

Документы

ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СБСЕ

Московское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ состоялось в период, когда политическая обстановка в Европе коренным образом изменилась.

Гуманитарные дела с самого зарождения хельсинкского движения были объектом блоковой конфронтации. Допущенная в качестве предмета диалога на общеевропейской основе бывшими социалистическими государствами в обмен на нерушимость границ, эта проблематика успешно использовалась Западом для продвижения прав человека на Восток, несмотря на порой "героическое" сопротивление последнего. Определенный перелом в этом отношении произошел, прямо скажем, по-прежнему под давлением Запада в Вене, где родилось само понятие человеческого измерения. Оно, по венскому определению, включает в себя не только нормативную основу, но и меры по имплементации и контролю за осуществлением этих норм. Дальнейший его прогресс в связи с революциями в Восточной Европе произошел в Копенгагене. Здесь восточноевропейские делегации, и в первую очередь советская, не только не сдерживали, но, напротив, вместе с ведущими правозащитными организациями активно продвигали вперед целый ряд вопросов, по которым "сжеживающуюся" позицию начали занимать некоторые западные державы (смертная казнь, альтернативная военная служба, права меньшинств). Копенгаген был демократическим прорывом, значительно обогатившим нормативную базу хельсинкского процесса. Затем было Женевское совещание экспертов по вопросам национальных меньшинств. Новых материальных норм там, по существу, создать не удалось, однако был сделан существенный шаг вперед к принятию новых контрольных механизмов.

К Московскому же совещанию демократические перемены в бывших соцстранах и осознание приоритетности проблематики прав человека оказались настолько продвинутыми, что удалось принять исключительно важное положение о том, что вопросы прав и свобод человека, демократии и верховенства закона носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка, и что обязательства государств в этой области являются вопросами непосредственного и законного интереса для других государств и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства.

Более того, по ряду позиций наша страна выдвинула на Московском совещании инициативные предложения, отражающие приоритет общечеловеческих ценностей и служащие продвижению вперед дела прав человека, ко-

торые не удалось в полной мере реализовать только из-за сдержанной позиции других участников.

Приведем лишь несколько примеров. Из-за жесткой позиции США на совещании был принят очень слабый текст о смертной казни и был фактически выхолощен раздел о неправительственных организациях (НПО). Надо сказать, что советская делегация выступала за предоставление последним в рамках СБСЕ статуса, аналогичного статусу НПО при Экономическом и Социальном Совете ООН, однако эта идея была похоронена. Кроме того, нами предлагалось, чтобы в каждом государстве СБСЕ был создан пост НПО по наблюдению за положением с правами человека. Эта идея была также отвергнута.

Весьма коротким и общим в Московском документе предстает текст по проблемам национальных меньшинств. И дело не только в том, что совещания непосредственно предшествовала встреча в Женеве, специально посвященная этому вопросу. Скажем прямо, здесь проявилось желание целого ряда государств, преимущественно западных, заблокировать дальнейшее продвижение в этом направлении.

Из-за противодействия американцев в документе не нашли отражения предложения Дании о правах коренных народов.

И, разумеется, усилиями западников были сильно ослаблены формулировки о правах трудящихся-мигрантов.

К началу Московского совещания разногласия по правочеловеческой тематике стали все более приобретать внеблоковый характер. В связи с этим у некоторых западных держав, которые всегда в определенной степени руководствовались в этой области идеологическими соображениями, стал пропадать интерес к человеческому измерению. Показательно, что именно из-за их пассивности в Москве остался полностью открытым вопрос о дальнейших мероприятиях СБСЕ на этом направлении.

С другой стороны, ситуация с правами человека в Европе резко обострилась, прежде всего в связи с межэтническими конфликтами (Югославия, СССР). Однако эти ситуации имеют скорее политическое, чем специфически правочеловеческое измерение. Не случайно в преамбульную часть Московского документа по настоянию американской делегации была включена ссылка на необходимость уважения территориальной целостности государств. В своем выступлении 4 октября сего года глава делегации США М. Кампельман прямо исключил возможность включения в принцип самоопределения права на отделение, за исключением случаев, когда это признается в конституциях соответствующих государств. Кроме того, для урегулирования острых ситуаций такого порядка в системе СБСЕ существуют общие процедуры, не имеющие отношения исключительно к человеческому измерению и применяемые, например, в отношении Югославии. Поэтому, несмотря на наличие таких взрывоопасных ситуаций, интерес к разрешению их именно через механизмы человеческого измерения нельзя назвать особенно заметным.

