

Оговорки к международным договорам о правах человека на примере Конвенции о правах ребенка

Титова Т.А.*

Право на формулирование оговорок к многосторонним договорам является общепризнанным в международном праве¹. Возможность сделать оговорку способствует согласованию воли, особенно в тех случаях, когда окончательный текст международного договора принимается на основе консенсуса. Многие государства – участники Конвенции о правах ребенка 1989 г. (далее Конвенция) в своих оговорках или заявлениях отразили те предложения, на которых они настаивали в процессе ее создания, но впоследствии сняли для достижения консенсуса. Оговорка помогает стать участником договора государствам, которые в силу разных причин не могут согласиться с его отдельными положениями. Таким образом, право на оговорку, с одной стороны, способствует принятию и «расширению круга участников договора»², с другой стороны, является своеобразным способом ограничения его сферы действия.

По сравнению с другими многосторонними международными договорами, наибольшее количество оговорок насчитывают конвенции о правах человека, что подвергается критике, поскольку таким образом «ценность» минимальных стандартов может быть «сведена к манифесту»³.

Вопрос относительно оговорок иногда решается в самом международном договоре: возможность их заявления может быть запрещена (например, ст. 9 Конвенции против дискриминации в области образования 1960 г., ст. 9 Дополнительной Конвенции об упразднении раб-

* Титова Татьяна Александровна – к.ю.н., старший преподаватель кафедры иностранного государственного и международного права Уральской государственной юридической академии.

¹ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Общие вопросы. М.: «Международные отношения». 1980. С. 187; Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: Учеб. М.: Издательство БЕК, 1997. С. 69.

² Талалаев А.Н. Указ. соч. С. 190.

³ Clark B. The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination Against Women // American Journal of International Law 1991 (85). P. 317.

ства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г.) или разрешена (например, ст. 7 Конвенции о политических правах женщины 1952 г.), или ограничена (например, ст. 57 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. запрещает оговорки общего характера, ст. 17 Конвенции о сокращении безгражданства 1954 г. разрешает оговорки только к определенным статьям).

Отсутствие в тексте международного договора соответствующих положений не препятствует государству сделать оговорку, поскольку в данном случае оно будет руководствоваться Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. Примером служит Международный пакт о гражданских и политических правах: из 140 государств-участников почти сорок сформулировали оговорки.

Статья 51 Конвенции не содержит запрет на оговорки к каким-либо отдельным положениям, а лишь указывает, что не допускается оговорка, несовместимая с ее целями и задачами.

В процессе создания Конвенции Швеция предприняла попытку ограничить право на оговорки и представила свой текст соответствующего положения: «Оговорки не допускаются, за исключением ст. 1 [определение ребенка], ст. 2 [имя и гражданство], ст. 5 [руководство родителей], ст. 9 [средства массовой информации], ст. 11 [усыновление], ст. 12 [дети-инвалиды], ст. 12 bis [здоровье и здравоохранение], ст. 13 [социальное обеспечение], ст. 14 [стандарты для необходимого уровня жизни], ст. 15 [образование], ст. 16 [цели образования] и ст. 17 [отдых, досуг и культурная деятельность]»⁴.

В ходе обсуждения не удалось достигнуть консенсуса, и Рабочая группа приняла решение взять за основу ст. 28 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин как наиболее приемлемую. Аргументом послужило то, что, с одной стороны, она не запрещает оговорки, что помогает некоторым государствам преодолеть конституционные или законодательные препятствия, с другой стороны, содержит ограничение – соответствие объекту и целям Конвенции⁵.

В отношении Конвенции 69 государств-участников (более одной трети) сделали оговорки или заявления. Они различны по объекту и сфере действия. Рассмотрим те, которые, по нашему мнению, могут влиять на эффективность Конвенции.

⁴ Нумерация статей дана в соответствии с проектом Конвенции о правах ребенка.

⁵ Legislative History of the Convention on the Rights of the Child. HR/1995/Ser.1/articles 51. P. 17, 18.

В соответствии с п. d» ст. Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее Венская конвенция 1969 г.) оговоркой является «одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием..., посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству...». Исходя из этого, в данной работе термин «оговорка» используется в качестве родового понятия, поскольку многие государства, используя наименования «заявление», «толковательное заявление», по сути формулировали оговорки. Например, Правительство Франции сделало заявление о том, что «в свете ст. Конституции Французской Республики положения ст. 30 Конвенции неприменимы на территории Республики»⁶.

