Завгородний Вячеслав Станиславович. Контрольный механизм американской конвенции по правам человека: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Завгородний Вячеслав Станиславович;[Место защиты: Российский университет дружбы народов].- Москва, 2016.- 213 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Становление межамериканской системы защиты прав человека 20**

1.1. История развития сотрудничества американских государств в области прав человека 20

1.2. Международно-правовые основы защиты прав человека в Организации Американских Государств 41

**Глава 2. Межамериканская комиссия по правам человека 64**

2.1. Структура и компетенция Межамериканской комиссии по правам человека 64

2.2. Мониторинг «на местах» как функция Межамериканской комиссии по правам человека 73

2.3. Производство по индивидуальным жалобам в Межамериканской комиссии по правам человек а 80

2.4. Процесс укрепления Межамериканской системы защиты прав человека 87

**Глава 3. Межамериканский суд по правам человека 113**

3.1. Структура и компетенция Межамериканского суда по правам человека 113

3.2. Процедура рассмотрения петиций в Межамериканском суде по правам человека 120

3.3. Консультативные заключения Межамериканского суда по правам человека 127

3.4. Правовые позиции Межамериканского суда по правам человека в судебной практике американских государств 149

Заключение 165

Список литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Межамериканская комиссия по правам человека (далее – Комиссия или МКПЧ) и Межамериканский суд по правам человека (далее – Суд), действующие в соответствии с Американской конвенцией по правам человека 1969 г. (далее – Американская конвенция), образуют единый контрольный механизм Американской конвенции, который является ключевым элементом Межамериканской системы защиты прав человека (далее – Межамериканская система или МСЗПЧ) наряду с входящими в эту систему другими региональными актами по правам человека1.

Межамериканская система – одна из трех ныне функционирующих общенациональных систем защиты прав человека наряду с Европейской и Африканской. Несмотря на схожесть по форме с названными региональными системами защиты прав человека, МСЗПЧ отличается своей спецификой, обусловленной, прежде всего, историческими, политическими, экономическими, социальными, культурными, организационными и иными предпосылками ее формирования.

Среди этих особенностей обращает на себя особое внимание то обстоятельство, что Межамериканская система начала формироваться в условиях отсутствия на континенте общерегиональной межправительственной организации, которая играла решающую роль в формировании Европейской и Африканской систем защиты прав человека.

Другая особенность выражается в формировании контрольного механизма Американской конвенции и заключается в том, что его концептуально-нормативные основы были заложены учредительным договором – Американской конвенцией, а институциональная его основа была определена в учредительном акте Организации Американских Государств (далее – ОАГ) – Уставе ОАГ 1948 г. (далее – Устав ОАГ или Устав 1948 г.)2.

Еще одна особенность выражается в том, что в формировании концептуально-нормативной основы МСЗПЧ немаловажную роль сыграла Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 г. (далее – Американская декларация или Декларация 1948 г.)3. В этом контексте заслуживает внима-

1 Имеются в виду прежде всего Американская декларация прав и обязанностей челове
ка 1948 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г., Межамериканская демокра
тическая хартия 2001 г., Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискримина
ции и нетерпимости 2013 г.

2 Устав Организации Американских Государств (принят 30 апреля 1948 г.). URL: (дата обра
щения: 1.12.2015).

3 American Declaration of the Rights and Duties of Man, 1948. OAS Doc. AG/RES.1591

ния то, что Американская декларация была принята одновременно с Уставом ОАГ в 1948 г., т.е. более чем за 20 лет до принятия Американской конвенции по правам человека 1969 г., и в ней были закреплены все основные категории прав человека: гражданские, политические, экономические, социальные и культурные. Американская декларация привлекает особое внимание в связи с тем, что, в отличие от аналогичных актов по правам человека, например, Всеобщей декларации прав человека 1948 г., наравне с правами в ней содержатся и обязанности человека перед государством, обществом, родителями и детьми. Аналогичный подход был использован в дальнейшем при подготовке Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.

Специфической чертой МЗПЧ является также и то, что нарушение Американской декларации служит основанием для подачи жалоб в Межамериканскую комиссию. Данная особенность четко определяет обязательную юридическую силу положений Американской декларации. Правовые позиции контрольного механизма Американской конвенции во многом служат ориентиром для подкрепления правовых позиций законодательных и правоприменительных органов государств-членов ОАГ в различных сферах защиты прав человека, прежде всего, по делам о насильственных исчезновениях4 и защите прав коренных народов5. В этих сферах, безусловно, чувствуется влияние регионального правозащитного механизма на национальную правоприменительную практику.

Аналогичная ситуация наблюдается в восприятии правовых позиций контрольного механизма Американской конвенции, а также со стороны других региональных механизмов по защите прав человека, в особенности Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ)6 и некоторыми договорными органами по правам человека системы ООН7.

Правовые позиции контрольного механизма Американской конвен-

(XXVIII-O/98). URL: (дата обращения: 1.12.2015).

4 Доклад Рабочей группы ООН по насильственным или недобровольным исчезновени
ям от 28 января 2012 г. Док. ООН A/HRC/22/45. URL: pearances/Pages/Annual.aspx (дата обращения: 1.12.2015).

5 Aloeboetoe et al. Case, Judgment of September 10, 1993. Inter-Am. Ct. H.R. Ser. С. № 15.
1993. URL: (дата обращения: 16.11.2015);
Case Awas Tingni. Inter-Am. Ct. H.R. Ser. С. № 79, 153. 2002. URL: man-
rts/iachr/AwasTingnicase.html (дата обращения: 4.12.2015); Yakye Axa Indigenous Cmty. v. Para
guay, Merits, Reparations, and Costs, Judgment. Inter-Am. Ct. H.R. Ser. С. № 125, 51, 63. Ju-ne 17,
2005; Yatama v. Nicaragua, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgment. Inter-
Am. Ct. H.R. Ser. С. № 127, 185. June 23, 2005; Xkmok Ksek Indigenous Cmty. v. Paraguay,
Merits, Reparations, and Costs, Judgment. Inter-Am. Ct. H.R. Ser. С. № 214, 87. 2010.

6 Решение Европейского суда по правам человека по делу Lexa v. Slovakia, № 54334/00,
23.09.08; Решение Европейского суда по правам человека по делу Opuz v. Turkey,
№ 33401/02, 9.06.09; Решение Европейского суда по правам человека по делу Zontul v. Gree
ce, № 12294/07, 17.01.12.

