

# Международная защита прав человека и внутренняя юрисдикция государств

**Владимир Карташкин**

В XXI в. значительно ускорилось развитие международного права. Кардинальные изменения, происходящие в современном глобальном мире, требуют нового осмысления этого процесса. Особый интерес в этой связи представляет сфера прав человека, разработка и принятие многих международных документов по этим вопросам, их соотношение с принципом невмешательства во внутренние дела государств.

В отличие от принципа уважения и соблюдения прав человека, становление которого происходило после принятия Устава ООН, формирование принципа невмешательства связано главным образом с периодом буржуазных революций XVIII в.<sup>1</sup>

**У**став ООН сформировал принципиально новый подход государств к толкованию и применению этих принципов в межгосударственных отношениях. Этот основопола-

гающий международный договор потребовал от государств уважать основные права и свободы человека, содействовать их соблюдению (п. 3 ст. 1 и ст. 55), но при этом запретил

---

**КАРТАШКИН Владимир Алексеевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Консультативного комитета Совета ООН по правам человека. *E-mail:* v.kartashkin@mail.ru

**Ключевые слова:** права человека, международная защита, внутренняя компетенция, договорные органы, международные преступления.

вмешательство в их внутренние дела (п. 7 ст. 2).

Единственным исключением из принципа невмешательства делалось только в отношении гл. VII Устава ООН, предусматривающей применение Организацией Объединенных Наций по решению Совета Безопасности принудительных мер в отношении государства, действия которого являются угрозой мира, нарушением мира или актом агрессии.

Такое толкование п. 7 ст. 2 Устава ООН применительно к правам человека давался и в докладе Подкомитета I/1 Конференции в Сан-Франциско. В нем доказывалось, что «если права и свободы вопиюще нарушаются таким образом, что создают ситуацию, которая угрожает миру или препятствует осуществлению постановлений устава (речь идет о главе VII. – *Авт.*), то они перестают быть исключительным делом каждого государства»<sup>2</sup>. Во всех остальных случаях Подкомитет считал, что обеспечение и непосредственная защита прав человека относится к внутренней компетенции государств, поэтому он не принял предложение указать в п. 3 ст. 1 Устава ООН не на «поощрение и развитие уважения к правам человека», а на их «защиту»<sup>2</sup>.

Принятие Устава ООН не привело к единообразному толкованию принципа уважения прав человека и принципа невмешательства как в теории международного права, так и в практике международных отношений.

Многие западные юристы и государственные деятели в то время полагали, что Устав ООН не налагает на государства юридических обязательств в отношении поощрения

уважения к правам человека и их соблюдения, а только формулирует цели, которые должны быть достигнуты<sup>3</sup>.

Государственный департамент США также заявлял, что Устав ООН не предусматривает «юридических обязательств гарантировать соблюдение определенных прав человека или основных свобод без различия расы, пола, языка и религии»<sup>4</sup>. Те же западные ученые, которые считали, что Устав ООН обязывает государства соблюдать основные права человека, одновременно интерпретировали его положения как дающие право на вмешательство во внутренние дела государств<sup>4, 5</sup>.

Юристы социалистических стран были единодушны в том, что Устав ООН налагает на государства твердые юридические обязательства соблюдать права человека и запрещает им вмешиваться во внутренние дела друг друга<sup>6</sup>.

Этой позиции придерживался и Советский Союз в своей внутренней и внешней политике.

Так, выступая на Генеральной Ассамблее ООН накануне принятия Всеобщей декларации прав человека, глава советской делегации А.Я.Вышинский заявлял, что Советский Союз не сможет голосовать за принятие декларации, поскольку положения этого документа могут быть использованы для вмешательства во внутренние дела<sup>7</sup>.

При этом под вмешательством имелось в виду даже словесные заявления и критика в адрес государств относительно соблюдения ими прав человека. Такая интерпретация положений Устава ООН надолго закрепила в теории международного права и в практике межгосударственных отношений.

