

Московский журнал международного права



ЭТОТ
ВЫПУСК ЖУРНАЛА
ПОСВЯЩАЕТСЯ
50-ЛЕТИЮ
ВСЕОБЩЕЙ
ДЕКЛАРАЦИИ
ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА

Moscow Journal of International Law

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Председатель

Ю. М. КОЛОСОВ (Москва)

ЧЛЕНЫ РЕДСОВЕТА:

Н. И. АКУЕВ (Алма-Ата),

Э. Д. БЕЙШЕМБИЕВ (Бишкек),

И. И. БЕРГХОЛЬЦАС (Рига),

В. Г. БУТКЕВИЧ (Киев),

Р. В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси),

Г. В. ИГНАТЕНКО (Екатеринбург),

А. Л. КОЛОДКИН (Москва),

Г. И. КУРДЮКОВ (Казань),

Б. П. ЛИХАЧЕВ (Москва),

С. А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург),

В. П. ПАРХИТЬКО (Москва),

А. Х. САИДОВ (Ташкент),

А. В. ТОРКУНОВ (Москва),

А. А. ТРЕБКОВ (Москва),

В. Н. ФИСЕНКО (Минск),

М. О. ХАЙТОВ (Ашхабад),

А. Г. ХОДАКОВ (Москва),

Ю. Ю. ШАТАС (Вильнюс),

В. Н. ЯКОВЛЕВ (Ижевск)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор

В. П. ПАРХИТЬКО

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:

Л. Б. АРХИПОВА,

К. А. БЕКЯШЕВ,

И. П. БЛИЦЕНКО,

А. А. ГРОМЫКО-ПИРАДОВ,

И. И. КОТЛЯРОВ,

В. И. КУЗНЕЦОВ,

Е. Г. ЛЯХОВ,

Ю. Н. МАЛЕЕВ,

В. Г. НЕСТЕРЕНКО (заместитель
Главного редактора, ответственный
за английское издание),

Т. О. РАМИШВИЛИ,

В. А. РОМАНОВ,

Ю. М. РЫБАКОВ,

Г. П. ТОЛСТОПЯТЕНКО,

Б. Р. ТУЗМУХАМЕДОВ (первый
заместитель Главного редактора),

И. Г. ФОМИНОВ,

О. Н. ХЛЕСТОВ

Этот спецвыпуск Московского журнала международного права осуществлен при финансовой поддержке международной ассоциации "Дорога свободы" (Женева, Швейцария).

Номер подготовлен при участии кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии при МГИМО(У) МИД РФ.

**ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ОТДЕЛ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ(УНИВЕРСИТЕТА)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Адрес издательства: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76

Адрес редакции: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76

телефон/телефакс 4349452

Адрес английской редакции: 121019. Москва Г-19 а/я 32

НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.

телефон 7378961. телефакс 7378962.

E-mail: nestpub @ dol. ru

© Издательский отдел МГИМО(У) МИД РФ.

"Московский журнал международного права".

Свидетельство о регистрации № 01130 от 25 мая 1992 г.

Московский журнал международного права

Moscow Journal of International Law

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

Издается
с 1991 года на русском языке
и с 1995 года — на английском,
с 1997 года введен
на обоих языках
в систему INTERNET:
www.diplomat.ru/mjilaw/

*специальный выпуск
декабрь 1998 года*

СОДЕРЖАНИЕ

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	3
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	
Софинский В.Н. Всеобщей декларации прав человека — 50 лет ..	12
Карташкин В.А. Всеобщая декларация и Год прав человека в Российской Федерации	41
Миرونнов О.О. У нас защита прав человека существует на деле (интервью)	43
Лукашук И.И. Принцип демократии в международном праве	50
Кузнецов В.И. Пакт об экономических, социальных и культурных правах.	73
Решетов Ю.А. Ликвидация расовой дискриминации — правовой императив человечества	79
Колосов Ю.М. Что дала “перестройка” детям России	83
Яковлев А.М. Конвенция против пыток	89
Блищенко И.П. Дополнительный протокол о немеждународном вооруженном конфликте 1997 г. и проблемы беженцев	92
Барина Н.Ф. (Петрозаводск). Право коренных малочисленных народов и национальных меньшинств на управление страной	98
Лобанов С.А. Кодификация военных преступлений и проблемы прав человека	102
Котляров И.И. Международное гуманитарное право и вооруженные силы России.	114
Алешин В.В. Правовое регулирование защиты детей во время вооруженных конфликтов	128

Мавлонов А.Х., Мезяев А.Б. (Казань). Проблемы имплементации норм международного уголовного права в России	134
Гусейнов Л.Г. (Баку) Ответственность государств за нарушения договорных обязательств в области прав человека	140
Бойцова В.В. Европейский Омбудсман	168
Коробов Г.А. (Воронеж) Социально-экономические права и свободы в государстве переходного периода	179
Лукшин А.В. (Саранск). Реализация гражданами своих прав на осуществление власти (сравнение положения в субъектах РФ и штатах США)	182
Бирюков П.Н. (Воронеж) Правовые вопросы взятия лица под стражу для обеспечения выдачи	188
Галаметдинова А.Ю. (Казань). Защита прав человека и окружающая среда	198

КНИЖНАЯ ПОЛКА

Валеев Р.М., Мингазов Л.Х., Нугаева Н.Г. (Казань) При- ветствуем издание полезных документов	201
---	-----

ДОКУМЕНТЫ

Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека. Вступительная статья академика В.И. Иванова	204
---	-----

НАШИ СПРАВКИ

Правила обращения в Европейскую комиссию по правам человека (а с конца 1998 года — в Европейский суд по правам человека)	214
Образец обращения в Комитет ООН по правам человека	222

“Московский журнал международного права” является правопреемником “Советского журнала международного права”, созданного в 1991 году как общесоюзный журнал юристов-международников СССР. После 1992 года, выходя под названием “Московский” (по месту его издания), журнал сохранил в составе своего Редакционного совета ученых из стран, расположенных на территории бывшего СССР, и на его страницах могут находить отражение как точки зрения самих юристов, так и официальные позиции их государств.

Отбор и содержание материалов журнала определяются Редакцией. Вместе с тем публикация материала в “Московском журнале международного права” не всегда означает, что Редакция разделяет точку зрения автора. При перепечатке материала или его части, а также при цитировании ссылка на наш журнал обязательна.

Всеобщая декларация прав человека¹ от 10 декабря 1948 г.

ПРЕАМБУЛА

Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; и

принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

принимая во внимание, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные

¹Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН.

права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

принимая во внимание, что государства-члены обязались содействовать в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; и

принимая во внимание, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства.

Генеральная Ассамблея

провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств — членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

Статья 1

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

Статья 2

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, нацио-

нального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

Статья 3

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

Статья 4

Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

Статья 5

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию.

Статья 6

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 7

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

Статья 8

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Статья 9

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

Статья 10

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

Статья 11

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

Статья 12

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Статья 13

1. Каждый человек имеет право свободно передви-

гаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Статья 14

1. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неpolitического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 15

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Статья 16

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.

2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.

3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Статья 17

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.

2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для свои малолетних детей.

Статья 18

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов.

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобъемлющем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Статья 22

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Статья 23

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.

2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.

3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.

4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Статья 24

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

Статья 25

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

Статья 26

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Статья 27

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

Статья 28

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенный в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

Статья 29

1. Каждый человек имеет обязанности перед обще-

ством, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 30

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

*Права человека. Сборник международных договоров.
Изд. ООН, Нью-Йорк, 1983, с. 1—8.*

Актуальные проблемы защиты прав человека

ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА — 50 ЛЕТ

В.Н. Софинский*

50 лет — достаточный срок, чтобы со значительной долей объективности оценить любой международный акт. Именно столько в этом году исполняется Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года третьей сессией Генеральной Ассамблеи ООН.

Значение Всеобщей декларации прежде всего определяется важностью той сферы, которой она касается. И действительно, что может быть важнее прав и свобод человека? Именно они, права и свободы человека, во все времена и у всех народов составляют основное содержание любого социального процесса, независимо от его форм и масштабов, будь то социальная революция, национально-освободительная война или поэтапная реформа. В этом смысле саму историю человечества можно было бы определить как историю борьбы за права и свободы человека. И в данном определении было бы не больше относительности и условности, чем в любом другом.

Очевидно, что из этого исходил Карл Маркс, один из крупнейших философов и экономистов прошлого столетия, назвавший Декларацию независимости США (1776 г.) “первой декларацией прав человека”. Политическим же манифестом Ве-

* Чрезвычайный и Полномочный Посол. Участвовал во многих международных форумах по правам человека, в том числе в Комиссии ООН по правам человека, в Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, в ЭКОСОС по вопросам прав человека, возглавлял отечественные делегации на международных конференциях в Коломбо в рамках ЭСКАТО, в 1985 г. в рамках ОБСЕ.

ликой Французской революции явился акт, так и названный "Декларация прав человека и гражданина" (1789 г.). А еще раньше чартистское движение в Англии увенчалось выработкой и принятием Хартии прав (1689 г.).

Эти акты, а также ряд других документов знаменовали собой определенные этапы развития и утверждения прав человека. Они свидетельствуют, что права человека — категория не застывшая, а постоянно развивающаяся. При этом главенствующей тенденцией является расширение и увеличение прав и основных свобод народа. Какие-то права при этом могут быть и ликвидированы. Но это относится обычно лишь к правам, составлявшим привилегии господствующего меньшинства.

История, правда, нередко делает зигзаги. Причем, серьезные и даже трагичные. Двадцатый век не явился исключением на такого рода зигзаги, связанные с нацизмом, фашизмом, тоталитаризмом с их концлагерями, ГУЛАГ'ом, "культурной революцией".

Но в наш век рано или поздно побеждает главенствующая тенденция. Разгром во Второй мировой войне коричневой орды знаменует новый этап утверждения и развития прав человека. Именно разгром в кровопролитнейшей войне фашизма, растоптавшего все права у себя дома и в оккупированных государствах, создал условия для провозглашения решимости народов объединенных наций "вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций" (преамбула Устава ООН). И вполне естественно, что ООН, сама явившаяся результатом великой победы свободолюбивых народов над темными силами фашизма и милитаризма, сотрудничества "в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религий" (Устав ООН, ст. 1, п. 3).

