

А. Г. Фастов, С. Г. Нустратов

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ГАРАНТИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

В статье анализируются понятие и признаки международного контроля, который рассматривается как гарантия соблюдения законности отдельно взятым государством, средство выполнения норм международного права и требований межгосударственных договоров и соглашений. Оценивается значение международных судебных органов для соблюдения законности и прав человека государствами, особенно Европейским судом по правам человека.

Ключевые слова: законность, международный контроль, гарантии законности, соблюдение прав человека, Европейский суд по правам человека.

A. G. Fastov, S. G. Nistratov

INTERNATIONAL CONTROL AS A GUARANTEE OF DUE COURSE OF LAW

In the article the authors analyze the concept and specific features of international control which is considered as a guarantee of due course of law for a particular state, a means of meeting the norms of international law and the requirements of interstate agreements and treaties. Besides, the authors estimate a value of international judicial bodies for providing the due course of law and the human rights observance by states, especially by the European Court of Human Rights.

Keywords: legality, international control, guarantees of legality, human rights observance, the European Court of Human Rights.

В п. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [1].

Иными словами, нормы международных договоров Российской Федерации действуют на территории России наравне с нормами внутригосударственного законодательства, а судебное решение может быть вынесено непосредственно на основе норм международного права. Если же нормы международного права противоречат национальному праву, приоритет имеют нормы международного права и

международных договоров. Такое положение получило развитие в Федеральных законах РФ «О судебной системе Российской Федерации» [2], «О международных договорах Российской Федерации» [3]; на это же обстоятельство специально обратил внимание Верховный суд РФ в своем Постановлении от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения Конституции РФ при осуществлении правосудия», указав на обязательность применения норм международных договоров в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ [4].

С учетом того, что современная Россия все более интегрируется в мировое сообщество, можно утверждать, что тенденция к расширению сферы международного контроля, в том числе контроля за законностью действий государственных органов и их должностных лиц, а

также органов власти местного самоуправления и их должностных лиц, будет постоянно усиливаться. Т. е. можно говорить о том, что система гарантий законности, которая в советский период сводилась сугубо к национальным средствам, дополняется сегодня системой международных гарантий. В первую очередь, здесь идет речь о международном контроле.

По мнению Р. М. Валеева, международный контроль — это быстро развивающийся институт международного права, который способствует совершенствованию внутригосударственного законодательства, правотворческой и правоприменительной практики. В связи с этим нормы института международного контроля обслуживают всю систему международных отношений по вопросу обеспечения выполнения международных обязательств [5].

Как верно отметил И. И. Лукашук, контроль — необходимое условие функционирования всего международного права [6]. О. И. Тиунов относит международно-правовой контроль к международно-правовым средствам (гарантиям) обеспечения международных обязательств [7].

Проблема международного контроля становится актуальной в современном мире, в эпоху глобализации и бурного научно-технического прогресса, когда вопросы, стоящие перед мировым сообществом, не могут быть решены не только отдельными государствами, но и целыми регионами.

Стабильность международных отношений, в конечном счете, во многом зависит от строгого соблюдения самими субъектами международного права основополагающего принципа международного права — добросовестного выполнения международных обязательств (проблема международного контроля связана со всеми отраслями современного международного права и в первую очередь с правом международных договоров, хотя в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. отсутствуют нормы, предусматривающие

способы обеспечения выполнения международных договоров).

Международный контроль рассматривается в данном случае в аспекте гарантий обеспечения законности в национальной юридической практике, что предполагает уяснение специфических свойств этой гарантии, ее места в системе иных специально-юридических гарантий, обеспечивающих строгое и неуклонное выполнение требований законности, влияние международного контроля на состояние внутригосударственной законности.

Анализ современных российских реалий убеждает нас, что расхождения между внутригосударственной правотворческой и правоприменительной практикой и международными договорами встречаются достаточно часто.

Международный контроль важен не только для стабильности самого международного права и действующих на его основе общественных отношений, но и для обеспечения стабильного демократического правопорядка внутри страны.