7 См.: Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении
женщин. Мексика, 7 августа 2012 г. // Док. ООН CEDAW/C/MEX/CO/7-8. П. 18 (c), 19 (f).

ции 1969 г. активно используют и международные неправительственные организации8.

В качестве относительно самостоятельного объекта исследования следует рассмотреть тот факт, что в Американской конвенции 1969 г. участвуют лишь 23 из 35 государств-членов ОАГ. Этот факт требует научного ответа на фоне того, что в других региональных системах защиты прав человека участвуют почти все государства.

Чрезвычайно востребованным для других региональных систем защиты прав человека является комплексный анализ результатов реформы, которая получила название «Процесс укрепления Межамериканской системы защиты прав человека»9 и проводилась в 2011–2013 гг., а также выявление проблем и перспектив развития МСЗПЧ.

Необходимость комплексного международно-правового анализа упомянутых выше аспектов в современности обуславливает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования. Цель** настоящего диссертационного исследования состоит в комплексном анализе деятельности контрольного механизма Американской конвенции 1969 г. c учетом проведенной реформы и нерешенных проблем, а также перспектив его развития.

Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих научных **задач:**

– изучить исторические предпосылки и концептуальные основы становления и развития контрольного механизма Американской конвенции;

– проанализировать специфику нормативно-правовой основы деятельности контрольного механизма Американской конвенции по правам человека 1969 г., состоящей из неоднородных по своей юридической силе документов;

– выявить и проанализировать структурные особенности организации работы и компетенции Межамериканской комиссии по правам человека с момента ее учреждения; обозначить основные проблемы в деятельности Комиссии и предложить меры по их решению;

– исследовать специальные процедуры Межамериканской комиссии по правам человека и их роль в МСЗПЧ;

– выявить особенности юрисдикции Межамериканского суда по правам человека по вынесению консультативных заключений;

– рассмотреть особенности института индивидуальной жалобы, предус-

8 Burgorgue-Larsen L. The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commen
tary. Oxford: Oxford University Press, 2011.

9 Официальный сайт ОАГ. URL: (дата обращения: 1.12.2015).

мотренного Американской конвенцией 1969 г.;

– обозначить те категории правовых позиций Межамериканского суда по правам человека, изложенных в его решениях и консультативных заключениях, которые оказывают влияние на национальное законодательство и правоприменительную практику американских государств;

– всесторонне проанализировать реформу Межамериканской системы защиты прав человека, проводившуюся в 2011–2013 гг., для выявления нерешенных проблем и перспектив ее развития.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в рамках функционирования контрольного механизма Американской конвенции по правам человека 1969 г.

**Предметом** диссертационного исследования являются международные правовые акты по правам человека, на основе которых был учрежден и функционирует контрольный механизм Американской конвенции по правам человека 1969 г., резолюции Генеральной Ассамблеи ОАГ по правам человека, решения и консультационные заключения Межамериканского суда по правам человека, а также решения, доклады, отчеты и материалы Межамериканской комиссии по правам человека.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Большинство работ международно-правового профиля, затрагивающих различные аспекты функционирования Межамериканской системы защиты прав человека, выполненные преимущественно на испанском и английском языках, были учтены при написании некоторых разделов настоящей диссертации.

Комплексная работа, в которой всесторонне анализируется контрольный механизм Американской конвенции по правам человека, отсутствует как в российской, так и в зарубежной литературе.

В российской науке международного права имеются международно-правовые исследования, которые затрагивают отдельные аспекты темы исследования. Среди них необходимо выделить, прежде всего, кандидатскую диссертацию Г.И. Конь10 по специальности 12.00.10, в которой всесторонне проанализирована организационная структура и порядок функционирования Межамериканского суда по правам человека.

В диссертационном исследовании Е.Г. Ляхова11 были проанализированы основные аспекты деятельности Организации Американских Государств в области прав человека. Однако в данной работе не нашел и не мог найти отражение анализ деятельности контрольного механизма Американской конвенции, осуществлявшейся начиная с 70-х гг. прошлого века.

10 Конь Г.И. Организационная структура и порядок функционирования Межамерикан
ского суда по правам человека: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2012.

11 Ляхов Е.Г. Организация американских государств: договорно-правовые основы: ав-
тореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1970.

Эти же аспекты были исследованы в диссертации З.В. Лешкашели12, однако в данной работе также не могли быть учтены последние достижения прошлого века, включая результаты реформы Межамериканской системы защиты прав человека.

Для анализа некоторых аспектов темы диссертационного исследования использовались научные разработки А.Х. Абашидзе13, Е.С. Алисие-вич14, А.С. Ковальской15, Я.С. Кожеурова16, В.М. Чхиквадзе17 и др.

Широко использовались работы зарубежных специалистов, среди которых особенно следует выделить исследования Фелипе Гомеза Исы18 и Эрнесто Рей Кантора19.

Тщательно изучались работы, в которых рассматривались конкретные решения контрольного механизма по правам человека (Т. Антковака20, Д. Контрерас-Гардуньо21, Т. Бургенталя22). Особое внимание было уделено решениям по делам о защите прав коренных народов, о насильственных исчезновениях и по делам об амнистии, т.е. в отношении которых позиции контрольного механизма Американской конвенции больше всего востребованы другими международными и национальными правозащитными механизмами. Сложные аспекты процедуры рассмотрения дел

12 Лешкашели З.В. Межамериканская система сотрудничества в области прав человека:
автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995.

13 Региональные системы защиты прав человека: учебное пособие / отв. ред. А.Х. Аба
шидзе. М.: РУДН, 2012.; Абашидзе А.Х. Межамериканская система защиты прав человека и
проблема защиты прав коренных народов // Московский журнал международного права.
2004. № 1. С. 55–75.

14 Алисиевич Е.С. Обзор практики органов Межамериканской системы защиты прав че
ловека по делам о свободе мысли и выражения мнения // Международное правосудие. М.:
Институт права и публичной политики, 2014. № 2. С. 44–56.

15 Ковальская А.С. Межамериканская система содействия и защиты прав человека. М.:
ИНИОН, 1996.

16 Кожеуров Я.С. Консультативная юрисдикция международного суда: опыт Межамери
канского суда по правам человека // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 95–107.

17 Межамериканская система содействия и защиты прав человека / под ред. В.М. Чхи
квадзе. М.: ИНИОН, 1990.

18 Gomez Isa F. International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges.
Bilbao: University of Deusto, 2006.