В прежние времена положение с правами человека в той или иной стране рассматривалось как внутреннее дело каждого государства, а соответствующие правовые акты — в качестве чисто национальных, хотя многие внутренние законы не могли не касаться самым непосредственным образом общей международной ситуации. Во-первых, внутренние акты не могли не оказывать значительного влияния на формирование того, что мы теперь называем общечеловеческими ценностями. И кроме того нередко внутренний акт прямо затрагивал интересы других государств и народов. Примером может явиться упомянутая выше Декларация независимости США или, например, акт английского парламента об отмене рабства в британских колониях, приня-

тый в 1833 году под давлением активного abolitionистского движения. На основе этого акта английские фрегаты перехватывали корабли любой национальной принадлежности, заподозренные в перевозке из Африки рабов в Новый свет. Понятен тот широкий международный резонанс, который имел этот, казалось бы, чисто внутренний закон.

ООН — центр межгосударственного сотрудничества по правам человека

Теперь же Устав Организации объединенных наций прямо провозглашает международное сотрудничество в качестве важного фактора утверждения и развития прав человека. Именно ООН явилась той организацией, которая создала механизм прежде всего для разработки правовой основы такого сотрудничества, а по мере создания такой основы, и систему соответствующих органов по имплементации разработанных и вступивших в силу документов.

Важнейшим же рабочим органов ООН по выработке морально-политических принципов и правовых норм международного сотрудничества по гуманитарным вопросам и правам человека явилась Комиссия по правам человека, которая как раз и разработала этот выдающийся документ, 50-летие которого мы ныне отмечаем — Всеобщую декларацию прав человека.

Председательствовала на этой сессии Комиссии Элеонора Рузвельт, которая назвала принятую декларацию Магна Картой всего человечества (Магна Карта или, как ее чаще называют в правоведении, Великая хартия вольностей — грамота, подписанная английским королем в 1215 году. Она несколько ограничивала власть короля, увеличив права городов, рыцарства, свободных крестьян).

Всеобщая декларация разрабатывалась и была принята, когда в памяти народов были еще свежи воспоминания о варварских актах фашизма, которые, как говорится в преамбуле Всеобщей декларации, возмутили совесть человечества.

Мир с удовлетворением воспринял Всеобщую декларацию прав человека как проявление “всеобщего понимания характера этих прав и свобод”. Декларация, как в ней утверждается, была провозглашена “в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все государства”. Она явилась и продолжает оставаться важным источником, вдохновляющим на усилия на национальном и международном уровнях в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам.

10 декабря, день принятия ГА ООН Всеобщей декларации, теперь повсюду отмечается как День прав человека.

Но, как всякая декларация, Всеобщая декларация прав чело-

века имеет лишь морально-политическую силу. Как и другие декларации, она провозглашает принципы, выдвигает задачи, ставит цели, рисует идеалы, но при всем этом не обладает правовой, юридической силой. И тем не менее она явилась надежным ориентиром в утверждении принципа уважения прав человека в международных отношениях, в законодательствах и правовой практике различных стран. Она активизировала процесс выработки единых международных стандартов в области прав человека, явившись той основой, и в этом ее огромное значение, на которой в послевоенное время был выработан ряд ныне действующих международно-правовых актов по вопросам межгосударственного сотрудничества в области прав человека.

При этом роль Всеобщей декларации оказалась настолько велика, что ряд зарубежных и отечественных ученых правовиков ее значение в выработке международных нормативов по правам человека теперь приравнивают к конституциям, играющим по общепризнанному правилу основную роль в национальном законодательстве каждой страны. Включение Всеобщей декларации наряду с Международными пактами о правах человека в Международный Билль о правах человека лишь добавило аргументов приверженцам признания ее юридической силы. Выдающийся канадский юрист-международник Джон Хемфри в одной из своих статей в сборнике "Философские основы прав человека" утверждает, что сама практика международных отношений превратила содержащиеся в Декларации права и свободы в составную часть Обычного права нации. Если в этом и содержится некоторое преувеличение (не бесспорное), то ученого можно понять, зная, что сам он явился одним из активных участников разработки Всеобщей декларации.

Именно на основе Всеобщей декларации прав человека были выработаны такие важные документы, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, Конвенция о правах ребенка и др. И среди них важнейшие в области международной защиты прав человека акты — Международные пакты о правах человека.

Международное право прав человека

Выработка и принятие международно-правовых актов в области прав человека, защиты достоинства и свобод личности, создание международных механизмов контроля за выполнением

зафиксированных в этих актах правовых норм позволяют в настоящее время многим специалистам-правовикам с мировым именем, видным государственным и политическим деятелям утверждать, что сформировалась новая отрасль международного права, а именно “международное право прав человека”. Естественно, приверженцы этого взгляда такое утверждение распространяют и на национальное право, считая, что пора признать в каждом государстве, действительно стоящем на позициях защиты прав человека и основных свобод личности “права прав человека” в качестве важнейшей отрасли национального права.

Обоснованное, хорошо аргументированное изложение такого взгляда содержится в фундаментальном труде “Международное право прав человека”, с которым выступил известный британский юрист, ученый и практик Пол Сигарт. По его мнению, международное право прав человека оформилось после Второй мировой войны, как проявление “недавней революции в общественных отношениях, сравнимой с теми, которые произошли в 1789, 1848 и 1917 годах” (с. 19). Сигарт допускает, что такое право “для многих стран мира действует в виде договорного права только с 1976 года” (с. 19), т.е. со времени вступления в силу Международных пактов о правах человека. Складываться же оно начало, как считает Сигарт, в XIX веке, когда стала развиваться доктрина законности “гуманитарного вмешательства” в случаях жестокости государств против его собственных граждан. Речь шла в то время прежде всего о позиции ряда держав в отношении Османской империи, установившей свое господство над огромными территориями и многими народами, а также о борьбе против рабства (с. 14). По мнению автора монографии “Международное право прав человека”, в итоге “национальный суверенитет в строгом понимании его был урезан в двух важных направлениях. Первое: отношение государств к своим гражданам ныне уже составляет законную заботу международного права. Второе: теперь имеется превосходный международный стандарт, созданный общим согласием, который может явиться критерием при суждении о национальном праве в практике государств в пределах их собственных территорий и в процессе осуществления их внутренней юрисдикции и может считаться как стоящий в иерархии отраслей права даже над национальными конструкциями” (с. 15). Соответственно, пишет Сигарт, отпала нужда, защищая права человека, обращаться к Создателю или Природе (Естеству). “Вместо этого достаточно обратиться к нормам международного права прав человека, зафиксированным в соответствующих актах, появившихся с 1945 года” (с. 15).

Излагает Сигарт и содержание права прав человека. “Перво-

степенной целью права прав человека как национального, так и международного, является защита индивидов от причиняемого человеком и поэтому предупредимого страдания, в которое они подвергаются вследствие лишения, эксплуатации, подавления, преследования и других форм плохого обращения со стороны организованных и власть имущих групп других людей” (с. 19).

И действительно, почему бы не согласиться с Сигартом? Признается же существование таких отраслей международного состава, как международное морское или международное космическое, а также множество отраслей национального права — уголовное, трудовое, семейное, земельное, лесное и др. Почему же не допустить признания “этого, по выражению Сигарта, нового подразделения права” (с. 19), непосредственно затрагивающего и регулирующего всю жизнь человека, центра бытия и вселенной, во всех ее аспектах как члена общества?

Как видно, правовикам, практикам и ученым, в том числе нашим, отечественным, в условиях, когда мы освобождаемся от идеологизированных подходов к понятиям и явлениям, есть над чем поразмыслить, опровергая такого рода утверждения или, напротив, поддерживая их, или выдвигая свои, научные, отвечающие интересам народов и личности, интересам “очеловечивания”, т.е. гуманизации общественных отношений, национальных и международных.

Международное сотрудничество по правам человека — дело многотрудное

История международных отношений свидетельствует, что налаживание плодотворного межгосударственного сотрудничества — дело весьма сложное и многотрудное. Особенно это относится к такой деликатной сфере, какой являются права человека. Сложность обусловлена многоликостью современного мира, различием законодательств, обычаев, традиций, культур, множественностью религиозных ветвей. Антигуманные проявления в социально-экономической и политической жизни развитых стран имеют отличную природу от проблем с правами человека в развивающихся странах, обретших свою независимость лишь в недалеком прошлом и продолжающих страдать от экономической отсталости, долговой петли, от косных, сохраняющихся еще взглядов на них как на сферы жизненных интересов больших и сильных государств. Поэтому каждый шаг по пути налаживания сотрудничества требует от всех участников немалых усилий, терпения, доброй воли.

Выработка, например, Международных пактов о правах человека 1966 г. заняла без малого 20 лет и потребовалось еще 10 лет, чтобы они вступили в силу (1976 г.). Выработка Конвенции о

правах ребенка заняла почти 12 лет. При этом участники так и не смогли прийти к согласию по определению субъекта Конвенции, т.е. ребенка. Оказалось невозможным преодолеть коллизию различных национальных законодательств, подкрепленных канонами различных религий: согласно одним — права ребенка защищаются с момента зачатия (запрет аборт), согласно другим — женщина обладает правом выбора родить или нет. В этом случае права ребенка возникают после рождения. И тут трудно спорить, что является более справедливым и демократичным. Победила добрая воля, стремление достигнуть соглашения: решили обойтись без определения субъекта Конвенции. Но и без того потребовались большие усилия, чтобы прийти к согласию о правах ребенка на медицинское обслуживание, образование, свободу вероисповедания, выступлений в суде, использование различных источников информации, на опеку, статус беженца и т.д. и т.п. И во всех этих вопросах каждая делегация должна была руководствоваться своим национальным законодательством, исходить из экономических возможностей своего государства, из развитости учреждений и структур культуры, образования, здравоохранения.

Мы специально остановились на этой последней Конвенции, выработанной ООН, чтобы показать трудности, которые подстерегают тех, кто искренне стремится наладить международное сотрудничество по вопросам прав человека, обоснованно считая, что такое сотрудничество является важным фактором, способствующим решению множества проблем, существующих в этой области.

Эти трудности были удешевлены баталиями “холодной войны”, “железными занавесами”, “Берлинскими стенами”, когда международные отношения характеризовались острой конфронтацией, противоборством, старанием “ветра, дующего с одной стороны, одолеть ветер другой”, когда международная обстановка нередко складывалась по принципу балансирования на грани войны. В этих условиях сотрудничество по гуманитарным вопросам зачастую подменялось взаимными обвинениями, спекуляцией и лицемерием, ничего не дающей риторикой.