Р. М. Валеев определяет международный контроль как основанную на общепризнанных принципах и нормах современного международного права деятельность субъектов международного права или созданных ими органов, заключающуюся в проверке соблюдения государствами международно-правовых обязательств и в принятии мер по их выполнению [8].

Е. Ю. Устинова под международным контролем понимает соблюдение международных договоров, основанную, как правило, на международном договоре и осуществляемую в соответствии с основными принципами и нормами международного права деятельность субъектов международного права или созданных (уполномоченных) ими органов по проверке соблюдения государствами международных договорных обязательств в целях обеспечения их надлежащего выполнения [9].

С учетом специфики международного контроля как особой гарантии законности представляется возможным выделить наиболее важные признаки, характеризующие международный контроль в качестве гарантии обеспечения законности. Международный контроль:

- 1) представляет собой систему наблюдения и проверки по предупреждению, выявлению и устранению нарушений законности допущенных органами власти отдельных государств;
- 2) осуществляется в рамках деятельности международных органов, организаций, учреждений и их должностных лиц;
- 3) базируется на принципе обязательности выполнения государствами международных соглашений;
- 4) имеет конвенционный характер, т. е. основывается на международных договорах и соглашениях между субъектами международного права.

Исследования в области международного контроля как гарантии обеспечения законности выявляют несколько весьма существенных его отличий от внутригосударственного (национального) контроля. Решения органов международного контроля имеют, как правило, рекомендательный характер; международные органы лишены права применять принуждение и не могут вмешиваться в деятельность контролируемых лиц, в качестве которых выступают независимые государства и их органы власти.

Из сказанного можно сделать ошибочный вывод, что международный контроль теряет одно из главных своих сущностных свойств — властность и, следовательно, не является контролем как таковым.

Здесь мы вновь возвращаемся к многовековому спору об обязательности требований международного права для суверенного государства.

Вопрос о реализации решений международных контролирующих органов органами государства постоянно «натыкается» на проблему

совместимости обязательности норм международного права и решений международных органов и принципов уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств.

Многие государства отказываются от исполнения решений международных органов и организаций под предлогом недопустимости нарушения их абсолютного суверенитета. Однако государства, делегирующие полномочия международным органам и организациям по контролю за обеспечением международных соглашений, не должны ссылаться на нарушения их суверенитета, поскольку, приняв данное соглашение, они сами согласились с условиями по ограничению суверенитета в пользу международных органов и организаций, обеспечивающих мировой порядок и режим законности на основе действующих соглашений.

И если государства при заключении международных договоров, независимо от объекта и предмета регулируемых отношений, устанавливают в текстах соглашений положения об осуществлении контроля за их исполнением, механизм которого разработан и единообразно применяется в международно-правовой практике, то суверенитет государства, что является на первый взгляд парадоксальным, как раз заключается в добровольном подчинении государственной воли международно-правовым требованиям.

Международно-правовая практика свидетельствует о том, что контроль за соблюдением международных норм может проводиться как за пределами территории государств — участников международных соглашений, так и внутри территории путем направления специальных лиц для наблюдения, инспектирования, проверки документов и т. д. В связи с этим возникает вопрос о допустимости деятельности международных контрольных органов на территории государств — участников международных соглашений и пределах этой допустимости. В соответствии с принципом

невмешательства во внутренние дела контрольные функции должны осуществляться строго в пределах, установленных в соглашениях сторон, поскольку именно только в этих пределах государства ограничивают свой абсолютный суверенитет.

Роль международных контрольных органов, созданных государствами, в современных условиях постоянно возрастает. Как известно, в международных отношениях нет надгосударственной власти, которая могла бы контролировать осуществление принципов и норм международного права, а в необходимых случаях принудительно претворять их в жизнь или налагать санкции за нарушение взятых обязательств. Поэтому государства и предусмотрели создание международных контрольных механизмов, потребность в которых обуславливается расширением сферы международного правотворчества, усложнением межгосударственных связей, появлением глобальных проблем, затрагивающих судьбы всего человечества. В этом процессе значительную роль играет и то обстоятельство, что отдельные вопросы, традиционно отнесенные к внутренней компетенции государств, ныне регулируются и нормами международного права [10].

