



АФРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ИМПЛЕМЕНТАЦИИ И ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

КАМАЛ МАКИЛИ-АЛИЕВ,
доктор философии в праве (LL.D)

В Африке, Африканский Союз, ранее известный как Организация Африканского Единства, сыграл выдающуюся роль в развитии африканской юриспруденции в области международного права прав человека. Достижения данной региональной системы прав человека и будут рассмотрены в данной части работы. Африканская система во многих отношениях намного менее развита, чем ее американский и европейский аналоги, и все же ее огромный успех состоит уже в ее существовании как таковом. Данная система самая молодая из полностью сформировавшихся (имеющих механизмы мониторинга и имплементации) систем защиты и продвижения прав человека. Организация Африканского Единства была создана в 1963 году в атмосфере быстрого и широко распространенного процесса деколонизации. Она была создана для установления межафриканских отношений среди новых государств и для предоставления форума для формулировки и обсуждения африканской политики vis-à-vis третьих государств. При формулировке Устава Организации, права человека не были единственным приоритетом, хотя Устав Организации и устанавливает, в отношении государств-участников, обязанность «координировать и интенсифицировать их сотрудничество и старания для достижения лучшей жизни для народов Африки». Устав Организации Африканского Единства также устанавливает, что «свобода, равенство, правосудие и достоинство являются необходимыми целями для достижения легитимных стремлений народов Африки», при этом признавая в формулировках как Устав ООН, так и Всеобщую декларацию прав человека [1].

Организация Африканского Единства служила форумом для африканских государств, но не выражала желания вмешиваться в систематические нарушения прав человека, которые допускали различные военные режимы в регионе. В заключительной декаде двадцатого века было несколько случаев, когда государства-члены вмешивались (единолично или вместе с миротворческими миссиями) в ситуации с систематическими серьезными нарушениями прав человека в других государствах-членах. Однако мотивы и методы некоторых таких миссий оставались туманными, так как многие добавили больше масла, чем воды в огонь гражданских войн.

Решение учредить Африканский

Союз было принято на экстраординарной сессии Организации Африканского Единства в 1999 году. Саммит, проведенный на следующий год в Того, принял Конституционный Акт Союза. Со вступлением в силу Договора об образовании Африканского Союза, Организация Африканского Единства перестала существовать, Дурбанский Саммит в 2002 году запустил в действие новую организацию и собрал первую Ассамблею глав государств Африканского Союза. Основной функцией Африканского Союза является продвижение ускоренной интеграции континента, достижение большего единства и солидарности между африканскими странами. Мир, безопасность и стабильность являются предпосылками

реализации целей Союза [2].

В настоящее время еще не создано альтернативы текущему механизму мониторинга и имплементации прав человека, ранее использовавшемуся под эгидой Организации Африканского Единства. Африканский Союз основан на принципе уважения прав человека. Уставные документы подчеркивают роль прав человека в регионе и внутри организации, выделяя продвижение прав человека как одну из главных целей [3].

1. Развитие защиты прав человека

Учитывая широкую распространенность военных диктаторов, таких как Амин, Кенъятта и Нкрума, достижения консенсуса по поводу желанности региональной системы прав человека было процессом длительным. С другой стороны достижение консенсуса по продвижению «освобождения» от колониализма было намного более поддающимся делом. В 1981 году Организация Африканского Единства приняла Африканскую Хартию Прав Человека и Народов. Данный документ был создан для отражения африканских концепций прав, а потому он выделяется по фразеологии и основным принципам. В 1998 году был принят Протокол к Хартии – Протокол по учреждению Африканского суда по правам человека и народов, – который все еще не вступил в силу. Африка в силу своей колониальной истории включает в себе большое количество различных юридических и лингвистических традиций. В Африке также процветает богатая система традиционного и обычного права, а также правил поведения, до сих пор используемых коренными народами в некоторых ее частях. В некоторых отношениях, данный регион менее гомогенен, по сравнению с Европой и Америками. Несмотря на это, в Африке существует общая историческая традиция прав, если не учитывать, что для нее практически нет инфраструктуры, с трансна-



циональным признанием важности общества перед индивидом. Данный момент отражен в Хартии путем выделения прав «народов».

