

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Ю.В. Трунцевский*

*Настроение и дух общества в отношении к
вопросу о преступности и преступниках
являются одним из самых надежных отражений
уровня цивилизованности в любой стране.*

У. Черчилль

Сегодня можно констатировать последовательное стремление государств максимально скоординировать уголовную и уголовно-исполнительную практику, средства и методы обращения с лицами, подвергнутыми уголовному наказанию, в духе международно-признанных гуманистических принципов¹. Указанные процессы затрагивают и Россию, в которой еще продолжается реформирование уголовно-исполнительной системы. Следует признать, что процесс реорганизации пенитенциарной системы проходит сложно и сталкивается прежде всего с проблемами экономического и социального характера: уголовно-исполнительные меры, предусмотренные в новом Кодексе, требуют соответствующего финансирования. Во многом это связано с теми международными обязательствами, которые взяла на себя Россия при вступлении в Совет Европы. Правовой гарантией начавшейся реформы уголовно-исполнительной системы и ее практического завершения является Концепция реорганизации уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы МВД России (на период до 2005 г.), одобренная Президентом РФ 13 января 1996 г.

В 1997 году принят новый Уголовно-исполнительный кодекс РФ. Этот закон отражает в себе все те преобразования, которые произошли в нашем обществе, в частности признание приоритета общечеловеческих ценностей в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. М.П. Мелентьев полагает, что нормы Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых 30 августа 1955 г. I Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, стали составной частью российского уголовно-исполнительного законодательства и практически были “вплетены в правовую ткань” нового УИК РФ².

Положения указанных Правил, а также нормы других междуна-

* Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Рязанского института права и экономики МВД РФ, кандидат юридических наук.

родно-правовых актов, определяющие стандарты обращения с заключенными, создают в совокупности общую модель организации исполнения наказания в виде лишения свободы, реализация которой позволяет ускоренно совершенствовать национальные пенитенциарные системы³.

Остановимся на этом тезисе и позволим себе предположить наличие достаточных оснований для образования новой отрасли международного права — международного пенитенциарного права (МПП)*. Выделим следующие предпосылки его образования:

1) общее повышение роли международного права в жизни государств, в частности в определении направлений их пенитенциарной политики;

2) распространение сферы действия международного права на все более широкий круг международных отношений, касающихся внутренних дел государств;

3) мировое признание приоритета общепризнанных принципов и договорных норм международного права над национальным законодательством, в том числе и Россией (ч. 4 ст. 15 Конституции 1993 г.);

4) повышение активности государств в стремлении совместного решения пенитенциарных проблем;

5) региональная интеграция государств, в том числе и для соединения усилий в пенитенциарной практике (единое гражданство Европейского Союза с предоставлением права обращения с петициями в Европарламент (ст. 8 д Договора о ЕС 1992 г.); Европейские тюремные правила 1987 г., Тюремные правила Бенилюкса и Скандинавских стран).

Выделение этой отрасли международного права можно расценивать, на наш взгляд, как признание универсальной общечеловеческой значимости прав и свобод человека, даже если он принудительно изолирован от общества ввиду совершения уголовного преступления.

МПП следует признать отраслью права, способной самостоятельно развиваться и совершенствоваться в целях уважения прав и свобод человека, что является одним из важнейших принципов международного сотрудничества по гуманитарным вопросам (этот принцип был сформулирован в Заключительном акте СБСЕ в 1975 г.).

МПП — комплексная отрасль, являющаяся частью общей отрасли права — Права прав человека, а также частью Сотрудничества государств в борьбе с преступностью.

С позиций генетического подхода можно выделить первичные и

*Здесь и далее только для целей настоящей статьи сокращение МПП означает “Международное пенитенциарное право”. Не путать с общеизвестным сокращением МПП — “Международное публичное право”.

производные системообразующие критерии МПП. Первичными критериями являются естественные права, под которыми понимается совокупность прав и обязанностей, вытекающих из самой природы человека как разумного социального существа; вторичными — совокупность норм позитивного права, представляющих собой систему пенитенциарных норм, содержащих определенные права и обязанности, которые исходят от воли государств, международного сообщества в целом и выражены в источниках международного права.

