

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГУМАНИТАРНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В СОВРЕМЕННОЙ ДИПЛОМАТИИ

С.В. Черниченко *

В настоящее время гуманитарные вопросы, то есть в широком смысле все, что касается человека, удовлетворения его интересов и потребностей, выдвигаются на первый план и во внутренней жизни государств, и в международных отношениях. Веками о человеке как таковом думали в последнюю очередь, исключая отдельных мыслителей и общественных деятелей. Даже в XX веке речь о защите прав личности, о необходимости заботы о людях на официальном уровне велась в основном с целью достижения определенного идеологического или политического выигрыша.

Подлинное внимание со стороны правительств к гуманитарным проблемам свидетельствует о том, что человечество начинает осознавать себя как нечто целое, а свое развитие – как путь от сообщества государств к единому человеческому обществу.

Признание приоритета общечеловеческих ценностей над национальными, классовыми интересами – отражение процесса обретения миром целостности и осознания человечеством такой целостности. Естественно, в современных условиях гуманитарная проблематика, сердцевина которой – права человека, занимает все более важное место в международных отношениях.

В течение последних лет интенсивность обсуждения гуманитарных проблем, включая и вопросы, связанные с правами человека, в рамках многосторонней и в какой-то мере двусторонней дипломатии не ослабевает. Это соответствует той роли, которую "человеческое измерение" (применяя выражение, возникшее в ходе хельсинкского процесса для обозначения гуманитарной проблематики) играет в современных межгосударственных отношениях.

Многое можно говорить о содействии широких масс, общественных движений и отдельных лиц решению гуманитарных проблем, соблюдению прав человека. Сейчас особое значение в этом плане приобретают контакты между людьми, национальными неправительственными организациями, короче, все то, что в последнее время принято называть народной дипломатией. Влияние общественных движений и народной дипломатии возрастает, они все в большей степени корректируют политику, в том числе и внешнюю, государств.

* Заведующий сектором международного права, гуманитарных и консульских проблем НИО Дипломатической академии МИД РФ, доктор юридических наук, профессор.

Вместе с тем основная нагрузка при решении гуманитарных проблем ложится на дипломатию в собственном смысле слова, действующую в сфере межгосударственных отношений, поскольку реальная власть сосредоточена в руках государств. Человеческое общество состоит из множества обществ, взаимодействующих друг с другом и представленных на международной арене государствами. Какова бы ни была степень их взаимозависимости, с этой множественностью приходится считаться. Государство — явление, порожденное классовым обществом, и, хотя в наши дни оно выражает не только волю того или иного господствующего класса, но и общечеловеческую волю (в той или иной мере), оно продолжает оставаться руководителем общества, опирающимся на принуждение. Отсюда и роль государства в решении гуманитарных проблем как внутри общества, так и в международной жизни.

Это — не этатизм, то есть чрезмерное преувеличение воздействия государства на общество. В руках у государства — армия, правоохранительный аппарат и другие атрибуты власти. Необходимо, чтобы государство пользовалось своей властью в рамках права. Соответственно, и во взаимоотношениях друг с другом государства должны использовать свои властные возможности, опираясь на международное право, строго следуя своим международным обязательствам. Важно и другое: используя свою власть, опирающуюся на право, и, естественно, само право, как внутригосударственное, так и международное, государства должны стремиться к созданию таких социальных условий, при которых возможность применения принуждения внутри государства и на международной арене была бы сведена к минимуму. Только в этом случае может возникнуть климат, способствующий соблюдению прав человека, решению гуманитарных проблем, созданию сообщества правовых государств. При этом возрастает роль общественности как своеобразного "контролера", гаранта того, что государство не превысит свою власть, не выйдет за пределы права, не подменит общественные институты.

Особо следует подчеркнуть роль дипломатии в создании атмосферы доверия, устранении конфронтации и — тем самым — максимально благоприятных условий для выполнения государствами своих международно-правовых обязательств вообще и в гуманитарной области в частности.