Многие государства сформулировали оговорки общего, неопределенного характера (без ссылок на конкретные статьи), которые потенциально угрожают реализации практически любого положения Конвенции. Так, например, Индонезия, Сингапур и Тунис закрепили в оговорках примат национальных конституций. В частности, Индонезия заявила, что для нее ратификация Конвенции о правах ребенка «не означает ни принятия обязательств, выходящих за рамки Конституции, ни принятия какого-либо обязательства о закреплении какого-либо права, помимо прав, предусмотренных Конституцией»⁷. Сингапур, сделав аналогичную оговорку, мотивировал это тем, что его Конституция и законы «обеспечивают адекватную защиту и осуществление основных прав и свобод в наилучших интересах ребенка»⁸. Правительство Туниса заявило, что «при осуществлении настоящей Конвенции оно не будет принимать никаких законодательных или статутных решений, противоречащих Конституции Туниса»⁹.

Большинство других государств (в их число входят Бруней-Даруссалам, Джибути, Иран, Кувейт, Оман, Пакистан, Катар, Саудовская Аравия, Сирия) сформулировали общие оговорки, цель которых – изменить или исключить применение любого положения Конвенции, несовместимого с исламскими законами и/или религией. Например, Иран «сохраняет за собой право не применять любые положения статей Конвенции, которые несовместимы с исламскими законами и дей-

⁶ Записка Генерального секретаря «Оговорки, заявления и возражения, касающиеся Конвенции о правах ребенка», CRC/C/2/Rev. 7. P. 30.

⁷ CRC/C/2/Rev. 7. P. 34.

⁸ CRC/C/2/Rev. 7. P. 47.

⁹ CRC/C/2/Rev. 7. P. 50.

ствующим национальным законодательством»¹⁰, или Саудовская Аравия «... заявляет оговорки в отношении любых статей, которые противоречат положениям ислама»¹¹.

Возникает вопрос: какую реальную защиту обеспечивает Конвенция детям, проживающим на территории этих государств? И какова истинная причина участия этих государств в Конвенции? Очевидно, что в данном случае ратификация является скорее политическим шагом, чем реальным стремлением изменить правовое (или порой бесправное) положение ребенка в семье, обществе, государстве.

Представляет интерес оговорка Малайзии, которая заявила, что «принимает положения Конвенции о правах ребенка, однако делает оговорки в отношении ст. 1, 2, 7, 13, 14, 15, 22, 28, 37, п. 3, 4 ст. 40, ст. 44 и 45 Конвенции и заявляет, что указанные положения будут применяться только в том случае, если они соответствуют Конституции, национальным законам и государственной политике Правительства Малайзии»¹². Как видно, оговорка содержит широкий перечень статей Конвенции без какой-либо конкретизации, что позволяет ее охарактеризовать как общую.

Все эти положения отличаются друг от друга по своей юридической природе. В частности, ст. 1 содержит определение понятия «ребенок», важность которого заключается в том, что оно изменяет привычное для национального законодательства значение термина «ребенок». Многие государства-участники сделали заявления к ст. 1 с целью установить «нижний» или «верхний» возрастные пределы этого понятия.

Малайзия вообще исключила в отношении себя юридическую силу данного положения, чем значительно ограничила сферу действия Конвенции по субъектному составу, поскольку таким образом она предоставляет защиту только тем лицам, которые являются детьми в соответствии с национальным законодательством. Таковыми они могут являться на основе общего юридического определения понятия «ребенок» или в силу других обстоятельств (например, терминология, используемая в отраслевом законодательстве). В последнем случае будет отсутствовать единообразное осуществление Конвенции на территории Малайзии.

¹⁰ Записка Генерального секретаря «Оговорки, заявления и возражения, касающиеся Конвенции о правах ребенка», CRC/C/2/Rev. 7. P. 30, 35.

¹¹ CRC/C/2/Rev. 7. P. 46.

¹² CRC/C/2/Rev. 7. P. 38.

Следующим положением, к которому Малайзия сделала оговорку, является принцип недискриминации (ст. 2), который является нормой обычного международного права. Означает ли такая позиция государства отказ от соблюдения данного принципа?

Далее следуют определенные права ребенка: право свободно выражать свое мнение (ст. 13), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 14), право на свободу ассоциаций и мирных собраний (ст. 15). Данные положения создают основу для развития ребенка как личности, активного члена общества и представляют главную идею Конвенции. Кроме того, эти права практически дословно воспроизводят положения Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и включены в другие международные документы о правах человека.