Именно так проходили многие международные форумы по правам человека. Например, Конференция по правам человека в рамках СБСЕ в 1985 году в Оттаве. В ней участвовали официальные делегации всех стран, подписавших Хельсинский Заключительный акт 1975 года, знаменитые ученые-юристы, известные правозащитники. На конференции было произнесено много речей, проведены диспуты-дискуссии, пресс-конференции. Представители западных стран обвиняли Советский Союз и

восточноевропейские страны в нарушениях прав человека. В свою очередь, выслушивая такие речи, представители этих стран в своих выступлениях подчеркивали грубые и массовые нарушения прав человека в западноевропейских странах, США и Канаде. За два месяца работы конференции не удалось согласовать ни одного совместного положения (по существующей процедуре СБСЕ все положения согласовываются лишь на условиях консенсуса).

Наступил заключительный день конференции. Глава советской делегации (им являлся автор этой статьи — *прим. ред.*) произнес весьма умеренную сдержанную речь, в которой отмечались лишь общие задачи и цели без упоминания каких-либо стран. Он исходил из того, что в ходе двухмесячной работы конференции критики с обеих сторон было и без того предостаточно. Однако руководитель американской делегации, заместитель госсекретаря США Шифтер в своем выступлении вновь обрушился на Советский Союз и другие социалистические страны, отмечая вновь и вновь имеющиеся, по его мнению, нарушения в них прав человека. Главе советской делегации пришлось опять выступить и отметить, что вопреки ожиданиям американский делегат говорил о правах человека лишь в других странах, а не в своей, хотя именно в его стране в ходе работы конференции было отмечено множество массовых и грубых нарушений прав человека. Речь шла и о безработице, и о бездомности, и о дискриминации по национальному признаку, причем не только по цвету кожи. Отмечался антисемитизм, говорилось об ущемлениях прав коренного населения, о недоступности для многих образования и медицинской помощи в связи с их дороговизной в США.

Совсем недавно в Соединенных Штатах после 15-летнего обсуждения была отвергнута 27-я поправка к Конституции США о равноправии женщин. При этом американская делегация не опровергала многие замеченные нарушения прав человека, просто старалась их смягчить, утверждая, например, что антисемитизм в США существует не на государственном, а на бытовом уровне.

Так или иначе конференция вправе была ожидать, что в своем заключительном выступлении американский делегат поделится своими мыслями и планами, как они там думают искоренять массовые и грубые нарушения прав человека в его стране. Вместо этого американский делегат предпочел говорить вновь о правах человека в других странах, а не в своей.

Глава американской делегации заявил, что выступление советского делегата ему напомнило старую историю. В 1935 году в Москву приехала американская делегация. Только что закончи-

лось строительство первой линии московского метро. Разумеется, русские захотели показать американцам метро. И действительно, первая же станция была очень красивой. Крутом гранит, мрамор, нержавеющая сталь. Но американцы спросили: “А какова протяженность московского метро?” На этот вопрос они ответа не получили. Их просто повезли по трассе. На другой станции они снова говорят: “Да, все красиво, но какова протяженность вашего метро?” Их везут дальше. Там они опять спрашивают о протяженности метро. И тут им отвечают вопросом на вопрос: “А каково положение негров в США?” Так закончил свое выступление американский делегат.

Пришлось мне снова брать слово: “Господин председатель, — сказал я, — позвольте через Вас ответить на вопросы американской делегации. В Советском Союзе метро работает или строится в двенадцати городах. Протяженность московского метро 320 километров. А теперь я возобновляю вопрос 1935 года: ”А каково положение негров в Америке?” Зал ответил смехом и оживлением.

Становилось все очевиднее, что нужен новый, свежий подход к этим вопросам, свободный от лицемерия и спекуляций, от конфронтации и противоборства, что этот подход должен быть очищен от всякой, тем более догматической идеологизации, а основываться на признании приоритета общечеловеческих ценностей, чтобы вопросы прав человека были превращены в сферу делового продуктивного сотрудничества, в которой государства могли бы не враждовать, а помогать друг другу.

Именно такой подход начал пользоваться все расширяющейся поддержкой в мире. “Ссылки на права человека превращаются в разменную монету, если ими злоупотребляют во внешнеполитическом споре государств или во внутриполитической борьбе партий”, — писал бывший канцлер ФРГ Вилли Брандт в своей книге “Права человека, погрязшие и истерзанные”. Жизненный путь В. Брандта позволяет со значительной степенью доверия отнести ко многим утверждениям автора, содержащимся в его книге. По мнению В. Брандта, использование нарушений в области прав человека в качестве оружия в идеологической борьбе не может быть оправдано. Пропаганда позорных действий противника имеет такую же давность, как история человечества, но с помощью пропаганды, справедливо замечает Брандт, нельзя осуществлять убедительную политику защиты прав человека. Автор призывает проникнуться новым пониманием прав человека: обеспечение выживания в атомный век, ликвидация голода, утверждение справедливости при распределении материальных благ. Отмечая всю противоречивость интересов, убеждений, непрекращающуюся политическую борьбу, Брандт выступил сто-

ронником достижения согласованных взглядов в интересах активного утверждения прав человека.

Наша страна и международное сотрудничество по правам человека.

Вряд ли можно признать конструктивной и позицию в то время нашей страны. Дело в том, что ошибки и преступления тоталитарного режима, установленного в нашей стране в результате октябрьских потрясений 1917 года, несоответствие принципов, которыми руководствовалась господствующая в стране партократия, целям развития прогресса и демократии, коснулись, и в немалой степени, также и позиции СССР в области международного сотрудничества по вопросам прав человека. И сколько бы мы в то время не пытались убедить себя и мир, что сутью социализма, тем более реального и развитого, являются самые широкие права человека, да еще к тому же не только провозглашенные, но и гарантированные, этому мало кто верил. Уж слишком действительность нашей общественной жизни расходилась с такого рода утверждениями.

Акты советской власти, несмотря на подкрепление их всей мощью пропагандистского аппарата и силой диктаторского тоталитарного режима, в конечном счете не были приняты мировым общественным и научным мнением в качестве этапных в утверждении и расширении прав человека, в качестве источников права. Не явились в этом смысле исключением и важнейшие среди них — Декларация прав народов России (ноябрь, 1917 г.) и Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (январь 1918 г.). И дело тут вовсе не в происках, как мы нередко утверждали, западных буржуазных политологов — социологов, правовиков, историков, экономистов, а в том, что во многом исходные положения этих документов были научно несостоятельны и в своей основе не демократичны и не гуманны, а многие провозглашаемые принципы остались лишь пропагандистскими лозунгами, которые никогда не предназначались для осуществления на практике.

Ведь является фактом, что по существу не был осуществлен ни один лозунг, провозглашенный большевиками. Вместо обещанного после Октябрьской революции мира народы России получили четыре дополнительных года войны. Вместо обещанной земли крестьяне в конечном итоге были полностью отлучены от их традиционного хозяйства и превращены в бесправных крепостных так называемых коллективных хозяйств, наиболее же трудоспособная часть крестьянства была просто уничтожена как классовый враг советской власти.

Что касается “власти советов рабочих, солдатских и крестьян-

ских депутатов”, то эти советы были превращены просто в ширму для беспредельного господства партийно-бюрократического аппарата. Советы могли собираться на свои сессии лишь по решениям соответствующих парторганов, повестка и постановления их сессий должны были предварительно утверждаться теми же партийными органами. А выборы в них осуществлялись по анекдотическому образцу выбора Адамом жены: подвел Бог к Адаму Еву и сказал: “Выбирай себе жену”, Все депутаты в советы всех уровней по существу назначались руководящими партийными органами.

Таковыми же фикциями оказались и все советские конституции. В них содержатся весь мыслимый набор прав и свобод человека: свобода слова, печати, собраний, организаций, совести, вероисповедания и т.д. На самом же деле в условиях монопольного господства партноменклатуры исключалось проявление какого бы то ни было инакомыслия, которое подавлялось самыми беспощадными методами разветвленным всепроникающим аппаратом правоохранительных органов. За 70 лет господства в стране тоталитарного режима во главе с партократией репрессиям были подвергнуты десятки миллионов человек, гонениям подвергались не только отдельные лица и группы, но даже народы. Короче говоря, в противовес государственно-правовому принципу, господствующему во всех развитых странах мира, — “что не запрещено, то разрешено”, у нас в стране безраздельно господствовал принцип “что разрешено, то тоже запрещено”.

Нет, конечно же, за десятилетия советского периода были в стране и большие достижения и выдающиеся свершения. Народ одержал великую победу над фашизмом, героически отстаивая независимость своего Отечества. Народ своим самоотверженным трудом превратил страну в супердержаву, т.е. в одну из самых могущественных и богатых держав мира с мощной экономикой, высоким уровнем культуры, огромным научным потенциалом. В стране не было безработицы (правда, производительность труда была по крайней мере в четыре раза ниже производительности в США). Была действительно полная бесплатность образования не уступающего по своему уровню, а, возможно, и превосходящего Оксфорд, Кембридж, Сорбонну, Гарвард. Была бесплатность здравоохранения, функционировала широко развитая система детских лагерей, а также санаториев и домов отдыха для населения.

К сожалению, эти успехи и достижения сопровождалась немалыми и часто не оправданными потерями, вызванными не только и не столько ошибками, возможно, действительно, как нам внушали, неизбежными при первопроходе, но главным образом отходом от общечеловеческих принципов в результате

некомпетентности руководства страны, субъективных и волюнтаристских действий в целях, не имеющих ничего общего с благом и интересами народа, нередко прямых политических и уголовных преступлений высших руководителей, вовсе не служивших провозглашенным идеям социализма, а лишь их эксплуатировавших в своих амбициозных целях, превративших огромную страну в экспериментальное поле для сомнительных опытов и утверждения своей власти.

К сожалению, даже законы, принятые по отдельным частным вопросам, были далеки от общепринятых стандартов в области прав человека. Чего стоил хотя бы закон о запрете браков с иностранцами, действовавший в нашей стране с середины 40-х годов и отмененный лишь после смерти Сталина.

Понятно, что при таком положении с правами человека внутри страны, мы вынуждены были на международной арене занимать лишь оборонительную позицию. Ведь до сих пор далеко не все знают, что и принятие Всеобщей декларации прав человека мы не поддержали. Наша делегация в числе всего четырех делегаций при голосовании о принятии Декларации воздержалась. Нет, выступить против при практически единодушном одобрении мы не осмелились, но не могли и одобрить ввиду разительного расхождения ее содержания с действительным положением с правами человека в СССР. Да и вплоть до подписания хельсинского Заключительного акта в 1975 году мы и слова "права человека" заключали в кавычки, подчеркивая, что такой проблемы во всяком случае для нас не существует, что это очередная антисоветская выдумка наших недругов.