Нормы международного права, регулирующие межгосударственное сотрудничество по гуманитарным вопросам, образуют отрасль международного права, которую обычно называют гуманитарным правом. В дипломатической практике более привычным было несколько иное представление о гуманитарном праве. Этим термином часто обозначают международно-правовые нормы, имею-

щие целью обеспечить защиту прав человека в период вооруженных конфликтов (так называемое Женевское право). Известная Женевская конференция, завершившаяся принятием в 1977 году двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 года, официально именовалась Дипломатической конференцией о подтверждении и развитии гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Из названия конференции легко вывести заключение: если есть гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов, значит, есть и гуманитарное право, которое применяется в мирное время. Таким образом, широкое толкование термина "гуманитарное право" вполне оправданно. Очевидно, гуманитарное право в широком смысле включает две большие группы норм (так называемые подотрасли): право прав человека* и гуманитарное право, применяемое во время вооруженных конфликтов.

Резкой границы между правом прав человека и гуманитарным правом, применяемым во время вооруженных конфликтов, конечно, нет. Основа у них общая – и одно, и другое направлены на создание условий, способствующих соблюдению прав человека. Есть и другие точки пересечения двух подотраслей: например, нормы, регламентирующие уголовную ответственность лиц, использовавших свое официальное положение для совершения действий, которые могут рассматриваться как международные преступления, то есть тяжкие нарушения международного права государством, от имени которого такие лица выступали, если эти международные преступления связаны с нарушениями прав человека. Нарушения прав человека, которые представляют собой международные преступления, могут совершаться и в мирное, и в военное время. Следовательно, будут нарушаться в одних случаях нормы права прав человека, в других – гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Но и там, и здесь будет возникать вопрос о применении норм, касающихся уголовной ответственности лиц, превративших государство в орудие совершения международного преступления.

Периодически воскрешаются дискуссии о природе прав человека. В качестве главного при этом обсуждается вопрос об их происхождении, истоках, то есть защищается или отвергается та или иная концепция прав человека. Различные варианты религиозного объяс-

* Термин "международное право прав человека" широко распространен в западной юридической литературе, используется и в международных документах, а в последние годы получил признание и в нашей стране.

нения происхождения прав человека, естественноправовая теория, согласно которой в основе прав человека лежит природа человека, позитивистская их интерпретация продолжают совершенствоваться, модифицироваться. Все эти концепции плюс особенности национального и исторического развития оказывали и оказывают большое влияние на законодательство по соответствующему кругу вопросов и его реализацию.

Сравнивая естественноправовую и позитивистскую теории, профессор У. Черони (Италия) отмечает, что для первой "существенным было выведение прав человека из сферы внесударственного развития права, прежде всего из области морали, критериев справедливости, безотносительно к юридическим порядкам"¹. Что касается второй, то она, по его мнению, "подчеркивала позитивную природу современного права, его характеристику как права, установленного или гарантированного государством"². Далее он признает, что в современном мире теряет свое значение традиционная постановка проблемы "внесударственного основания прав человека"³. Действительно, в настоящее время трудно отделить область прав человека от государства и права. Можно, конечно, спорить о том, создается ли право государством или возникает до его появления и независимо от него. Но сейчас совершенно очевидно, что право воплощается в законодательстве государства, а законодательство – продукт деятельности государства.

Права человека без юридического закрепления, без законодательного закрепления – нечто эфемерное, практически не существующее. Разумеется, в основе прав человека лежат определенные социальные возможности, предоставляемые личности обществом. Однако вряд ли такие возможности можно называть правами в прямом смысле до тех пор, пока они не признаны в законодательстве именно как юридические права. Право человека становится правом, когда за ним стоит юридический механизм его защиты.

Несомненно, права человека имеют различные стороны: о них можно говорить в экономическом, философском, моральном, религиозном, юридическом плане. Поиски экономических, моральных и иных корней прав человека неизбежно приводят к теоретическим дискуссиям об истоках, природе прав человека. Выработать универсальную концепцию прав человека в современных условиях невозможно, так как в основе представлений об их природе лежат различные идеологии, различные мировоззрения. Бессмысленно ставить вопрос о стирании граней между различными мировоззрениями или об отказе от идеологии. Пока существует человечество во всем своем многообразии, будут существовать и различные идеологии. Задача заключается не в том, чтобы их примирить, а в том, чтобы найти

точки соприкосновения, основу для сотрудничества между людьми, обществами, народами и государствами за пределами идеологических разногласий.