И, тем не менее, Московское совещание, закончившееся принятием развернутого документа, ознаменовало собой значительное продвижение вперед на направлении человеческого измерения.

1. Отражая новый, по существу, общий подход к механизмам контроля,

совещание смогло договориться не только о повышении эффективности существующих механизмов человеческого измерения, но и о создании двух принципиально новых механизмов контроля — экспертных миссий для рассмотрения или содействия решению вопросов, относящихся к человеческому измерению СБСЕ, и составлении докладов по таким ситуациям. Таким образом, если раньше процедура контроля в принципе сводилась к запросу информации от соответствующих государств, сейчас независимые эксперты и докладчики, при соблюдении, разумеется, соответствующих процедур, смогут объективно оценить те или иные ситуации, связанные с состоянием прав человека, и сделать свои оценки достоянием СБСЕ и международного общественного мнения. Ранее международные экспертные миссии уже посещали Прибалтику (до ее выхода из состава Союза), Армению и Азербайджан (в связи с положением в Нагорном Карабахе). Результаты этих визитов были явно с положительным знаком. Так, норвежцы А. Эйде (он является также специальным докладчиком Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств именно по вопросу о положении национальных меньшинств и предотвращении межэтнических конфликтов) и Т. Опсал, ознакомившись с положением в Прибалтике, пришли к более сбалансированному мнению о положении там, в частности в отношении некоренного населения. Визиты группы экспертов, принимавших участие в Сахаровском конгрессе, в район Нагорного Карабаха имели следствием более терпимое отношение местных властей к такого рода международному контролю и, следовательно, некоторому уменьшению накала страстей и противостояния в этом взрывоопасном регионе страны. Теперь же такие визиты могут иметь место уже в рамках официальных процедур СБСЕ. Преодолев идиосинкразию в этом отношении, мы, несомненно, могли бы хоть в какой-то мере способствовать снижению остроты межэтнических конфликтов, с наглядностью обнажив несовместимость экстремизма их вдохновителей с международными представлениями и нормами в области прав человека и защиты прав меньшинств. Такие визиты могли бы также дать международной общественности информацию из первых рук о положении с правами человека в тех или иных суверенных республиках, что имело бы первоочередное значение, например, при решении вопроса об их принятии в ООН, признании зарубежными государствами.

Одним из практических результатов этих решений Московского совещания является то, что в нашей стране должен быть создан механизм — секретариат, готовый оказать содействие в проведении подобных миссий СБСЕ.

2. По предложению советской делегации Московское совещание приняло важный раздел о защите прав человека в условиях чрезвычайного положения. Хотя в общем международном праве нормы на этот счет есть, в рамках СБСЕ они явились известной новеллой.

И хотя это предложение выросло, так сказать, из советской почвы, нельзя забывать, что подобные ситуации уже давно существовали в мире и являются предметом острого международного интереса.

Так, ООН в течение целого ряда лет наблюдала за ситуацией чрезвычайного положения в Чили. Начиная с 1973 года чрезвычайное положение вводилось там несколько раз. Большое внимание при этом уделялось такому критерию допустимости режима чрезвычайного положения, как наличие угрозы жизни нации, чего в Чили не было (см. ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Европейская комиссия по правам человека обсуждала в 1967 году дело

Греции, Дания, Норвегия, Швеция, Нидерланды, возбудившие его, мотивировали это тем, что введение в этой стране чрезвычайного положения противоречит ст. 15 Римской конвенции, допускающей такую ситуацию только "в случае войны или иной общественной опасности, угрожающей жизни нации".

В 1976—1978 годах Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд рассматривали вопрос о случаях пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в условиях чрезвычайного положения в Северной Ирландии как противоречащих ст. 15 Римской конвенции.

Чрезвычайное положение, как известно, вводилось также в Польше, Афганистане, других странах.

3. В документе Московского совещания нашло отражение предложение Испании о проведении в этой стране встречи омбудсменов. Хотя у нас немало писалось об этом институте, в частности в связи с некоторыми схожими функциями нашей прокуратуры, видимо, следует решительно ставить вопрос о его создании как важного гаранта защиты прав граждан от действий государственных органов.