19 Rey Cantor E. Control de Convencionalidad de las Leyes y Derechos Humanos: Homenaje
a Hctor Fix-Zamudio. Mexico, 2008. URL: Rey\_Cantor (дата обращения: 1.12.2015).

20 Antkowiak T. Moiwana Village v. Suriname: A Portal Intro Recent Jurisprudential Devel
opments of the Inter-American Court of Human Rights // Berkeley Journal of International Law.
2007. Vol. 25. Р. 267–282.

21 Contreras-Garduo D., Rombouts S. Collective Reparations for Indigenous Communities
Before the Inter-American Court of Human Rights // Merkourios – Utrecht Journal of International
and European Law. 2010. Vol. 27. Iss. 72. Р. 4–17.

22 Buergenthal T. Protecting Human Rights in the Americas: Cases and Materials. Kehl: N.P.
Engel, 1995.

Межамериканским судом были исследованы в публикациях Э. Гросс Эс-пиэля23 и Г. Фикс-Замудио24, являвшихся в разное время судьями Межамериканского суда по правам человека.

Консультативная юрисдикция Межамериканского суда изучалась по трудам Т. Бургенталя25 и Дж. Паскуалуччи26.

В написании концептуальных и фактологических аспектов диссертации широко использовались наработки фундаментальных работ зарубежных авторов, таких как Г. Бидар Кампос27, К. Гроссман28, Г. де Аречага29, К.А. Дунше де Абранчес30, С. Ливингстон31, С. Медина32, А. Робертсон33, Т. Фарер34, Д. Шелтон35 и др. Однако указанные работы не отражают всех последних серьезных концептуально-структурных изменений и достижений реформ, что подтверждает востребованность комплексного международно-правового исследования, учитывающего эти аспекты.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** При написании диссертации применялся общенаучный методологический подход, позволяющий научно определить рамки исследования, уточнить основные понятия, выделить концептуальные аспекты темы исследования.

Диссертационное исследование выполнено с использованием общенаучных методов: логического, социологического, системного, функцио-

23 Gros Espiell H. El Procedimiento Contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos
Humanos // Boletn Mexicano de Derecho Comparado. 1986. № 56. Р. 36–52.

24 Fix-Zamudio H. Proteccin Jurdica de los Derechos Humanos: Estudios Comparativos.
Comisin Nacional de Derechos Humanos. Mxico, 1999.

25 Buergenthal T. The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Court // Ameri
can Journal of International Law. 1985. Vol. 79. № 1. Р. 1–28.

26 Pasqualucci J.M. The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human
Rights. 2nd еd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

27 Bidart Campos G.J. Defensa de la Constution: Garantissimo y Controles. Buenos Aires:
EDIAR 2003. URL: (да
та обращения: 1.12.2015).

28 Grossman C., The prohibition of torture and ill-treatment in the Inter-American human
rights system: a handbook for victims and their advocates. Geneva: OMCT, 2006.

29 Jimenez De Arechaga E. La Convencin Interamericana de Derechos Humanos como
Derecho Interno // Revista IIDH. San Jose, 1988. № 7. Р. 25–41.

30 Dunshee de Abranches C. Comparative Study of the United Nations Covenants on Civil
and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights and the Draft Inter-American
Convention on Human Rights. OAS/Ser.IW/II. 19, Doc. 18, 24 June, 1968.

31 Harris D.J., Livingstone S. The Inter-American system of human rights. Oxford: Clarendon
Press, 1998.

32 Medina Quiroga C. The battle of human rights: gross, systematic violations and the Inter-
American system. Dordrecht; Boston: M. Nijhoff. 1988.

33 Robertson A. The American convention of human rights and the European convention: a
comparative study // European Yearbook. The Hague, 1981. Vol. 29. Р. 50–76.

34 Farer T.J. Inter-American Commission on Human Rights. II EPIL 1004–1007, 1995.

35 Shelton D. Remedies in International Human Rights Law. N. Y.: Oxford University Press,
1999.

нального, исторического, статистического и др. Широко использовались методы аналогии, моделирования, анализа, синтеза, сравнения, а также метод толкования права. Исторический и сравнительно-правовой методы позволили рассмотреть Межамериканский суд и Комиссию как единый контрольный механизм с учетом особенностей каждого из этих органов. При рассмотрении юрисдикции Межамериканского суда по правам человека и функций Межамериканской комиссии, юридической природы и специфики решений, выносимых Межамериканским судом по правам человека, анализе особенностей деятельности Межамериканской комиссии по правам человека преимущественно применялись частнонаучные методы, в том числе сравнительно-правовой, а также методы толкования и технико-юридического анализа.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды ведущих отечественных ученых юристов-международников: А.Х. Абашидзе, А.И. Абдуллина, Е.С. Алисиевич, К.А. Бекяшева, В.И. Бли-щенко, И.П. Блищенко, В.А. Карташкина, А.С. Ковальской, Г.И. Конь, Я.С. Кожеурова, З.В. Лешкашели, И.И. Лукашука, Е.Г. Ляхова, А.М. Николаева, Г.И. Тункина, С.В. Черниченко, В.М. Чхиквадзе и др.

В процессе проведения исследования были также использованы труды зарубежных ученых: К. Амбоса, Т. Антковака, Ф. Баша, Г. Бидара Кампоса, Т. Бургенталя, Дж. Бурта, К. Гроссмана, Э. Гросс Эспиэля, Г. де Аречаги, Р.Б. де Казаль, С. Дэвидсона, Ф. Гомеза Исы, К.А. Дунше де Абранчеса, А. Кансаду Триндаде, М. Крейвена, Д. Кэссела, С. Ливингсто-на, Т. Лэндмена, С. Медины, Дж. Паскуалуччи, А. Робертсона, Э. Рей Кантора, Г. Фикс-Замудио, Ф. Форсайта, Д. Харриса, К. Черны, Д. Шелтон, Ф. Элстоуна и др.

В работе были широко использованы публикации по теме диссертации в зарубежных периодических изданиях, среди которых следует выделить «Американский журнал международного права» («American Journal of International Law»), «Межамериканский и европейский журнал по правам человека» («The Inter-American & European Human Rights Journal»), «Бразильский журнал международного права» («Brazilian Journal of International Law»), «Европейский журнал международного права» («European Journal of International Law») и др.

**Нормативно-правовая основа диссертационного исследования.**

Нормативно-правовую основу исследования контрольного механизма Американской конвенции составили основные региональные международные правовые акты: Устав ОАГ 1948 г., Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г. и два Протокола к ней.