Пугубное воздействие коммандо-административных методов тоталитарного режима на внешнюю политику страны проявлялось в частности в неадекватной нередко реакции на международные события и политику других государств, в недостаточной взвешенности предпринимаемых действий. Сказался наш неадекватный подход и к вызову, брошенному нам на международной арене по вопросам прав человека. А именно он, этот подход, определил на значительный период позицию нашей страны на международной арене по вопросам прав человека.

Речь идет о вызове, брошенном нам Соединенными Штатами, а именно они бросили нам перчатку, когда в 1976 году в ходе кампании за выдвижение своей кандидатуры от демократической партии в президенты Дж. Картер объявил права человека одним из главных пунктов своей внешнеполитической программы. Это был действительно прямой вызов Советскому Союзу, так как все апелляции к правам человека в выступлениях Картера с самого начала носили антисоветский характер. Так это во всяком случае

воспринималось официозом нашей страны. Выдвижение защиты прав человека в качестве задачи первоочередной важности было действительно хорошо рассчитанной акцией Картера, говорится в докладе “Права человека и внешняя политика США”, подготовленном Американской ассоциацией юристов. Своими заявлениями о содействии “основным всеобщим стандартам прав человека... с тем, чтобы наша страна (т.е. США) могла вновь стать маяком для всего человечества”, Картер вызвал широкий благожелательный отклик в стране и победил на выборах, отмечается в названном докладе.

В позиции же советских организаций, призванных правильно оценить брошенный вызов и соответственно на него прореагировать, просматриваются на том этапе элементы напускного комчанства: с нами ли, государством в прошлом диктатуры пролетариата (а это самая, как мы пытались убедить себя и других, широкая демократия для подавляющего большинства народа) и тем более теперь общенародным государством, тягаться по вопросам прав человека. Маяк это мы, а не кто-то другой. И мы не подняли перчатку как сильный не принимает вызова заведомо якобы слабого.

Но это была только поза и она никого не обманула. Это ли не пример поверхностного анализа, а отсюда неадекватной реакции на брошенный вызов и выдвигаемую программу? Казалось бы, что проще: президент США объявил о своем намерении принимать во внимание при проведении политики положение с правами человека (правда не в своей стране, а в других, но и это для начала не так уж плохо), откликнуться бы позитивно о намерении президента Картера, предложить бы ему сотрудничество в таком благородном деле. Так нет, мы заняли иную позицию.

Тогда мы встали в позу поборников абсолютного суверенитета, в свою очередь обвиняя наших оппонентов в тенденциозном подборе отдельных случаев и лиц в контексте не всего комплекса прав человека, а выборочном по своему усмотрению выделении лишь отдельных аспектов, квалифицируя политику США и их союзников в области прав человека как вмешательство во внутренние дела суверенных государств. И это при том, когда и Устав ООН и Всеобщая декларация прав человека предусматривают международное сотрудничество государств в деле поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам. Более того к тому времени Советский Союз стал уже участником большинства основных международно-правовых актов в области прав человека, предусматривающих создание и функционирование международных механизмов, осуществляющих контроль за выполнением государствами-участниками положений, зафиксиро-

рованных в пактах и конвенциях. Как раз присоединение к этим международно-правовым документам, участие в контрольном механизме их имплементации и есть проявление суверенной воли государства. Иной подход ставит страну в положение изоляции, исключает из сферы международного сотрудничества в деле поощрения и развития уважения к правам и свободам человека, делает ее уязвимым объектом нападков по этим вопросам, — именно в таком положении и оказалась наша страна.

В эти условия наши оппоненты еще более усилили давление. В 1982 году, выступая в английском парламенте, президент Рейган даже объявил “крестовый поход” против коммунизма. При этом главное направление в этом походе отводилось кампаниям по тематике прав человека. Тогда, по известному выражению, у нас начал срабатывать “рефлекс съезживания”. Мы оказались в позиции глухой обороны.

Позиция западных стран

Позиция по вопросам сотрудничества в деле утверждения и расширения прав человека таких авторитетнейших государственных и политических деятелей как Вилли Брандт приобретает особую ценность, если вспомнить, что положение с правами человека в западных демократиях, несмотря на несомненные достижения, тем не менее далеко от совершенства. Не всегда конструктивна и их позиция в вопросах сотрудничества по этим вопросам на международной арене. Ради справедливости это следует подчеркнуть особенно сейчас, когда стало просто модным преувеличенно темными тонами рисовать все, что было у нас и без всякой меры идеализировать их положение и позиции во многих сферах. Немало в западных странах проявлений грубых и массовых нарушений прав человека: безработица, бездомность, расовая дискриминация, неблагоприятное положение с коренным населением и с рабочими-мигрантами, неравноправное положение женщин, например, в США, где в середине 80-х годов была отвергнута 27-я поправка к конституции, уравнивавшая в правах женщин с мужчинами.

И конечно же, прав Дэвид Оуэн, видный деятель лейбористской партии, бывший министр иностранных дел и по делам Содружества Великобритании, когда он в своей книге “Права человека” выдвигает тезис о необходимости признания и соблюдения прав человека в своей стране как условия провозглашения государствами своих взглядов на права человека за границей. В то же время западные страны до сих пор не присоединились к ряду важнейших международно-правовых актов по вопросам прав человека. США, например, до сих пор не присоединились к Международному пакту о гражданских и политических правах

и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. В 1997 году они их подписали, но не ратифицировали, а это означает, что подписание не повлекло для США никаких правовых последствий. В случае ратификации Соединенным Штатам пришлось бы вносить коррективы в свое законодательство(а стало быть, и в практику), приводя его в соответствие с положениями, зафиксированными в Пактах. И таких примеров можно привести немало, когда нашими западными оппонентами делались широковещательные, не подтверждаемые делами заявления о готовности содействовать “основным всеобщим стандартам прав человека”. Ведь эти стандарты как раз и зафиксированы в Международных пактах о правах, к которым тем не менее присоединяться они не желают.

Не желают США, а в ряде случаев и другие западные страны, присоединиться и к другим международно-правовым актам в области прав человека: Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества. Например, к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин наряду с США не присоединились Великобритания, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, Япония. США всячески затрудняли работу над Конвенцией о правах ребенка, а когда она около десяти лет назад все же была выработана, они до сих пор ее не подписали. Каждый из названных актов не просто фиксирует положения об “основных всеобщих стандартах прав человека”, но и предусматривает создание надлежащего механизма и процедур контроля за ходом выполнения зафиксированных в нем положений. Осуществляется это обычно в форме рассмотрения комитетами и комиссиями, созданными в соответствии с этими пактами и конвенциями, докладов, представляемых правительствами стран-участниц.

Таким образом, именно эти акты и составляют договорно-правовую основу международного сотрудничества в области прав человека. Неприсоединение к международно-правовым актам, конечно же, не способствует развитию такого сотрудничества.

И снова о позиции нашей страны

Вся история подтверждает тесную взаимосвязь внешней и внутренней политики. В известном смысле внешняя политика является производной от внутренней. Нельзя, не наведя порядок дома, рассчитывать на успешное сотрудничество на международ-

ной арене. Целиком и полностью этот тезис относится к международному сотрудничеству по гуманитарным вопросам и правам человека.

Временным рубежом нового подхода нашей страны к сотрудничеству, видимо, будет правильно считать 1985 год. К этому времени уже в полной мере проявились кризисные явления во всех областях общественной жизни нашей страны, снижение социальной активности населения, политическая апатия и застой в большинстве секторов жизни советского народа. В этих условиях и была объявлена в стране перестройка.

Применительно к международному сотрудничеству по вопросам прав человека, это означало признание возросшей роли общечеловеческих факторов в мировых делах, человеческого измерения политики, переосмысления международных отношений именно под этим углом зрения.

Руководствуясь новым подходом и придя к пониманию, что в современном мире существующие проблемы подручнее решать сообща, Советский Союз на Венской встрече 1986 года представителей государств-участников СБСЕ предложил провести в Москве представительную конференцию по всему комплексу проблем гуманитарного сотрудничества. В основу повестки дня конференции предлагалось положить расширение гуманитарного сотрудничества в контексте человеческого измерения хельсинского процесса, в первую очередь имея в виду сотрудничество в деле поощрения эффективного осуществления гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод личности.

Но что следует подчеркнуть особо, так это то, что мы действительно занялись наведением порядка дома. Были воссоединены семьи, освобождены из тюрем "узники совести", возвращен из ссылки А. Д. Сахаров, реабилитированы миллионы советских граждан и народы, в свое время подвергшиеся жестоким репрессиям, из уголовного кодекса убраны наиболее одиозные статьи, принят ряд прогрессивных, демократических законов о гласности, печати, о въезде и выезде из СССР, о возможности обжаловать в суде неправильные действия должностных лиц и др. Были внесены весьма существенные поправки в Конституцию. Была выдвинута задача построить в нашей стране правовое государство, где бы осуществлялось правление закона. Наше общество начало приобретать, как казалось, демократические черты. И тем не менее в ходе перестройки становилось ясно, что она задумана верхами лишь как косметическое обновление социализма, т.е. того самого общества, установленного семь десятков лет назад, основанного на насилии в противовес объективно существую-

щим и действующим социально-экономическим законам развития общества.

Становилось очевидно (и скорее всего, это очевидно было и раньше, только в то время подавлялось всякое проявление понимания этого), что так называемый научный коммунизм — это лишь разновидность утопического социализма, который мы всегда подвергали уничтожающей критике. И если мы хотим иметь в стране действительно демократическое процветающее общество, то весь наш общественно-политический и государственный уклад должен быть подвергнут самому коренному переустройству в соответствии с объективно действующими в любом обществе законами.

К сожалению, этот процесс принял непредсказуемые и неожиданные формы и привел к величайшей трагедии — развалу страны. И действительно, развал страны не способствовал разрешению ни одной проблемы, он усугубил существовавшие и создал массу новых, в том числе самым непосредственным образом затрагивающих сферу прав человека. Он обострил социально-политические и экономические противоречия. Во многих точках бывшего Советского Союза льется кровь, в стране оказалось много сотен тысяч беженцев, 25 миллионов русскоязычных граждан в ряде регионов оказались национальным меньшинством с поправками правами, по крайней мере четверть жителей страны оказалась за чертой бедности, невыплата пенсий, зарплаты стала обычным явлением, черты беспредела приобрела преступность, произвол чиновничества оказался просто чудовищным.