Известный советский юрист-международник, профессор Н.А.Ушаков подчеркивал, что «никакое государство не вправе вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине (выд. – Авт.) во внутренние и внешние дела другого государства»<sup>8</sup>.

Подобной точки зрения придерживается и профессор С.В.Черниченко, который считает, что «относится ли дело к внутренней компетенции государства определяет заинтересованное государство» за исключением тех случаев, когда Совет Безопасности действует на основании гл. VII Устава ООН<sup>9</sup>.

Более того, и другие российские ученые, а также дипломаты полагают, что даже обсуждение ряда вопросов в различных органах ООН, включая Генеральную Ассамблею, может само по себе являться вмешательством во внутренние дела государств<sup>9</sup>. При этом многие вопросы, относящиеся к правам человека, заранее включаются во внутреннюю компетенцию государств<sup>9</sup>.

**П**ри разработке Пакта о гражданских и политических правах Советский Союз, как и большинство развивающихся стран, настаивал на том, чтобы компетенция Комитета по правам человека при рассмотрении докладов государств-участников ограничивалась вынесением только «общих замечаний», без указания тех из них, которые нарушают взятые на себя по Пакту обязательства. Такой же позиции эти страны придерживались длительное время в ходе работы Комитета по правам человека. Они считали, что вынесение конкретных критических замечаний в

адрес отдельных государств будет означать вмешательство в их внутренние дела<sup>10</sup>.

По этой же причине большинство государств – членов ООН не согласилась с тем, чтобы процедура рассмотрения Комитетом по правам человека индивидуальных жалоб была бы предусмотрена в самом Пакте. Именно поэтому был принят в качестве отдельного договора Факультативный Протокол к Пакту о гражданских и политических правах.

С течением времени позиция большинства государств – членов ООН изменилась, и в настоящее время все договорные контрольные органы, созданные в соответствии с девятью ключевыми соглашениями по правам человека, выносят в адрес государств-участников конкретные замечания и рекомендации, обращая их внимание на нарушение тех или иных прав человека<sup>11</sup>.

До 2000 г. только три из девяти договорных органа обладали компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы. В настоящее время все комитеты имеют такие полномочия.

Кардинальные изменения, происходящие в современных международных отношениях, привели к резкому сужению сферы внутренней юрисдикции государств. Однако и в настоящее время все еще широко распространена точка зрения о том, что все вопросы внутренней жизни государства относятся к внутренней компетенции государств.

Признавая, что у государства имеются определенные международные обязательства в сфере прав человека, тем не менее высказывается мнение, что «это не означает, что при

их нарушении возникает «право на вмешательство»<sup>12</sup>. Подобной точки зрения придерживается и профессор С.В. Черниченко<sup>9</sup>.

Более того, критика в адрес государства относительно принятия законов, судебных и иных решений, затрагивающих права человека, характеризуется как вмешательство во внутренние дела.

Недостаточно четкие и противоречивые высказывания многих правоведов и государственных деятелей не дают ответа на соотношение между принципами уважения прав человека и невмешательства в их внутренние дела.

**В** современном мире с каждым годом расширяется международное регулирование различных областей межгосударственных отношений. Государства берут на себя международно-правовые обязательства, которые ранее полностью относились к внутренней компетенции, и тем самым выводят их из сферы действия п. 7 ст. 2 Устава ООН.

Речь идет, например, о праве каждого «на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом»<sup>13</sup>, праве на «свободное выражение своего мнения»<sup>13</sup>, праве каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»<sup>13</sup>, и многих других.

Значительные изменения, происходившие в межгосударственных отношениях в конце XX в., наблю-

даются и в нынешнем столетии. Принятие Римского Статута Международного Уголовного Суда и ряда других важнейших документов привели к дальнейшему сужению сферы внутренней юрисдикции государств.