Предметом МПП являются специфически значимые общественные отношения, складывающиеся в результате реализации интересов государств, унификации правил в пенитенциарной сфере. МПП имеет свои особенности и характерные черты, отличающие его от других отраслей международного права. Ввиду того что сфера и уголовных, и уголовно-исполнительных отношений непосредственно регулируется национальным законодательством, а его нормы применяются исключительно национальными правоохранительными органами, совокупность норм МПП для государств является скорее не межгосударственным, а “межправовым правом” (“*jus interjura*”).

Регулирование вышеуказанных отношений исходит из важнейшего положения о том, что условия жизни заключенных не должны унижать человеческого достоинства. “Мы должны стремиться к обращению с заключенными так, как мы бы хотели, чтобы обращались с нашими братьями или отцами, если бы они оказались в тюрьме” — так начальник одной из американских тюрем Франк Вуд объяснял своим сотрудникам сущность необходимого подхода к гуманной организации тюрьмы.

Если говорить о методе правового регулирования как критерии разграничения отраслей и выделении МПП в самостоятельную отрасль, то единство предмета и метода характеризуют не все отрасли международного права. Например, такие новые отрасли, как международное космическое право, ядерное право и др., обособлены только по своему предмету. Метод правового регулирования для подобных отношений, в том числе и пенитенциарных, может быть еще и не выработан, он является смешанным.

Отрасль МПП основана на общепризнанных принципах международного права и структурно состоит из относительно обособленной совокупности юридических норм, институтов (нормативных комплексов), содержащих юридически обязательные правила поведения субъектов, вступающих в пенитенциарные отношения. Сфера действия некоторых норм МПП не останавливается перед границами государств, заставляя последних соблюдать взятые на себя международные обязательства относительно приведения внутреннего законодательства в соответствие с нормами МПП и создания четкого механизма их имплементации.

Очевидно, что МПП не обладает еще стройной системой и высокой степенью кодификации нормативного материала, однако принципы отрасли уже систематизированы и отдельно сформулированы.

Основными принципами МПП можно считать следующие:

1) никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию (ст. 5 Всеобщей декларации прав человека, ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод);

2) все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Общие принципы тесно связаны с основными правами человека, среди которых нужно выделить следующие:

1) дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религиозных, политических и других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, семейного происхождения или социального положения недопустима (правило 6(1) Минимальных стандартных правил);

2) каждый имеет право на уважение жизни, физической и психологической неприкосновенности, уважение его чести, убеждений и обычаев;

3) каждый имеет право на признание его прав перед законом, на общепринятые юридические гарантии.

Специальные принципы-правила (согласно Минимальным стандартным правилам обращения с заключёнными), которыми должен руководствоваться персонал мест лишения свободы, касаются:

а) размещения заключённых (правила 8—11);

б) гигиены заключённых (правила 12—16);

в) одежды и специальных принадлежностей (правило 19);

г) питания (правило 20);

д) физических упражнений и спорта (правило 21);

е) поддержания здоровья заключённых и др.

МПП как комплексная отрасль международного права кроме специальных норм, регулирующих пенитенциарные отношения, имеет и общие с другими отраслями источники права:

а) закрепляющие основы правового статуса человека, в том числе и осуждённого (Всеобщая декларация прав человека и др.);

б) закрепляющие специальные нормы, касающиеся прав и обязанностей определенной категории осуждённых либо осуждённых, находящихся в особых условиях (Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными, Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, Декларация о правах инвалидов и др.);

в) закрепляющие условия содержания и обращения с осужденными (Конвенция против пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Положение о европейских тюрьмах и др.);

г) закрепляющие правила социальной адаптации (ресоциализации) осужденных (Конвенция о правах ребенка, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными и др.);

д) закрепляющие правила деятельности государственных учреждений и действий должностных лиц по отношению к осужденным в местах лишения свободы, а также к заключенным, содержащимся в следственных изоляторах (относятся к определенным профессиональным группам: i) к медицинскому персоналу: Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; ii) к органам правопорядка: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.);

е) закрепляющие нормы, способствующие доступу неправительственных правозащитных (благотворительных) организаций в места лишения свободы для оказания помощи осужденным, а также для осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнения наказаний (указанные выше международные документы);

ж) закрепляющие основы сотрудничества государств по пенитенциарным вопросам (указанные международные акты и двусторонние соглашения об оказании правовой помощи).