Конечно, характер нарушения прав человека изменился: раньше права нарушались властными структурами, теперь же нарушения происходят в результате кризиса власти. Кризис охватил все области общественной жизни страны — экономику, политику, культуру. Велики и масштабы нарушения прав человека, велико и бессилие властей установить элементарный правопорядок, при котором только и возможно осуществление прав граждан.

В годы перестройки тем не менее был осуществлен ряд мероприятий по налаживанию и расширению нашего сотрудничества по вопросам прав человека на международной арене. Наша страна присоединилась к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, к Конвенции о правах ребенка, выработанной при нашем активном участии. Мы присоединились к Конвенции о статусе беженцев, выработанной еще в 1951 году, а также к Протоколу, касающемуся статуса беженцев, от 1967 года.

Мы ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 1950 года, а также Протоколы к ней. Ратификационная грамота была вручена в Совет Европы в Страсбурге в начале мая текущего года.

Большие изменения были внесены в наш внутренний законодательстве. В Конституции СССР была аннулирована статья 5 о КПСС как руководящей силе советского общества. А в новой Конституции Российской Федерации, введенной в 1993 году, провозглашается, что в стране “признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией” (ст. 17 часть 1). И далее не менее важное положение: “основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения” (ст. 17 часть 2). Тем самым признается естественный характер прав человека. Кроме того Конституция провозглашает, что “общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора” (ст. 15 часть 4).

Тем самым конституционно узакониваются действия страны в международно-правовом пространстве. Относится это, разумеется, и к международному сотрудничеству по правам человека.

Проблемы, которые следует решать

В связи с активизацией международного сотрудничества по гуманитарным вопросам и правам человека возникает ряд проблем, которые ранее, возможно, представляли, как казалось, в основном академический интерес, теперь же приобретают практический смысл. При решении этих проблем велика роль ученых, отечественных и зарубежных. Выработка единой точки зрения на ряд вопросов, несомненно, способствовала бы повышению эффективности международного сотрудничества в области прав человека.

Представляется целесообразным, например, еще раз проанализировать доктрину (догму), которой до последнего времени придерживалось большинство советских юристов-международников, в соответствии с которой индивид не является субъектом международного права. Насколько она так уж бесспорна? Цитируемый уже Сигарт по этому поводу пишет: “Обычно считается, что индивиды — это объекты международного права прав человека, субъектами которого являются государства. Но существование и деятельность международных механизмов, начиная с

Комиссии по правам человека и кончая международными судьями по правам человека, вносят поправку: "Независимо от их практического эффекта, само существование и юрисдикции этих учреждений, наконец, установили принцип, что индивидуальный человек есть более чем "объект" международного права: так же как государства (которые сами по себе не что иное, как сумма индивидов), он является субъектом международного права, правомочным на его основе требовать юридических прав и предъявлять претензии на международном уровне за нарушение этих прав, если он не в состоянии получить удовлетворение через национальные учреждения государства, нарушившего эти права" (с. 21).

Представляет не только теоретический, но и практический интерес классификация прав и основных свобод, а также определение их содержания. В настоящее время она настолько множественна, насколько множественны применяемые при этом критерии и аспекты. Практически уже не вызывает дискуссий классификация, зафиксированная в международно-правовых актах, а именно деление на "гражданские и политические" права и на "экономические, социальные и культурные" права. Но даже при этом довольно точном делении нередко оказывается не столь уж легко разделить ряд конкретных прав между этими двумя группами: ряд прав оказывается в обеих группах.

У сторонников располагать права человека в каком-либо иерархическом порядке, при котором одни права предпочтительней по сравнению с другими, немало оппонентов. Но и оппоненты, утверждающие, что все права в принципе одинаково важны и только готовность государства соблюдать и гарантировать реализацию гражданами всего комплекса прав является показателем действительного уважения в стране прав и свобод человека, одновременно убежденно утверждают, что главное право человека — право на жизнь, а от реализации человека на труд зависит осуществление ряда других прав, т.е. вводят соподчинение прав, которое дает основание для оценочного суждения об относительной значимости того или иного права.

Но даже у единомышленников по взглядам на тот или иной вопрос наблюдаются немалые различия в понимании его содержания. Это можно проиллюстрировать на примере права человека на жизнь.

Это право зафиксировано во Всеобщей декларации прав человека (ст. 3). И, конечно же, оно бесспорно, ибо мертвые не обладают никакими правами, за исключением, пожалуй, лишь на посмертную память о них. В то же время существуют различные понимания содержания этого права. Согласно одному оно

сводится лишь к отказу от смертной казни и тем самым оно сужается до индивида. Согласно другому пониманию, это право по своему содержанию гораздо шире, оно не только личное, но и коллективное, им обладает и народ, которому следует обеспечить мир, ибо только в условиях мира можно осуществить права человека и прежде всего право на жизнь.

Тем более, справедливость и гуманность отказа от применения смертной казни не так уж и бесспорны. Возможно это и гуманно по отношению к убийце-извергу. А как к жертве? Ее родственникам? А как предупредить действия желающих последовать примеру преступника? Во всяком случае, в ряде штатов Америки существуют четыре вида казни: электрический стул, газовая камера, “усыпляющий” укол, повешение. И представляется правильным еще более тщательно этот вопрос проанализировать и продумать прежде, чем отменять сметную казнь у нас в стране. Тем более когда криминальная обстановка в стране продолжает обостряться.

Весьма условный характер, но тем не менее имеющий смысл, носит деление прав человека на “стоимостные” и “нестоимостные”. Практика показывает, что некоторые страны с большей легкостью соглашаются на признание нестоимостных прав: свободы слова, собраний, объединений и т.п. Что касается стоимостных прав, то тут дело обстоит сложнее: нужны капиталовложения и немалые, чтобы создать условия для осуществления права, например, на образование. Нужно построить школы, подготовить преподавателей, выпустить учебники. Аналогичным образом дело обстоит с правом и на медицинскую помощь, и на жилище, и на социальное страхование и т.д. Но и в этом случае нередко создаются ситуации, при которых нестоимостные права оказываются наиболее дорогими. И действительно, для их реализации, а особенно при их запрете, нужны тюрьмы, цензура и другие институты для поддержания существующего режима. Именно положение с нестоимостными правами нередко как раз и определяет характер правопорядка в том или ином государстве.

Требуются также уточнения понятия “индивидуальные” или “личные” права, “коллективные” или “общественные”, какие права следует относить к одной и другой группе. Даже те, кто склонен подавляющее большинство прав, за исключением лишь нескольких, признаваемых ими за “народами”, рассматривать в качестве личностных, нередко задаются вопросом, как могут быть реализованы те или иные права в полной изоляции от других индивидов. И далеко не безобидный характер носит отнесение определенного права к той или иной группе. рассмат-

ривать ли, например, право на разоружение в качестве коллективного или личного. Считать это правом нации, народа, страны, борющейся за мир, или правом субъекта, не желающего выполнить долг, т.е. служить в армии? Право на развитие: индивидуальное или коллективное, или и то и другое? Таких вопросов немало.

Кстати, если мы заговорили о “третьем поколении” прав человека (на нем настаивают развивающиеся страны, его признание получает довольно широкую поддержку и в других странах), то и в этом вопросе, как представляется, требуются существенные уточнения и более разработанная, аргументированная трактовка. Есть резон отнести гражданские и политические права к первому поколению, связав их возникновение с буржуазными революциями (несомненно, буржуазное общество, пришедшее на смену феодальному, внесло немалый вклад в развитие, расширение набора прав человека), социально-экономические права, провозглашенные в результате так называемых социалистических революций ко второму поколению прав (мы пишем “так называемые социалистические революции” потому, что на практике социалистические идеи ни в одной стране осуществить не удалось: Парижская коммуна была слишком быстро разгромлена, в Советском Союзе же и других социалистических странах никакого социализма, тем более зрелого, развитого не было, на практике он был превращен в свою противоположность. Он оказался таким же утопическим, который мы так нещадно в свое время критиковали. Только если тот утопический никому не принес никакого вреда, то наш “научный” социализм обернулся неисчислимыми бедствиями для миллионов граждан). Наконец, возникновение третьего поколения, к которому обычно относят право на развитие, право на мир, право на разоружение, право на благоприятную окружающую среду, также, видимо, следует объяснить каким-то событием, кардинально изменившим мир. Таким событием законно называют распад колониальной системы. Но насколько при этом оправдано право на мир и право на разоружение связывать с возникновением так называемого третьего мира? Разве не провозглашены были эти права еще в конце Первой Мировой войны? Да и необходимость установления права на благоприятную окружающую среду, как представляется, была обусловлена не малоразвитостью, а научно-технической революцией. И первыми сформулировали это право на международной арене Соединенные Штаты Америки, хотя Африканская хартия прав человека и народов стала первым актом международного права прав человека, который непосредственно увязал удовлетворительность среды с развитием, — пишет Сигарт (с. 376). Еще

большая связь, несомненно, существует между развитием и разоружением. Это подтвердила представительная конференция, состоявшаяся в августе 1987 г. в Нью-Йорке, которая как раз и обсудила вопрос о взаимозависимости развития и разоружения.

Принимая во внимание условность и относительность всякой классификации, вряд ли будут продуктивными выступления против распределения прав человека по поколениям. Такая классификация оправдана, она облегчает объяснения причин и обстоятельств, вызывавших к жизни то или иное право. Тем более, что ряд прав, относимых к третьему поколению, получил отражение в международных документах, например, в Декларации о праве на развитие, принятой 41-й сессией ГА ООН. Речь идет лишь об уточнениях некоторых элементов этой классификации.

В послевоенное время наблюдается замтно возросшая активность не только национальных, но и международных неправительственных организаций. Повысилась их роль в деятельности ООН и различных специализированных организаций. В области прав человека действует не менее 150 международных неправительственных организаций, многие из которых имеют официальный статус при ЭКОСОС. Особенно активны такие организации, как “Эмнисти интернэшнл”, профсоюзные, молодежные, студенческие, женские, пацифистские, “Пакс Кристи”, Всемирная федерация психиатрии и многие другие. Их штаб-квартиры расположены в столицах западных стран, многие из них содержат постоянные представительства при ООН в Нью-Йорке и Женеве. В каждой сессии Комиссии ООН по правам человека, Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и других органов ООН обычно участвуют представители не менее 60—80 неправительственных организаций. Делегации некоторых организаций по численности превышают правительственные. Видимо, в средствах стеснений они не испытывают. Многие из этих организаций занимаются обширной издательской деятельностью, публикуя ежегодные доклады о положении с правами человека в различных странах, а также доклады, посвященные отдельным аспектам прав человека или отдельным странам. Некоторые организации имеют разветвленную сеть филиалов и отделений, охватывающую многие страны.