4. По предложению советской делегации в документ включен раздел о мерах для защиты журналистов в опасных командировках. В свое время Франция выдвигала в ООН под впечатлением событий в Индокитае проект конвенции на эту тему. Сейчас в связи с исчезновением двух советских журналистов в Югославии такая защита становится необходимой и в европейском контексте.

5. Московское совещание восполнило существующий до этого в хельсинкском процессе пробел — отсутствие положений о женском равноправии. Можно сказать, что процесс наконец-то включил положения против ограничения прав женщин в политической, экономической, социальной, культурной и гражданской областях. Инициатором в этом отношении выступили датчане, хотя в период накануне совещания определенную подготовительную работу провела и советская сторона.

6. Впервые в истории общеевропейского процесса были приняты и положения, направленные на защиту прав инвалидов.

Говоря о Московском совещании, нельзя не отметить новой коренной особенности советского присутствия на нем. Впервые Союз был представлен несколькими голосами, причем ряд республик входили в союзную делегацию, а некоторые были гостями делегаций других стран — статус, допускаемый правилами процедуры СБСЕ. Однако из всех новых суверенных государств убедительно прозвучал на нем лишь голос представителей России, которые неоднократно брали слово и продемонстрировали глубокую приверженность делу защиты прав человека в нашей стране. Для других республик участие в совещании давало прекрасную возможность заявить о своей верности международно-правовым нормам в области прав человека. Провозгласив себя субъектами международного права, они должны были бы, казалось, сделать следующий важнейший шаг — признать для себя обязательность норм, принятых на себя от их имени Союзом, информировать о нелегкой работе по их осуществлению на практике. Тем самым они, несомненно, существенно подняли бы свою политическую кредитоспособность в глазах наших западных партнеров, особенно в условиях, когда они добиваются принятия в ООН, признания зарубежными государствами. К сожалению, этого не произошло. Остается поэтому вопрос: являлась ли такая позиция своего рода инерцией, когда

еще не преодолен тяжелый груз прежних отношений центр — республики, или она отражает определенные колебания в отношении признания для себя в качестве обязательного всего комплекса международных прав и свобод человека.

Хотелось бы также поднять вопрос и о следующем. В период становления хельсинкского процесса и западная, и советская доктрины международного права исходили из необязательности с юридической точки зрения его положений. Наверное, уже и тогда эта точка зрения не выдерживала критики при анализе, например, Заключительного акта. Содержащиеся в нем нормы можно разделить на три группы. Нормы, регулирующие осуществление мер доверия в военной области, с точки зрения их нормативного характера, по существу, являются юридически обязательными. Большую долю обязательности имеют и принципы, которыми должны руководствоваться в своих взаимоотношениях государства — участники СБСЕ. И, наконец, положения, относящиеся к "третьей корзине", действительно носили в значительной мере декларативный характер в силу их недостаточной конкретности — нормативности и в силу обусловленности целым рядом оговорок (внутреннее право и т.д.). В этом отношении они, однако, мало чем отличались от норм общего международного права в области прав человека, осуществление которых также обставлено целым рядом оговорок. Достаточно напомнить оговорку о публичном порядке.

С тех пор, однако, хельсинкский процесс, его нормативная база сильно изменились. Основные изменения сводятся к следующему.

Содержание норм, и в том числе, наверное, в первую очередь в гуманитарной области, стало куда более четким и определенным. Так, положения о выезде обусловлены целым рядом конкретных временных и других параметров. Эти параметры, например, были учтены при подготовке последнего советского закона о выезде и въезде. Нельзя не упомянуть и о том, что советское руководство, например, заявляло о признании им положений хельсинкского процесса в качестве обязательных. И, наконец, осуществление этих норм, особенно после Московского совещания, будет все больше контролироваться путем использования механизмов человеческого измерения. Во всяком случае, вопрос о юридической природе норм общеевропейского процесса в новых условиях, несомненно, должен стать предметом глубокой дискуссии среди юристов-международников.

Ю.А. РЕШЕТОВ

ДОКУМЕНТ МОСКОВСКОГО СОВЕЩАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ СБСЕ

Представители государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) — Австрии, Албании, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Канады, Кипра, Латвии, Литвы, Лихтенштейна, Люксембурга, Мальты, Монако, Нидерландов, Европейского сообщества, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Сан-Марино, Святейшего Престола, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, СССР, Турции, Финляндии, Франции, Чешской и Словацкой Федеративной Республики, Швейцарии, Швеции, Эстонии и Юго-