Если говорить о правах человека, то именно юридический взгляд на них открывает возможность для сотрудничества между государствами в гуманитарной сфере, в области прав человека.

Что же такое "права человека"? "*Права человека*" – термин, который появляется в международном политическом лексиконе после американской войны за независимость и Великой французской революции. Ему неизменно сопутствовал термин "*права гражданина*". Постепенно различие между правами человека и гражданина практически исчезает. В Уставе ООН речь идет уже о "*правах человека и основных свободах для всех*". Вместе с тем полностью это различие не утратило своего значения. Некоторые права, как, например, право на участие в управлении государством, неотъемлемы от гражданства. Не имея гражданства какого-либо государства, невозможно на них претендовать. Таким образом, именно наличие гражданства рассматривается как основа обладания правами человека в полном объеме. Очевидно, это и послужило причиной провозглашения во Всеобщей декларации прав человека права на гражданство.

Конечно, оно не означает, что каждому лицу в любом случае и автоматически должно быть предоставлено гражданство, которое оно захочет. Имеется в виду, что обладание всем комплексом прав человека базируется на наличии гражданства. Кстати, такой подход еще раз подчеркивает роль государства в обеспечении прав человека. Гражданство – юридическая принадлежность лица к государству, юридическая оболочка членства лица в обществе, представляемом и защищаемом данным государством.

Вместе с тем права гражданина уже не рассматриваются как что-то самостоятельное по отношению к правам человека, хотя и тесно с ними связанное. Сейчас права гражданина считаются скорее частью прав человека, рассматриваются в ракурсе прав человека.

Права человека – такие права, без которых, согласно сложившимся взглядам, невозможно нормальное, "человеческое" существование в современном обществе. С юридической точки зрения это права, существенные для характеристики правового положения лица в любом современном обществе и государстве. Естественно, нельзя ставить знак равенства между Люксембургом, Шри Ланкой, Канадой или Бразилией: толкование этих прав и свобод различно, определяется уровнем развития данного общества, национальными особенностями, другими факторами. И все же везде существуют совпадающие взгляды на то, какие именно права и свободы необходимы

каждому человеку, без каких прав и свобод жизнь превращается в прозябание. Имеется общее понимание их смысла, роли, значения. Ни один самый реакционный режим в течение последних двадцати лет не осмелился прямо заявить, что он отвергает те или иные права и свободы, входящие в категорию прав человека.

Согласно принятой в международных документах классификации, права человека подразделяются на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные. Возможны и другие варианты их классификации. Так, в международной практике по инициативе развивающихся стран в течение приблизительно последних двадцати лет стала достаточно популярной идея "трех поколений прав человека". Такой хронологический подход мотивировался тем, что вначале действительно говорили только о гражданских и политических правах, при этом выдвинувшие концепцию "трех поколений" подчеркивали, что это вклад Запада. Впоследствии бывший СССР и его союзники добились включения в международные документы экономических, социальных и культурных прав. Идею "прав трех поколений" подхватили и некоторые неправительственные организации. Представители развивающихся стран, поднявшие вопрос о "третьем поколении прав человека", в которое они включали с некоторыми вариациями право на мир, право на разоружение, право на развитие и право на здоровую окружающую среду, отмечали, что это уже их вклад*. Перечень "прав третьего поколения" пытались продолжить, причем главным стал вопрос о связи прав народов и прав человека и о коллективных правах человека.

Представляется, что противопоставление или разъединение прав человека и прав народов искусственно. Права народов тоже могут рассматриваться как права человека. Например, оба Пакта о правах человека начинаются с права на самоопределение. Это явно не право "третьего поколения", но, безусловно, право народов. Права народов — коллективные права человека. Конечно, понятие коллективных прав шире: оно относится не только к народам, — определенные права профсоюзов тоже могут считаться коллективными правами человека.