2. Африканская Хартия и другие документы

Африканская Хартия Прав Человека и Народов. Хартия (часто называемая Банжульской) вступила в силу в 1986 году. Она заключает в себе африканскую концепцию прав и ставит своей целью быть доступной африканской философии: она поражает тем, насколько она выделяется среди международных и региональных документов, так как ставит ударение на права человека и народов и предусматривает обязанности индивида и групп по отношению к государству. Далее, выделяющейся особенностью является то, что в отличие от других региональных и международных документов, государствам не позволено ограничивать статьи Хартии. Потому права и обязанности, предусмотренные в Хартии, остаются в действии даже во время чрезвычайных ситуаций.

В отличие от других региональных организаций, Организация Африканского Единства приняла интегрированный подход к правам человека. В преамбуле Хартии говорит о том, что стороны уверены, что совершенно необходимо уделять особое внимание праву на развитие [4]. Интересен тот факт, что Преамбула также отмечает, что гражданские и политические права не могут быть разделены с экономическими, социальными и культурными правами, как в силу их концепции, так и в силу их универсальности. Признание неделимости прав человека прогрессивно характеризует современные международные и региональные документы по правам человека. Однако, Африканская Хартия была одним из первых документов, которые комбинировали все типы прав в одном целом документе. Включение права на развитие и права на «общую удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для... развития» [5] свидетельствует о прогрессивности системы, шедшей впереди современной на то время юридической мысли. Хартия идет дальше, подчеркивая, что «удовлетворение экономических, социальных и культурных

прав это гарантия для применения гражданских и политических прав» [6]. Такой подход также ставил под сомнение, на тот момент конвенциональный, подход о необходимости обеспечения гражданских и политических прав, в тоже время прогрессивно работая на обеспечение прав – экономических, социальных и культурных (см. выше – Международный Билль о Правах).

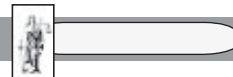
Многие права, содержащиеся в Хартии, отличаются от своих эквивалентов в других документах – например осуждение колонизации в этом смысле – см. статьи 19, 20(2) и 20(3) [7]. Инициатива статьи 21(5) – это устранение новых форм колонизации: экономической эксплуатации природных ресурсов международными монополиями и иностранными властями. Новейшая история Африки также припоминается в статье 12(5), которая ставит под запрет массовые депортации национальных, расовых, этнических и религиозных групп [8].

В Хартию включен довольно объемный список прав народов [9]. Данные права используются коллективно и включают в себя право на существование, право на свободное использование богатств и природных ресурсов, право на экономическое, социальное и культурное развитие, право на международный мир и безопасность и право на общую удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для развития того или иного народа. В передовом решении Африканской Комиссии были признаны нарушения прав народов на окружающую среду и природные ресурсы (*Morka, Social and Economic Action Centre et. al. v Nigeria*) [10].

Глава II Хартии сфокусирована на обязанностях. Обязанности, установленные Хартией, выходят за пределы естественных прав, предоставляемых индивидам (при этом статья 27(2) устанавливает более распространенную обязанность для индивидов, использовать свои права и обязанности с уважением по отношению к правам других, коллективной безопасности, морали, и общим интересам). Данный подход заключается в том, что это индивид должен выполнять определенные обязанности, которые уходят в серд-

це африканского общества. Статья 27 накладывает обязанности на всех индивидов по отношению к семье и обществу, государству и другим, юридически признанным сообществам и международному сообществу [11]. Интересно то, что запрет на дискриминацию, толерантность по отношению к другим, также являются обязанностями. Такой подход является отражением «права быть другим», которое пропагандируется многими международными правоведами. Наконец, индивиды обязаны сохранять гармоничное развитие в семье, служить обществу, сохранять и усиливать национальную независимость и территориальную целостность, а также сохранять и усиливать позитивные африканские культурные ценности [12]. Для некоторых из указанных концепций при этом отсутствуют определения, а проблемы, возникающие при попытке их применения, очень многочисленны. Несмотря на это, во многих отношениях функционирование Хартии, как таковой, во многом зависит от данных обязанностей, так как корреспондирующие им права рассматриваются в том же свете.