Статья 22 закрепляет обязательства государства-участника обеспечить надлежащую защиту ребенку, являющемуся беженцем или ищущему статуса беженца.

Статья 28 закрепляет право ребенка на образование, которое ранее было сформулировано в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Следующие два положения (ст. 37 и 40) содержат очень важные гарантии прав ребенка при осуществлении правосудия.

Отличительная особенность оговорки, сделанной Малайзией, заключается в том, что она включает не только материально-правовые положения, но и статьи, касающиеся деятельности Комитета по правам ребенка, специализированных учреждений, ЮНИСЕФ, и других органов ООН, а также неправительственных организаций (ст. 44 и ст. 45). Однако, содержание данных положений не свидетельствует об их факультативности. Единственным государством, выразившим свою позицию по данному вопросу, была Норвегия. Она посчитала, что «система контроля, учрежденная в соответствии с Конвенцией, носит обязательный характер и что поэтому оговорки к ст. 44 и 45 являются недопустимыми»¹³.

По сути, Малайзия не взяла на себя обязательство направлять в определенный срок доклад о выполнении Конвенции¹⁴. Таким образом,

¹³ CRC/C/2/Rev. 7. P. 88.

¹⁴ Согласно Note by the Secretary – General CRC/C/91, несмотря на неоднократные напоминания Генерального секретаря ООН, Малайзия не представила первоначальный доклад, хотя должна была его представить 19 марта 1997 г.

Малайзия не только существенно ограничила сферу действия Конвенции, но и лишила Комитет по правам ребенка и других государств-участников возможности определить действительное содержание сделанных ею оговорок и способствовать их снятию.

Учитывая то, что Малайзия и государства, сделавшие общие оговорки, не участвуют во многих международных договорах в области прав человека, особенно в Международных пактах по правам человека, можно согласиться с мнением, что они, «скорее всего, формально являясь участниками соответствующих процедур, будут... наносить ущерб режиму эффективного осуществления этих документов»¹⁵.

Многие исламские государства сделали оговорки к ст. 14 (в части права на свободу религии). Опасение некоторых из них было вызвано неправильным пониманием положения ст. 14. Например, Ирак исключил юридическое действие п. 1 ст. 14, «поскольку предоставление ребенку разрешения менять свою религию противоречит законам шариата»¹⁶.

Большое количество оговорок было сделано к ст. 21 (усыновление ребенка, в том числе международное)¹⁷. Данная статья не закрепляет ни право ребенка на усыновление, ни обязанности государств-участников создать систему усыновления, а касается лишь тех мер, которые должны быть приняты государствами-участниками, признающими и/или разрешающими существование системы усыновления.

Представляют интерес оговорки Республики Сингапур. В одной из них она заявила, что «статьи 19 и 37 Конвенции не запрещают... разумное применение телесного наказания в наилучших интересах ребенка»¹⁸. Статья 19 содержит обязанность государств-участников защищать ребенка «от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление со стороны родителей или любого другого лица, заботящегося о ребенке». Статья 37 закрепляет процессуальные права ребенка, в частности право не подвергаться пыткам

¹⁵ Решетов Ю.А. Оговорки к Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации и поддержание международного правопорядка в области прав человека // Московский журнал международного права. 1995. № 3. С. 15.

¹⁶ CRC/C/2/Rev. 7. P. 35.

¹⁷ Аргентина, Бангладеш, Бруней – Даруссалам, Венесуэла, Канада, Египет, Индонезия, Иордан, Кувейт, Мальдивские острова, Республика Корея, Испания, ОАЭ, Острова Кука, Сирийская Арабская Республика.

¹⁸ CRC/C/2/Rev. 7. P. 47

или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания (п. 1). Однако Сингапур не сделал оговорку к ст. 28 п. 2 Конвенции, в которой говорится о том, что «школьная дисциплина должна поддерживаться с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства».

По всей видимости, с позиции Сингапура применение телесного наказания в семье или в случае противоправного поведения ребенка является легитимным, не посягает на человеческое достоинство ребенка и, более того, может осуществляться в наилучших интересах ребенка. Непонятно, каким образом физическое насилие может соответствовать наилучшим интересам.

Как указал в своей оговорке Сингапур, применение телесного наказания должно быть «разумным». Имеет ли это требование четкую правовую регламентацию или является оценочной категорией? Если рассматривать телесное наказание в качестве уголовной санкции (применительно к ст. 37), то условия его применения должны быть строго установлены законом. Если говорить о телесном наказании в рамках семьи, то, безусловно, здесь его применение зависит исключительно от лиц, которые заботятся о ребенке, и оно может быть разным: от воспитательной меры до грубого обращения.

