny kodeks Azerbajjanskoyi Respubliki* (po sostoyaniyu na 09.07.2019 g.) [Criminal Procedural Code of Azerbaijan Republic as of 09.07.2019]. Available at: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420280#pos=7;-155 (accessed 30.05.2020)

10. *Ugolovno-Protsessual'ny kodeks Estonskoy Respubliki* [Criminal Procedural Code of Estonian Republic]. Tallinn, Bi-info Publ., 2016, 306 p.

11. Overview 1959-2019 ECHR. Available at: https://echr.coe.int/Documents/Overview_19592019_ENG.pdf (accessed 08.06.2020)