

Хроника

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: ДЕКЛАРАЦИИ И ЖИЗНЬ

Под таким названием 17—18 февраля 1999 года в Московском энергетическом институте прошла Международная научная конференция, посвященная 50-летию Всеобщей декларации прав человека. Организаторами конференции были Международный независимый эколого-политологический университет, Институт государства и права Российской академии наук, Московский энергетический институт. Содействие в проведении конференции оказали Государственная Дума Российской Федерации, Госкомэкологии России, Военный университет Минобороны РФ, Независимый экспертно-правовой совет Московской хельсинкской группы.

Конференция предполагала оказать содействие решению научных, образовательных, воспитательных и политико-правовых задач. Среди них:

- сравнительный анализ Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и системы законодательства России;

- оценка обеспеченности и защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации, определение перспектив их развития;

- привлечение внимания средств массовой информации, издательств, учебных заведений, других государственных и некоммерческих организаций к проблеме обеспечения прав человека в России;

- выделение аспектов угрозы национальной безопасности страны, связанных с ущемлением прав и свобод человека и пр.

В работе конференции приняло участие несколько сот человек. Среди них студенты, научные работники, государственные чиновники, а также частные лица. Необходимо отметить, что конференция привлекла большое количество участников благодаря ее высокому уровню организации, актуальности тем, обсуждаемых участниками конференции.

Открыл работу конференции Президент Московского независимого эколого-политологического университета, академик РАН Н.Н.Моисеев. Он приветствовал ее участников, пожелав им плодотворной работы. После этого он же выступил с докладом на тему “Экологическая парадигма развития цивилизации и прав человека”.

Продолжил пленарные доклады Председатель комиссии по правам человека при Президенте РФ профессор В.А.Карташкин. В своем докладе “Россия и Всеобщая декларация прав человека” он отметил, что разработка и принятие Всеобщей декларации прав человека стало важ-

ным этапом в развитии международных отношений. Профессор подробно рассказал о мероприятиях, проводимых возглавляемой им комиссией. В частности, он сказал, что “в связи с 50-летним принятием Декларации Президент Российской Федерации объявил 1998 год Годом прав человека в Российской Федерации и образовал национальный комитет по его проведению”¹. Среди перспектив развития прав человека в России и их защиты докладчик выделил Федеральную концепцию прав человека в России в XXI веке, разработка которой завершается комиссией по правам человека при Президенте РФ.

Следующий доклад был посвящен проблеме беженцев и вынужденных переселенцев в России. С докладом на тему “Правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев” выступил начальник Юридического отдела Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев А.Сильвестри. Он подробно рассмотрел современное законодательство России о правовой защите данных категорий лиц, изложил проблемы, с которыми приходится сталкиваться беженцам и вынужденным переселенцам, а также внес свои предложения для решения существующих проблем в области защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Доклад члена-корреспондента РАН О.С.Колбасова из Института государства и права РАН на тему “Экологические права человека: декларация и реальность” был посвящен истории развития и формирования данной категории прав, их специфическим особенностям, широкомасштабному нарушению экологических прав. Докладчик отметил, что “государства хотя и признают эти права в многочисленных международно-правовых актах и национальном законодательстве, фактически не способны гарантировать их реализацию”².

Особый интерес вызвал доклад депутата Государственной Думы профессора С.Н.Бабурина на тему “Права и положение беженцев из ближнего и дальнего зарубежья в РФ”. В докладе была приведена неутешительная статистика количества мигрантов, нелегально находящихся на территории России³. Основная проблема этих лиц — политика непредоставления им статуса беженцев или вынужденных переселенцев. Среди проблем, которые не способствуют разрешению данного вопроса, докладчик отметил следующее: неэффективность деятельности Федеральной миграционной службы России, отсутствие материальных средств для обеспечения нормальной жизни беженцев и вынужденных переселенцев, проблемы в законодательстве РФ по данному вопросу и отсутствие реального применения норм, зафиксированных в Законе РФ о беженцах и Законе РФ о вынужденных переселенцах.