В подтверждение того, что телесное наказание не только не соответствует наилучшим интересам ребенка, но является более серьезным нарушением прав ребенка, можно привести следующие доказательства.

В докладе о седьмой сессии Комитет по права ребенка указал, что «в рамках своего мандата... хочет обратить особое внимание на право ребенка на физическую неприкосновенность... и подчеркивает, что телесные наказания несовместимы с Конвенцией, и отчасти предполагает пересмотр существующего законодательства, а также развитие знаний и образовательных программ, чтобы предотвратить злоупотребления в отношении ребенка и физические наказания детей»¹⁹. Также в некоторых Заключительных замечаниях он отметил, что любое телесное наказание детей является несовместимым с Конвенцией, ссылаясь в частности на ст. 19, п. 2 ст. 28, ст. 37.

Учитывая тот факт, что Комитет по правам ребенка постоянно акцентирует взаимосвязь Конвенции с другими международными

¹⁹ Report on seventh session, September – October 1994, Annex IV, p. 63 cite on Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, UNICEF, 1998. P. 456.

документами, устанавливающими соответствующие стандарты, следует отметить, что оговорка Сенегала к статьям 19 и 37 находится в противоречии с ними. В частности, Комитет против пыток, созданный на основе Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1984 г., также отметил, что телесное наказание «само по себе могло бы составить нарушение Конвенции»²⁰.

Другая оговорка Республики Сингапур касается ст. 28 п. 1 (а) Конвенции, в отношении которой она «не считает себя связанной требованием об обеспечении обязательного характера начального образования, поскольку такая мера не является необходимой в социальном контексте нашего [Республики Сингапур] общества, в котором на практике фактически все дети посещают начальную школу»²¹. Такая мотивировка является необычной для исключения юридического действия какого-либо положения. В большинстве случаев государство-участник использует право на оговорку, если его национальное законодательство не соответствует определенным положениям международного договора, а не наоборот. Какой смысл заявлять оговорку к тому положению Конвенции, которое добросовестно выполняется? Возникает сомнение относительно действительной реализации права на образование в Сингапуре. К тому же осуществление данного права достигается «постепенно», и тот факт, что «фактически все дети посещают начальную школу», свидетельствует о том, что право, закрепленное в п. 1 «а» ст. 28 Конвенции, не реализовано в полной мере.

В текст оговорок некоторых государств также был включен п. «с» ст. 37 о содержании под арестом детей, и особенно их отделении от взрослых²². Это положение полностью соответствует п. 3 ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., к которому некоторые государства не сделали оговорку (Канада и Япония)²³.

Другой пример. Правительство Республики Мали заявило, «что с учетом малийского Кодекса законов о семье нет никаких оснований для применения положений ст. 16 Конвенции»²⁴. Эта статья закрепля-

²⁰ Report of Committee against Torture, General Assembly Official Records, 50th sessi on, Supplement No. 44, (A/50/44), paras. 169 and 177 cite on Ibid. P. 494.

²¹ CRC/C/2/Rev. 7. P. 48.

²² Австралия, Исландия, Канада, Китай, Малайзия, Мьянма, Нидерланды, Новая Зеландия, Острова Кука и Соединенное Королевство, Швейцария, Япония.

²³ Nowak M. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 1993. P. 747–772.

²⁴ CRC/C/2/Rev. 7. P. 38.

ет право ребенка на личную, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции, или незаконного посягательства на его честь и репутацию и полностью соответствует ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, участницей которого является Республика Мали без каких-либо оговорок. Пожалуй, здесь есть основания для применения ст. 41 Конвенции, поскольку в данном случае соответствующее положение Международного пакта о гражданских и политических правах «в большей степени способствует осуществлению прав ребенка».

Соответствуют ли эти оговорки объекту и целям Конвенции, как указано в п. 2 ст. 51? Конвенция, в отличие от других международных договоров по правам человека, не предусматривает механизм определения правомерности оговорок. Например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. устанавливает, что «оговорка считается несовместимой с целями и задачами данной Конвенции, если по крайней мере две трети государств-участников возразят на нее» (п. 2 ст. 20). Венская конвенция 1969 г., которая содержит аналогичное положение в п. «с» ст. 19, также не раскрывает содержание данного требования.