Были также изучены другие международно-правовые акты, составляющие нормативную основу деятельности Межамериканской системы за-

щиты прав человека, такие как Конвенция о правах иностранцев 1902 г., Конвенция о правах и обязанностях государств 1933 г., Картахенская декларация о беженцах 1984 г., Межамериканская конвенция по предотвращению и наказанию за пытки 1985 г. и Протоколы к ней, Межамериканская конвенция о насильственных исчезновениях людей 1985 г., Межамериканская конвенция по предотвращению, пресечению насилия против женщин и наказания за него 1994 г., Американская декларация прав коренных народов 1997 г., Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов 1999 г., Межамериканская демократическая хартия 2001 г., Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации и нетерпимости 2013 г., Межамериканская конвенция о ликвидации расизма, расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимостью 2013 г. и др.

При подготовке диссертации автором было проанализировано большое количество решений и консультативных заключений контрольного механизма Американской конвенции 1969 г., касающихся как основных аспектов сферы регулирования, так и специфические, связанные с нормативными актами, деятельностью органов и институтов ОАГ.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена тем, что в отечественной доктрине международного права прав человека проведен всеобъемлющий системный анализ организации и деятельности контрольного механизма Американской конвенции 1969 г. с учетом его специфических особенностей и в контексте последних достижений концептуально-прикладного характера Межамериканской системы защиты прав человека.

Новизна исследования выражается в изучении генезиса процесса формирования контрольного механизма Американской конвенции 1969 г. и комплексном изучении исторических, институциональных, политических, экономических, социальных, культурных и иных факторов, предопределивших специфические черты контрольного механизма Американской конвенции 1969 г.

Научная новизна заключается в представлении общерегионального механизма защиты прав человека как единого целого, состоящего из двух относительно самостоятельных, но тесно связанных друг с другом структур административного и судебного характера, деятельность которых направлена на достижение общей правозащитной цели в регионе.

Новизна исследования также заключается в комплексном анализе результатов реформы, направленной на укрепление Межамериканской системы защиты прав человека, с целью выявления недостатков и перспектив ее развития.

Автором выявлены причины неэффективности деятельности Комиссии по рассмотрению индивидуальных жалоб, имеющие системный ха-

рактер, что также является новым моментом в доктрине международного права прав человека.

Научная новизна заключается также в выявлении особенностей визитов «in loco», в комплексном анализе специфики их процедуры и в определении их роли в деятельности Комиссии.

Новизна проявляется и в выявлении и анализе правовых позиций контрольного механизма Американской конвенции по правам человека и тех категорий дел, которые в наибольшей степени оказывают влияние на национальное право и судебную практику американских государств.

В российскую международно-правовую доктрину введены и проанализированы новые международно-правовые источники, в том числе Межамериканская конвенция о ликвидации расизма, расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимостью 2013 г. и Межамериканская конвенции о ликвидации всех форм дискриминации и нетерпимости 2013 г.

**Положения, выносимые на защиту.** По результатам проведенного диссертационного исследования автор выносит на защиту следующие основные положения:

1. Предложена авторская периодизация процесса развития сотрудничества государств Северной и Южной Америки в области прав человека, состоящая из четырех этапов: 1) 1826–1889 гг.; 2) 1889–1948 гг.; 3) 1948– 1969 гг.; 4) 1969 г. – по н.в.), выделение каждого из которых обосновывается принятием международного правового акта по правам человека, ознаменовавшего переход сотрудничества государств на новый прогрессивный уровень развития в данной сфере, что позволяет показать специфику Межамериканской системы защиты прав человека, предопределенную историческими, политическими, экономическими, социальными, культурными, организационными и иными факторами.
2. Выявлены основные причины, обусловившие тенденцию снижения эффективности Межамериканской комиссии по правам человека применительно к индивидуальным жалобам. Среди них – несоответствие количества ежегодных сессий Комиссии числу поступающих на рассмотрение жалоб на фоне постоянного роста обращений; длительность рассмотрения дел Комиссией; несоответствие количества специальных процедур уровню финансового и кадрового обеспечения Комиссии; несовершенные правила процедуры Комиссии, касающихся организационной структуры и деятельности Комиссии.
3. Научно обоснована необходимость реформирования Межамериканской комиссии и предложены следующие меры для повышения эффективности ее работы:

а) ограничение права Межамериканской комиссии по правам человека, связанного с рассмотрением индивидуальных жалоб, полномочием

осуществлять первичную обработку обращений и решать вопрос относительно их приемлемости с целью сокращения срока рассмотрения индивидуальных жалоб;

б) установление четких критериев и процедуры определения приоритетных (первоочередных) дел с целью отбора из поступающих жалоб тех, которые затрагивают структурные и системные проблемы с правами человека в государствах-членах ОАГ. Предлагается уже признанные приемлемыми жалобы разделить на две категории:

1. жалобы, в которых затрагиваются однотипные вопросы и по которым Комиссия уже высказала свою позицию и неоднократно повторила ее в последующих решениях;
2. жалобы, в которых затрагиваются новые аспекты защиты прав человека, по которым Комиссия еще не высказала свою позицию.

Дела второй категории предлагается рассматривать на пленарном заседании Комиссии, а по делам, входящим в первую категорию дел, предлагается упростить процедуру и рассматривать их в составе трех членов Комиссии. Предложенные меры предполагают реструктуризацию Секретариата Межамериканской комиссии и создание группы экспертов по тематическим направлениям.

1. Выявлена косвенная поддержка контрольного механизма Американской конвенции по правам человека, который, основываясь на обстоятельствах, изложенных в конкретной жалобе, выявляет те нарушения прав человека, на которые сам заявитель не ссылается. Такая практика основывается на принципе jura novit curia и, по мнению автора диссертационного исследования, эту практику следует рассматривать как правомерную в связи с отсутствием каких-либо возражений со стороны государств.
2. Выявлены организационные и процедурные механизмы, определяющие высокую эффективность специальных процедур Межамериканской комиссии по вопросам мониторинга ситуаций с правами человека, и дана адекватная оценка роли процедуры поездок на места (визиты «in loco»/«on-site») в этом процессе.
3. Показан незавершенный характер реформы контрольного механизма Американской конвенции 2011–2013 гг., именуемый «Процесс укрепления Межамериканской системы защиты прав человека», который подтверждается, прежде всего, тем, что не произошло комплексной реорганизации работы контрольного механизма Американской конвенции по правам человека 1969 г., а также фрагментарностью мер, предпринятых для повышения эффективности Комиссии. Автором научно обоснована необходимость процесса реформирования Межамериканской комиссии по правам человека с целью достижения всех поставленных прежних целей реформы.