Однако важно также помнить, что внутригосударственный и международный контроль преследуют одну цель — обеспечить соблюдение контролируруемыми субъектами законности своих действий.

Возникающие при этом возможные противоречия должны сниматься на основе принципа мирного разрешения споров, который образует основу современного международного права.

Если такие способы контроля, как обмен информацией, консультации, представление отчетов, докладов, наблюдение, применяются на ранних стадиях контроля и контроль в основном завершается рекомендациями, предложениями объектам контроля по устранению выявленных нарушений, то проведение международных

инспекций, расследований, рассмотрение нарушений международных обязательств международными судебными учреждениями могут повлечь соответствующую ответственность государств.

По существу, итоги контрольной деятельности, независимо от формы контроля, всегда могут повлечь ответственность государства, если в ходе проверки будут выявлены нарушения договорных обязательств. Но степень и характер проверочной деятельности и те последствия, которые могут наступить после проверки выполнения международных обязательств судебными учреждениями, а также по итогам инспектирования или расследования, носят иной характер — вплоть до принятия в отношении государства-нарушителя коллективных мер или передачи материалов на рассмотрение Совета Безопасности [11].

Несмотря на общий позитивный характер международного контроля, следует отметить ряд недостатков, ему присущих: проводимые исследования в области нарушений пактов и конвенций государствами сведены лишь к установлению фактов нарушения и выработке рекомендаций по устранению нарушений; несвоевременность представляемых докладов о принимаемых мерах по соблюдению нарушенных конвенций и обязательств; неполнота и поверхностность представляемых государством отчетов; отказ отдельных государств в ряде случаев выполнять установленные международными органами решения со ссылкой на суверенитет государства во внутренних делах; отсутствие четко прописанного внутреннего механизма реализации исполнения решений международных контролирующих органов и организаций.

В связи с этим важно разрешить вопрос об обязательности исполнения решений государствами, нарушившими требования международных договоров и соглашений на основании решения международных контролирующих органов.

Западные авторы задаются вопросом о юридической природе обязанности по осуществлению международного права во внутренней сфере. Я. Броунли полагает, что обязанность по приведению своего внутреннего права в соответствие с обязательствами по международному праву возникает из природы договорных обязательств и обычного права. «Однако, — продолжает он, — необеспечение такого соответствия само по себе не представляет собой прямого нарушения международного права. Нарушение налицо лишь тогда, когда то или иное государство не выполняет своих обязательств в конкретном случае» [12].

По мнению же французского ученого М. Коснара, анализируемая обязанность, несомненно, является международно-правовым обязательством: если законодательный орган совершит политический выбор в сторону принятия акта, противоречащего, согласно международному праву, обязательству государства, это повлечет за собой его международную ответственность [13].

По нашему мнению, государства — участники международных соглашений обязаны неукоснительно соблюдать, а в случаях нарушения установленных норм международного права — исправлять внутреннее законодательство и правоприменительную практику, не ссылаясь на ограничение их суверенитета, если государство участвует в подобных соглашениях.

В то же время в Комитете по правам человека и других конвенционных органах значительное развитие получила контрольная функция, связанная с рассмотрением частных жалоб, называемых петициями. Рассмотрев частные петиции, комитеты и органы могут делать предложения и рекомендации как лицам или группам лиц, их направившим, так и государствам-участникам, нарушившим права данных лиц. Такой характер процедуры дает основания считать ее полусудебной [14].

Особую роль в области обеспечения прав и свобод человека, а вместе с тем и соответствующего уровня законности внутри

государства играют международные судебные органы, осуществляющие контроль в сфере нарушения международных обязательств: Международный суд ООН, Европейский суд по правам человека, Суд ЕС, Международный уголовный суд.