Во второй день конференции интересный доклад на тему “Защита прав человека в практике Конституционного суда РФ” сделал судья Конституционного суда А.Л.Кононов. По словам докладчика, почти каждое второе дело, рассмотренное Конституционным судом РФ, связано с защитой основных прав и свобод человека и гражданина. Среди основных положений доклада необходимо отметить следующие: конституционная жалоба — эффективное средство защиты прав человека; практика рассмотрения Конституционным судом жалоб граждан весьма обширна и охватывает весь спектр основных прав человека и граждани-

на. В заключение А.Л.Кононов отметил, что “решающими для всей правоприменительной практики в сфере реализации основных прав и свобод становятся позиции Конституционного суда, выраженные им в своих постановлениях и определениях”⁴.

Доклад директора Центра международного права и гуманитарных проблем Дипломатической академии МИД РФ профессора С.В.Черниченко на тему “ООН и права человека” был посвящен практическим результатам и существующим проблемам в сфере межгосударственного сотрудничества по вопросам защиты прав человека. Среди результатов докладчик выделил следующие: межгосударственное сотрудничество в области защиты прав человека приобрело универсальный характер; в рамках ООН сложилась и развивается концепция этого сотрудничества; создана разветвленная сеть международных механизмов и процедур в области защиты прав человека; активное развитие получило региональное сотрудничество в области прав человека и т.д. Среди проблем современного этапа С.В.Черниченко отметил: несовершенство механизмов защиты прав человека; нерешенность вопроса о критериях, позволяющих определить, совершаются ли в государстве грубые и массовые нарушения прав человека, и ряд других⁵.

Выступление Председателя Московской хельсинкской группы Л.М.Алексеевой было посвящено положению прав человека в России в настоящее время. В самом начале доклада она сказала: “Ситуация с правами человека в России не лучше, чем была в СССР, но в России она плоха по-другому”⁶. Если в СССР в законодательстве был закреплён принцип “человек для государства”, то в России сформулированный принцип “государство для человека” на практике не реализуется. Выступающая отметила, что многие нарушения прав человека в России в настоящее время изжиты, но другие (дедовщина, дискриминация женщин и детей), наоборот, усугубилась. Докладчик также затронула проблемы и задачи, стоящие перед современными правозащитными движениями и организациями.

Помимо вышеуказанных докладов во второй день конференции выступили доктор юридических наук Р.А.Каламкарян с докладом “Всеобщая декларация прав человека: достижения и перспективы”; председатель комиссии при Президенте РФ по военнопленным, интернированным и без вести пропавшим, профессор В.А.Золоторев с докладом “Вооруженный экстремизм и правовое положение жертв вооруженных конфликтов в России”; начальник управления информации МВД России генерал-лейтенант А.Г.Михайлов с докладом “Средства массовой информации и воспитание молодежи”; профессор С.Е.Вицин с докладом “Судебный контроль в уголовном судопроизводстве”; член Московского городского суда, доцент С.А.Пашин с докладом “Право на суд присяжных”; председатель Независимого экспертно-правового совета М.Ф.Полякова.

Помимо пленарных заседаний работа конференции проводилась по секциям⁷ и в форме круглых столов⁸. Представители МГИМО (У) МИД РФ приняли участие в работе третьей и шестой секций конференции.

Работа шестой секции конференции была посвящена правам беженцев в России. В ее работе приняло участие около двадцати человек.

Среди них депутат Государственной Думы С.Н.Бабурин, замминистра по делам национальностей К.М.Цаголов, представители афганской общины в России, представители Таврического экологического института, а также студенты и аспиранты российских и зарубежных высших учебных заведений.

Бахамд Моххаммад Латиф выступил с докладом “Права афганских граждан в РФ и Всеобщая декларация прав человека”. Он отметил, что падение режима Наджибулы и формирование исламского государства стало причиной того, что десятки тысяч афганцев, находившиеся на территории РФ, не смогли вернуться на родину в силу опасений преследований со стороны нового правительства Афганистана. К тому прибавилось неопределенное правовое положение данной категории лиц в России, так как власти не хотят признавать за ними статуса беженцев и решать данную проблему. Докладчик выразил пожелание, что в ближайшем будущем проблема афганских беженцев будет разрешена.

Доклад аспиранта кафедры международного права МГИМО Д.В.Иванова на тему “Правовое положение беженцев по законодательству России и Великобритании и его соответствие международному праву” содержал следующие основные положения и выводы:

1. Оба государства присоединились к основным международным соглашениям в сфере защиты беженцев и внесли соответствующие изменения в свое национальное законодательство (Россия путем принятия специального Закона РФ о беженцах, Англия посредством инкорпорации Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.), что свидетельствует об общем формальном соответствии законодательства этих стран в этой области международному праву.