В свое время, в расколотом мире неправительственные организации являлись по существу для каждой из сторон эффективным инструментом формирования выгодного для себя мирового общественного мнения по различным вопросам прав человека. Теперь, когда международная обстановка изменилась и нет противоборствующих лагерей, международные и национальные ор-

ганизации по правам человека играют все возрастающую конструктивную роль в международном сотрудничестве в поощрении утверждения и развития прав человека и основных свобод, дополняя в этой области межгосударственное сотрудничество.

В новых условиях и мы пересматриваем свое некогда негативное отношение ко многим международным неправительственным организациям. Мы поддержали запись в Декларации Хельсинской встречи на высшем уровне 1992 года положения о том, что “государства-участники будут создавать возможности для более активного участия неправительственных организаций в деятельности СБСЕ” (с. 47).

Важную роль в международном сотрудничестве по правам человека играет региональное взаимодействие. Практически все регионы земного шара имеют по этим вопросам соответствующие документы — Европейская (правильнее ее следовало бы в то время назвать Западноевропейской) Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейская (опять же правильно было бы назвать Западноевропейской) социальная хартия (1961 г.), Американская конвенция о правах человека (1969 г.), Африканская хартия прав человека и народов (1981 г.).

Международных документов по правам человека не имеют лишь два региона — Восточноевропейский и стран ЭСКАТО. В 1982 году на семинаре в Коломбо, организованном ООН, вносились предложения о разработке документа по правам человека для стран ЭСКАТО. Это предложение получило поддержку большинства участников семинара и все же не было принято. При этом главную роль сыграл советский представитель, выступивший точно в соответствии с полученными инструкциями против разработки такого документа. Почему? Вряд ли кто даст на этот вопрос вразумительный ответ. Просто в то время был такой стиль нашего общения с другими государствами, мы не приветствовали какое бы то ни было объединение не под нашей эгидой.

Что касается Восточноевропейского региона, то в свое время выдвигались предложения о разработке некоего международного социалистического документа (декларация, конвенция, совместное заявление) по правам человека. В документе предлагалось изложить социалистическую концепцию прав человека.

Понятно, что та идея не пережила сам лагерь социализма. И сейчас, когда шаг за шагом преодолевается раскол Европы и растет признание целостности этой части Света, обозначился и иной подход к этой проблеме, а именно пойти по пути не выработки нового документа, а присоединения бывших социалистических стран к уже существующим документам, в частности к Европейской конвенции, на основе которой функционируют

Европейская комиссия и Международный суд по правам человека в Страсбурге. Принятые такого образа действия облегчаются и даже диктуются тем реальным фактом, что преодоление раскола Европы осуществляется в основном путем "преодоления социализма". Во всяком случае в настоящее время рассматривается вопрос о приеме в Евросоюз девяти новых членов.

До последнего времени большинство специалистов, практиков и ученых бывшего СССР считали незакономерным положение, при котором на международных форумах в соответствии с резолюцией ЭКОСОС 1503 от 1970 года и Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах рассматриваются сообщения, могущие, возможно, свидетельствовать о наличии ситуаций, характеризующихся нарушениями определенных (гражданских и политических) прав человека при отсутствии аналогичных механизмов и процедур в части, касающейся экономических, социальных и культурных прав. В результате, как довольно убедительно аргументировали советские специалисты свою точку зрения, такие грубые нарушения прав человека, какими являются массовая безработица, бездомность, полуголодное существование, невозможность получения хотя бы начального образования, медицинской помощи и т.д., неоправданно оказываются вне международных процедур, в соответствии с которыми они бы внимательно рассматривались. Не следовало бы подумать о разработке факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах? Ведь пакты, как утверждали вполне справедливо они, равны и права, ими предусмотренные, в равной степени важны.

Ну а теперь, когда наша страна ввергнута в глубокий кризис, когда за чертой бедности оказалась большая часть населения, и мы начинаем ощущать дыхание безработицы (у нас уже не меньше 10 млн. безработных) и испытывать беспокойство по поводу введения страховой медицины — теперь мы по-прежнему считаем правильно настаивать на своих предложениях? Или, возможно, признаем нарушения экономических, социальных и культурных прав неизбежным следствием того общества с рыночной экономикой, в которое мы в настоящее время пытаемся реформироваться?

Ждут своего решения и многие другие вопросы, связанные с утверждением прав человека, а также международным гуманитарным сотрудничеством. Назрела необходимость, как считают многие специалисты разных стран, выработать международный документ о правах коренного населения. До сих пор нет удовлетворительного определения понятия национального меньшинств-

ва. Окончательно их запутали, оказалось, понятия “народ”, “нация”, “население”, а ведь от этого понятия зависит осуществление права на самоопределение. А может быть, наоборот, наступило время законом запретить деление людей по признаку этническому, а также на коренное и некоренное население? Может быть, вместо бесконечных поисков и споров, как поделить приоритеты между народами, нациями, нацменьшинствами, коренным и некоренным населением, исходить исключительно из признания приоритета личности и принципа государственности? Не является ли это ключом к разрешению такой ныне существующей сложнейшей проблемы, как территориальная целостность многонациональных государств. Во всяком случае руководство иными приоритетами ведет к межэтническим, нередко кровавым конфликтам, к развалу государств, от которого никто не выигрывает и при котором как раз и совершаются грубейшие и массовые нарушения прав человека. Это убедительно в настоящее время демонстрируют события в Югославии и нашей стране.

Имеются и другие вопросы. Не следует ли, например, возвратиться к обсуждению понятия “культурного геноцида”, отвергнутого в свое время при принятии Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него?

Многие государства это давно поняли и ввели в практику законодательство, в соответствии с которым лишь гражданство определяет статус человека, а не его национальность. В многонациональных США все граждане — американцы, т.е. граждане США, а во Франции — все французы, т.е. граждане Франции. Правда, и в этих странах существуют межэтнические противоречия, но они проявляются лишь на бытовом, а не на государственном уровне. У нас же в соответствии с пресловутым 5-ым пунктом официальных анкет, которые требовалось заполнять при поступлении в учебные заведения, постоянно напоминалось, к какой национальности принадлежит гражданин. Это не могло не углублять межнациональные противоречия и в конечном счете не усиливать национализм, экстремизм, сепаратизм, которые сейчас так очевидно проявляются на территории бывшего СССР. К тому же путаница в определениях ведет к различным подходам к совершенно аналогичным событиям, явлениям. По утверждению одного депутата госдумы, в Карабахе живет народ, а в Приднестровье — население. И стало быть, по ее (депутат-дама) мнению, эти две совершенно однотипные проблемы (что очевидно для всех, кроме нее) должны решаться по-разному.

Кроме того, если не следовать принципу приоритета личности и ее принадлежности к гражданству того или иного государства, то нередко создаются неразрешимые проблемы между правом

народа на самоопределение, еще раз подтвержденным известной резолюцией 32/130, принятой 32-й сессией ГА ООН в 1977 году и правом и обязанностью любого государства защищать свою территориальную целостность и неприкосновенность.

Как видно, все эти вопросы имеют не просто теоретическое, но и большое практическое значение.

Имеются и другие вопросы. Не следует ли, например, возвратиться к обсуждению понятия “культурный геноцид”, отвергнутого в свое время при принятии Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него?

Сейчас во всем мире в той или иной форме проходит дискуссия об отношении к эйтаназии, что в переводе с греческого означает “хорошая смерть”. Этим термином называли процесс умерщвления безнадежно больных людей по их собственной просьбе. Эйтаназия уже включена в законодательство Австралии и некоторых штатов Америки, обсуждается в прессе и среди медиков в ФРГ, начинает ставиться вопрос о ней и у нас в стране.

В соответствии со статьей 12 Всеобщей декларации прав человека к элементарным правам личности относятся права на неприкосновенность личной жизни, на защиту чести и репутации. В свете декларирования этих прав как следует относиться к сексуальному скандалу, поднятому вокруг имени президента Клинтона?

Для активизации участия нашей страны в международном сотрудничестве по правам человека нам следовало бы последовать примеру наших недавних оппонентов. Правительства западных стран, например, прибегают к широкой издательской деятельности по вопросам прав человека в других странах. Объем подготавливаемых госдепартаментом США ежегодных докладов — 1300-1500 страниц убористого текста. Они содержат обзоры о положении с правами человека с приведением конкретных примеров практически во всех странах мира, за исключением своей страны, т. е. США.

Можно по-разному относиться к этим докладам. Сами американцы нередко весьма критично отзываются о многих положениях и фактах, содержащихся в них. В уже цитируемом исследовании “Права человека и внешняя политика США” отмечается тенденциозность ряда оценок, “очевидность в ряде случаев сильных политических предубеждений, которые приводят к искажениям, содержащимся в докладах, и которые, видимо, отражают усилия, прилагаемые для содействия различным политическим целям администрации. Почти во всех таких случаях доклады страдают от чрезмерных подчеркиваний, выборочных умолчаний и искажений” (с. 39). Комитет юристов за междуна-

родные права отмечал, что “из характеристик 22 стран, которые нами были изучены, мы нашли серьезные искажения и неточности в сообщениях по 12 странам” (с. 41-42).

Тем не менее, доклады широко распространяются среди официальных и научных организаций различных стран, их комментирует пресса. Они ежегодно представляются комиссиям по иностранным делам палаты представителей и сената конгресса США, где публично обсуждаются, являясь нередко основанием для принятия определенных акций конгресса и администрации против тех или иных стран. Правда в тех же докладах подчеркивается, что “с дружественными правительствами мы (т. е. США) предпочитаем использовать не публично открытую дипломатию” (с. 41).

Обсуждаются подобные вопросы и в парламенте Великобритании, и бундестаге ФРГ, и в Национальном собрании Франции.

Не следует ли и нам готовить ежегодные доклады о положении с правами человека в других странах для представления Федеральному Собранию и для широкого распространения на международных форумах и среди национальных организаций, занимающихся правами человека в своих странах?

Кстати, во многих странах действуют национальные комитеты по правам человека. Функции комитетов различны. Одни выступают в защиту прав граждан, другие интерпретируют явления и дают заключения по отдельным вопросам типа, могут ли, например, женщины быть пожарными, третьи — осуществляют сотрудничество с национальными комитетами других стран или международными неправительственными организациями. Было бы, по-видимому, целесообразно проанализировать опыт функционирования некоторых национальных комитетов на предмет возможного более эффективного применения и в нашей практике.

