

Международные организации

К ВОПРОСУ О ЧЛЕНСТВЕ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТАХ В СВЯЗИ С СОБЫТИЯМИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ*

Г.Е. Лукьянцев**

В последнее время на различных международных форумах, где в той или иной степени обсуждается правозащитная проблематика, все чаще звучат призывы к введению в отношении России санкций в связи с действиями федеральных властей на Северном Кавказе и, в частности, с проведением там антитеррористической операции. При этом среди наиболее “популярных” мер воздействия на российские власти называется возможное исключение Российской Федерации из международных институтов и организаций, например из Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совета Европы.

Кроме того, 3 мая 2000 года Россия была переизбрана на очередной трехлетний срок в главный правозащитный орган ООН — Комиссию по правам человека. Однако, в ходе подготовки к выборам, которые проходили в рамках сессии Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС), нередко звучал тезис о необходимости “наказать” Россию за действия в Чечне и не допустить ее членства в Комиссии.

Кстати здесь будет упомянуть и об апрельском решении Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) лишить российскую делегацию права голоса в ПАСЕ и рекомендовать Комитету Министров этой организации начать изучение вопроса о приостановке членства России в Совете Европы. Наконец, 25 апреля 2000 года 56-я сессия уже упоминавшейся Комиссии ООН по правам человека приняла резолюцию “Положение в Чеченской Республике Российской Федерации”, содержащую резкую критику в адрес действий российских властей в этом субъекте федерации.

Следует отметить, что этому порыву (прежде всего, западных госу-

* Взгляды, изложенные в настоящей статье, являются исключительно личной точкой зрения ее автора и необязательно могут совпадать с официальной позицией по рассматриваемым в статье вопросам (Г.Л.).

** Кандидат юридических наук, третий секретарь Постоянного представительства Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве.

дарств) осудить Россию в связи с событиями на Северном Кавказе активно подыгрывают многие неправительственные правозащитные организации как у нас на родине, так и за рубежом. Не секрет также, что “чеченская карта” разыгрывается политическими кругами во многих странах мира в своих собственных конъюнктурных целях (в частности, в ходе предвыборной президентской кампании в США).

Вместе с тем, автор данной статьи серьезно сомневается в том, просчитывают ли инициаторы таких призывов об изгнании России из международных правозащитных организаций все последствия, скажем, исключения Российской Федерации из Совета Европы, для правозащитной ситуации у нас в стране. Иными словами, а будет ли отвечать такая изоляция подлинным интересам защиты прав человека в России?

Данная статья, в которой ее автор выражает исключительно свою *личную точку зрения*, ни в коей мере не претендует на истину в последней инстанции и лишь предлагает взглянуть на упомянутую проблему с несколько иной стороны.

* * *

Прежде всего, хотелось бы сказать несколько слов по вопросу о возможном исключении России из Совета Европы, точнее, о “приостановлении членства Российской Федерации” в этой региональной правозащитной организации. Призыв к этому звучит достаточно часто, а в качестве причины для принятия такой меры воздействия его авторы ссылаются на то, что российские власти своими действиями в Чечне якобы подтверждают то обстоятельство, что Россия недостойна находиться в рядах Совета Европы.

Первую “победу” на этом направлении сторонники российской изоляции из этой действительно авторитетной региональной правозащитной организации уже могут праздновать. Действительно, 6 апреля 2000 года ПАСЕ приняла “историческое” решение о лишении российской парламентской делегации в ней права голоса, а также о рекомендации Комитету Министров Совета Европы — высшему политико-управляющему органу Совета — начать изучение вопроса о приостановке российского членства в организации. Дело сделано? Осталось лишь довершить начатое в “интересах прав человека”?

Вместе с тем, этот шаг может иметь куда более далеко идущие последствия как для взаимоотношений России и Совета Европы, так и для защиты прав человека в нашей стране, о чем, судя по всему, европейские парламентарии в ПАСЕ, голосовавшие за принятие такого решения, попросту забыли, а может быть, и не потрудились подумать.