7. Выявлен прогрессивный характер правовых позиций Межамериканского суда по правам человека, сформулированных в его консультативных заключениях и решениях, в особенности по защите прав коренных народов и вопросах амнистии, который предопределил их высокую степень восприятия со стороны национальных судебных органов.

**Теоретическая значимость результатов исследования** состоит в систематизации и дополнении научных знаний в вопросах регионального сотрудничества государств в области прав человека на основе достижений Межамериканской системы защиты прав человека. Сформулированные в диссертационной работе выводы могут быть использованы для последующей разработки теоретических вопросов по региональному сотрудничеству государств, а также дополнения соответствующих разделов учебно-методической литературы по курсам «Международное публичное право», «Международная защита прав человека», «Региональные системы защиты прав человека», «Межамериканская система защиты прав человека».

**Практическая значимость диссертационного исследования.** Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы при определении путей дальнейшего совершенствования контрольного механизма Американской конвенции 1969 г. Результаты исследования могут представлять интерес для международных организаций, таких как ООН, ОАГ, Совет Европы, Африканский союз и др., а также для международных и национальных неправительственных организаций. Достижения контрольного механизма Американской конвенции 1969 г. могут найти применение в деятельности других региональных органов по правам человека, в том числе Европейского суда по правам человека. Материалы, выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, а также другими министерствами и ведомствами России в процессе взаимодействия с ОАГ и отдельными государствами этого региона. Правовые позиции контрольных органов Американской конвенции 1969 г., в том числе по делам о защите прав коренных народов и вопросам амнистии, могут быть использованы для совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики.

**Обоснованность и достоверность.** Полученные в ходе исследования результаты подтверждаются многообразием используемых методов исследования, всесторонним и глубоким изучением и применением при написании научных трудов, а также широким спектром используемого нормативного и эмпирического материала: доклады и отчеты Межамериканской комиссии по правам человека, решения и консультативные заключения Межамериканского суда по правам человека, нормативно-

правовые акты Аргентины, Колумбии, Бразилии, Венесуэлы, Перу, Чили, Уругвая и других государств.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** По результатам проведенного исследования был подготовлен научный доклад, заслушанный и обсужденный на заседании кафедры международного права юридического института Российского университета дружбы народов. Диссертация была рекомендована к защите на заседании кафедры 2 июля 2015 г.

Основные положения диссертационной работы нашли отражение в 6 научных публикациях автора по теме исследования, из которых 3 – в научных журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, общим объемом 2,9 п.л. Теоретические положения и полученные выводы диссертационного исследования также были опробованы в ходе выступлений диссертанта на ежегодных международных научно-практических конференциях кафедры международного права РУДН, посвященных памяти профессора И.П. Блищенко в 2013– 2015 гг. (Москва, РУДН). Результаты диссертационного исследования были использованы при проведении семинарских занятий диссертантом по курсам «Международное публичное право», «Региональные системы защиты прав человека» и «Межамериканская система защиты прав человека» на кафедре международного права Юридического института РУДН.

**Личный вклад автора** является определяющим и заключается в непосредственном участии на всех этапах исследования – от постановки задач и их практической реализации до обсуждения результатов в научных публикациях и докладах. Содержащиеся в диссертации положения, выводы, а также материалы использовались автором в рамках учебного процесса в преподавательской практике – на семинарских и практических занятиях.

**Соответствие диссертации паспорту научной специальности**. Научные положения диссертации соответствуют содержанию специальности 12.00.10 – «Международное право. Европейское право». Результаты проведенного исследования соответствуют области исследования специальности.

## Международно-правовые основы защиты прав человека в Организации Американских Государств

На этом этапе наблюдается положительная динамика в сотрудничестве государств в области прав человека, но если обратиться к содержанию каждого договора, то можно сделать вывод, что они носят рамочный характер и не создавали конкретных обязательств перед государствами-участниками.

На 8-й Межамериканской конференции, которая состоялась в 1938 г. в г. Лима (Перу), была принята Резолюция о правах человека55, которая заложила основу для создания правозащитной системы в американском регионе, став первым документом, где в систематизированном виде были закреплены основные права и свободы человека, в том числе свобода ассоциаций, свобода выражения мнений трудящимися, принцип недискриминации по признаку расы и религии. Резолюция рассматривала права человека в контексте проблем войны и мира и стала не только первым региональным документом, но и первым международным документом, провозглашающим принцип уважения прав человека и включающим список прав и свобод, признаваемых государствами.

Третий этап (1948–1969 гг.) в истории Межамериканской системы связан с созданием ОАГ. Панамериканский Союз стал рабочим органом ОАГ, а в 70-е гг. ХХ в. был преобразован в Генеральный секретариат ОАГ. Учредительным доку 51 Конвенция о правах и обязанностях государств 1933 г. URL: http://www.oas.org/ . Устав дополнен Протоколом Буэнос-Айреса (вступил в силу в 1970 г.), Протоколами Картахены, Манагуа, Вашингтона, вступившими в силу в 1988, 1996 и 1997 гг. соответственно. По состоянию на 1 мая 2015 г. членами ОАГ являются 35 государств Северной и Южной Америки57. Статус постоянного наблюдателя при ОАГ предоставлен 62 государствам, в том числе России и Украине, а также Европейскому союзу.

ОАГ создавалась государствами, в первую очередь, с целью развития системы коллективной безопасности и экономических связей государств для сохранения независимости и демократии, и права человека рассматривались как один из косвенных инструментов для достижения поставленной цели.

Устав 1948 г. содержит ряд норм, касающихся прав человека. Одно из важнейших положений закреплено в ст. 3 (j), в настоящее время – ст. 3 (l): «американские государства провозглашают основные права человека без различия расы, национальности, вероисповедания или пола»58. Правам человека также посвящена ст. 13 Устава ОАГ, в настоящее время ст. 17, согласно которой «каждое государство имеет право развивать свою культурную, политическую и экономическую жизнь свободно и естественно», но «в этом свободном развитии, государство должно уважать права человека и принципы всеобщей морали»59.

Важно отметить, что для государств Америки права человека неразрывно связаны с демократией, поскольку, как отмечается в Преамбуле Устава 1948 г., народы Америки убеждены в том, что «представительная демократия является непременным условием для стабильности, мира и развития региона», а «истинное значение американской солидарности и добрососедства заключается в укреплении на континенте, в рамках демократических институтов, режима индивидуальной свободы и социальной справедливости, основанных на уважении основных прав человека…»60.