Можно предположить, что все положения договора, в которых закрепляются права человека, являются существенными для его целей и задач, поэтому, как следствие, оговорка к любому из таких положений является неправомерной. Аналогичное мнение высказал В.А. Карташкин относительно Международных пактов о правах человека: «Совершенно очевидно, что нельзя делать оговорки к материально-правовым положениям договоров, регламентирующим основные права и свободы человека. Такие оговорки затрагивали бы существо договора и противоречили бы цели его заключения. Поэтому, например, государство, ратифицируя или присоединяясь к Пактам, не имеет права заявить о признании лишь какого-либо ограниченного круга прав и свобод, закрепленных в этих международных договорах»²⁵. Такой же вывод можно сделать и в отношении Конвенции.

Тем не менее, в целом практика показывает, что оговорки, в силу того, что они сделаны к основным положениям, не являются обязательно несовместимыми с целями и задачами договора, поскольку они могут совершенствовать стандарт, который в нем закреплён. Напри-

²⁵ Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М.: Институт государства и права РАН, 1995. С. 41.

мер, Колумбия заявила, что для целей п. 2, 3 ст. 38 Конвенции возраст для призыва на военную службу и участия в военных действиях будет считаться равным не 15, а 18 годам²⁶.

Кроме того, Комитет по правам человека признал, что оговорки к основным положениям, в том числе к тем, которые в соответствии со ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах не подлежат ограничению, не могут быть исключены²⁷. Вместе с тем он отметил, что оговорки, нарушающие императивные нормы (*jus cogens*), были бы несовместимыми с объектом и целями договора. Комитет также заявил, что положения Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., которые также являются нормами обычного международного права, не могут быть предметом оговорок, включая смертную казнь в отношении детей (запрещенную п. «а» ст. 37 Конвенции о правах ребенка).

Некоторые государства-участники сформулировали свою позицию на предмет соответствия отдельных оговорок целям и задачам Конвенции, направив против них возражения.

В соответствии с Венской конвенцией 1969 г. право на возражение «должно осуществляться в письменной форме» (п. 4 ст. 23) и «в течение двенадцатимесячного периода после получения уведомления об оговорке или до той даты, когда оно (возражающее государство) выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней» (п. 5 ст. 20). В противном случае оговорка будет считаться принятой с молчаливого согласия, даже если она несовместима с целями и задачами международного договора (в частности, «исламские» оговорки приобрели силу именно таким образом). Интересна позиция Дании, которая указала, что «в отношении возражений против оговорок, которые являются неприемлемыми в соответствии с международным правом, не применяются никакие ограничения»²⁸.

К сожалению, государства неохотно направляют свои возражения. По отношению оговорок к Конвенции своим правом воспользовались только 13 государств²⁹. Как считает Л. Лебланк, объяснением этому

²⁶ CRC/C/2/Rev. 7. P. 26.

²⁷ General Comment No. 24 (52), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994) cite on Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, UNICEF, 1998. P. 653.

²⁸ CRC/C/2/Rev.7. P. 65.

²⁹ Аргентина, Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Словакия, Финляндия, Швеция.

служат ряд политических причин. Во-первых, то, что возражение может быть истолковано другим государством как враждебный акт. Во-вторых, возражение может вызвать обвинение в «культурном империализме» (например, в отношении западных государств со стороны стран третьего мира). В-третьих, многие государства не желают возражать на оговорки государств, с которыми поддерживают экономические, торговые, культурные связи или имеют близкое географическое расположение. В-четвертых, государства могут не видеть в этом практической пользы, поскольку мало верят в то, что их возражение против оговорки повлечет ее снятие³⁰.

Пожалуй, в качестве еще одной причины, но уже правовой, является то, что Конвенция устанавливает прежде всего стандарты «взаимоотношений» государства и индивидов, находящихся под его юрисдикцией, тем самым заявление оговорок рассматривается в тесной взаимосвязи с осуществлением государственного суверенитета.

Государства по-разному мотивируют свои возражения, основным предметом которых являлись так называемые «исламские оговорки». Можно рассмотреть это на примере Ирана, против оговорки которого было направлено больше всего возражений (текст приведен выше). Сравним некоторые из них.

Так, Правительство Италии посчитало, что «данная оговорка, учитывая ее неограниченную сферу применения и неопределенный характер, является неприемлемой в соответствии с международным правом»³¹.

Правительство Швеции отметило, что «оговорка, посредством которой государство стремится ограничить свою ответственность по Конвенции, ссылаясь на общие принципы национального законодательства, может вызвать сомнение относительно приверженности такого государства целям и задачам Конвенции и, более того, может способствовать подрыву основ права международных договоров»³².

