

Международный пакт о гражданских и политических правах

Кристиан Томушат

Заслуженный профессор в отставке университета Гумбольдта, Берлин

После пережитых ужасов Второй мировой войны на глобальном уровне был достигнут широкий консенсус в отношении требования того, чтобы отдельный человек находился под защитой международного сообщества. Как, в частности, показали злодеяния, совершенные в отношении отдельных этнических групп, национальные правительства зачастую могут оказаться не в состоянии исполнить свой долг по обеспечению жизни и свободы своих граждан. Некоторые даже стали институтами убийств. Однако холокост никогда больше не должен повториться. Соответственно, поскольку извлеченные уроки заключаются в том, что защитные механизмы лишь на национальном уровне не обеспечивают достаточно прочных гарантий безопасности, стала практически очевидной необходимость поручить планируемой новой всемирной организации роль гаранта прав человека в общемировом масштабе. На Конференции 1945 года в Сан-Франциско некоторые латиноамериканские страны обратились с просьбой включить в текст Устава Организации Объединенных Наций полный свод прав человека. Поскольку такая инициатива требовала тщательной подготовки, на том этапе их предложения не имели успеха. Тем не менее права человека были признаны принципиальным вопросом. В Уставе содержатся ссылки на права человека в Преамбуле, среди целей Организации (статья 1) и в некоторых других положениях (статьи 13, 55, 62 и 68). Сразу же после фактического создания институционального механизма, предусмотренного Уставом, новая Комиссия по правам человека начала работу по созданию Международного билля о правах. В качестве первого шага был разработан проект Всеобщей декларации прав человека, который был принят Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 года.

Чтобы права человека стали инструментом, эффективно влияющим на жизни отдельных людей и народов, требовалось нечто большее, чем политическая декларация. Так с самого начала было достигнуто общее согласие в отношении того, что суть Всеобщей декларации должна обрести прочную правовую форму международного договора. Генеральная Ассамблея подтвердила необходимость дополнения традиционных гражданских и политических прав экономическими, социальными и культурными правами, как это уже было осуществлено во Всеобщей декларации, поскольку обе категории прав "взаимосвязаны и взаимозависимы" (см. раздел E резолюции 421 (V) от 4 декабря 1950 года). Единственный вопрос состоял в том, что, согласно концепции единства всех прав человека, следует ли

включить новые классические права в один международный документ или ввиду различного уровня их специфики сгруппировать их в соответствии с этими специфическими характеристиками. Западные государства, в частности, утверждали, что процесс их реализации не может происходить одинаково, экономические и социальные права больше зависят от природы поставленных целей, в то время как гражданские и политические права должны строго соблюдаться без каких-либо оговорок. В конечном счете возобладала именно эта последняя точка зрения. Согласно резолюции 543 (VI) от 4 февраля 1952 года, Генеральная Ассамблея поручила Комиссии по правам человека подготовить вместо одного Пакта два проекта договора: пакт, устанавливающий гражданские и политические права, и параллельно пакт, предусматривающий экономические, социальные и культурные права. Комиссия завершила свою работу в 1954 году. И все же прошло много лет, прежде чем, в конце концов, политический климат созрел для принятия этих двух амбициозных текстов. В то время как западные и социалистические государства еще не были до конца убеждены в полезности таких текстов, в конечном счете давление, оказанное на них странами третьего мира, подтолкнуло их к одобрению результата длительного процесса переговоров. Соответственно, 16 декабря 1966 года Генеральная Ассамблея приняла эти два Пакта консенсусом без воздержавшихся (резолюция 2200 (XXI)). С тех пор ситуация с этими двумя всеобъемлющими документами Организации Объединенных Наций о правах человека складывалась по-разному. Однако, вопреки многим пессимистическим ожиданиям, они в основном были ратифицированы одновременно. Различие в числе государств – сторон этих документов очень мало. По состоянию на июнь 2008 года Международный пакт о гражданских и политических правах включал 161 государство-участник, а Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах стоит на втором месте по количеству ратификаций – 158. Например, Российская Федерация является участником обоих пактов, а Соединенные Штаты не вступили в Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. С другой стороны, Китай не счел возможным ратифицировать Международный пакт о гражданских и политических правах. Однако в общем лишь небольшая часть населения земли не охвачена этими документами. Таким образом, подлинная всеобщность может быть достигнута.

Международный пакт о гражданских и политических правах охватывает все традиционные права человека, известные из исторических документов, таких как первые десять Поправок к Конституции Соединенных Штатов (1789/1791) и французской *Декларации о правах человека и гражданина* (1789). Однако в полном соответствии со своим парным документом Часть I начинается с права на самоопределение, которое считается

краеугольным камнем всех прав человека (статья 1). Часть II (статьи 2–5) содержит ряд общих принципов, которые применяются во всех случаях, в особенности принцип запрета дискриминации. Часть III содержит подробный список прав, первым из которых является право на жизнь (статья 6). Статья 7 устанавливает запрет на пытки и другие виды жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинство обращения или наказания, а статья 8 объявляет вне закона рабство и принудительный или обязательный труд. Хорошо сбалансированные гарантии личной неприкосновенности изложены в статье 9, а в статье 10 приведены дополнительные условия о гуманном обращении со всеми лицами, лишенными свободы.