Конвенция Организации Африканского Единства по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке от 1969 года. В результате гражданской нестабильности, авторитарного правления, войн между племенами и природных катастроф в африканском обществе происходит частое перемещение народов: побег от военных действий, из-за голода. Беженцы являются очень серьезной проблемой во многих регионах. Поэтому совершенно естественно, что Африка лидирует в принятии документа, направленного исключительно на регулирование ситуации с беженцами. Многие положения Конвенции отражают такие же положения Конвенции ООН «О статусе беженцев» от 1951 года (статья VIII(2) конвенции характеризует данный документ как «эффективное региональное дополнение» к Конвенции ООН) [13]. В Конвенции предусматриваются нормы о предоставлении убежища, а также о добровольной репатриации. Конвенция также регулирует сотрудничество между Организацией Африканского Единства



и Верховным комиссаром ООН по делам беженцев.

Африканская Хартия прав и благосостояния ребенка от 1990 года. Данная Хартия вступила в силу в 1999 году. Во многих отношениях она отражает охват и популярность Конвенции ООН «О правах ребенка» (участниками которой являются все африканские государства, кроме Сомали). Хартия признает то, что детям в Африке требуется специальная поддержка и содействие – «ситуация многих африканских детей остается критической в силу уникальных факторов социально-экономических, культурных и традиционных обстоятельств их развития, природных катастроф, вооруженных конфликтов, эксплуатации и голода» [14]. Хартия считает, что права детей налагают обязанности на всех. Многие положения сходны с теми, которые были включены в Конвенцию ООН, однако в африканском варианте права распространяются на всех без исключения подростков, не достигших восемнадцатилетнего возраста. Наилучшие интересы ребенка всегда должны быть основным фактором в определении его судьбы [15]. Следуя тональности Африканской Хартии как таковой, на детей налагаются обязательства по отношению к семье, обществу, государству и международному сообществу. Данные обязанности включают уважение и заботу о родителях, старших и пожилых, служение обществу, сохранение и усиление национальной солидарности и африканских культурных ценностей, а также способствование продвижению и достижению африканского единства [16].

Комитет Экспертов (статья 32) занимается мониторингом соблюдения Хартии прав и благосостояния ребенка. Первая встреча Комитета состоялась в 2002 году. Данный комитет обладает широким мандатом по продвижению и защите прав детей. В отличие от Комитета ООН, Комитет Экспертов обладает полномочиями на прием и рассмотрение индивидуальных жалоб, которые разбираются конфиденциально, но при этом, в духе ООН, отчеты Комитета Экспертов должны распространяться в публичном порядке [17].

Протокол к Африканской Хартии

Прав Человека и Народов «О правах женщин». Черновой вариант данного Протокола был принят Комиссией по правам человека и направлен на обсуждение в Организацию Африканского Единства. Он был принят Африканским Союзом в июле 2003 года, а вступил в силу в ноябре 2005 года. Протокол является средством обеспечения Пекинских принципов (ООН) и плана действия в соответствии с ними. Он также является составной частью существующей на данный момент системы прав человека в Африке. Права, заключенные в Протоколе, значительно продвигают права женщин, охватывая проблемы аборт, женского обрезания и уязвимых групп, таких как престарелые и вдовствующие.

3. Институциональная система (система органов)

Вслед за учреждением Африканского Союза был обновлен и список органов, созданных для новой организации. Ассамблея Глав Государств и Правительств является главным органом Союза. Комиссия, состоящая из восьми комиссаров, охватывает отдельные сферы курса деятельности: портфель Комиссара по политическим делам *inter alia* охватывает права, демократию и беженцев. Саммит в Лусаке в 2001 году принял решение в добавок учредить Совет мира и безопасности, учредительный Протокол которого уже вступил в силу, а его члены были избраны в 2006 году. В подобие другим региональным интеграционным организациям, в марте 2004 года был учрежден Всеафриканский парламент для предоставления голоса всем народам Африки, участвующим в данной организации. Также были созданы Экономический Социальный и Культурный Совет и Африканский Суд. Заключают институциональную систему новой организации Африканский Центральный Банк, Монетный Фонд и Инвестиционный Банк. На время переходного периода было создано некоторое количество временных органов. Африканский Союз в 2005 году запросил создание документа о слиянии Африканского Суда и Суда по Правам Человека и Народов. С января 2006 года Союз продолжает работу по созданию Африканского Суда по Правам Человека и Народов.