Правительство Австрии посчитало, что «окончательная оценка, касающаяся ее приемлемости в соответствии с международным правом, не может быть сделана без дальнейшего разъяснения», поэтому «до тех пор, пока сфера действия ее правовых последствий не будет в дос-

³⁰ Leblanc L. J. Reservation to the Convention on the Rights of the Child: A macroscopic view of state practice // The International Journal of Children's Rights. 1996. Vol. 4. № 4. P. 374.

³¹ CRC/C/2/Rev. 7. P. 80.

³² CRC/C/2/Rev. 7. P. 98.

таточной мере изложена Исламской республикой Иран, Австрийская Республика рассматривает эту оговорку как не затрагивающую никакие положения, осуществление которых имеет важное значение для соблюдения предмета и цели Конвенции о правах ребенка». Однако, если «Иран не подтвердит путем представления дополнительной информации или последующих практических шагов, что данная оговорка совместима с положениями, имеющими важное значение для соблюдения предмета и цели Конвенции о правах ребенка, Австрия не может рассматривать оговорку Ирана приемлемой».

Бесспорно, Швеция и Австрия сформулировали свои возражения более обоснованно, чем Италия, но независимо от этого оговорка Ирана была признана ими несовместимой с целями и задачами Конвенции. Однако ни одно из них (и всех остальных государств, сформулировавших возражения) не возражало против вступления в силу Конвенции между ними и государствами, заявившими оговорки.

Иногда государства, оспаривая правомерность оговорки, опирались на ст. 27 Венской конвенции 1969 г., согласно которой «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора». Например, в возражениях Финляндии против оговорок Индонезии, Пакистана, Катара, Сирийской Арабской Республики и Японии. Однако данное положение содержится в части III «Соблюдение, применение и толкование договоров», а не в разделе, связанном с оговорками, поэтому ст. 27 не может быть использована при определении законности оговорок. Обычно государства делают оговорки именно потому, что их внутреннее право не соответствует договору. Статья 27 применима только к той части обязательств, которая была определена, в том числе посредством формулирования оговорок.

Согласно п. 3 ст. 21 Венской конвенции 1969 г. положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими государствами «в пределах сферы действия такой оговорки». Учитывая общий и неопределенный характер оговорок и тот факт, что государства, их заявившие, впоследствии никак их не конкретизировали и не поставили в известность о своей реакции на возражения, остается открытым вопрос, в каком объеме действует Конвенция между этими государствами.

В теории ставится вопрос о применимости положений Венской конвенции 1969 г. к международным договорам в области прав челове-

ка³³. Сторонники такой точки зрения объясняют это тем, что традиционно право договоров регулировало отношения между государствами, в основу которых был положен принцип взаимности. Данные правила неприменимы к международным договорам о правах человека, основанным на принципе «объективных стандартов и обеспечения прав личности во взаимоотношениях с государством»³⁴, в соответствии с которым «государства принимают на себя односторонние обязательства»³⁵. Таким образом, положения Венской конвенции 1969 г., касающиеся оговорки, применимы в большей степени к договорам, устанавливающим взаимные права и обязанности государств.

Кроме того, данное мнение находит отражение в документах некоторых международных органов по защите прав человека. Так, Комитет по правам человека относительно механизма возражений на оговорки, закрепленного в Венской конвенции 1969 г., занял следующую позицию:

«Международные договоры по правам человека... и особенно Пакт, не являются способом обмена между государствами взаимными обязательствами. Они касаются предоставления индивидам прав. Поэтому классические правила об оговорках неприменимы к Пакту. Государства часто не заинтересованы или не видят необходимости направлять возражения к оговоркам. Отсутствие возражений государств не может однозначно решать вопрос о соответствии или несоответствии оговорки целям и задачам Пакта... когда такие возражения имели место, они зачастую точно не определяли правовых последствий, а иногда указывали, что возражающее государство, тем не менее, не считает Пакт не вступившим в силу между заинтересованными государствами. В общем, такая форма является достаточно неопределенной и не дает оснований предполагать, что невозражающее государство считает отдельную оговорку принятой. По мнению Комитета, в силу особенностей Пакта как международного договора по правам человека, остается открытым вопрос о влиянии возражений на отношения между государствами *inter se*»³⁶.

³³ Schabas W. A. Reservation on the Rights of the Child // Human Rights Quarterly 18. 1996. P. 480.

³⁴ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская Социальная Хартия: право и практика, М., 1998. С. 38, 39.

³⁵ Там же.