Иногда в качестве индивидуальных прав пытались рассматривать только гражданские и политические, а экономические, социальные и культурные права относили к коллективным. Это по меньшей

* Очевидно, что "третье поколение прав человека" — плод не только развивающихся стран. Право на мир, право на разоружение созвучны многим идеям и предложениям, с которыми выступала в том числе и наша страна.

мере не точно. Некоторые права последней категории действительно могут принадлежать и коллективам или осуществляться в коллективе, но и они преимущественно носят индивидуальный характер. Кроме того, коллективно могут осуществляться и определенные гражданские и политические права (например, свобода собраний). Наконец, не исключено, что сочетание различных индивидуальных прав и свобод в рамках коллектива образует новое, синтетическое право, принадлежащее уже коллективу. В таком плане можно отчасти рассматривать право на развитие.

В дипломатической практике пока не возникал вопрос о различии права и свободы. В Уставе ООН говорится о правах человека и основных свободах для всех, без указания их отличий друг от друга.

Предлагается следующая трактовка понятия свободы: "Термин "свобода" имеет много значений. Его рассматривают в негативном смысле: свобода от ограничений, то есть государственного контроля, как свобода для каждого индивида делать то, что он или она хочет независимо от желаний и потребностей других, то есть **формальная** свобода. С другой стороны, ее рассматривают в позитивном смысле: свобода для каждого индивида быть в состоянии достигнуть удовлетворения своих основных желаний и потребностей, то есть **материальная** свобода. Последнее определение сфокусировано на степени, в которой общество содействует реализации национальных и женских прав, обеспеченности работой, высокого уровня социального обеспечения и т.д."⁴.

По-видимому, в первом случае имеется в виду главным образом юридический аспект понятия свободы (в сочетании, разумеется, с политическим), а во втором – социальный, реальные возможности общества создать условия для реализации интересов и потребностей населения. И право, и свобода – гарантированная законом (точнее, правом) мера возможного поведения лица (или группы лиц, коллектива). Выбор путей и средств реализации свободы оставляется законодательством за тем, кому она предоставлена, в то время как порядок реализации права в той или иной степени определяется законодательством, регламентируется. Сравним право на выезд (предполагающее получение загранпаспорта, визы и т.д.) и свободу мысли, совести и религии, согласно которой человек сегодня может по собственному усмотрению исповедовать христианство, завтра – буддизм, а послезавтра стать атеистом.

На межгосударственном уровне находит применение выражение "общепризнанные права человека и основные свободы". Это указывает на существование прав человека, не получивших по тем или иным причинам признания на глобальном уровне. Выражение

”общепризнанные права человека” не самым удачным образом отражает то, к чему стремятся государства, сотрудничая друг с другом на международной арене. Правильнее было бы использовать другое выражение, получившее в наши дни широкое распространение, – ”международные стандарты в области прав человека”.

Международные стандарты в области прав человека – это международно-правовые, то есть вытекающие из норм международного права, обязательства государств. Эти стандарты представляют собой не только обязательства государств предоставить лицам, находящимся под их юрисдикцией, те или иные права и свободы, но и обязательства не посягать на такие права и свободы (например, не допускать дискриминации по какому-либо признаку, не допускать применения пыток и т.п.). Они могут быть универсальными, общепризнанными и региональными. Региональные стандарты, имея особенности, вытекающие из традиций, уровня развития соответствующих стран, могут идти дальше универсальных (например, в рамках общеевропейского процесса), быть более широкими и конкретными.

С принятием Устава ООН в современном международном праве в качестве одного из его основных принципов утвердился, хотя он и не был назван прямо, принцип уважения прав человека. В Заключительном акте Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года уже непосредственно говорится о принципе уважения прав человека, содержание которого составляет общее обязательство государств уважать и соблюдать права и основные свободы человека.