Международный суд ООН — один из шести главных органов Организации Объединенных Наций, учрежденный Уставом ООН для достижения одной из главных целей ООН — «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира, прав и свобод человека» [15].

Международный суд призван стать одним из ключевых компонентов в стратегии мирного разрешения споров и разногласий между государствами и обеспечения правопорядка и законности в мире.

Хотелось бы отметить новый международный судебный орган — Международный уголовный суд, первый постоянный правовой институт, в компетенцию которого входит преследование лиц, ответственных за геноцид, военные преступления и преступления против человечества и другие нарушения прав и свобод человека. Он создан Римским статутом, принятым в 1998 г. (Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., но не ратифицировала его и, таким образом, не является участником Международного уголовного суда.) Существует с июля 2002 г.

Особая роль в процессе осуществления международного контроля как гарантии обеспечения законности играет Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также признание юрисдикции Европейского суда, помимо всего прочего, означает, что деятельность всех органов государственной власти государств — участников Конвенции, в особенности судебных, их решения и

используемые процедуры, равно как и решения законодательных органов, не должны противоречить положениям Конвенции. Ратификация Конвенции Россией позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский суд, если они считают свои права нарушенными (жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции государством. В случае с Российской Федерацией такой датой будет 5 мая 1998 г.).

Европейский суд призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами-участниками. Он осуществляет эту задачу путем рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Возможна также подача жалобы на нарушение Конвенции государством — членом Совета Европы со стороны другого государства-члена.

Прежде чем жалоба будет подана в Суд, необходимо строгое соблюдение нескольких непереносимых условий: предметом жалобы могут быть только права и свободы, гарантируемые Конвенцией или ее Протоколами; жалоба должна быть подана не позднее чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом (этот срок восстановлению не подлежит); для того, чтобы жалоба была признана приемлемой по существу, заявителем должны быть исчерпаны все внутригосударственные средства защиты своего права, и прежде всего судебные средства такой защиты (для Российской Федерации исчерпанием внутренних средств правовой защиты будет прохождение заявителем первой и кассационной инстанций. Надзорная инстанция не признается эффективным средством правовой защиты, так как заявитель не обладает правом самостоятельно инициировать процедуру судебного разбирательства по своему делу, а

может только просить уполномоченное лицо об этом).

Европейский суд не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства — участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Однако Суд вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

Юридически решение, вынесенное Судом, обязательно лишь для государства — ответчика по делу. Однако нередко значимость решений Суда выходит за национальные пределы, воздействуя на право и судебную практику и других государств — участников Конвенции.

В рамках исполнения предписываемых Судом так называемых «мер общего характера» в российское законодательство и административную практику вносятся существенные изменения. Так, под влиянием ЕСПЧ заметные перемены произошли в российской уголовно-исполнительной системе, в настоящее время идет работа по реформированию некоторых аспектов судопроизводства, исполнения решений судов.

Вместе с тем председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин и Президент РФ Д. А. Медведев отметили, что Россия не передавала Европейскому суду по правам человека часть своего суверенитета, позволяющую принимать решения по изменению российского законодательства. Президент и глава

Конституционного суда подчеркнули, что при определении границ компетенции ЕСПЧ необходимо исходить из того, что именно Россия ратифицировала договор, которым учреждена юрисдикция ЕСПЧ [16]. Более того, В. Д. Зорькин указал, «что Россия не должна принимать к исполнению те решения ЕСПЧ, которые идут вразрез с Конституцией России. Принципы государственного суверенитета и верховенства Конституции в правовой системе России относятся к основам ее конституционного строя. Конвенция как международный договор России является составной частью ее правовой системы, но она не выше Конституции. Конституция в ст. 15 устанавливает приоритет международного договора над положениями закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование положений Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному суду. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений КС и ЕСПЧ. Если нам навязывают внешнее «дирижирование» правовой ситуацией в стране, игнорируя историческую, культурную, социальную ситуацию, то таких «дирижеров» надо поправлять. Иногда самым решительным образом» [17].