Африканская комиссия по правам человека и народов. Данная Комиссия была создана в 1987 году и состоит из одиннадцати независимых экспертов. Члены Комиссии служат лично, и должны пользоваться самой высокой репутацией морально чистых, честных и беспристрастных людей, компетентных в вопросах прав человека и народов [18]. В контрасте от предыдущего состава, члены комиссии на сегодняшний день отличаются удовлетворением большинства указанных критериев, а также представляют собой широкий географический баланс. Комиссии поручено продвигать и защищать права человека и народов во всем регионе [19]. В этом отношении функции Комиссии включают толкования Хартии и продвижение прав человека путем сбора документов, проведения исследований по африканским проблемам в сфере прав человека и народов, распространения информации, организации симпозиумов, формулировки принципов и правил, направленных на решение юридических проблем, связанных с правами и свободами, и сотрудничества с другими африканскими и международными учреждениями, занятыми в деле продвижения и защиты прав человека и народов, а также путем защиты прав человека в соответствии с Хартией [20].

Комиссия опирается в своей деятельности на основное международное право, включая положения различных африканских документов по правам человека и народов, на Устав Организации Объединенных Наций и на Всеобщую декларацию прав и свобод человека. Африканские законы, обычаи и практика так же могут быть приняты во внимания в той мере, в которой они соответствуют международным нормам прав человека и народов [21].

Комиссия собирается дважды в год на двухнедельные сессии – обычно каждая встреча проводится всегда в другом африканском государстве. Данный метод позволяет открыть доступ к Комиссии как со стороны общественности (одна неделя в каждой сессии открыта для публичного участия), так и со стороны государств и НПО. Несмотря на выгодные стороны ротационных

сессий Комиссии, затраты на транспорт и коммуникации могут постоянно повышаться. Как уже отмечалось ранее, Комитет по правам человека ООН старается поделить свои встречи между Нью-Йорком и Женевой, хотя многие другие мониторинговые учреждения чаще всего находятся в одном и том же городе или стране.

Комиссия получает отчеты от государств-участников каждые два года. У нее также есть полномочия на получение и рассмотрение межгосударственных жалоб и индивидуальных коммунике. Основной ролью Комиссии является продвижение прав человека. Генерирование знания прав в регионе, часто раздираемом борьбой и до сих пор характеризующимся угнетательскими режимами, это наверно первый шаг в сторону обеспечения продвижения основных прав и свобод.

Африканский Суд по Правам Человека и Народов. Протокол к Африканской Хартии об учреждении Африканского Суда по Правам Человека и Народов от 1997 года ставит своей целью создание Суда, который бы дополнил и усилил работу Комиссии в продвижении и защите прав человека и народов, указанных в Хартии (Преамбула) [22]. Союз Комороса стал пятнадцатым по счету государством, ратифицировавшим протокол, который после этого вступил в силу в январе 2004 года. Ассамблея назначила первых судей в январе 2006 года (DOC.EX.CL/241(VIII)).

Суд состоит из одиннадцати судей, избираемых среди «юристов с высокой моральной репутацией и признанной высокой практической и академической компетенцией в области прав человека и народов» [23]. Все судьи данного суда должны быть гражданами государств-членов. Судьи избираются на семилетний срок с одной возможностью повторного переизбрания. Следуя общепринятой практике, предусматривается ротационная система перевыборов (четверо судей, каждые два года) [24]. В отличии от других документов, Протокол устанавливает прямое и детализированное положение о независимости судей: судьи не могут рассматривать дела, в которых они до этого участвовали каким

либо образом; судьи, на срок своих полномочий, получают иммунитет, равный дипломатическому, в соответствии с международным правом; также судьи не могут привлекаться к ответственности за вынесенные ими во время исполнения своих функций решения и заключения [25]. В отличии от Комиссии, Суд получит постоянное место расположения, но при этом сможет собираться в любом государстве-участнике по необходимости. Избранный Президент Суда должен будет заседать по месту постоянного местонахождения Суда и работать в полном режиме. Скорее всего, Суд будет размещен в Танзании (т.е. на обратной стороне континента по отношению к Комиссии).

Суд обладает юрисдикцией по всем диспутам и делам, переданным ему на рассмотрение в отношении толкования и применения Хартии, Протокола и любой другой африканской конвенции в области прав человека [26]. Суд обладает консультативной (дает консультативные заключения по любому соответствующему юридическому казусу) и декларативной (рассматривает дела и выносит по ним решения) юрисдикциями. Если Суд установит нарушение прав человека или народов, он постановит применение соответствующих мер для исправления ситуации – меры могут включать возмещение ущерба или другие соответствующие репарации, а при определенных обстоятельствах, даже временные меры [27].