Дело в том, что при вступлении в Совет Европы Российская Федерация подписала, а затем и ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с этим договором “Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в... Конвенции”¹. По практически всеобщему признанию (и автор данной статьи также разделяет эту точку зрения) Европейская конвенция предусматривает весьма эффективный международный механизм контроля за выполнением государствами-участниками своих обязательств по этому

договору. В частности, был создан Европейский Суд по правам человека, в который, после вступления в силу Протокола 11 к Конвенции и проведения реформы контрольного механизма, получили право обращаться любые физические лица, неправительственные организации или любые группы частных лиц, “которые утверждают, что они являются жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон прав, предусмотренных положениями Конвенции и Протоколов к ней”. При этом государства-участники Конвенции “обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права”². Здесь также следует упомянуть и весьма важную для осмысления последствий российских обязательств по Конвенции статью 46, согласно которой “Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делу, сторонами которого они являются”³.

Подобных положений нет ни в одном другом правозащитном договоре, участником которого была бы Россия. Например, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах был образован Комитет по правам человека, который, согласно статье 1 Факультативного протокола к Пакту, может принимать и рассматривать письменные сообщения “от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения... государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте”⁴. Однако, по итогам рассмотрения Комитетом таких сообщений он принимает “соображения”, которые он затем сообщает соответствующему государству-участнику и лицу. То есть решения Комитета по правам человека не имеют (в отличие от решений Европейского Суда) силы судебных решений, обязательных для исполнения государствами-участниками. Максимум, на что может рассчитывать жертва нарушения прав человека, — это политическое воздействие на то или иное государство. Наконец, в том случае, если Европейский Суд принимает решение в пользу жертвы нарушения прав человека, государство-ответчик по делу *обязано* будет выплатить солидную денежную компенсацию такой жертве. К Комитету по правам человека (по вполне очевидным причинам) данное положение неприменимо.

Как видно даже из этого неполного анализа, разница в последствиях принятых решений Европейского Суда по правам человека и Комитета по правам человека весьма существенна как для России как участника Европейской конвенции и Международного пакта, так и для потенциальных авторов петиций в упомянутые контрольные механизмы.

А теперь представим себе, что будет в случае приостановления членства Российской Федерации в Совете Европы. С одной стороны, исключение России из состава этой организации, безусловно (и здесь не надо закрывать на это глаза), ударит по международному престижу нашей страны. То есть появится новый повод праздновать “победу” у тех, кто стремится к публичному международному наказанию нашего государства. С другой стороны, приостановление российского членства в Совете может быть активно использовано теми, кто всеми силами пытается воссоздать образ Запада в качестве врага России. Такой шаг в сторону изоляции нашей страны будет тем более непонятен тем широким слоям нашего общества, которые в той или иной степени одобряют

действия российских властей на Северном Кавказе (а таких людей, судя по опросам общественного мнения, не так уж и мало). Третье последствие исключения из организации — экономия в рамках российского бюджета нескольких десятков миллионов долларов, которые наша страна обязана ежегодно выплачивать в качестве взносов уже в бюджет Совета Европы.

И, наконец, четвертое, самое правозащитное, если можно так сказать, из всех упомянутых последствий. В 1993 году Конституция Российской Федерации закрепила право каждого российского гражданина “обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты” (статья 46, пункт 3 Конституции). Вместе с тем, в соответствии с пунктом 2 статьи 66 Европейской конвенции, она “открыта для подписания *Государствами-членами* Совета Европы” (курсив мой — Г.Л.). Таким образом, если принимается решение о приостановлении членства государства в Совете, такое государство перестает быть участником Конвенции со всеми вытекающими отсюда последствиями. То есть, говоря иными словами, те, кто призывает к исключению России из Совета Европы, в то же время (осознанно или нет, не мне об этом судить) ратуют за ограничение возможности для населения нашей страны воспользоваться правом, предоставленным ему упоминавшимся пунктом 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации. Конечно, граждане России по-прежнему смогут обращаться в другие межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (как, например, в Комитет по правам человека), однако, из вышеприведенного анализа становится вполне очевидной предпочтительность обращения именно в Европейский Суд по правам человека, а не в какой-либо иной орган.