Далее В. Д. Зорькин говорит о том, что внедрение многих подходов и позиций ЕСПЧ в российское правовое пространство происходит сложно, большинство отечественных правоприменителей не готовы напрямую руководствоваться этими позициями и подходами как обязательными. «Вообще, как известно, ЕСПЧ не оценивает «конвенционность» принимаемых по делу заявителя судебных актов или соответствие Конвенции о защите прав человека и основных свобод каких-либо норм национальных законов. Он рассматривает вопрос о результате: привела ли вся сложившаяся вокруг заявителя в данном государстве обстановка, в том числе вынесение в отношении него каких-либо судебных актов, к нарушению его прав, гарантированных Конвенцией» [17].

В реальных обстоятельствах любые разновидности социальных отношений могут оказаться затронутыми действием международно-правовых норм или его последствиями во внутригосударственной сфере. В частности, классическим примером в этом плане выступает влияние юридически обязательных решений международных органов на внутреннюю практику государств, в том числе их законодательство и иные источники права. Обратимся к решениям Европейского суда по правам человека.

Каждое решение ЕСПЧ, установившее нарушение прав человека, влечет два последствия: во-первых, финансовую санкцию для государства, во-вторых, принятие решения внутригосударственными органами о восстановлении нарушенного права. Постановление Конституционного суда исходит из того, что в любом случае дело о пересмотре внутригосударственных судебных решений нужно принимать к рассмотрению, а уже суд в каждом конкретном случае определит, сделано ли все необходимое для того, чтобы право было восстановлено, т. е. достаточной ли, например, является денежная компенсация по решению ЕСПЧ.

Таким образом, международный контроль как особая гарантия законности представляет собой особую конвенционную деятельность специализированных международных органов, организаций, учреждений и их должностных лиц по предупреждению, выявлению и устранению фактов нарушения законности субъектами международных правоотношений. Особую значимость для соблюдения законности, прав и свобод граждан среди субъектов международного контроля занимает Европейский суд по правам человека.

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации // Рос. газета. 25 дек. 1993. Ст. 15.
2. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон РФ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
3. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
4. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного суда РФ от 31.10.1995 № 8 // Бюллетень Верховного суда РФ. 1996. № 1. С. 3—6.
5. Валеев Р. М. Контроль в современном международном праве: монография. 2-е изд., перераб. и доп. Казань, 2003. С. 15.
6. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 175.
7. Тиунов О. И. Международно-правовые гарантии как средство обеспечения международных договоров // Журнал рос. права. № 4. 2011. С. 86.
8. Валеев Р. М. Контроль в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1999. С. 9.
9. Устинова Е. Ю. Международный контроль за соблюдением международных договоров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12—13.
10. Жеребцов А. Н. Международное гуманитарное право: курс лекций. 1998. С. 42—43.
11. Валеев Р. М. Контроль в современном международном праве... С. 12—14.
12. Броунли Я. Международное право: в 2-х кн. М., 1977. Кн. 1. С. 71.
13. Cosnard M. La creation normativ des Etats / La mondialisation du droit. Travaux du CREDIMI. Dijon, 2000. С. 164.
14. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под ред. В. А. Туманова, Л. М. Энтина. М., 2002. С. 136.
15. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 77.
16. Решения ЕСПЧ не должны затрагивать суверенитет России [Электронный ресурс] // РИАНОВОСТИ. 19.11.2010 г. URL: <http://ria.ru › justice/20101119/298284142.htm>; Медведев: Россия не позволит ЕСПЧ выносить решения, меняющие ее законы [Электронный ресурс] // РИАНОВОСТИ. 11.12.2010 г. URL: <http://ria.ru › politics/20101211/307384165.html>.
17. Зорькин В. Предел уступчивости // Рос. газ. 29 окт. 2010.