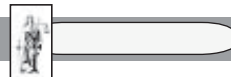
Решения Суда являются окончательными и обязательными к исполнению и принимаются большинством голосов (хотя к делу могут быть приложены особые мнения судей). Исполнение любого решения Суда находится под наблюдением Совета Министров Организации Африканского Единства (на данный момент соответствующего органа Африканского Союза) по поручению Ассамблеи. Регулярные отчеты о деятельности Суда должны представляться на рассмотрение Ассамблеи, при этом внимание будет уделяться государствам, не исполняющим решения Суда [28]. Таким образом суд может использовать публичность как оружие.

Комиссия и Государства обладают правом на автоматическое *locus*

standi перед Судом. Предполагается, что дела частных сторон будут изначально вынесены на рассмотрение Комиссии в соответствии со статьей 55 Хартии о Правах Человека и Народов (как было рассмотрено выше). Однако, Протокол о Суде предоставляет возможность исключительной юрисдикции в отношении дел, предоставленных индивидами, неправительственными организациями или группами индивидов [29]. Учитывая, что в нормальном процессе рассмотрения индивидуальных жалоб, предусматривается, что Суд будет рассматривать такое дело только после отчета Комиссии или вынесения ею решения, данная система очень напоминает систему Совета Европы до вступления в силу Одиннадцатого Протокола к Европейской Конвенции о Правах Человека. При этом новый Суд будет обладать полномочиями на вызов индивидов для дачи показаний. Суд будет при нормальных обстоятельствах проводить заседания открыто, но может и проводить их *in camera*, в случае если того требуют интересы правосудия. Любой судья, являющийся гражданином государства-участника по делу, может заседать при рассмотрении дела. В общем смысле ожидаются, что дела будут рассматриваться семью судьями, хотя Протокол устанавливает положения для возможности создания двух Палат, состоящих из пяти судей.

Очевидно, что функционирование Суда будет зависеть от Правил Процедуры, которые он примет, когда будет полностью учрежден. Однако, совершенно ясно, что Суд будет работать рука об руку с Комиссией, защищая прав человека и народов в любой точке Африки независимо от географического положения. Так как он будет новейшим региональным судебным органом по правам человека, Африканский Суд будет иметь доступ к широкому выбору источников права, включая те, что указаны в статьях 60 и 61 Африканской Хартии [30]. Данный Суд по идее должен оказаться в таком положении, в котором он сможет быстро развить истинно африканскую юриспруденцию в области прав человека и народов.

Ассамблея Глав Государств и Правительств. Данный орган являет-



ся политическим органом Африканского Союза. Его состав и функции определяются в соответствии с договором об Организации Африканского Единства. По сути, применение прав человека находится на усмотрении Ассамблеи. В этом отношении Ассамблея рассматривает ежегодные отчеты Комиссии о проделанной ею работе. Как и в других системах прав человека, применение находится в области политических фигур. Естественно, применение международного права прав человека, таким образом, зависит от коллективной политической воли государств-членов. До сегодняшнего дня поощряется более мягкий дипломатический подход при применении указанного права, хотя история видела и случаи более насильственного вмешательства государств. Такие насильственные случаи не всегда были санкционированы ОАЕ (или тем более ООН).

Роль неправительственных организаций (НПО). Хотя юридически НПО и не являются частью системы органов, установленной Африканской Хартией или даже ОАЕ, они играют серьезную роль в данной системе. Таким образом, включение их в это исследование оправдывается. Участие НПО в африканской системе является беспрецедентным в международном праве прав человека. Африканская Комиссия установила отношения со многими НПО и предоставила некоторым статус наблюдателей. Комиссия даже формализовала критерии, которые нужны НПО для получения и поддержания статуса наблюдателей. Признанные НПО могут быть национальными и транснациональными. НПО предоставляют Комиссии детальную информацию и статистику, полученную «на местах», и, чего нету нигде, НПО могут и выносят дела на рассмотрение Комиссии.