Безусловно, вышеприведенный список из четырех последствий приостановления членства России в Совете Европы является далеко не исчерпывающим. Автор данной статьи лишь попытался дать перечень наиболее очевидных результатов данного возможного шага. Однако, уже один этот перечень и, в частности, утрата права на обращение в Европейский Суд по правам человека, как представляется, должен дать пищу для размышлений тем, кто наперебой призывает исключить Россию из авторитетной европейской организации. Ибо одно явление неизбежно влечет другое, и отказ или нежелание учитывать все последствия приостановления российского членства является в лучшем случае проявлением недалекости. Ну а в худшем...

* * *

Теперь несколько слов о Комиссии ООН по правам человека и о принятой 25 апреля на 56-й сессии Комиссии резолюции о положении в Чеченской Республике Российской Федерации. Здесь следует сделать небольшое отступление и напомнить, что Комиссия ООН по правам человека является, если можно так выразиться, главным правозащитным органом ООН. Ежегодно весной проходит сессия Комиссии (в этом году это была уже 56-я по счету) продолжительностью шесть недель, в ходе которой принимается более ста резолюций и решений по различным правозащитным вопросам, в том числе

по положению в области прав человека в отдельных странах. Помимо резолюций Комиссия может принимать решения, а также так называемые Заявления Председателя сессии. Основное (но не единственное) различие между резолюциями и Заявлениями Председателя заключается в том, что последние обязательно принимаются на основе консенсуса, а для принятия резолюций возможно проведение голосования. То есть в том случае, если хотя бы одно из государств-членов Комиссии по правам человека (а всего их 53) имеет возражения по тексту проекта Заявления Председателя, то оно уже не может быть принято в виде Заявления, а должно обрести форму резолюции или же вообще должно быть снято с рассмотрения. Кроме того, разрабатывают Заявления Председателя сессии те же самые правительственные делегации (как правило, с участием того государства, по ситуации в котором будет делаться Заявление), а Председатель сессии его всего лишь зачитывает на пленарном заседании.

Такое развернутое отступление важно для того, чтобы проиллюстрировать ситуацию на завершившейся 28 апреля 2000 года 56-й сессии Комиссии. В свое время, в 1995—1996 годах, Комиссия по правам человека уже принимала Заявления Председателя по ситуации в Чечне. Тогда российская сторона давала согласие на использование в тексте критических пассажей в свой адрес (неизбирательное и непропорциональное применение силы, разрушение гражданских объектов и т.д.). Вместе с тем, нынешняя антитеррористическая операция на Северном Кавказе существенно отличается от первой чеченской кампании, однако, делегации западных стран (а именно они явились инициаторами решения по Чечне) на нынешней сессии Комиссии упорно пытались проводить аналогии с событиями середины 1990-х годов и очень удивлялись в связи с тем, что российская сторона не соглашалась на формулировки, принятые в 1995—1996 годах. Более того, они действовали строго по шаблону 1995—1996 годов, а именно: предлагали российской делегации согласиться на принятие якобы выгодного для нее консенсусного Заявления Председателя. В противном же случае, если российская сторона вдруг заупрямится, то всегда можно было пригрозить принятием резолюции. Здесь важно заметить, что Заявление Председателя традиционно считается более мягким итогом обсуждения на сессии Комиссии страновой ситуации, нежели резолюция. Однако, внешность весьма обманчива, и по своим последствиям эти два решения могут быть разными по форме, но при одинаковом содержании они будут иметь совершенно равнозначные последствия для затрагиваемых ими стран.

Таким образом, западные делегации на сессии попытались сыграть на внешней притягательности для России Заявления Председателя, однако, при этом в проект такого Заявления они включили все те же самые неприемлемые для российской стороны элементы, что и в проект резолюции, которую они внесли на сессии “за спиной” России и угрозой принятия которой, они постоянно российскую сторону шантажировали. По сути же проект резолюции и проект Заявления Председателя были практически идентичного содержания, и оба предусматривали создание механизма постоянного международного мониторинга за гуманитарной и правозащитной ситуацией в Чечне. Кроме того, оба проекта содержали острые критические вы-

пады в адрес действий российских властей на Северном Кавказе. В этих условиях становится вполне понятным, почему Россию не могли устроить ни Заявление Председателя (по крайней мере, такого содержания), ни резолюция.