В 2008 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 60/251. «Совет по правам человека», в соответствии с которой был учрежден механизм Универсального периодического обзора. В соответствии с этим механизмом все государства, а не только участники ключевых соглашений по правам человека, должны регулярно предоставлять для рассмотрения в Совете национальный доклад о выполнении своих обязательств и обязанностей в сфере прав человека. Совет рассматривает получаемую информацию и принимает в адрес государств конкретные рекомендации. Они касаются и выборной системы и свободы слова, и независимости суда, и многих других вопросов внутренней жизни страны<sup>14</sup>.

В рамках ООН уже длительное время функционирует и специальная процедура по рассмотрению индивидуальных и групповых жалоб на массовые и систематические нарушения прав человека во всех государствах – членах ООН независимо от того, являются они участниками каких-либо договоров или нет<sup>14</sup>.

Современное международное право наиболее серьезные нарушения прав человека, вызывающие озабоченность всего международного сообщества, квалифицирует как преступления. К ним Римский Статут Международного Уголовного Суда 1998 г. относит:

– преступления геноцида;

- преступления против человечности;
- военные преступления;
- преступления агрессии (ст. 5).

Физические лица, включая глав государств и правительств, за совершение таких преступлений несут индивидуальную уголовную ответственность (ст. 25).

Практика Международного Уголовного Суда свидетельствует о привлечении к уголовной ответственности не только лиц, которые непосредственно отдают приказы, но и руководителей ряда государств, виновных в совершении международных преступлений.

События в Северной Африке и на Ближнем Востоке, начавшиеся в 2011 г., вновь привлекли внимание международного сообщества к преступным действиям ряда высших должностных лиц многих стран, обвиняемых в военных преступлениях и преступлениях против человечности, которые происходили во время внутренних вооруженных конфликтов, повлекших гибель десятка тысяч человек.

Тем не менее руководители этих государств ссылались на то, что подобные действия относятся к их внутренней компетенции.

В современном международном праве принцип уважения прав человека не означает только обязанность государств по их обеспечению и соблюдению. Его содержание за последние годы значительно расширилось. В настоящее время принцип уважения прав человека включает обязанность как государства, так и международное сообщество защищать основные права и свободы, а также принимать меры по пресече-

нию их преступных нарушений.

Такое понимание принципа уважения и защиты прав человека вытекает из Итогового документа Всемирного саммита 2005 г., принятого главами государств и правительств на Генеральной Ассамблее ООН.

Выдвинутая на Саммите 2005 г. концепция исходит из того, что согласно принципам и нормам современного международного права обязанность за защиту прав человека на своей территории несет государство. Устав ООН, закрепив принцип поощрения и уважения прав человека и основных свобод, возлагает именно на государства обязанность содействовать их соблюдению.

В рамках Организации Объединенных Наций был принят ряд документов и решений, в которых подчеркивается юридический характер обязанности государств в соответствии с Уставом ООН соблюдать основные права и свободы человека.

Так, в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г., толкующей и развивающей Устав ООН, подчеркивается, что «каждое государство обязано содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему обеспечению и соблюдению прав человека и основных свобод».

Пакты о правах человека и другие основные универсальные международные договоры в сфере прав человека возлагают исключительно на государства обязанность обеспечить закрепленные в них права и свободы. Аналогичным образом региональные документы в этой области, такие

как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Американская конвенция о правах человека, Африканская хартия прав человека и народов, также возлагают именно на государства обязанность обеспечить всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, основные права и свободы.

Такая обязанность вытекает как из международно-правовых обязательств государств, так и из их суверенитета, в силу которого они обладают территориальным верховенством в пределах своих границ и независимостью в международных отношениях.

Однако когда государство совершает преступные нарушения прав человека, в том числе и против собственных граждан, ссылки на суверенитет и внутреннюю компетенцию не имеют никаких правовых оснований.

**П**редупреждение преступных нарушений прав человека является обязанностью как государства, так и международного сообщества в целом. Меры, предпринимаемые в этих целях, являются одной из наиболее важной составной частью концепции, выдвинутой Саммитом 2005 г. Смысл концепции направлен именно на предупредительные действия, когда ситуация в той или иной стране начинает ухудшаться.