Как подчеркнула Международная Конференция по правам человека от 1993 года, в общем смысле, включением НПО в применение международного права прав человека, африканская система показала, что смотрит дальше в будущее, чем родственные ей системы (хотя также признается то, что многие документы ООН, существовавшие до африканской системы, уже имели в чер-

новых вариантах проекты участия НПО). Существует много практических причин для поощрения участия НПО в африканской системе, и не последний из них тот факт, что НПО могут обладать ресурсами и желанием для продвижения дел. Индивид не всегда находится в столь удачной позиции (при этом, как уже говорилось, индивиды могут быть вызваны для дачи показаний). Как указывает Рейчел Муррей, «спорным является тот вопрос, что необходимость участия НПО в африканской системе возникла из-за слабости и неэффективности Африканской Комиссии». Она заключает при этом, что участие НПО является необходимой и интегральной частью «холистической и общественной ответственности», продвигаемой Комиссией [31].

Участие НПО в африканской системе процесс двоякий: при том, что у них есть доступ к Комиссии и даже некоторые права на участие в публичных заседаниях, у НПО также есть обязанности в области продвижения прав человека. Они следуют данным обязательствам посредством национальных программ-тренингов, распространения материалов, поднятием профиля Хартии на национальном уровне, особенно в сельской местности, и обеспечением визитов Комиссии в государства. Время от времени Комиссия открыто использует информацию, предоставленную НПО, когда информацию невозможно получить напрямую от государства.

4. Применение права прав человека

Как и многие другие системы применения международного права прав человека, африканская оперирует системой отчетов для мониторинга следования государств своим обязательствам. Межгосударственные и индивидуальные коммюнике, направляемые в Комиссию, позволяют проводить более детальные дискуссии тех или иных ситуаций требующих внимания.

Отчеты. Статья 62 Хартии накладывает на государства обязательства по представлению на рассмотрение, каждые два года, отчетов о законодательных и других мерах, принимаемых в целях применения прав и свобод, признаваемых Хартией

[32]. Двухлетний отчетный период сравнительно короче, чем те, что предусматриваются другими международными документами по правам человека. Во многих отношениях двухлетний процесс является позитивным шагом для молодой организации, так как это может поторопить государства в постоянном улучшении ситуации в пределах их юрисдикций. Однако, как и в других международных и региональных учреждениях, Комиссия столкнулась с серьезными проблемами в обеспечении пунктуальности получения отчетов от государств. Учитывая задолженность государств в отношении отчетов и скорость происходящих изменений в некоторых частях Африки, отчеты могут устаревать еще до их рассмотрения.

Государства присылают своих представителей на те заседания Комиссии, на которых рассматриваются их отчеты. Представитель государства представляет отчет, отвечает на вопросы и обсуждает все возникающие в связи с отчетом проблемы.

Межгосударственные жалобы. Данные жалобы могут быть вынесены на рассмотрение Комиссии в соответствии со статьей 47 Хартии [33]. В таких случаях ударение ставится на мирное разрешение диспута между сторонами, со ссылкой, по необходимости, на Комиссию. Перед тем как Комиссия может приступить к рассмотрению межгосударственного дела, она должна убедиться, что были исчерпаны все существующие средства местной правовой защиты. Такое положение само по себе может быть проблематичным – в то время как могут существовать какие-либо субрегиональные организации, которые могут заниматься таким делом, шанс, что межгосударственный вопрос может быть решен или хотя бы рассмотрен в национальном суде, очень невелик. Государства должны предоставить на рассмотрение Комиссии все относящиеся к делу материалы, и их представители должны присутствовать на заседаниях для дачи устных заявлений. Комиссия может также ссылаться и на «другие источники» [34] для того, чтобы получить настолько четкую картину оспариваемых событий, насколько это возможно. Если полюбовного



соглашения не намечается, Комиссия составит отчет по фактам и полученным данным, для передачи его государствам и Ассамблее Глав Государств и Правительств.

Как и в случаях с другими региональными и международными организациями государства с неохотой подают жалобы, несмотря на частоту серьезных нарушений прав человека в некоторых африканских государствах. На сегодняшний день дело *Democratic Republic of Congo v Rwanda, Burundi and Uganda* является единственной межгосударственной жалобой, дошедшей до Комиссии [35]. Дополнительная жалоба была недавно направлена Конго в отношении тех же сторон в Международный суд. Эти жалобы до сих пор находятся на стадии рассмотрения в обеих инстанциях.