Что же касается инициаторов чеченского сюжета на Комиссии, то им, конечно же, было намного выгоднее принятие именно консенсусного Заявления Председателя, при котором Россия сама давала бы согласие на постоянный международный мониторинг. В случае же невыполнения впоследствии российской стороной (как фактически, так и по мнению западных стран, что далеко не одно и то же) положений данного Заявления, у “поборников” прав человека всегда имелся бы готовый аргумент о том, что Россия не выполняет то, на что она уже сама дала согласие в ходе сессии Комиссии ООН по правам человека.

Таким образом, российская сторона не согласилась на явно неприемлемый для нее вариант Заявления Председателя, в результате чего состоялось голосование по проекту резолюции. Последняя была принята 25 голосами “за” (в основном западные и восточноевропейские страны) при 7 голосах “против” (Россия, Китай, Индия, Куба, Конго, Шри-Ланка и Мадагаскар) и 19 (!) воздержавшихся, при этом делегации двух стран в момент голосования в зале заседаний отсутствовали (Марокко и Либерия). Подобный расклад голосов, когда в пользу принятия резолюции проголосовало меньше половины членов Комиссии (напомню, всего их 53) ярко свидетельствует об отсутствии в международном сообществе единого желания осудить действия российских властей в Чечне.

Однако, речь в данном случае не об этом, хотя уже одни только итоги голосования заставляют серьезно усомниться в весомости очередной (после уже упомянутого выше решения Парламентской Ассамблеи Совета Европы) “победы” Запада на чеченском направлении российского фронта. Важнее другое. Здесь мы опять же имеем дело с “Пирровой победой”, так как резолюции Комиссии ООН по правам человека носят *рекомендательный* характер, и государства не несут юридического обязательства выполнять ее положения. Более того, Россия проголосовала “против” данной резолюции и, таким образом, не стала связывать себе руки в вопросе сотрудничества с правозащитными механизмами Комиссии (а такое сотрудничество именно навязывается — другое слово здесь трудно подобрать в соответствии с упомянутой резолюцией). То есть выгодно ли для инициаторов чеченского сюжета на Комиссии принятие упомянутой резолюции? С точки зрения успокоения общественного мнения в своих странах — да. Однако, смогут ли западные страны таким путем добиться реального изменения ситуации в Чечне и сотрудничества России по правозащитным вопросам с механизмами Комиссии? Думается, что вряд ли. Более того, подобный нажимной подход в отношениях с Российской Федерацией, при котором любым способом надо было протащить на сессии Комиссии антироссийское решение, явно контрпродуктивен и способен породить лишь противодействие.

Что же касается открытости и стремления самой России к международному сотрудничеству по чеченскому сюжету, то здесь уместно привести слова из Заявления российского МИД в связи с принятием упомянутой резолюции:

“На всем протяжении сессии Комиссии российская делегация проявляла готовность к честному диалогу. Мы создали все от нас зависящее, чтобы согласовать текст консенсусного Заявления Председателя. К сожалению, наш позитивный настрой не был должным образом оценен соавторами...

Фактически, путем протаскивания данной резолюции предпринята попытка создать механизм вмешательства в наши внутренние дела, навязать России “внешних управляющих”, которые бы диктовали, как нам строить свою жизнь...

Российская Федерация будет продолжать диалог с теми зарубежными партнерами, международными организациями, которые на деле готовы содействовать нам в стабилизации обстановки и оказании гуманитарной помощи населению Чеченской Республики. Делать это мы будем, исходя из своих убеждений и международных обязательств России, а не под давлением политически предвзятых конъюнктурных резолюций”⁵.

* * *

В заключение хотелось бы сделать ряд замечаний общего плана по вопросу о так называемой политике “двойных стандартов” и, в частности, о том, как эта политика проявляется в разрезе событий в Чеченской Республике Российской Федерации.