Первоначально ООН должна оказывать государству политическую, экономическую, гуманитарную и иную помощь. Немаловажное значение имеет и содействие в демократизации страны, и проведение всеобщих выборов. Если эта помощь не привела к ожидаемым результатам,

то Совет Безопасности правомочен прибегнуть к мерам, изложенным в гл. VI Устава ООН, включая применение мирных принудительных средств.

При этом он может рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования. Такие рекомендации Совет Безопасности правомочен выносить не только государствам – участникам спора, но и сторонам конфликта, который носит внутригосударственный характер и не является международным. В этой связи особенно важно, чтобы его реакция была своевременной, а рекомендации основывались на полноценной информации о ситуации в той или иной стране.

Принимаемые международным сообществом меры по предотвращению конфликта зачастую не приводят к ожидаемым результатам. В этих случаях Совет Безопасности, как подчеркивается в решениях Саммита 2005 г., может принять решение о применении санкций, предусмотренных гл. VII Устава ООН. Обращение Организации Объединенных Наций к вооруженной силе является исключительной мерой. Ее применение должно происходить только в тех случаях, когда исчерпаны все средства воздействия на государство, на территории которого происходят преступные нарушения прав человека.

Пресечение конфликта не всегда означает его окончательное завершение.

Многочисленные внутригосударственные войны во второй половине XX в. и происходящие в современном мире свидетельствуют о том, что важно не только урегулировать тот

или иной конфликт, но и принять кардинальные меры по послевоенному урегулированию, например: демократизация страны и проведение выборов, восстановление разрушенной войной экономики, социальное развитие, создание независимой судебной системы и др.

Одна из первоочередных целей послевоенного урегулирования состоит в разоружении воюющих группировок и наказании лиц, виновных в геноциде, военных преступлениях и преступлениях против человечности.

На Саммите 2005 г. было принято решение создать Комиссию по миростроительству в качестве межправительственного консультативного органа «в целях достижения устойчивого мира и удовлетворения потребностей стран, которые переходят от конфликта к восстановлению, реинтеграции и реконструкции, оказания им помощи в закладывании основ устойчивого развития» (п. 97).

Обоснованная главами государств и правительств на Саммите 2005 г. концепция Обязанность государств и международного сообщества защищать права человека состоит из четырех взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов.

1. Обязанность государств защищать свое население от преступных нарушений прав человека.

2. Обязанность международного сообщества предотвращать преступные нарушения прав человека.

3. Обязанность международного сообщества пресекать преступные нарушения прав человека.

4. Обязанность международного сообщества принимать меры по постконфликтному миростроительству<sup>15</sup>.

В настоящее время Генеральная Ассамблея ООН ежегодно на своих сессиях обсуждает вопрос об обязанности государств и международного сообщества защищать права человека и рассматриваем конкретные меры по реализации этой обязанности.

**Р**азвитие международного права и международных отношений свидетельствует о том, что сфера действия принципа уважения прав человека постоянно расширяется, он наполняется все новым содержанием. Сейчас этот принцип обязывает государства не только уважать и соблюдать права человека, но и принимать меры для их защиты и пресечения преступных нарушений.

Международное сообщество также несет обязанность защищать права человека и пресекать их преступные нарушения.

Организация Объединенных Наций контролирует процесс соблюдения государствами основных прав и свобод человека и принимает в этих целях меры, предусмотренные международным правом.

В настоящее время рассматриваемый принцип стал не только принципом уважения и соблюдения прав человека, но и их защиты.

Одновременно с развитием и расширением принципа уважения и защиты прав человека происходит сужение объема принципа невмешательства и сужение его распространения.

Еще в 1989 г. такая авторитетная организация, как Институт Международного права, анализируя практику межгосударственных отношений и опираясь на решения Между-

народного Суда, принял резолюцию «Защита прав человека и невмешательство во внутренние дела государств». В ней декларируются следующие принципы:

1. Обязанность государств соблюдать права человека вытекает из Устава ООН и Всеобщей Декларации.... «Международное сообщество в целом и каждое государство имеет законный интерес в защите прав человека».