Индивидуальные жалобы. Комиссия обладает полномочиями принимать и рассматривать индивидуальные жалобы, а именно «коммунике отличные от тех, что представляют государства-участники данной Хартии» [36]. Данный мандат можно назвать очень широким, так как он предоставляет *locus standi* для индивидов, народов, групп и неправительственных организаций, которые могут подавать свои жалобы. Большинство жалоб, полученных Комиссией в соответствии с данной статьей, это жалобы от НПО. Африканская система НПО достаточно активна и становится высокоразвитой в транснациональном измерении. Решения о принятии дела к рассмотрению принимаются простым большинством: должны быть исчерпаны все местные средства правовой защиты, а жалоба должна быть подана в разумные сроки после исчерпания таких средств. Жалобы могут рассматриваться на основании принципа анонимности, но при подаче жалобы должна быть указана личность автора [37]. Председатель Комиссии представляет жалобу к вниманию государства, против которого направлена жалоба, до ее рассмотрения. В рассмотрении дела Комиссия обладает правом использовать «любой соответствующий метод расследования» [38]. Такое положение позволяет использовать информацию НПО и других заинтересованных учреж-

дений. Комиссия обычно составляет отчет по принятому к рассмотрению коммунике.

Говоря словами Комиссии, целью процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб, является «иницирование позитивного диалога, приводящее к мирному соглашению между жалобщиком и государством, что исправляет возникшую ситуацию» (*Free Legal Assistance Group et al. v Zaire*) [39]. Ударение таким образом ставится на достижение мирного соглашения в процессе, который изначально не предполагается судебным. В том случае если подобного разрешения проблемы добиться невозможно, Комиссия принимает решение по существу дела (например, *Mkongo Louis v Cameroon*) [40]. В отличие от своего межамериканского эквивалента, Африканская Комиссия продемонстрировала нежелание принимать решения в отсутствие государства в качестве ответчика по предполагаемым нарушениям. Однако, в 1993 году, после получения серии жалоб на серьезные нарушения прав человека в Малави, в свете отсутствия какого-либо ответа со стороны государства и отказа Малавских властей разрешить Комиссару Организации Африканского Единства приехать с миссией в данное государство, Комиссия приняла резолюцию, осуждающую отношение Малавских властей и объявляющую подтверждение массивных серьезных нарушений прав человека в Малави. В 1994 году Комиссия решила, что она может признавать наличие нарушения, если на предполагаемые факты нет ответа государства. Таким образом, на данный момент ее позиция такая же, как и у Межамериканской Комиссии со дня ее основания.

Если индивидуальные коммунике откроют наличие «серии серьезных или массивных нарушений прав человека и народов», Комиссия должна привлечь внимание Ассамблеи Глав Государств и Правительств [41]. Далее Комиссия может быть запрошена о завершении расследования по делам и составлению отчета с приложением полученных данных и рекомендациями. Схожие глубинные исследования могут быть проведены Комиссией в отношении любого государства, объявившего чрезвычай-

ную ситуацию [42]. За короткое время большое количество африканских государств могло бы быть проверено в соответствии с данным положением, так как Африканский континент зачастую является сценой серьезных систематических нарушений международного права прав человека.

5. Заключительные комментарии

В сравнительно короткий период времени Африканская комиссия по правам человека и народов внесла большой вклад в права человека в Африке. Теперь государства могут быть привлечены к ответственности на региональном уровне за нарушения прав и свобод. Однако, по сравнению с другими региональными учреждениями, африканская система является слабой и неэффективной. Как и у всех мониторинговых органов, у Комиссии большие проблемы с получением от государств отчетов (они опаздывают, либо теряются). Двухлетние циклы отчетов и скорость изменений, происходящих в Африке, делают большинство отчетов устаревшими. Прогресс, хоть и медленный, все же идет в сторону обеспечения быстрых и регулярных государственных отчетов. Комиссия может принимать, например, копии отчетов, представленных на рассмотрение органов ООН, а государства, не представившие отчеты, будут названы публично. Работа Комиссии также серьезно осложняется ее зависимостью от дипломатических каналов, а потому Комиссия часто оказывается некомпетентной в свете серьезных и систематических нарушений прав человека. В действительности ее практический эффект на нарушения в регионе очень ограничен. Однако, как все системы защиты права прав человека, Комиссия может выступать в качестве сдерживающего механизма, несмотря на то, что многие режимы его просто игнорируют. Публичность, представляется ключевым инструментом развития африканской системы – публичность, продвижение прав и публичное осуждение их нарушений.