Международные стандарты в области прав человека – обязательства, развивающиеся, конкретизирующие принцип уважения прав человека. Некоторые из них возникли задолго до его появления. К ним, например, можно отнести положения договоров о меньшинствах, заключенных после первой мировой войны, многие конвенции Международной организации труда. Но начало их систематизации, универсализации и интенсивному развитию было положено Уставом ООН, после принятия которого межгосударственное сотрудничество в области прав человека стало развиваться с ускорением.

Накопление международных стандартов в области прав человека шло приблизительно до первой половины 80-х годов. Этот процесс продолжается и сейчас, однако заметно снизилась его интенсивность, изменились его направления и акценты. Сейчас можно выделить тенденцию к уточнению и дальнейшей конкретизации уже существующих стандартов; разработка новых стандартов все больше смещается в сторону региональных уровней.

Важное значение в формировании новых стандартов и уточнении существующих имеют резолюции международных организаций, посвященные правам человека, и среди них такие, морально-политический авторитет которых очень высок. Государства с ними считаются, хотя формально, юридически эти документы их ни к чему не обязывают. Наиболее важные резолюции такого рода обычно получают наименование деклараций. В первую очередь в связи с этим можно назвать Всеобщую декларацию прав человека, одобренную резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.

С течением времени положения таких резолюций могут превратиться в международный обычай. Так, довольно широко распространено мнение, что именно это произошло с Всеобщей декларацией прав человека.

Резолюции международных организаций могут стимулировать формирование стандартов в области прав человека и иными путями. Они могут послужить основой для разработки международных договоров. Например, Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1975 г., была использована при разработке Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой и открытой для подписания Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1984 г.

Иногда резолюции по вопросам прав человека могут в той или иной степени рассматриваться как толкование организацией (при условии их единодушного одобрения) уже существующего стандарта. Такова, очевидно, провозглашенная Генеральной Ассамблеей 25 ноября 1981 г. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, дающая толкование стандартов, содержащихся в статье 18 Пакта о гражданских и политических правах и, если считать, что Всеобщая декларация прав человека стала международным обычаем, в статье 18 Всеобщей декларации прав человека. Между прочим, не исключено, что впоследствии она могла бы быть использована и для разработки соответствующей конвенции.

Резолюции-толкования скорее всего можно считать выражением "вторичного" соглашения между государствами по поводу содержания конкретного стандарта ("первичное" воплощено в самом стандарте). Здесь могут возникнуть некоторые трудности юридического характера. Вряд ли можно считать, что, например, толкование ООН того или иного стандарта, закрепленного в международном договоре, обязывает члена ООН, поддержавшего данное толкование, но не

участвующего в договоре, если только этот стандарт не стал общепризнанным, подлинно универсальным.

Возможны случаи, когда резолюция международной организации фиксирует первичное соглашение по поводу признания определенных стандартов. Наиболее яркой иллюстрацией этого можно, видимо, считать резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 95 (I) от 11 декабря 1946 г., единодушно провозгласившую нюрнбергские принципы в качестве общепризнанных принципов международного права.

В рассматриваемой нами области заслуживают особого внимания положения документов, принимаемых в рамках общеевропейского процесса. Несомненно, эти документы носят политический характер и сами по себе не являются источниками международного права. Вместе с тем их положения не случайно часто именуют договоренностями, поскольку они, несомненно, имеют и юридический оттенок: руководители государств – участников хельсинкского процесса неоднократно заявляли о том, что эти договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь. Такие заявления можно рассматривать как односторонние обязательства государств международно-правового характера. Поэтому положения соответствующих документов допустимо считать не только политическими, но и отражающими комплекс согласованных односторонних международно-правовых обязательств.

Примерно с середины 80-х годов межгосударственное сотрудничество в области прав человека вступает в новый этап поиска повышения эффективности уже накопленных международных стандартов. Прежде считалось, что заключения международного договора по этим вопросам достаточно для обеспечения осуществления того или иного стандарта: ставшее участником договора государство само решало, как реализовать его положения, и несло ответственность за его исполнение. Однако оставалось неясным, перед кем оно несет ответственность за нарушение договора – перед всеми его участниками, перед конкретным участником, затронутым нарушением, или в каких-то случаях перед международным сообществом в целом. Особенно трудно было ответить на вопрос, что делать, если участник договора нарушает его положения только в отношении собственного населения. Все эти проблемы возникали, поскольку договоры о правах человека в послевоенный период (Конвенция о политических правах женщин 1952 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г.) не содержали или почти не содержали положений, предусматривающих создание какого-либо контрольного (имплементационного) механизма, призванного наблюдать за их осуществлением.