2. «Государство, нарушая свои обязательства в сфере прав человека, не может избежать международной ответственности, заявляя, что такие дела находятся в сфере ее внутренней юрисдикции. Не нарушая положений Устава ООН... государства, действуя индивидуально или коллективно (выд. – Авт.), имеют право принимать дипломатические, экономические и другие меры против государства, которое нарушило свои обязательства, закрепленные в ст. 1 Устава ООН. Такие меры не могут рассматриваться как вмешательство во внутренние дела такого государства».

3. Дипломатические представления, так же как и простые словесные выражения озабоченности или осуждения нарушений прав человека, являются законными во всех обстоятельствах»<sup>16</sup>.

Неслучайно, что за последние годы все чаще в связи с нарушением прав человека обсуждается вопрос не о невмешательстве во внутренние дела государств, а о вмешательстве в его пределах<sup>17</sup>. Мнения ученых, дипломатов и государственных деятелей по этому вопросу зачастую резко расходятся. Не только юристы развивающихся стран, но и многие российские юристы и юристы ряда западных

стран, абсолютизируя принцип суверенитета, считают, что единственным исключением из принципа невмешательства все еще являются меры, предпринимаемые Советом Безопасности на основании гл. VII Устава ООН<sup>18</sup>. Такое толкование совершенно справедливо только в отношении применения вооруженных сил в соответствии со ст. 42 Устава ООН.

Что же касается ст. 41 Устава ООН относительно применения таких мер, как разрыв экономических, дипломатических и иных отношений, не связанных с применением вооруженной силы, то ситуация в этом контексте иная. Согласно ст. 41 Устава ООН государства – члены ООН обязаны осуществлять перечисленные в ней меры, которые может потребовать от них Совет Безопасности для осуществления своих решений. Эта статья не дает ответа на вопрос о том, могут ли отдельные государства предпринимать подобные меры, если Совет Безопасности бездействует.

Ответ на этот вопрос частично содержится в ст.ст. 33–37 (гл. VI) Устава ООН, которые дают Совету Безопасности право делать для мирного разрешения спора или ситуации только рекомендации.

Для решения подобных вопросов следует иметь в виду, что современное международное право является в основном договорным. Однако многие его принципы и нормы сформулированы в общих чертах. Они находятся в постоянном изменении и развитии и не имеют четких и конкретных границ.

Их интерпретация в значительной степени основывается на между-

народном обычае и внешнеполитической практике государств<sup>19</sup>. При этом расширенное толкование таких норм может признаваться одними государствами и отрицаться другими. Именно таким образом толкуется правомерность применения государствами односторонних принудительных мер для принуждения к соблюдению основных прав и свобод человека.

Подавляющее большинство развивающихся стран, а также Россия, при обсуждении на Генеральной Ассамблее и Совете по правам человека вопроса «Права человека и односторонние принудительные меры» голосуют за принятие резолюций, осуждающих подобные меры, принимаемые теми или иными государствами.

В то же время все западные страны и ряд развивающихся государств голосуют против такого подхода<sup>20</sup>.

Применение односторонних принудительных мер, в особенности экономических, финансовых, торговых, энергетических и иных, получила широкое распространение в практике западных стран. Зачастую такие меры принимаются и развивающимися странами, которые при этом

заявляют об их противоправности при голосовании собственных резолюций на Генеральной Ассамблее ООН. Особенно широко принудительные меры, не связанные с использованием вооруженной силы, применяют региональные организации, так же как и Европейский союз и Африканский союз. Все это свидетельствует о том, что среди международного сообщества нет единой позиции по вопросу о том, являются ли односторонние принудительные меры вмешательством во внутренние дела государств.

Что же касается мер непринудительного характера, как словесное осуждение государством нарушения прав человека в том или ином регионе, то их рассмотрение в Организации Объединенных Наций и в региональных организациях, обсуждение различных вопросов внутренней и внешней политики и многие другие не являются вмешательством во внутренние дела.