Устав 1948 г. не содержал перечня «фундаментальных прав личности», о которых идет речь в ст. 3 и 17 и не предусматривал создание контрольного механизма, призванного обеспечить их соблюдение вплоть до принятия дополнительных протоколов Устава ОАГ.

2 мая 1948 г. на 9-й Межамериканской конференции в г. Боготе (Колумбия) наравне с Уставом ОАГ, примерно за 7 месяцев до принятия ООН Всеобщей декларации прав человека, была торжественно провозглашена Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 г.61.

В 1959 г. в рамках ОАГ на пятом консультативном совещании министров ОАГ была принята резолюция «Права человека»62, в которой предусматривалось создание Межамериканской комиссии по правам человека (далее – МКПЧ, Межамериканская комиссия, Комиссия), имеющей полномочия «содействовать» соблюдению прав человека в Американском регионе. Важно обратить внимание на ряд моментов, связанных с принятием решения об учреждении Комиссии.

Государства, по существу, ставили перед собой задачу создать технический орган, который должен был заняться вопросами прав человека и демократии в конкретном государстве – на Кубе, а также стать центром выработки предложений по вопросам правозащитной повестки в связи с политическими процессами в регионе. Консультативный статус МКПЧ подтверждался отсутствием у этого органа реальных полномочий. Комиссия должна была содействовать уважению прав человека в регионе, но не их защите. Как отмечают исследователи, «содействие» правам человека нельзя было охарактеризовать как юридический институт63. За общими формулировками скрывалось неопределенное правовое содержание. Вместе с тем следует признать, что создание органа, наделенного более широкими полномочиями, вряд ли было возможно. В этот период во многих странах региона у власти находились диктаторские режимы, для которых согласие на учреждение такого консультативного органа, как МКПЧ, уже было большим шагом вперед.

В то же время нельзя не отметить, что создание МКПЧ было обусловлено не только стремлением решить конкретные политические вопросы, стоявшие на повестке дня в конце 1950-х гг. Инициаторы принятия Резолюции о правах человека имели в виду и другие задачи, среди которых была необходимость продолжить работу, начатую с принятием Декларации о правах и обязанностях человека 1948 г. Принимался во внимание и опыт создания межгосударственных органов в ООН и Совета Европы.

25 мая 1960 г. МКПЧ была конституирована Постоянным советом ОАГ. В этот день был утвержден первый Статут Комиссии64. Согласно Статуту, в состав МКПЧ избиралось 7 человек (вместо 5, как было установлено первоначально), которые представляли все страны ОАГ и действовали от их имени. Каждое правительство выдвигало 3 кандидатов, из числа которых тайным голосованием Совет ОАГ избирал членов Комиссии. При этом в составе МКПЧ государства могли быть представлены только одним членом Комиссии.

## Мониторинг «на местах» как функция Межамериканской комиссии по правам человека

Американская декларация прав коренных народов128, одобренная Межамериканской комиссией по правам человека 26 февраля 1997 г., дает определение термину «коренные народы» и провозглашает, что эти народы имеют все права человека, включая право принадлежать коренному сообществу и свободу от ассимиляции и дискриминации. Коренным народам также были предоставлено право на культурную целостность, включая возможность выбирать свои собственные философии, религии и языки. Государство обязуется позволять коренным народам самообучаться, однако от государства требуется обеспечить, чтобы коренные народы в обязательном порядке получали обучение; государ ство также должно защищать окружающую среду территории коренных народов. Коренным народам предоставляются многие политические права, включая право собраний и право на объединение, свободу мысли и самовыражения, право на самоуправление. Коренным народам предоставлено право владеть территорией и развивать ее, а также право на интеллектуальную собственность и право на труд.

Межамериканская демократическая хартия (далее - Межамериканская хартия, Демократическая хартия или Хартия), принятая Генеральной ассамблей ОАГ 11 сентября 2001 г. в столице Перу, Лиме129.

Демократическая хартия предусматривает меры, которые будут приняты в случае неконституционной смены демократического порядка или неконституционного изменения конституционного строя, который серьезно ухудшает демократический режим в государстве-члене. Значимость Демократической хартии для защиты прав человека в регионе подчеркивается тем, что в Уставе ОАГ содержится прямое указание на взаимосвязь демократии и прав человека. Демократическая хартия была принята в развитие положений Устава ОАГ 1948 г.

Статья 1 Хартии гласит: «Народы Южной и Северной Америки имеют право на демократию, а их правительства обязаны ее поощрять и защищать». В ней также говорится, что «демократия имеет важно значение для социального, политического и экономического развития народов Северной и Южной Америки»130.

Как справедливо отмечает К.К. Кожевников, Межамериканская демократическая хартия является первым международно-правовым документом регионального уровня, провозгласившим демократию и распространение демократических практик основной целью ОАГ131.

Демократическая хартия определяет основные элементы представительной демократии в очень специфических условиях, в том числе уважение прав человека и основных свобод; проведение свободных и справедливых выборов; плюралистическая система политических партий и организаций; разделение властей; независимость ветвей власти; свобода выражения мнений и печати, и конституционное подчинение всех государственных учреждений на законных основаниях гражданской власти.

В случае, если один из членов ОАГ непременно должным образом не реализует основные элементы демократической жизни, Демократическая хартия позволяет государству-члену или Генеральному секретарю запросить немедленного созыва Постоянного совета для рассмотрения ситуации и применения политических мер, в том числе посредничества. Если есть явное нарушение демократического порядка или если недемократическая обстановка в государстве не устраняется, документ позволяет Генеральной Ассамблее, помимо прочих мер, приостановить членство государства в Межамериканской системе. За такое решение должны проголосовать 2/3 государств-членов.

Основываясь на предыдущих достижениях в Америке (Резолюция 1080132, Вашингтонский протокол133, Декларация, принятая на саммите в Квебеке134) и в целях устранения угроз демократии в 2005 г. Генеральной Ассамблеей в развитие темы демократии в Северной и Южной Америке были приняты Декларация Флориды: преимущества демократии135 и Резолюция 2154136, которые разрешили пол номочия и дали Генеральному секретарю новый мандат на разработку инициатив регионального сотрудничества в целях укрепления реализации Демократической хартии для активного противостояния угрозам демократии в Америке. Этот мандат был подтвержден в последующих заседаниях Генеральной Ассамблеи ОАГ.