Стремление повысить эффективность межгосударственного сотрудничества в области прав человека приводит к росту международных контрольных механизмов, имеющих целью обеспечить осуществление международных стандартов в этой области, увеличению количества международных процедур, способствующих достижению такой цели.

Рост международных контрольных механизмов, или, как нередко называют этот процесс в научной литературе, тенденция к институционализации межгосударственных отношений, — заметное явление в современной международной жизни. Общая и объективная тенденция к их созданию стала проявляться именно в 80-е годы. Особенно четко данный процесс проявляется в сфере разоружения и гуманитарного сотрудничества. Разумеется, международные контрольные механизмы создавались задолго до начала 80-х годов, включая и такой участок межгосударственного сотрудничества, как гуманитарные вопросы. Достаточно назвать процедуры, созданные в рамках МОТ или предусмотренные Пактами о правах человека.

Сейчас уже почти невозможно представить, чтобы какой-либо новый международный договор в области прав человека не предусматривал создания того или иного контрольного (имплементационного) механизма.

Международные процедуры в области прав человека можно подразделить на две категории: консенсусные и неконсенсусные. Консенсусные, то есть основанные на общем согласии, — преимущественно договорные. Возможны и иные варианты консенсусных процедур. Так, в рамках европейского процесса вырисовываются процедуры, основанные на консенсусе, но не являющиеся договорными, поскольку соответствующие документы нельзя отнести к международным договорам. По всей видимости, и они получают договорное оформление. В основном все же консенсусные процедуры возникают как результат волеизъявления участников договора. Они применяются различными комитетами, группами и т.д., учрежденными договорами. В качестве примера можно привести группу трех, созданную на основе Конвенции о пресечении апартеида и наказании за него, или Комитет против пыток, предусмотренный Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Неконсенсусные процедуры создаются резолюциями международных организаций и не предполагают единодушной поддержки (кто-то из членов организации может проголосовать и против создания таких процедур). Практика показывает, что со временем даже те государства, которые выступали против, могут оказаться вовлеченными в эти процедуры.

Международные контрольные механизмы и международные процедуры в области прав человека нередко отождествляют. Строго говоря, это не совсем точно. Контрольные механизмы представляют собой определенные организационные структуры (органы типа комитетов, рабочих групп, специальных докладчиков, изучающих какие-либо проблемы тематического характера или ситуации в определенных странах), процедуры – порядок и методы изучения соответствующей информации и реагирования на итоги такого изучения. В рамках одного контрольного механизма могут использоваться различные процедуры. Процедуры, применяемые международными организациями, могут использоваться и без какого-либо особого контрольного механизма, непосредственно органом международной организации, например Комиссией ООН по правам человека на ее пленарных заседаниях. Обычно в международных организациях процедуры многоступенчаты. На каком-то этапе они используются специально созданными международными контрольными механизмами, на другом – органом организации, не являющимся особым контрольным механизмом.

Наблюдается тенденция к созданию механизмов, особенно договорных, члены которых действуют в личном качестве (экспертов, судей), то есть не получают инструкций от своих правительств и не отвечают перед ними за свою деятельность в составе этих механизмов. Она объясняется стремлением обеспечить максимальную эффективность рассмотрения соответствующей информации.

Это не исключает и создания механизмов, состоящих из представителей государств.

Международные процедуры в области прав человека можно подразделить по методам и источникам сбора информации на следующие наиболее типичные:

- а) рассмотрение докладов государств о выполнении ими своих обязательств в этой области;
- б) рассмотрение претензий государств друг к другу по поводу нарушения ими таких обязательств;
- в) рассмотрение жалоб отдельных лиц, групп или неправительственных организаций на нарушения их прав государствами;
- г) изучение (исследование, расследование – могут использоваться различные термины) ситуаций, связанных с предполагаемыми или уже установленными нарушениями прав человека (тематическое или в конкретных странах). В процессе изучения могут использоваться в тех или иных масштабах методы, присущие другим категориям процедур, прежде всего рассмотрение жалоб.