На основе предложенной классификации можно выделить соответствующие правовые институты МПП, закрепляющие:

1) правовое положение заключенных и осужденных;

2) сотрудничество государств по пенитенциарным вопросам, его основные направления;

3) пенитенциарную политику государства, правотворчество;

4) деятельность органов, должностных лиц, сотрудников пенитенциарных учреждений и общее управление данными заведениями;

5) деятельность государственных органов и общественных организаций по социально-психологической реабилитации осужденных;

6) деятельность международного общественного движения по защите прав заключенных и осужденных.

Правовые нормы, входящие в конкретные правовые институты, сгруппированы в основных источниках МПП в отдельных разделах, частях. Данные правовые институты позволяют комплексно, всесторонне регулировать, упорядочивать соответствующий вид общественных отношений.

Таким образом, по целевому назначению международные согла-

шения, содержащие стандарты для заключенных, можно разделить на две группы:

1) международные соглашения общего характера, не предназначенные специально для регламентации пенитенциарных вопросов, но некоторые положения которых имеют непосредственное отношение к исполнению уголовных наказаний и обращению с осужденными (“никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию” — ст. 9 Всеобщей декларации прав человека; “никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство видам обращения и наказания” и “все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности” — ст. 7 и 10 Международного пакта о гражданских и политических правах; Конвенция МОТ о принудительном или обязательном труде 1930 г. и др.);

2) международные соглашения, имеющие своей целью изложение стандартов обращения с заключенными (Минимальные правила, Конвенция о пытках, Принципы медицинской этики и др.).

Сотрудничество государств по пенитенциарным вопросам уже имеет свою историю и началось с благотворительных международных тюремных конгрессов (когда широкое распространение в мире получили идеи английских основоположников пенитенциарной науки Д. Говарда и И. Бентама, а также практические достижения пенитенциарной системы США XIX в.), организованных частными лицами. Первый такой конгресс открылся во Франкфурте-на-Майне в 1846 году под эгидой межправительственной комиссии (с 1872 г. — Комиссия представителей государств, с 1878 г. — Международная пенитенциарная комиссия, затем Международная уголовная и пенитенциарная комиссия). До 1950 года было проведено 12 тюремных конгрессов⁴, а затем комиссия была упразднена и ее функции приняла на себя ООН⁵, которая возглавила международные усилия по содействию работам в этой области в рамках конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.

Всеобщие правила и нормы обращения с заключенными впервые были разработаны Международной уголовной и пенитенциарной комиссией, а затем в 1934 году одобрены Лигой Наций. Перед тем как передать свои полномочия Организации Объединенных Наций, Комиссия пересмотрела текст правил и представила его на рассмотрение I Конгрессу ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившему в Женеве в 1955 году. Конгресс единогласно принял новые правила и представил их на одобрение Экономическому и Социальному Совету, который, в свою очередь, определил, что это минимальные условия заключения, рассматриваемые ООН как удовлетворительные, и в качестве таковых

могут служить защитой от плохого обращения, особенно в случаях дисциплинарного принуждения и использования средств укрощения в пенитенциарных учреждениях. Здесь же Экономический и Социальный Совет ООН рекомендовал правительствам каждые пять лет информировать Генерального секретаря ООН о прогрессе, достигнутом в применении Минимальных стандартных правил обращения с заключенными.

Эти правила получили широкое признание в мире как авторитетные практические рекомендации по руководству местами лишения свободы и обращению с осужденными⁶.

Участники IV Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями подчеркнули, что в настоящее время Правила являются важным документом, своего рода “Великой хартией” прав заключенных.

Делегаты V Конгресса, проходившего в 1975 году в Женеве, пришли к выводу, что Правила должны быть включены в учебные программы для подготовки работников пенитенциарных учреждений в учебных заведениях, а также на различных курсах повышения квалификации.

25 мая 1984 г. Экономический и Социальный Совет ООН (резолюция 1984/47) одобрил порядок эффективного применения Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и рекомендовал государствам-членам принять его к сведению для использования правил, а также при подготовке периодических докладов ООН об их выполнении. Генеральному секретарю ООН было предложено оказывать помощь правительствам по их просьбе в вопросах, связанных с выполнением этих правил с учетом новой процедуры.

Хотя в преамбуле Минимальных правил и было записано, что они не имеют нормативного характера и носят рекомендательный характер, однако уже в Итоговом документе Венской встречи представителей государств—участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 15 января 1989 г. было зафиксировано обязательство этих государств соблюдать принятые ООН Минимальные стандартные правила обращения с заключенными.