Даже те страны, которые обычно объявляют подобные действия «вмешательством», сами принимают аналогичные меры в отношении других участников международных отношений.

Таким образом, сфера действия внутренней юрисдикции государств после принятия Устава ООН и создания Организации Объединенных Наций коренным образом изменилась и сузилась, как шагреневая кожа.

Подавляющее большинство участников международных отношений считают, что словесные заявления, обсуждение в международных организациях и критические выступления, осуждающие нарушения прав человека, не являются вмешательством во внутренние дела. Такой подход опирается на ключевые международные соглашения в сфере прав человека и многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.

В отношении же правомерности односторонних принудительных действий мнения участников международных отношений расходятся.

Единственным общепризнанным исключением из сферы действия внутренней юрисдикции государств является применение вооруженных сил по решению Совета Безопасности.

Развитие международного права и международных отношений в XXI в. характеризуется значительным расширением правового регулирования различных областей отношений между государствами, включая сферы их внутренней жизни.

## Примечания

- <sup>1</sup> Ушаков Н.А. Невмешательство во внутренние дела государств. М., 1971; Курс международного права. М., 1989. Т. 2. С. 131–147.
- <sup>2</sup> Documents of the United Nations Conference on International Organization. San-Francisco, 1945; 2–4 London, New-York. Vol. VI. P. 1705.
- <sup>3</sup> Hudson M. Integrity of International Instruments // American Journal of International Law 1948. Jan. Vol. 42. № 1. P. 105–108; Kelsen H. The Law of the United Nations. L., 1950. P. 29–32.
- <sup>4</sup> Цит. по: Lauterpacht H. International Law and Human Rights. L., 1950. P. 149, 147–149.
- <sup>5</sup> Gajji M. International Protection of Human Rights. Geneva–Paris, 1962. P. 116–119.
- <sup>6</sup> Мовчан А.П. Международная защита прав человека. М., 1958. С. 13–19; Островский Я.А. ООН и права человека. М., 1968; Socialist concept of Human Rights. Budapest, 1966. P. 283–289.
- <sup>7</sup> Вышинский А.Я. О проекте Декларации прав человека. Речь на заседании Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. // Вышинский А.Я. Вопросы международного права и международной политики. М., 1951. С. 379–390.
- <sup>8</sup> Курс международного права. М., 1989. Т. 2. С. 143.
- <sup>9</sup> Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. 1. С. 197, 196, 180–181, 171–207.
- <sup>10</sup> Doc. UN 40/ A/ 35/ 40 New-York, 1980.
- <sup>11</sup> Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2011. С. 111–132
- <sup>12</sup> Международное право / под ред. А.Н.Вылегжанина. М., 2011. С. 109–111.
- <sup>13</sup> Пакт о гражданских и политических правах // Международные акты о правах человека. Сб. док. Изд. 2-е, доп. М.: Норма, 2002. Ст. 14, 18, 25.
- <sup>14</sup> Как работать по Программе ООН в области прав человека. Справочник для гражданского общества. Нью-Йорк; Женева, 2008. С. 137–152; Организация Объединенных Наций и защита прав человека / под ред. А.Х.Абашидзе. М., 2009. С. 144–181, 153–174.
- <sup>15</sup> Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального Секретаря ООН. Док. А/63/677. 12 января 2009 г.
- <sup>16</sup> Institute de Droit International Annuaire 63, 1989. P. 338.
- <sup>17</sup> Аннан К. Проблема вмешательства. Нью-Йорк. 1999; Абашидзе А.Х. Международно-правовые проблемы вмешательства // Московский журнал международного права. 2006. № 1. С. 360–373.
- <sup>18</sup> Витгун В. [и др.] Международное право. М. – Берлин, 2011. С. 242–244.
- <sup>19</sup> Тункин Г.И. О взаимодействии договора и обычая. Теория международного права. М., 2009. С. 118–130.
- <sup>20</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи 66/156 «Права человека и односторонние принудительные меры» от 19 декабря 2011 г.