Право на свободу передвижения, включая свободу покидать любую страну, оговаривается в статье 12. Иностранцам, не обладающим правом постоянного проживания, при их высылке из пределов страны должно быть гарантировано, как минимум, соблюдение соответствующей процедуры (статья 13). Право на справедливое судебное разбирательство, сфера охвата *ratione materiae* которого ограничена уголовным преследованием и гражданскими исками, отражено в статьях 14 и 15. Право на невмешательство в частную, семейную жизнь, на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции отдельного человека предусмотрено статьей 17, а гарантии общественной деятельности людей (свобода мысли, совести и религии) содержатся в статье 18, статье 19 (свобода выражения мнений), статье 21 (свобода собраний) и статье 22 (свобода ассоциации). Статьи 23 и 24 провозглашают, что семьи и дети имеют право на защиту со стороны общества и государства, помимо мер классической защиты со стороны органов государственной власти от вмешательства.

Статья 25 устанавливает право каждого человека принимать участие в ведении государственных дел в его/ее стране. С учетом этого положения Международный пакт о гражданских и политических правах разъясняет, что органы государственной власти должны обладать своего рода демократической легитимностью. Наконец, статья 27 признает право личности членов этнических, религиозных или языковых меньшинств осуществлять культурную деятельность, типичную для таких меньшинств. Не предусматриваются какие-либо политические права. Меньшинства как таковые не наделены какими-либо правами политической автономии.

Статья 26 содержит положения о равноправии и отсутствии дискриминации, которые на первый взгляд отличаются от положений пункта 3 статьи 2, вводной статьи об отсутствии дискриминации, которая является по своему характеру вспомогательной, применимой только

в сочетании с одним из других материальных прав. Комитет по правам человека – орган, которому поручено отслеживать соблюдение государствами их обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах, дал такое толкование статье 26, что она вводит общий запрет на дискриминацию, независимо от того, в какой области жизни она происходит. До сих пор такое расширение сферы охвата *ratione materiae* статьи 26 остается спорным вопросом.

Комитет по правам человека является основным действующим лицом на международном уровне, имеющим мандат по правоприменению положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Однако он располагает ограниченными средствами для этой цели. От государств требуется периодическое представление докладов, которые тщательно изучаются, а в конце этого процесса Комитет обобщает свои оценки общей ситуации с правами человека, отмечая, в частности, свои опасения в простых и открытых выражениях, без каких-либо дипломатических ограничений. Такие заключительные замечания не являются юридически обязывающими. Аналогичным образом, окончательные выводы, которые делает Комитет после рассмотрения отдельных сообщений согласно [первому] Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, не имеют обязательной юридической силы. Конечно, ожидается, что государства будут добросовестно следовать рекомендациям, адресованным им Комитетом. Если они просто пренебрегают такими рекомендациями, вся эта процедура теряет смысл. Кроме того, формулируя "общие замечания", Комитет открывает новую область деятельности. Посредством таких "общих замечаний" он разъясняет содержание и смысл положений Международного пакта о гражданских и политических правах и общие вопросы, возникающие в процессе их реализации.

Самое большое воздействие Международный пакт о гражданских и политических правах оказывает на национальном уровне. Если сегодня где-то в мире разрабатывается национальная конституция, Международный пакт о гражданских и политических правах служит естественной базой для составления проекта раздела об основных правах человека. В большинстве стран Международный пакт о гражданских и политических правах стал неотъемлемой частью национального правопорядка, хотя в международном праве не существует общего правила, которое обязывает государства использовать какой-либо конкретный метод его применения. Так, Соединенные Штаты заявили, что их национальная правовая система не предусматривает автоматическое исполнение Международного пакта о гражданских и политических правах. В некоторых странах при толковании национальной конституции административные органы и суды обязаны следовать применимым положениям

о международных гарантиях (например, пункт 2 статьи 10 Конституции Испании). В других странах Международному пакту о гражданских и политических правах даже придана юридическая сила положения конституционного или квазиконституционного порядка (например, пункт 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации). Такие юридические приемы не всегда успешны, поскольку, как правило, национальные судьи не очень хорошо знакомы с гарантиями, установленными международными документами о правах человека, и скорее не склонны отдавать им приоритет над применимыми национальными законами и нормами.

Соответствующие материалы

Доктрина

T. Buergenthal, “The U.N. Human Rights Committee”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, pp. 341–398.

S. Joseph, J. Schultz and M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2005.

D. McGoldrick, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 2nd edition, Clarendon Press, Oxford 1994.

M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2nd edition, N.P. Engel, Kehl, 2005.

Ch. Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2008.