В последние годы ОАГ несколько раз обращалась к Резолюции 1080, Вашингтонскому протоколу, а также Межамериканской демократической хартии, чтобы поддержать представительную демократию в ситуациях, когда демократические инструменты или учреждения были поставлены под сомнение в государствах-членах ОАГ. С каждым новым кризисом ОАГ работал над тем, чтобы найти мирные конституционные решения ключевых политических кризисов в Западном полушарии.

Межамериканская демократическая хартии первый раз была официально применена в апреле 2002 г. по случаю попытки государственного переворота в Венесуэле, где временно был смещен с поста президента Уго Чавес 11 апреля 2002 г. Главы 19 государств группы Рио выпустили совместное заявление 12 апреля 2002 г., осуждая попытку захвата и призвав к специальной сессии Генеральной Ассамблеи ОАГ137. Однако до того, как собралась специальная сессия Генеральной Ассамблеи ОАГ, Уго Чавес был возвращен к власти.

## Производство по индивидуальным жалобам в Межамериканской комиссии по правам человек

Результатом проведенной работы стало принятие 18 марта 2013 г. новых Правил Процедуры Комиссии и внесение дополнений в Стратегический план Комиссии.

Реформа, завершившаяся принятием Генеральной Ассамблеей ОАГ Резолюции AG/RES.1 (XLIV-E/13) 22 марта 2013 г.237, оказалась, по мнению автора данного исследования, мало эффективной. Важно отметить, что реформа не коснулась таких насущных проблем, как неучастие в Американской конвенции целого ряда государств региона, неисполнение рекомендаций Межамериканской комиссии, систематической нехватки финансирования, необходимого для эффективной реализации Межамериканской комиссией и МСПЧ своих мандатов.

Меры, направленные на повышение эффективности работы Комиссии, носили фрагментарный и локальный характер. Комплексной реорганизации работы этого органа не произошло. При этом шагов по продолжению реформы контрольных органов Американской конвенции 1969 г. не предпринимается, и фактически процесс «укрепления Межамериканской системы» превратился в борьбу МКПЧ с попытками урезать полномочия Комиссии. Венесуэла денонсировала Конвенцию в сентябре 2012 г., хотя конфликт между Венесуэлой и МКПЧ продолжался с 2002 г., когда в ходе попытки государственного переворота в Венесуэле Комиссия де-факто признала переходное правительство во главе с Педро Кармоной238. Позднее, в 2002 г., Комиссия по приглашению Уго Чавеса посетила Венесуэлу. По итогам визита Комиссии был подготовлен доклад, в котором указывалось на ряд нарушений прав человека, совершенных правительственными силами под руководством Уго Чавеса либо при явном попустительстве правительственных сил239. В последующим некоторые государства не являлись на слушания в 2013 и 2014 гг., Колумбия заявила в марте 2014 г., что не будет отвечать на запросы по временным мерам. Ряд государств поддерживает перенос штаб-квартиры МКПЧ из Соединенных Штатов Америки из-за отказа США ратифицировать Межамериканские договоры по правам человека. Еще одним признаком слабой приверженности государств существующей системе является систематическое недофинансирование МКПЧ и Межамериканского суда на фоне неоднократных попыток этих органов получить больше финансовых и функциональных ресурсов.

Обширность функций и полномочий в сочетании с ограниченными ресурсами заставляют Комиссию устанавливать для себя приоритетные страны мониторинга, категории дел и темы исследований. Давление на Комиссию со стороны участников процесса часто усугубляет ситуацию. Заявители и их представители рассматривают МКПЧ как орган, целью деятельности которого является восстановление нарушенных прав через рассмотрение жалоб. Государства, со своей стороны, полагают, что основная задача Комиссии – продвижение прав человека в регионе через процедуру мониторинга и формирования межамериканских стандартов в области прав человека. На этом фоне функция Комиссии по рассмотрению индивидуальных жалоб часто воспринимается государствами как излишнее обременение, поэтому государства-члены ОАГ недостаточно серьезно относятся к деятельности Комиссии в этой области. «Страновые» доклады, которые готовятся по итогам визита экспертов Комиссии в государство, являются одним из основных направлений деятельности Комиссии. Однако и в этой сфере существуют проблемы.

Как отмечалось выше, начиная с 1961 г. Комиссия совершила 94 поездки на места в дополнение ко многим рабочим встречам отдельных членов Комиссии с представителями государств. Практика подобных визитов способствует облегчению процедуры подачи петиций, предоставляя удобный доступ экспертов к лицам, желающим подать петицию, и дает возможность МКПЧ оперативно собрать доказательства по конкретным делам. Например, во время визита в декабре 2013 г. в Доминиканскую Республику МКПЧ было получено около 3994 петиций от частных лиц. Визиты на места косвенно способствуют росту числа обращений, поступающих в Комиссию, благодаря информированию населения о существовании данных процедур в рамках Межамериканской комиссии. В рамках сессий МКПЧ также проводятся слушания и рабочие встречи, готовятся пресс-релизы, а также организуются семинары и тренинги. Во время 150-й сессии МКПЧ в апреле 2014 г. состоялось 55 слушаний и 30 рабочих встреч. Примечательно, что только 3 из 55 слушаний были посвящены рассмотрению конкретных дел. Остальные слушания носили тематических характер. Во время сессий члены МКПЧ регулярно встречаются с представителями международных универсальных и региональных органов по правам человека, а также членами организаций гражданского общества и должностными лицами государств-членов ОАГ.

На деятельность Комиссии оказывает сильное влияние то, что Комиссия не является постоянно действующим органом, а работает в сессионном порядке, собираясь 3 раза в год. Как показывает практика, члены Комиссии фактически живут и работают в разных государствах региона, совмещая работу в Комиссии с профессиональной деятельностью в других учреждениях.

В рамках МКПЧ члены Комиссии разделены по странам мониторинга и специальным процедурам.

Специальные докладчики преимущественно занимаются отдельными группами населения, которые считаются особо уязвимыми в регионе. В 2014 г. действовали мандаты специальных докладчиков по следующим направлениям: коренные народы; правозащитники; лица, содержащиеся под стражей; лиц африканского происхождения; женщины, дети, трудящиеся-мигранты и ЛГБТИ (лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы). Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнения официально является членом Комиссии, но избирается Комиссией из числа претендентов на эту должность.