IX Конгресс ООН (Каир, 29 апреля — 8 мая 1995 г.) предложил государствам практическое руководство “Как обеспечить соблюдение Стандартных правил” для надлежащего их выполнения и широкого распространения среди администрации тюрем государств—членов ООН⁷.

Основными этапами разработки Минимальных стандартных правил обращения с заключенными являются:

- 1) декларирование общих принципов (1955—1984 гг.);
- 2) приведение в соответствие с общепризнанными принципа-

ми международного права национального законодательства (конец 70 — середина 90-х гг.);

3) приведение внутригосударственных систем социальной защиты личности и общества в соответствие с международными стандартами, создание устойчивого и хорошо контролируемого национально-правового механизма их имплементации.

Европейские тюремные правила 1973 года (есть пересмотренный и дополненный вариант правил, принятый ООН) являются справочным пособием для персонала учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также используются для толкования положений национального пенитенциарного законодательства.

Для более эффективного применения в России международных (европейских) Минимальных правил обращения с заключенными необходимо дать юридическое определение соотношения международных стандартов и уголовно-исполнительного законодательства (например, как было указано выше, использование международных стандартов обращения с осужденными при толковании уголовно-исполнительного законодательства), а также показать их влияние на определение задач и принципов российской уголовно-исполнительной системы⁸.

Субъектная сфера действия МПП определяется кругом субъектов — это сами государства и межправительственные организации. Чтобы показать значение последних во влиянии на внутригосударственную уголовно-исполнительную систему, приведем один пример. Согласно заключению Совета Европы (Парламентская ассамблея) № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы Россия с целью соответствия критериям членства в СЕ (ст. 3 Устава СЕ) должна:

- разработать Уголовно-исполнительный кодекс РФ с использованием международной экспертизы и на основе принципов и стандартов СЕ;

- провести скорейшее безотлагательное улучшение условий содержания заключенных, в частности в следственных изоляторах;

- как только станет возможным, передать управление пенитенциарными учреждениями и надзор за исполнением наказаний в компетенцию Министерства юстиции;

- подписать в течение одного и ратифицировать не позднее чем через три года с момента вступления Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека, касающийся отмены смертной казни в мирное время, и установить со дня его вступления мораторий на исполнение смертных приговоров и др.;

- сотрудничать в духе доброй воли с международными гуманитарными организациями и допускать их деятельность на российской территории в соответствии с их мандатом.

В рамках Совета Европы (Европейская конвенция по предупреж-

дению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания вступила в силу в 1989 г.) создан и специальный внесудебный механизм контроля в области предупреждения пыток в местах заключения — Европейский комитет по предупреждению пыток.

Выполнение принципов и норм МПП связано с развитием и совершенствованием международно-правового и национального механизмов имплементации в их гармоничном сочетании. Выделим лишь некоторые имплементационные элементы:

а) внешний контроль — доклады на конференциях и в международных организациях о состоянии мест лишения свободы, условиях содержания заключенных и осужденных, работа комиссий по правам человека, наблюдателей, соблюдение требований членства в международных организациях (например, при вступлении России в СЕ) и т.п.;

б) создание национальных организационно-правовых механизмов по выполнению международных обязательств (требований МПП), например реализация права обращения осужденных в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 4 ст. 12 УИК РФ);

в) сотрудничество государств в пенитенциарной сфере (совместные межведомственные программы);

г) инкорпорация норм МПП в национальное законодательство;

д) обучение (наибольшим препятствием для имплементации МПП является крайне слабая осведомленность с его положениями не только среди осужденных, но и среди персонала пенитенциарных учреждений, органов государственной власти и местного самоуправления, так или иначе призванных осуществлять надзор за местами лишения свободы).

Эффективность имплементации норм МПП во многом будет зависеть от уровня профессиональной подготовки работников пенитенциарных учреждений, программа обучения которых должна предусматривать изучение МПП⁹.