Таким образом, в области международного гуманитарного сотрудничества имеется немало серьезных и нередко сложных вопросов, требующих пристального и заинтересованного внимания специалистов, ученых и практиков с целью повышения эффективности участия в этом сотрудничестве нашей страны, чтобы ее роль при этом была адекватной ее положению в международных отношениях, как и прежде, великой державы.

Все возрастающую роль в международном сотрудничестве по правам человека играет Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, “представляющая собой региональное соглашение по смыслу Главы VIII Устава Организации Объединенных Наций”, говорится в декларации Хельсинской встречи на высшем уровне 1992 года (с. 45).

Защита прав человека не относится к числу исключительно внутренних дел государства

Хороший импульс общеевропейскому процессу в области гуманитарного сотрудничества и правам человека дала Венская встреча представителей государств-участников СБСЕ (ноябрь 1986 г. — январь 1989 г.), на которой было решено “создать Конференцию по человеческому измерению СБСЕ с тем, чтобы достичь дальнейшего прогресса в отношении уважения всех прав человека и основных свобод, контактов между людьми и других связанных с этим вопросов гуманитарного характера” (Итоговый документ, Политиздат, 1989 г., стр. 51).

В соответствии с этим решением Конференция была проведена в три этапа — Парижское совещание в 1989 г., Копенгагенское — в 1990 г. и Московское — в 1991 г. Все совещания и конференции прошли успешно при активном участии международных и национальных неправительственных организаций и закончились выработкой важных документов, таких, как Парижская хартия для новой Европы. “Государства-участники провели полезный обзор выполнения обязательств по СБСЕ в области человеческого измерения. В своих обсуждениях они исходили из сложившейся в отношениях между ними новой общности ценностей, изложенных в Парижской хартии для новой Европы и развитых в результате установления в рамках СБСЕ в последние годы новых стандартов”, — констатируется в Декларации Хельсинской встречи на высшем уровне 1992 г. (с. 63).

В Парижской хартии для новой Европы зафиксировано также обязательство государства-участников ОБСЕ “обеспечивать, чтобы каждый человек пользовался доступом к эффективным средствам правовой защиты, национальным и международным, против любого нарушения его прав” (с. 63).

“Совместные усилия по обеспечению уважения прав человека, демократии и верховенства закона..., — говорится в Парижской хартии для новой Европы, — требуют нового качества политического диалога и сотрудничества и таким образом развития структур СБСЕ” (с. 76). В числе новых структур и институтов процесса СБСЕ было решено, в частности, “создать в Варшаве Бюро по свободным выборам для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах -участниках” (с. 77). В ходе формирования вырисовываются области его преференций, расширяются функции. Теперь его официальное название — Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). В июле 1992 года был создан пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

Кстати, государства-участники ОБСЕ в документах последних

лет широко оперируют понятием “международное гуманитарное право”, которое, по их убеждению, “основывается на неотъемлемом достоинстве человеческой личности”. Они, государства-участники, “будут при любых обстоятельствах уважать и обеспечивать уважение международного гуманитарного права, включая защиту гражданского населения” и они “напоминают, что те, кто нарушает международное гуманитарное право, несут за свои действия личную ответственность”. Все это провозглашается в Парижской хартии для новой Европы (с. 63).

Но настоящим прорывом оказалось одно из заключений Московского совещания Конференции по человеческому измерению, в соответствии с которым права человека, их защиту нельзя рассматривать как чисто внутреннее дело того или иного государства. Это крупнейшее достижение Хельсинского процесса и всего исторического процесса утверждения уважения к правам человека. “Государства-участники подчеркивают, — говорится в Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, — что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства” (с. 128).

Всего несколько лет назад о таком принципе, да еще согласованном и принятом на основе консенсуса, и помыслить было невозможно. Но меняются времена, меняются нравы, меняем мы и весь мир. Недаром Хельсинский документ 1992 года имеет поясняющий подзаголовок “Надежды и проблемы времени перемен”, а вступительный раздел Парижской хартии для новой Европы назван “Новая эра демократии, мира и единства”.

Нельзя не согласиться с тем, что международное сотрудничество в области прав человека интенсифицируется, становится конструктивным и плодотворным, превращается в важный фактор утверждения и расширения прав человека. Каждое государство, вовлекаясь в международное сотрудничество, не может не обратить самый пристальный реалистический взгляд на себя. Далеко не все равно, с чем государство вступает в международное сотрудничество. Это особенно относится к правам человека. Государство, которое приняло законодательство, соответствующее широко признанным нормам и сообразующееся с требованиями развивающегося прогресса, а также демонстрирует не

только в законодательстве, но и во всем своем укладе, приверженность демократии и социальной справедливости, будет, несомненно, вносить неоценимый вклад в международное сотрудничество в области прав человека, являясь авторитетом и образцом для других. Вот почему совершенствование различных аспектов внутренней жизни и выступления на международной арене — это единый, взаимосвязанный процесс.

Со времени принятия Всеобщей декларации прав человека пройден огромный путь, мир значительно преобразился. Многое изменилось в нашей стране. По мнению составителей ежегодных докладов госдепартамента США о положении с правами человека в различных странах, начиная с доклада, изданного в январе 1993 года, в России имеются большие достижения на пути демократического обновления. Мы же, россияне, понимаем, какие огромные и сложные проблемы стоят перед нами и миром в этот период происходящих перемен. Верным ориентиром на пути решения этих проблем и достижения общечеловеческих стандартов по-прежнему является Всеобщая декларация прав человека.

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ И ГОД ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. Карташкин*

Принятие Всеобщей декларации прав человека ознаменовало начало новой эпохи в развитии межгосударственных отношений в области прав человека. Принципы и нормы, закрепленные в этом международном документе, рассматриваются международным сообществом как обязательные для всех государств мира. Государства-члены ООН в рамках празднования 50-ой годовщины принятия Всеобщей декларации должны представить на рассмотрение 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи доклады о прогрессе, достигнутом ими в осуществлении ее положений. Такой доклад готовится и Российской Федерацией. В нем будет отражен не только прогресс, достигнутый Российской Федерацией после распада Советского Союза, но и показаны те масштабные нарушения прав человека, которые все еще

* Доктор юридических наук, профессор, Председатель Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

происходят в нашей стране. Это необходимо для того, чтобы наметить и претворить в жизнь меры, направленные на ликвидацию таких нарушений.

Президент Российской Федерации, объявив 1998 г. Годом прав человека в нашей стране, подписал 4 апреля распоряжение “О мероприятиях, связанных с проведением Года прав человека в Российской Федерации”. В этом распоряжении предусмотрены конкретные меры, реализация которых сможет решить ряд проблем в области прав человека. К ним следует отнести перечень федеральных законов, которые должны быть приняты в текущем году. Это — законы “О минимальных государственных социальных стандартах”, “Об альтернативной гражданской службе”, Уголовно-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы и другие. Президент Российской Федерации рекомендует Федеральному Собранию Российской Федерации ратифицировать в 1998 г. ряд европейских конвенций, принятых Советом Европы, а также многие важнейшие конвенции Международной Организации Труда.

Правительству Российской Федерации Президентом страны поручено обеспечить своевременное выделение средств, предусмотренных в федеральном бюджете на 1998 год на финансирование Федеральной миграционной программы на 1998-2000 гг. в части, касающейся защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев; на выплату компенсаций за утраченное жилье и имущество граждан, пострадавших в результате войны в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно; на финансирование Федеральной программы строительства и реконструкции следственных изоляторов и тюрем.

Своевременное финансирование перечисленных мероприятий поможет в значительной степени решить проблемы обеспечения прав и свобод определенной категории российских граждан.

Комиссия по правам человека придает большое значение разработке Федеральной концепции по обеспечению и защите прав и свобод человека, которая ей поручена распоряжениями Президента Российской Федерации. В этой концепции будет дана оценка положению с соблюдением прав человека в Российской Федерации и изложены меры, которые должны быть приняты для их защиты.

Комиссия по правам человека совместно с рядом правительственных и неправительственных организаций уже провела ряд мероприятий, связанных с Годом прав человека. В мае текущего года состоялась Всероссийская научно-практическая конференция ведущих правозащитных организаций и представителей комиссий по правам человека в субъектах Российской Федерации

на тему: “Правозащитное движение и механизмы защиты прав человека”. Обсудив доклады и выступления участников, конференция единодушно приняла ряд важнейших рекомендаций, осуществление которых поможет наладить координацию работы правозащитных организаций, комиссий по правам человека и Уполномоченных по правам человека; создаст механизмы и законодательную базу общественного контроля за соблюдением прав и свобод в основных сферах жизни российского общества.

Всеобщего уважения и соблюдения прав человека в нашей стране невозможно достичь без коренного перелома в распространении знаний о правах человека и кардинального обновления среднего и высшего образования в этой области. Этим вопросам была посвящена всероссийская научно-методическая конференция по преподаванию дисциплины “Права человека”, проведенная в рамках Года прав человека 30 июня — 2 июля в Москве. Принятые на этой конференции рекомендации, если они будут реализованы, позволят осуществить прорыв в области воспитания, образования и просвещения по вопросам, относящимся к правам человека.

Комиссия надеется, что решения, принятые в ходе проведения Года прав человека в Российской Федерации, будут последовательно осуществляться в предстоящие годы и окажут благотворное воздействие на ситуацию в этой области в нашей стране.

У НАС ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА СУЩЕСТВУЕТ НА ДЕЛЕ

**Интервью Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации Олега Орестовича Миронова**

1998 год — это год, когда было проведено в жизнь положение российской Конституции, принятой еще в 1993 году, об учреждении должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Никогда за всю многовековую историю России не было такой должности.

Правда, это не совсем точно. Как только появилась новая Конституция с записью о необходимости создания такой должности, Госдума довольно быстро среагировала и еще в отсутствие закона об Уполномоченным по правам человека в

Российской Федерации такого уполномоченного назначила. Но как! Закона нет, и решено было избрать его формально-юридически, — как говорят в думе, пакетным голосованием. Иными словами, проходило голосование по комитетам, а потом об этом пакетном голосовании и было доложено пленарному заседанию. Так тогда первым уполномоченным стал Сергей Адамович Ковалев, известный правозащитник, который сам много лет сидел в тюрьмах и лагерях. Да и вся его деятельность сводилась к выступлениям в оппозиции существующему режиму.

Но вот прошло некоторое время, был разработан Федеральный конституционный закон, и 4 марта 1997 года этот закон вступил в силу. И через месяц, т. е. 4 апреля 1997 года была предпринята первая попытка избрания Уполномоченного по правам человека в России законным путем.