Однако внесение изменений в национальное законодательство не обеспечивает беженцам, законно находящимся на территории данных государств, полной правовой защиты и материальной помощи, что прежде всего вызвано политикой этих стран в отношении беженцев, направленной не на долгосрочное решение проблемы беженцев, а, наоборот, на то, чтобы избавиться от них, переложив бремя забот и ответственность за них на другие государства и международные гуманитарные организации.

Очевидно, что проблема такого отношения к беженцам со стороны не только России и Англии, но и остальной части международного сообщества может быть решена в том случае, если право данной категории населения искать и пользоваться убежищем в иностранных государствах будет обеспечено встречным обязательством государств предоставлять такое убежище по обстоятельствам, предусмотренным международными соглашениями. Но самое главное — зафиксировать такую обязанность во внутреннем праве государств.

2. Несоответствие законодательства России и Великобритании международному праву проявляется в том, что лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища, может воспользоваться в полном объеме правами, предусмотренными международным и национальным правом, только после закрепления за ним статуса беженца в национальном праве. При этом необходимо учесть и то обстоятельство, что процедура

признания лица беженцем занимает несколько месяцев и его правовое положение в этот период лишь отчасти регулируется международным правом, в основном национальным. Следовательно, необходимо более тщательно контролировать применение положений конституций государств о примате международного права над внутренним, в частности, п. 4 ст. 15 Конституции РФ, который гласит: “Общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”.

3. Отдельную правовую проблему для России составляет концепция вынужденного переселенца, получившая свое правовое оформление в Законе РФ О вынужденных переселенцах и Соглашении стран СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

4. В последние годы наметилась тенденция предоставления правовой помощи со стороны Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев не только беженцам по определению Конвенции 1951 г., Протокола 1967 г. и Устава УВКБ ООН, но и лицам, нуждающимся в международной помощи в широком смысле (например, сюда включают лиц, ищущих убежища, в ситуациях массового притока).

Однако Россия и Англия не стремятся внести изменения в свое законодательство, которые бы расширили круг лиц и сферу применения Конвенции 1951 г., Протокола 1967 г. и внутренних законодательных актов. Почему так происходит? Очень просто. Предложения Исполнительного комитета УВКБ ООН в форме заключений носят рекомендательный характер. Следовательно, необходимо внесение соответствующих поправок непосредственно в международные соглашения, чтобы они приобрели обязательный характер для государств-участников.

5. В соответствии с международным правом УВКБ ООН имеет право признавать за лицом, ищущим убежища, статус беженца на территории государства-участника Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., а также принимать участие в национальных процедурах установления такого статуса. Однако, получив статус беженца от УВКБ ООН, беженец получает правовую и материальную помощь не от государства убежища, а от УВКБ ООН непосредственно.

Несмотря на подписанное 6 октября 1992 г. Правительством РФ и УВКБ ООН Соглашение, до сих пор не определен правовой статус беженцев, признанных в качестве таковых на территории России. Что касается Великобритании, то этот вопрос тоже еще не разрешен.

6. Самая главная проблема беженцев в России и Великобритании — это несоответствие их реального правового и материального положения тому положению, которое предусмотрено международными и внутренними правовыми нормами. Государства не выполняют полностью взятые на себя международные обязательства.

7. Однако несмотря на все негативные моменты, необходимо отметить, что проблема защиты беженцев во внутреннем праве России и Англии сдвинулась с мертвой точки, и существует уверенность, что

беженцы, покинув страну своей гражданской принадлежности, найдут на территории России, Англии и других государств не только убежище, но и смогут нормально жить как и граждане этих государств.

Доклад В.А.Морозова был посвящен социальным аспектам жизни детей беженцев в России. Докладчик отметил, что Федеральная целевая программа 1997 г. “Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев” и президентская программа “Дети России” не решили основных задач социальных проблем указанной категории лиц. Многие вопросы, решенные на бумаге, на самом деле остаются не решенными. Из-за слабого бюджета РФ государственные органы власти не решают вопрос о статусе афганских беженцев и их детей. Выступающий предложил провести перепись афганских беженцев и на основании полученных данных разработать программу социальной защиты детей.

Доклад М.Л.Гунаре был посвящен истории миграции в РФ и проблемам, с которыми им приходится сталкиваться.