Анализ статистики по функционированию и деятельности Комиссии показывает драматический скачок в ее функционировании. Сейчас на рассмотрении Комиссии находят-



ся больше дел, чем раньше, проводится больше миссий по добыванию фактов, и Комиссия толкует положения Хартии в сторону предоставления большей защиты африканскому гражданину. Создание Африканского Суда отклоняет некоторую критику, направленную в сторону Комиссии, хотя уровень успеха нового органа и его реальный вклад все еще только предстоит увидеть. Африка сама по себе меняется и достигает более высокого уровня демократизации. В 1999 году Первая министерская конференция по правам человека ОАЕ в Африке собралась на Маврикии и приняла Декларацию и План Действий для продвижения и обеспечения прав человека в регионе. Многие изменилось с тех пор.

Африканская система молода, но прошла крутой обучающий поворот. Она добилась невероятно успеха в тяжелых условиях. Через весь этот путь она смогла сохранить отличительные африканские характеристики. Хотя африканская система и представляет собой систему более холистическую, на деле это утверждение выглядит несколько преувеличенным, а потому есть надежда, что Комиссия «наберет уверенность в себе для претворения своих заявлений в практику» [43].

Литература:

Устав Организации Африканского Единства, ОАЕ, 1963, статья II(1)(e). - <http://www.krugosvet.ru/articles/109/1010966/1010966a2.htm>, 1 февраля 2009.

² Устав Африканского Союза, АС, 2002. - http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm, 1 февраля 2009.

³ См. там же, статья 3(f).

⁴ Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

⁵ См. там же, статьи 22 и 24.

⁶ См. там же, Преамбула.

⁷ См. там же

⁸ См. там же

⁹ См. там же, статьи 19-24.

¹¹ Morka, Social and Economic Action Centre v Nigeria, Case 155/96, ACHPR/COMM/A044/1 (2002).

¹² Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

¹³ См. там же, статья 29.

¹⁴ Конвенция Организации Африканского Единства по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, ОАЕ, 1969. - <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/asylum/Rafr3.1.1.html>, 1 февраля 2009.

¹⁵ Африканская Хартия прав и благосостояния ребенка, ОАЕ, 1990, Преамбула. - http://www.africa-union.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/A.%20C.%20ON%20THE%20RIGHT%20AND%20WELF%20OF%20CHILD.pdf, 1 февраля 2009.

¹⁶ См. там же, статья 4.

¹⁷ См. там же, статья 31.

¹⁸ См. там же, статьи 42 и 44.

¹⁹ Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986, статья 31. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

²⁰ См. там же, статья 30.

²¹ См. там же, статья 45.

²² См. там же, статьи 60 и 61.

²³ Протокол к Африканской Хартии об учреждении Африканского Суда по Правам Человека и Народов, ОАЕ, 1997, Преамбула. - http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html, 1 февраля 2009.

²⁴ См. там же, статья 10

²⁵ См. там же, статья 14

²⁶ См. там же, статья 15

²⁷ См. там же, статья 3

²⁸ См. там же, статья 24

²⁹ См. там же, статьи 27 и 28

³⁰ См. там же, статья 6

³¹ Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

³² Murray R. The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law. – Oxford: Hart, 2000, с. 102.

³³ Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986, статья 62. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

³⁴ См. там же, статья 47.

³⁵ См. там же, статья 52.

³⁶ Democratic Republic of Congo v Rwanda, Burundi and Uganda [2001] ICJ 2.

³⁷ Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986, статья 55. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

³⁸ См. там же, статья 56(1).

³⁹ См. там же, статья 46.

⁴⁰ Free Legal Assistance Group et al. v Zaire, Cases 25/89, 47/90, 56/91, 100/93, 9th AAR, Annex. - http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/25-89_47-90_56-91_100-93.html, 1 февраля 2009.

⁴¹ Mkongo Louis v Cameroon, Case 59/91, 8th AAR, Annex.

⁴² Африканская Хартия Прав Человека и Народов, ОАЕ, 1986, статья 58. - <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>, 1 февраля 2009.

⁴³ См. там же, статья 58(3).

⁴⁴ Murray R. The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law. – Oxford: Hart, 2000, с. 201.