Международные контрольные механизмы в области прав человека могут представлять собой коллективные органы (комитеты,

рабочие группы и т.д.) и единоличные (специальные докладчики). Коллективные органы принимают свои решения либо консенсусом, либо большинством голосов. Юридическая природа таких решений различна. Чаще всего они не носят обязательного характера, выражая лишь мнение соответствующего органа по рассматриваемому вопросу (включая рекомендации, общие или конкретные). В других случаях они являются обязательными для заинтересованных сторон (например, решения Европейского суда по правам человека). В конечном счете все зависит от мандата, которым наделен данный орган.

Отмечая положительную роль контрольных механизмов, укажем и на некоторые их недостатки. Во-первых, они недостаточно эффективны. Рассмотрение соответствующих вопросов в рамках этих механизмов показывает, что государства и сейчас болезненно воспринимают критику в свой адрес, особенно если речь идет о нарушениях прав человека. В этом смысле даже дискуссия может сыграть роль инструмента давления на нарушителя со стороны международного сообщества. Но и преувеличивать эту роль тоже не следует, поскольку те, кто действительно повинен в серьезных нарушениях прав человека, годами занимаются самооправданиями, прибегают к процедурному маневрированию, чтобы максимально ослабить эффект от обсуждения затрагивающего их вопроса, и в лучшем случае пытаются принять какие-то "косметические" меры, чтобы несовместимость их действий с международными обязательствами была не столь уж заметной.

Во-вторых, контрольные механизмы могут дублировать друг друга. Так, проблемой борьбы с пытками занимаются Комитет против пыток, один из специальных докладчиков Комиссии ООН по правам человека и в какой-то степени Комитет по правам человека, не говоря уже о региональных органах. В определенных случаях постоянное внимание различных международных органов к одной и той же проблеме полезно, тем более что круг участников соответствующих договоров может быть различным, но дублирование скорее мешает сконцентрировать внимание на актуальных вопросах.

В-третьих, процесс создания и функционирования контрольных механизмов может привести к излишним или просто ненужным расходам.

В-четвертых, всегда сохраняется возможность вынесения контрольными механизмами необъективного, политически предвзятого решения. Это самый серьезный недостаток. Такая возможность существует даже в органах, состоящих из лиц, имеющих официально независимый статус (эксперты, судьи), которым государства, чье гражданство они имеют, не вправе давать каких-либо указаний в связи с их деятельностью в данных органах.

Даже в тех случаях, когда полностью исключены попытки оказать давление на собственного гражданина, действующего в личном качестве, все равно эксперт или судья могут оказаться, скорее всего невольно, в плену своих политических симпатий и антипатий.

Тем не менее отмеченные недостатки не доказывают, что международные контрольные механизмы в области прав человека не нужны. Польза, которую они приносят, несомненна, поэтому проблема совершенствования таких механизмов выдвигается сейчас на первый план.

В сфере прав человека в целом особенно актуально решение ряда проблем общего и более частного характера.

Прежде всего это проблема деполитизации межгосударственного сотрудничества по гуманитарным вопросам. Задача заключается не только в том, чтобы в международных органах, занимающихся гуманитарной проблематикой, исключить полемику идеологического характера. Сложнее добиться того, чтобы государства, рассматривая в международных форумах какой-либо вопрос, касающийся прав человека, действительно стремились к объективности, а не руководствовались в своих оценках исключительно политическими интересами, желанием сохранить во что бы то ни стало хорошие отношения с другим государством, даже ценой отказа от критики совершаемых им нарушений своих международных обязательств, либо, наоборот, желанием преувеличить такие нарушения или обнаружить несуществующие только потому, что объект критики — государство, с которым отношения складываются не лучшим образом.