³⁶ General Comment № 23 (52) UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1 / Add.6, 1994, para. 17 cite on Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, UNICEF, 1998.

Региональные органы защиты прав человека занимают близкую позицию. Межамериканский Суд в своем консультативном заключении «Последствия оговорок на вступление в силу Американской Конвенции» отметил, что принципы Венской конвенции 1969 г. относительно оговорок и возражений «отражают потребности традиционных многосторонних международных договоров, целью которых является установление взаимных прав и обязанностей государств-участников... Суд должен особо отметить, что современные международные договоры по правам человека, и Американская Конвенция в частности, не относятся к традиционному виду многосторонних договоров, заключаемых для обмена правами и обязанностями на условиях взаимности участвующих государств. Целями и задачами таких договоров является защита основных прав частных лиц»³⁷.

Аналогичное заключение содержалось в докладе Европейской Комиссии по правам человека: «Принятые на себя Высокими Договаривающимися Сторонами обязательства по Конвенции имеют в основном объективный характер, поскольку их предназначение состоит в первую очередь в защите основополагающих прав частных лиц от их нарушения любой из Высоких Договаривающихся Сторон, а не во взаимном наделении друг друга субъективными правами»³⁸.

Несмотря на то, что к такому выводу пришли некоторые теоретики и конвенционные органы по защите прав человека, как на универсальном так и на региональном уровнях, следует отметить, что он не бесспорен, поскольку прежде всего противоречит самой сути международного договора как регулятора международных отношений.

Защита прав человека составляет ту категорию дел, «урегулирование которых относится к внутренней компетенции каждого государства и возможно в рамках самостоятельной деятельности государств, но которые в целях более эффективного их решения целесообразно регулировать совместными актами государств»³⁹. Другими словами, развившись в рамках национального законодательства, права человека «пересекли» государственные границы и стали объектом международно-правового регулирования и «частью международного правосознания»⁴⁰.

³⁷ The Effect of Reservation on the Entry into Force of the American Convention, Advisory opinion OC – 2/82, 2 cite on Schabas W. A. Ibid. P. 484.

³⁸ См.: № 788/60, Dec. 11.1.61. Yearbook 4. P. 116 (138–140).

³⁹ Международное право: Учеб. для вузов / Под ред. Г.В. Игнатенко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 1995. С. 14.

⁴⁰ Henkin L. The Age of Rights. Columbia University Press. New York, 1950. P. 13.

Целью заключения международных договоров по правам человека является создание универсальных стандартов жизнедеятельности индивидов и обращения с ними независимо от гражданства или отсутствия его, создание так называемого единого гуманитарно-правового пространства. Поэтому говорить о том, что договоры в области прав человека не устанавливают взаимные права и обязанности между государствами-участниками не вполне корректно.

Исходя из этого, международный договор в области прав человека имеет свою особенность, которая, как справедливо отметил Ю.М. Колосов, заключается в том, что «составляющие его нормы определяют права и обязанности государств не только в их собственных взаимоотношениях, но и в обращении с людьми»⁴¹.

Поэтому не стоит подвергать сомнению применимость Венской конвенции 1969 г., которая является основой права международных договоров. Скорее всего, государства должны «осознать», тот факт, что их общим интересам соответствует, чтобы договоры по правам человека, участниками которых они решили стать, соблюдались, с учетом их целей и задач, всеми сторонами. Тем более что такую позицию занимают многие государства, сформулировавшие возражения против оговорок.

Действительно, формулирование оговорок к многосторонним договорам в области прав человека, несовместимых с их объектом и целями, наносит ущерб основополагающему принципу всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод, закреплённому в Уставе ООН и других международных документах.

Государства должны быть более ответственными при реализации права на оговорки, что подчеркивалось на Всемирной Конференции по правам человека, проходившей в Вене 25 июня 1993 г., которая обратилась к государствам с призывом избегать, насколько это возможно, оговорок, формулировать их как можно более определенно и конкретно и регулярно рассматривать возможность их снятия (п. 26 и 5 Венской Декларации и Программы Действий). Особое внимание было уделено Конвенции о правах ребенка. Всемирная конференция обратилась к государствам-участникам снять оговорки, не совместимые с ее целями и задачами или иным образом противоречащие международному праву (п. 45).

⁴¹ Колосов Ю.М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства // Советский журнал международного права. 1991. № 2. С. 67–68.