В целом шла достаточно открытая и бурная дискуссия по данной проблеме по различным ее аспектам — правовым, экономическим, политическим, социально-культурным, этническим и другим. В итоге обсуждения участники секции приняли решение внести соответствующие предложения по проблеме защиты прав беженцев в проект резолюции конференции. В итоговом варианте резолюции было рекомендовано неукоснительно соблюдать международные конвенции и российское законодательство о статусе беженцев, оказывать эффективную поддержку беженцам и вынужденным переселенцам, проживающим в России.

Работа секции “Международное движение за права человека: история и современность” проходила под руководством заведующего кафедрой конституционного и административного права Международного независимого эколого-политологического университета, доцента Ю.И.Мигачева и руководителя Центра содействия международной защите прав человека К.А.Москаленко. В работе секции приняли участие представитель Института государства и права Р.А.Каламкарян, профессор МГИМО (У) МИД РФ О.Н.Зименкова, гость конференции из Швейцарии профессор Ремо Галли, а также преподаватели и студенты Международного независимого эколого-политологического университета (МНЭПУ) и Военного университета.

На заседании был заслушан ряд докладов, посвященных истории принятия Всеобщей декларации прав человека и актуальным проблемам защиты прав человека на современном этапе в России и за рубежом. Участники обсудили широкий круг проблем, связанных с международно-правовым и конституционно-правовым закреплением прав и свобод человека и гражданина в контексте общественных процессов, происходящих в Российской Федерации и в мире. В ходе работы секции возникла оживленная дискуссия по вопросам влияния прав человека на окружающую среду и экологическую безопасность, в которой приняли активное участие преподаватели и студенты МНЭПУ.

Доклад студента МГИМО А.С.Линникова был посвящен вопросам защиты культурных ценностей в контексте охраны экономических и культурных прав человека в России и за рубежом. Доклад содержал краткий обзор истории защиты культурных ценностей и анализ между-

народно-правовых соглашений и актов международных организаций в области охраны культурных ценностей на современном этапе и сформулировал дальнейшие перспективы их международно-правовой охраны.

В результате войн и стихийных бедствий значительная часть культурного наследия человечества была безвозвратно потеряна. Примером тому могут служить ужасающие итоги Второй мировой войны, в ходе которой многие шедевры искусства, науки и литературы были уничтожены, похищены мародерами, целенаправленно перемерены за пределы государств, которым они по праву принадлежали, или отняты у законных владельцев. Именно страшные последствия этой самой разрушительной из войн за всю историю человечества подтолкнули мировое сообщество к принятию решительных мер по обеспечению защиты мирового культурного наследия.

Защита исторического и культурного наследия человечества тесно связана с проблемой обеспечения соблюдения экономических и культурных прав человека. Право на участие в культурной жизни, закрепленное статьей 15 Международного пакта о экономических, социальных и культурных правах, следует трактовать, в частности, и как право иметь доступ к культурным ценностям, а также иметь их в частной собственности. Рекомендация ЮНЕСКО от 19 ноября 1964 года о мерах, направленных на запрещение и принуждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности, определяет культурные ценности как движимое и недвижимое имущество, имеющее большое значение для культурного достояния каждой страны вне зависимости от формы собственности, в которой оно находится. Статья 17 Всеобщей декларации прав человека закрепляет право каждого человека на владение имуществом и устанавливает принцип недопустимости произвольного лишения человека его имущества. Таким образом, право человека на культурные ценности, находящиеся в частной собственности, должно пользоваться международно-правовой защитой. Право человека на владение и распоряжение принадлежащими ему культурными ценностями следует считать защищенным международным правом в той же мере, как и право на труд, социальную защиту, на достойный уровень жизни, образование и иные экономические, социальные и культурные права. Таким образом, право человека на пользование культурными ценностями необходимо включить в комплекс прав человека второго поколения (экономические, социальные и культурные права), для эффективной реализации которых на национальном уровне требуется активное вмешательство со стороны государства и его финансовая поддержка.