В органах экспертного характера деполитизации достигнуть легче. Эксперты юридически независимы в своих суждениях от государства, гражданство которого имеют. Но в политических органах, состоящих из государств, в Комиссии по правам человека, Экономическом и Социальном Совете и т.д. это не просто.

Следует стремиться к созданию четких, подробных юридических процедур обсуждения гуманитарных вопросов, особенно нарушений прав человека. Чем детальнее и строже будут такие рамки, процедурная форма, тем меньше возможностей будет для произвольного, часто политически мотивированного подхода к рассматриваемым проблемам.

Необходимо решить также вопрос о порядке рассмотрения индивидуальных случаев на глобальном уровне. Нарушения прав отдельных лиц могут быть слагаемыми крупномасштабных нарушений прав человека. На региональном уровне (в рамках межамериканской и западноевропейской систем) существует договорная процедура рассмотрения жалоб на государства по поводу нарушения прав кон-

кретных лиц. Такую возможность предусматривают также Первый факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах и статья 41 самого пакта (тоже на факультативной основе). Разница заключается в том, что протокол предусматривает рассмотрение жалоб со стороны частных лиц, а статья 41 – со стороны государств. Но региональные процедуры не могут претендовать на универсальность, такая задача перед ними и не ставится, а ни Пакт, ни, тем более, протокол пока не приобрели универсального характера.

Сейчас уже вошло в практику обсуждение некоторых индивидуальных случаев в Комиссии по правам человека и даже в ЭКОСОС, то есть в политических органах ООН. Но критериев допустимости их обсуждения нет и разработать их практически невозможно, что сохраняет простор для использования таких случаев в чисто политических, а не гуманитарных целях. Остается только одно: добиваться создания специальной процедуры рассмотрения индивидуальных случаев на глобальном уровне, чтобы не загружать этими проблемами политические органы ООН. Будет ли эта цель достигнута путем универсализации Пактов о правах человека и Факультативного протокола либо как-то иначе, пока предсказать трудно.

Параллельно, очевидно, должна решаться и проблема общей оценки положения в области прав человека во всех странах мира без какой-либо селективности.

Еще одна важная проблема – создание механизма реагирования на неотложные ситуации и случаи. Возможны неожиданные и резкие всплески нарушений прав человека как массового, так и индивидуального характера, требующие быстрых откликов со стороны международного сообщества. Обычные процедуры здесь неприменимы именно из-за того, что требуется немедленная реакция. Иногда задачу "быстрого реагирования" брали на себя органы ООН – Комиссия по правам человека, Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Но, во-первых, эти органы в межсессионный период не в состоянии откликнуться на такие случаи и ситуации; во-вторых, есть реальная опасность превышения ими своего мандата, так как они не предназначены для осуществления подобного рода функций, и, в-третьих, попытки данных органов выполнять задачу "быстрого реагирования" могут привести к политизации дискуссии и принимаемых решений. Так что соответствующий механизм пока не создан сообществом государств.

Совершенно очевидно, что с помощью только юридических мер – даже при наличии искреннего желания всех правительств добиться повсеместного уважения к правам человека – ожидать приближающегося к идеалу уровня соблюдения этих прав трудно. Слишком велики на сегодняшний день социальные язвы, разъедающие общест-

во, не говоря уже о различиях в развитии отдельных стран и регионов. Перешагнуть через существующие проблемы нельзя. Необходим комплексный подход к их решению. Но это не означает умаления роли права, включая и международное право. Наоборот, именно в сочетании с другими мерами правовые меры могут дать наибольший эффект. И хотя многие гуманитарные проблемы не могут быть решены в настоящее время, человечество прошло достаточный путь, чтобы видеть, как и в каких направлениях необходимо действовать для достижения в перспективе основных целей, которые оно себе поставило в области прав человека и в гуманитарной сфере в целом.

¹ Чернин У. Права человека. Демократия. Светская этика // Права человека в истории человечества и в современном мире. АН СССР. Институт государства и права. — М., 1989. — С. 52.

² Там же.

³ Там же. — С. 53.

⁴ Szymanski A. Human Rights in the Soviet Union. — N 1 (9B4). — London. — P. 20.