В этом направлении работают конвенционные контрольные механизмы. В 1992 г. главы конвенционных органов решили, что такие органы должны систематически пересматривать сделанные оговорки во время рассмотрения доклада и включать в список вопросов к докладывающему правительству следующие вопросы: является ли данная оговорка все еще необходимой и не рассмотрело ли государство-участник вопрос о снятии оговорки, которую заинтересованный договорный орган мог посчитать несовместимой с целями и задачами данного договора⁴². Некоторые договорные органы пошли дальше. Например, при рассмотрении доклада США в апреле 1995 г. Комитет по правам человека официально заявил, что их оговорка относительно применения смертной казни к несовершеннолетним является несовместимой с Пактом и, следовательно, недействительной.

Комитет по правам ребенка при рассмотрении докладов государств лишь обращает внимание на сделанные оговорки и настоятельно рекомендует пересмотреть их на предмет снятия, но, к сожалению, никак не исследует и не комментирует их содержание. Возможно, такая пассивность Комитета обусловлена тем, что мнение относительно правомерности оговорки, излагаемое договорным органом, носит рекомендательный характер, что не является эффективным средством воздействия на государство-участника.

В.А. Карташкин считает, что с целью «скорейшего решения вопроса о правомерности тех или иных оговорок целесообразно было бы включать в новые договоры по правам человека статьи, предоставляющие право соответствующему конвенционному органу просить Международный Суд вынести консультативное заключение по этим вопросам»⁴³. Обосновывая свою точку зрения тем, что такую возможность предоставляет п. 2 ст. 96 Устава ООН, который закрепляет право других органов и специализированных учреждений ООН (помимо Совета Безопасности ООН) с разрешения Генеральной Ассамблеи ООН «запрашивать консультативные заключения Международного Суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности».

Представляется, что такое мнение не вполне соответствует букве ст. 96 Устава, поскольку конвенционные органы не являются специа-

⁴² Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations Under International Instruments on Human Rights, UN Doc. A/47/628, para. 36.

⁴³ Карташкин В.А. Там же. С. 42.

лизированными учреждениями или органами ООН и, соответственно, не охватываются действием данного положения. Кроме того, навряд ли государства согласятся включить такое положение в международный договор, поскольку, хотя консультативное заключение носит рекомендательный характер, тем не менее излагаемая в нем позиция составляет авторитетное мнение судей Международного Суда.

Далее В.А. Карташкин пишет, что «уже сейчас существующие договорные органы в своих ежегодных докладах Генеральной Ассамблеи могли бы обращать ее внимание на желательность обращений в Международный Суд с просьбой вынести консультативное заключение относительно той или иной оговорки»⁴⁴.

Комитет по правам ребенка в соответствии с п. 5 ст. 44 Конвенции представляет доклады о своей деятельности один раз в два года Генеральной Ассамблее через посредство Экономического и Социального Совета. Как видно, путь этот недостаточно эффективен применительно к Конвенции.

В отношении Комитета представляется более приемлемым, чтобы он анализировал содержание каждой сделанной оговорки и заявления с точки зрения их соответствия объекту и целям Конвенции, а также исследовал практику оговорок отдельного государства-участника к другим международным договорам по правам человека, в которых оно участвует.

К настоящему времени семь государств сняли свои оговорки: Дания, Мьянма, Норвегия, Пакистан, Таиланд, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Югославия. Это является в некотором роде показателем работы Комитета и деятельности тех немногочисленных государств-участников, которые направили свои возражения к оговоркам. Есть все основания так полагать в отношении некоторых из них: Пакистан снял общую оговорку, характерную для исламских государств, получившую наибольшее число возражений. Мьянма – оговорку к статьям 15 (право на свободу ассоциации и мирных собраний) и 37 (права ребенка, лишённого свободы), которую четыре государства посчитали несовместимой с целями и задачами Конвенции, и Таиланд – оговорку в части ст. 29 (цели образования), признанную двумя государствами неприемлемой.

Можно только предположить, каким был бы результат, если бы государства-участники более активно высказывали свою позицию в от-

⁴⁴ Там же.

ношении оговорок, в особенности тех, которые со всей очевидностью противоречат целям и задачам Конвенции. Складывается противоречивая ситуация: государство, участвуя в Конвенции, доказывает свою приверженность делу защиты прав и интересов ребенка, но в то же время толерантно относится к ослаблению этой защиты другим государством-участником, сделавшим оговорку. Порой за дипломатичностью государств-участников по отношению друг к другу кроется безразличное отношение к неэффективной защите прав и интересов детей на территории других стран, участвующих в Конвенции. В частности, это касается и Российской Федерации.