Согласно установленной процедуры, член Комиссии во время сессий встречается с сотрудниками аппарата, чтобы обсудить дела, касающиеся стран или тематического вопроса, за которое он/она несет ответственность, для определения приоритетов и получения информации о проблемах. На практике эти встречи представляют собой короткие брифинги, продолжительность которых не позволяет обсудить все необходимые вопросы. Фактически члены Комиссии и Секретариат из-за нехватки времени не имеют возможности обсудить вопросы, касающиеся петиций во время сессий и между сессиями Межамериканской комиссии.

Статья 40 Американской конвенции гласит: «Секретариатское обслуживание Комиссии осуществляется соответствующим специализированным подразделением Генерального секретариата Организации. Это подразделение обеспечивается ресурсами, необходимыми для выполнения функций, возлагаемых на него Комиссией»240. Генеральный секретарь ОАГ назначает Исполнительного секретаря. Другими словами, Секретариат не является структурным подразделением МКПЧ и функционирует в соответствии с общей политикой ОАГ, в том числе касающейся набора на службу, продвижения по службе и увольнения.

## Процедура рассмотрения петиций в Межамериканском суде по правам человека

По мнению Межамериканского суда, некоторые отличия в правовом режиме могут сыграть важную роль в достижении справедливости для тех, кто изначально находится в более уязвимой жизненной и правовой ситуации. Таким образом, хотя государства имеют право регулировать вопросы гражданства, национальные правила и процедуры в этой области не могут противоречить общему запрету дискриминации. Межамериканский Суд в своем консультативном заключении «О правовом положении и правах ребенка»341 пояснил, какие конкретные правовые меры для защиты детей должны принимать государства. Эти меры не нарушают права, закрепленные в Американской конвенции, о том, что все имеют право без всякой дискриминации на равную защиту перед законом из-за более уязвимого характера детей.

Межамериканский суд подтвердил, что государства обладают свободой усмотрения, что означает определенную степень гибкости в осуществлении основных положений Конвенции. В своем консультативном заключении «Пред-341 The Legal Status and Human Rights of the Child. Advisory Opinion OC-17/02. August 28, 2002. Inter-Am. Ct. H.R. Ser. A. № 17. 2002. Juridical status and human rights of the child. URL: http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/series\_A\_OC-17.html (дата обращения: 16.11.2015). ложенные изменения к положениям о гражданстве Конституции Коста-Рика»342 Межамериканский суд сослался на одобрение общего принципа «свободы усмотрения», который часто применяется Европейским судом. Усмотрение предоставляет государству некоторую свободу в вопросах имплементации норм международного права во внутригосударственное право. В предложенных поправках Межамериканский суд признал, что свобода усмотрения возможна для государства в установлении требований в отношении приобретения гражданства. Таким образом, хотя национальное законодательство должно соответствовать основным положениям Американской конвенции, государство свободно в определении средств выполнения своих международных обязательств.

Пятое консультативное заключение Суда (1985 г.)343 посвящено праву на свободу выражения мнения, гарантированному ст. 13 Американской конвенции. Запрос касался обязательного членства в ассоциации журналистов. Межамериканский суд выделил «двойной аспект» свободы выражения мнения, указав, что данная свобода по крайней мере означает, во-первых, что «никто не будет произвольно ограничивать или препятствовать» выражению мнения; во-вторых, что всем будет гарантировано право «получать любую информацию и иметь доступ к мнениям, высказанными другими» (п. 30)344. Таким образом, существует тесная связь между правом на свободу выражения мнения и правом на получение информации (правом на информацию), и эти два аспекта должны быть «гарантированы одновременно». Суд отметил, что в этом отношении свобода слова может также пострадать «без прямого вмешательства государства», когда, например, распространение информации затруднено наличием монополии или олигополии в собственности на средства массовой ин формации345. Кроме того, Суд предупредил, что общество, которое не обладает информацией, на самом деле не является свободным: свобода выражения мнений является «первичным и основным элементом общественного порядка в демократическом обществе» и «краеугольным камнем – основой существования демократического общества» (п. 69–70)346. Суд добавил, что «должно быть множество средств связи, кроме монополий, в любой форме, а также гарантии защиты свободы и независимости журналистов» (п. 56 и 33)347. Суд пришел к выводу, что обязательное лицензирование (членство в ассоциации) журналистов несовместимо с положениями ст. 13 Конвенции и лишает каждого человека возможности в «полной мере использовать средства массовой информации как средство выражения мнения и передачи информации» (п. 85)348.

В связи с увеличением числа неправительственных организаций на американском континенте нельзя обойти вниманием вопрос о том, могут ли неправительственные организации воспользоваться возможностью обратиться за консультацией к Межамериканскому суду. В настоящее время НПО могут действовать лишь через государства или органы ОАГ, поскольку не отнесены к числу тех, кто полномочен запрашивать консультативное заключение у Межамериканского суда.

Например, Межамериканская ассоциация прессы обратилась к Правительству Коста-Рики с просьбой запросить консультативное заключение по поводу соответствия Американской конвенции национального закона, который обязывал журналистов вступать в эту Ассоциацию. Правительство Коста-Рики поддержало Межамериканскую ассоциацию прессы и направило в Межамериканский суд соответствующий запрос, несмотря на то что не разделяло позицию Межамериканской ассоциации прессы. Автор предполагает, что, представляя запрос в Межамериканский суд, Коста-Рика стремилась оказать свою поддерж ку Межамериканскому суду для его дальнейшего успешного функционирования, хотя это и могло негативно отразиться на ее собственных интересах. Запрос касался обязательного членства в ассоциации журналистики. Межамериканский суд выделил «двойной аспект» свободы выражения мнения, указав, что данная свобода по крайней мере означает, во-первых, что «никто не будет произвольно ограничивать или препятствовать» выражению мнения и, во-вторых, что всем будет гарантировано право «получать любую информацию и иметь доступ к мнениям, высказанным другими» (п. 30)349. Это консультативное заключение уникально не только тем, что, по сути, запрос был инициирован неправительственными организациями, а направлен государством, но и тем, что оно оказало прямое влияние на национальное законодательство конкретного государства. Так, после вынесения Межамериканским судом консультативного заключения Конституционная палата Верховного суда Коста-Рики отменила национальный закон, обязывающий вступать в Межамериканскую ассоциацию прессы. Однако поддержка со стороны Правительства подобных инициатив НПО – скорее исключение из правила. Например, союз из 30 неправительственных организаций не смог убедить Межамериканскую комиссию запросить консультативное заключение относительно того, соответствует ли кандидат на должность судьи в Межамериканский суд требованиям Американской конвенции