Как показывают беседы с представителями западных стран по вопросам терроризма вообще и по ситуации на Северном Кавказе, в частности, одним из самых “непроходных” аргументов российской стороны в данном аспекте является тезис о широкомасштабных нарушениях прав человека в Чечне во времена режимов Д. Дудаева и А. Масхадова. Действительно, когда начинаешь спрашивать у собеседников о причинах упорного молчания их правительств, когда в Чечне при указанных режимах процветали захват заложников, убийства, работорговля, когда из республики были насильственным путем выселены сотни тысяч людей, те, как правило, произносят сочувственные слова (в лучшем случае), а затем (что случается в 99 случаях из 100) заявляют о том, что согласно классической правозащитной доктрине единственным автором нарушений прав и свобод человека могут быть только государство или их агенты. Во всех же остальных случаях следует говорить об обычных уголовных преступлениях⁶. Иначе тем же террористическим или бандитским группировкам будет присвоен статус, схожий со статусом государства. Поэтому, мол, недопустимо называть то, что творилось при Д. Дудаеве и А. Масхадове нарушениями прав и свобод человека. Далее делается вполне “логичный” вывод о том, что происходящее в Чечне в 1990-х годах было исключительно внутренним делом России (правда, за исключением периода первой чеченской кампании). Сейчас же речь идет именно о “широкомасштабных нарушениях прав человека со стороны федеральных сил”, в связи с чем международное сообщество проявляет законную озабоченность. Именно по этой причине в принятой на Комиссии ООН по правам человека резолюции по Чечне нет ни единого упоминания о незаконных, творившихся в республике при Д. Дудаеве и А. Масхадове.

Не правда ли, очень удобная позиция? При помощи одного и того же набора аргументов ты и сам оказываешься чист и получаешь законное право критиковать другие государства.

Здесь также можно упомянуть о том, что в ходе той же 56-й сессии Комиссии ООН по правам человека все западные и восточноевропейские страны-члены Комиссии (за исключением США, которые воздержались) проголосовали “против” выдвинутой Турцией и поддержанной Россией резолюции “Права человека и терроризм”. Причины такой их позиции при голосовании — все те же самые, что уже описаны выше.

Хотелось бы также повторить и известный тезис о том, что в первых рядах критиков России в связи с событиями на Северном Кавказе оказались именно те, кто еще год назад под прикрытием доктрины “гуманитарного вмешательства” совершил агрессию в отношении суверенного государства Союзной Республики Югославии, ввели в обиход термин “побочный ущерб”, означавший на деле не что иное, как бомбежки гражданских объектов, колонн беженцев и внутренне перемещенных лиц, железнодорожных составов и т.д.

* * *

Автор данной статьи не хотел бы, чтобы у ее читателей сложилось ощущение того, что он выступает против межгосударственного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека. Напротив. Я действительно убежден в том, что права человека способны стать не разъединяющим, а объединяющим фактором в международных отношениях. Однако, для того, чтобы это стало реальностью, необходимо отказаться от угроз, шантажа, диктата и попыток любым способом навязать свои взгляды и убеждения в этой области. Не менее важен и отказ от политики “двойных стандартов” в правозащитной сфере. Только тогда межгосударственное сотрудничество в области защиты прав и свобод человека будет действительно равноправным, какой и должна быть любая сфера международных отношений.

г. Женева

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, статья 1. Цит. по: Действующее международное право, Москва, 1997 год, том 2, стр. 109.

² Там же, статья 34, стр. 143.

³ Там же, статья 46, стр. 145.

⁴ Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, статья 1. Цит. по: Действующее международное право, Москва, 1997 год, том 2, стр. 39.

⁵ Заявление МИД России №350 от 26 апреля 2000 года.

⁶ Здесь уместно заметить, что в сторону отхода от классической, государственно-центристской, доктрины прав человека движется в своем прецедентном праве и Европейский Суд по правам человека. В частности, анализ отдельных вынесенных им решений по итогам рассмотрения некоторых дел позволяет предположить, что Суд допускает возможность нарушения прав или свобод человека и физическими лицами, а не только государствами или их агентами.

Кроме того, не следует забывать и о доктрине пределов прав и свобод человека: для отдельного человека они заканчиваются там и тогда, где и когда начинаются права и свободы других лиц.

Статья поступила в редакцию в мае 2000 г.