В настоящее время охрана культурных ценностей регулируется рядом международных соглашений и актов международных организаций. Следует отметить, что последние (например, рекомендации ЮНЕСКО) могут не носить обязательного характера, хотя и устанавливают единые стандарты в области охраны культурных ценностей для государств—участников организаций. Особую роль в защите культурных ценностей играет ЮНЕСКО и ее Межправительственный комитет по содействию возвращению культурных ценностей в страны их происхож-

дения и реституции культурных ценностей в случае их незаконного присвоения, который действует в рамках Управления ЮНЕСКО по делам культурного наследия. Важный вклад в охрану всемирного наследия вносят неправительственные международные организации (Международный Комитет Красного Креста, Международный совет архивов, Международный совет по вопросам памятников и достопримечательных мест ИКОМС, Международный совет музеев ИКОМ и др.) и региональные организации по охране культурных ценностей (Латиноамериканская организация музеев АЛАМ, Организация музеев, памятников и достопримечательных мест Африки ОММСА).

Проблема защиты культурных ценностей особенно остро стоит для России. Ослабление государственного контроля над сохранением и обращением культурных ценностей спровоцировало рост правонарушений, связанных с уничтожением и хищением предметов, представляющих историческую, культурную и научную ценность. В соответствии со ст. 15 Конституции России общепризнанные принципы международного права (императивные принципы *jus cogens*), в том числе и принцип уважения прав человека, и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Однако несмотря на международно-правовое и конституционное закрепление прав граждан РФ на культурные ценности, их права продолжают грубо попирааться. Об этом красноречиво свидетельствуют статистические данные. В 1989 году в СССР было зарегистрировано 375 случаев краж предметов искусства, а в 1993 году в независимой России — 4796 случаев совершения подобных преступлений. При этом 75% краж совершены из частных коллекций, 24% — из культовых учреждений и лишь 1% — из государственных хранилищ. Принимая во внимание эти удручающие данные, можно сделать вывод, что ухудшение социально-экономической обстановки в стране и низкая эффективность работы правоохранительных органов отражаются прежде всего на частных собственниках культурных ценностей — гражданах и культовых учреждениях. Для обеспечения надлежащей охраны культурных ценностей вне зависимости от формы собственности, в которой они находятся, представляется необходимым представить предметам и объектам, имеющим важное значение для культурного наследия Отечества, особый статус, подкрепленный государственной защитой. Речь идет также и о предоставлении владельцам культурных ценностей права требовать от государства гарантий защиты своего имущества.

Во второй день конференции состоялось представление Фонда по защите прав человека им. Э.М.Аметистова. Целями и задачами Фонда является преподавание в качестве дополнительной образовательной дисциплины теории и практики защиты прав человека, привлечение студентов и выпускников к участию в практической работе органов и организаций, занимающихся защитой прав человека. К проведению теоретических и практических занятий приглашены видные российские юристы-ученые, преподаватели и практики.

После подведения итогов работы конференции, сообщений руководителей секций и круглых столов была принята итоговая резолюция конференции. Резолюция содержит пакет рекомендаций в юридичес-

кой, информационной и духовно-нравственной, экологической, экономической, образовательной и научных сферах.

Участники конференции обсудили широкий круг проблем, связанных с законодательным обеспечением и фактическим осуществлением прав и свобод человека и гражданина в современной России, с развитием образования и научных исследований в области прав человека в контексте общественных процессов, происходящих в России и в мире.

Прошедшая конференция имеет важное значение для обмена накопившемся опытом, поиска решений существующих проблем и просто для общения между людьми, которые интересуются проблемой защиты прав и свобод человека.

Д. В. И в а н о в,
кандидат юридических наук кафедры, преподаватель
международного права МГИМО (У) МИД РФ,
А. С. Л и н н и к о в,
студент того же института.

¹ Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. — М.: Издательство МНЭПУ, 1999. — С. 92-93.

² Там же. — С. 97.

³ От 6 до 9 млн. человек.

⁴ Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. — М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. — С. 98.

⁵ Подробнее см. выше, ч. 205-207.

⁶ Там же. — С. 19.

⁷ Первая секция — “Права и свободы человека в современной России: от чего ушли, к чему пришли?”, вторая — “Безопасность человека. Проблемы обеспечения экологической безопасности”, третья — “Международное движение за права человека: история и современность”, четвертая — “Молодежь в России: права и несправие”, пятая — “Правовой статус военнослужащих и его развитие в военной реформе РФ”, шестая — “Права беженцев в России”.

⁸ “Экологическая парадигма развития цивилизации и права человека”, “Права человека, реальная политика и экономика, Философские и духовно-нравственные основы прав и свобод человека”, “Права человека в зеркале СМИ”.

Статья поступила в редакцию в марте 1999 года.