Значение признания, становления новой отрасли международного права — МПП — заключается в том, что государства в своем стремлении создать более эффективную систему уважения прав человека смогут обеспечить это в отношении заключенных не только на основе принятых международных документов, но и посредством выработки универсальных рекомендаций в ходе обмена информацией, участия в научно обоснованных практических проектах, посредством стимулирования проведения совместных исследований в области исполнения уголовных наказаний, что будет способствовать внедрению результатов исследований и международного опыта в деятельность пенитенциарных учреждений, а также более направленной внутригосударственной политике государств в обеспечении

нормальных условий содержания осужденных в пенитенциарных учреждениях на основе унифицированных норм МПП. Применение подобных мер обеспечит, например, скоординированный порядок представления индивидуальных жалоб и петиций осужденных в межгосударственные органы по защите прав человека в случае их нарушений (незаконных ограничений), а также откроет возможность международным неправительственным организациям (МНПО) беспрепятственно осуществлять свою правозащитную деятельность в отношении заключенных (осужденных). Нижеперечисленные МНПО так или иначе связывают свою деятельность с решением вопросов защиты прав осужденных, ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и другими проблемами пенитенциарной политики: Международное общество социальной защиты, Лига Д. Говарда по реформе пенитенциарной системы, Международное общество по предупреждению преступности, Международная ассоциация уголовного права, Международное криминологическое общество, Международная ассоциация помощи заключенным, Международная амнистия, Армия спасения, Международный уголовный и пенитенциарный фонд, Тюремное братство, Международная федерация прав человека и др.

Примером подобной деятельности может служить издание совместными усилиями общественной организации Penal Reform International (PRI), ГУИН МВД РФ и Рязанского института права и экономики МВД РФ при финансовой поддержке МИД Великобритании справочника "Тюрьмы и права человека".

В заключение можно сделать вывод о том, что международное пенитенциарное право следует признать самостоятельной отраслью международного права, находящейся в стадии формирования. Об этом свидетельствуют следующие положения:

1) МПП имеет самостоятельный специфический круг общественных отношений;

2) МПП отличают от других отраслей качественное своеобразие и обособленность (автономность) групп норм и принципов;

3) МПП наряду с общезначимыми имеет и обособленные источники этих норм, содержащие достаточно обширный нормативный материал, регулирующий международно-пенитенциарные отношения;

4) МПП имеет специальные цели и основные принципы;

5) международное сообщество в целом, а региональные в частности проявляют неослабную заинтересованность в унификации (кодификации) норм, устанавливающих пенитенциарные стандарты, тем самым делая шаги в сторону выделения и развития МПП как отрасли международного права. Строя свою внешнюю политику, государства должны быть уверены, что другая сторона включит в свое внутреннее законодательство международные соглашения и другие источники международного права¹⁰;

- 6) нормативный комплекс МПП делится на правовые институты;
7) МПП имеет несколько кодифицированных актов.

¹ См. Уголовно-исполнительное право России. Учебник для юридических вузов и факультетов/Под ред. заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А.И. Зубкова. — М., 1997. — С. 543.

² См. Мелентьев М.П. Новый этап в развитии российского пенитенциарного законодательства//Комментарии к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации и Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными/Под общ. ред. П.Г. Мищенкова. — М., 1997. — С. 9.

³ См. Уголовно-исполнительное право. Учебник/Под ред. проф. И.В. Шмарова. — М., 1996. — С. 417.

⁴ Там же. — С. 403—404.

⁵ См. Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. — М., 1983. — С. 118—144.

⁶ См. Уголовно-исполнительное право России. Учебник для юридических вузов и факультетов. — С. 557.

⁷ Мелентьев М.П. Указ. соч. — С. 10—11.

⁸ Подробнее см. Международная тюремная реформа: как заставить стандарты работать//Проект руководства для пенитенциарных работников по соблюдению международных тюремных правил. — Гаага, 1994.

⁹ Современные российские учебники по уголовно-исполнительному праву содержат специальные разделы, посвященные МПП. См., например, Уголовно-исполнительное право. Учебник. — С. 403—417 (глава XXVII “Международные акты об обращении с осужденными”).

¹⁰ Дамрош Л. Включение норм международного права во внутреннее законодательство//Американский журнал международного права. — 1990. — № 2. — С. 14.

г. Рязань

Статья поступила в редакцию в декабре 1997 года.

КОНФЛИКТЫ РЕГИОНАЛЬНЫЕ — ПРОБЛЕМА ГЛОБАЛЬНАЯ (конфликты на постсоветском пространстве. Общие черты, специфика, перспективы)

В.Ф. Прякин*

Проблематика “горячих точек” на постсоветском пространстве привлекает все большее внимание международного сообщества. В огне братоубийственных столкновений уже погибли де-

*Кандидат исторических наук, старший советник Постоянного представительства России при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).