Ничего из этого сразу не вышло. Почти год продолжались выборы в Госдуме. И вот только 22 мая 1998 года Уполномоченный был назначен.

Вполне естественно, для такого юбилейного сборника, как наш, мы на редколлегии решили найти Олега Орестовича Миронова и взять у него интервью для нашего специального номера журнала. Зная, что по закону он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, думали, что найти его и тем более получить от него пространное интервью будет непросто.

И были приятно ошеломлены. Он не только быстро согласился на разговор, но и дал указание помощнику в течение трех дней поддерживать связь с нашей редакцией и уточнять, как удобнее и ближе добраться в апартаменты Уполномоченного, который только-только покинул свой кабинет в Госдуме и переехал в большой и просторный офис по адресу: ул. Мясницкая, дом 47.

И вот мы в его кабинете. Это большая, узкая и длинная комната бывшего Министерства по внешнеэкономическим связям, где сейчас разместился добрый десяток столов, а в углу, у самого окна стол самого Олега Орестовича. Он выходит из-за стола.

Здороваемся. Разговор идет неспешный, я бы сказал, солидный, без всякого наигрыша, который так любят некоторые новые госчиновники. Это дело знает. Говорит подробно и негромко (в комнате работает еще несколько человек).

— Так как все-таки получилось, что на этот пост, занять который стремились, по-моему, более десятка человек, избрали именно Вас, что нужно было сделать, чтобы выбор наших взыскательных депутатов остановился именно на Вас?

— Да, Вы правы. Сергей Адамович Ковалев пробыл на посту

Уполномоченного по правам человека один год и три месяца. Однако, когда появился Федеральный конституционный закон Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, то надо было действовать уже точно в соответствии с законом. А случилось это в 1997 году: 25 декабря 1996 года этот закон был принят Государственной Думой, 12 февраля 1997 года — одобрен Советом Федерации, 26 февраля того же года подписан Президентом, 4 марта того же года был опубликован, а значит и вступил в силу.

Был дан месяц для того, чтобы выдвигались кандидаты. Вот тогда-то и началось. Каждый кандидат для включения в список для тайного голосования должен был в открытом голосовании получить не менее 300 голосов депутатов. С апреля 1997 года до мая 1998 года проходили эти голосования. В списке было и одиннадцать, и восемь кандидатов.

Постепенно по разным причинам кандидатуры отпадают, и осталась к 22 мая 1998 года только одна моя кандидатура. При включении в список за меня подали 341 голос, а при тайном голосовании — 229, — повторяю, чтобы быть избранным достаточно было 225. Мою кандидатуру поддерживали практически все фракции Госдумы, кроме фракции Яблока. Как видите, мне, кандидату от КПРФ, удалось еще в предыдущих турах обойти таких уважаемых юристов, как Вишняков (ЛДПР), Мизулина (Яблоко), Исаков (Аграрная партия). Все они достойные люди, и, кстати, при открытом голосовании я голосовал за включение их в списки для тайного голосования.

— Таким образом, в России впервые появился настоящий законо избранный парламентом Омбудсман. Вы что-нибудь знаете о международной практике в этом отношении?

— Конечно. В мире около 90 государств имеют этот институт — должность омбудсмана — независимого уполномоченного по правам человека. В Швеции, например, он существует с 1809 года, так что шведы отмечают 190-летие со времени введения этой должности. В то время как мы — всего месяцы. Правда, как и во всем мире, мне, чтобы заступить на эту должность пришлось уйти из депутатов Госдумы, выйти из рядов КПРФ — этот пост и по нашему Федеральному конституционному закону полностью независимый.

— В общем, как и многие законы, которые проходят через Госудуму, и этот закон учреждал новый для России пост с великим трудом. А как сейчас, вот в первые месяцы Вашего независимого существования? Есть ли трудности или все идет легко?

— Да что Вы! О какой легкости может идти речь. Первые

месяцы нашей работы сложны и для всего института Омбудсмана и для его структур.

Начать хотя бы с того, что Федеральный закон говорит о том, что деятельность Омбудсмана — Уполномоченного по правам человека финансируется из средств федерального бюджета. Ежегодно в федеральном бюджете отдельной строкой должны быть предусмотрены средства для осуществления деятельности уполномоченного и его рабочего аппарата.

В федеральном бюджете на 1998 год финансирование не было предусмотрено, мне пришлось вносить поправку. Но она не прошла. Парламент сразу в трех чтениях в июне принял закон о дополнениях и изменениях в закон о бюджете. Там нашла отражение и наша поправка. Теперь мы можем выражать благодарность за то, что у нас есть правовые основания для получения финансов. А когда не было денег, мы не могли никого принимать на работу.

В других странах аппарат Омбудсмана состоит из опытных юристов в диапазоне от 100 до 500 человек. Вот сейчас и мы будем искать таких людей.

У нас не было своего помещения. Сейчас переехали временно в это помещение. А вообще нам надо подыскивать отдельное здание. Думаем, что с помощью и содействием федеральных органов проблема здания будет решена.

— Теперь самое время рассказать читателям, что же Вы будете делать, зачем наряду со множеством правоохранительных органов появился новый — Уполномоченный по правам человека в России?

— Наша задача защищать права и свободы граждан в тех случаях, когда они были урезаны или ущемлены.

Правительство Российской Федерации обеспечивает права и свободы человека. Этим же занимаются главы субъектов федерации, их администрации, вся судебная система, органы прокуратуры, ФСБ. Уполномоченный по правам человека только дополняет существующую систему.

Мы только что подписали соглашение о взаимодействии и сотрудничестве с Генеральным прокурором России Юрием Скуратовым. Оно предусматривает взаимодействие по всем направлениям правозащитной деятельности, в том числе обеспечение прав заключенных и граждан, причастных к расследованию и дознанию, борьбу с нарушениями прав граждан в трудовых отношениях, в частности, в связи с задержкой зарплаты.

— А если говорить конкретно, то в чем специфика Вашей работы?

— Я бы в этой работе выделил четыре направления:

— во-первых, способствовать восстановлению нарушенных прав человека;

— во-вторых, способствовать совершенствованию законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

— в-третьих, способствовать развитию международного сотрудничества в области прав человека;

— в-четвертых, способствовать правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Главной работой в этой связи у нас будет рассмотрение жалоб, поступающих в наш адрес от граждан России. Так, на конец июля, а это всего два месяца как мы начали работать, к нам поступило уже около 4.000 жалоб. По ним ведется работа, направляются соответствующие запросы.

Больше всего жалоб (30 %) по гражданско-правовым и жилищным проблемам. Более 15 % — по уголовной проблематике. По сути они все разные: люди жалуются на незаконность возбуждения уголовного дела, а другие — на то, что не возбуждено уголовное дело, имеются так же обжалования в порядке надзора на вступившие в законную силу решения суда.

— **Каковы конкретные виды помощи, которые Вы можете оказать этим людям? Они ведь очень надеются на Вас и на Вашу помощь.**

— Конечно, надеются. К сожалению, у нас нет тех прав, которые имеются например, у Омбудсмана в Польше. Мы можем послать запрос, обратиться в суд. 15 % жалоб приходит от пенсионеров в связи с невыплатой или нерегулярной выплатой пенсий. 6 % корреспондентов у нас составляют обманутые вкладчики. Более 6 % писем связано с трудовыми спорами. Таких жалоб много, потому, что в стране уже появилась и увеличивается безработица. 3 % — это письма от беженцев, от людей, связанных с земельными отношениями, и по вопросам здравоохранения.

— **Неужели все письма Вы обязаны рассматривать?**

— Вообще нет. Граждане плохо знают закон об Уполномоченном: он рассматривает жалобы на действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих. Остальные жалобы по формальным соображениям не рассматриваются. Речь идет о спорах граждан с другими гражданами, с общественными организациями, все это не входит в компетенцию Уполномоченного.

Жалоба подается не позже истечения года со дня нарушения прав или с тех пор, как гражданин узнал о таком нарушении.

— Связана ли Ваша работа в какой-то степени с международной деятельностью?

— Очень связана. Сразу же после того, как меня избрали Уполномоченным, я был приглашен на европейский международный семинар уполномоченных. Он проходил 25-28 мая 1998 года в Варшаве. Там встретились несколько десятков Омбудсманов из европейских стран. Было образовано четыре рабочих группы. Я выступал в каждой рабочей группе и дважды на пленарных заседаниях. Ко мне отнеслись доброжелательно, и я в свою очередь почерпнул там много полезного.

Для нас сейчас очень важны международные встречи и контакты. Нет опыта, а его необходимо изучать, и все, что есть положительного за рубежом, использовать и у нас. Однако всегда необходимо учитывать, что Россия настолько велика и разнообразна, что попытки перенести что-то на нашу почву в неизменном виде всегда потерпит фиаско.

Тем не менее, изучать зарубежный опыт надо, воспринимать в нем все целесообразное для нас. Наиболее близок нам, например, институт Уполномоченного по правам человека в Польше. Там этот институт существует уже 10 лет, и на посту Омбудсмана работает уже третий специалист. Первым Омбудсманом была пани Ева Лентовская. Она заложила фундамент этой работы. Сама она специалист по гражданскому праву. Я с интересом изучаю ее книги, чтобы извлечь полезное и по возможности перенести его на нашу российскую почву.

— Наверное, в условиях российской действительности должность Уполномоченного очень сложна: в стране громадное число обездоленных людей, экономика находится в тяжелой ситуации, люди не получают зарплату, пенсии, пособия на детей, растет безработица. Все это откликается, вероятно, и в письмах в Ваш адрес.

— Несомненно, работа у нас сложная. Но я свою главную задачу вижу в том, чтобы в течение всех пяти лет, на которые я избран, действовать в интересах граждан, способствовать защите их прав и интересов.

Передо мной стоит и другая задача: заложить фундамент нового для России института Уполномоченного. А для этого нужно сформировать стиль работы, утвердить правовые подходы к рассмотрению жалоб граждан, в общем, помогать людям решать их проблемы. Самая сложная задача — завоевать уважение и авторитет со стороны российских граждан, а это можно сделать лишь защищая их права и интересы.

— Как же Вы собираетесь строить свои отношения с предста-

вителями властей? Ведь жалобы будут приходить, в основном, на их действия.

— Уполномоченный по правам человека должен пользоваться авторитетом в глазах властей и должностных лиц. И когда гражданин жалуется на их действия, то он надеется, что независимый Уполномоченный — лицо более высокого порядка и он сможет воздействовать на любую государственную структуру или должностное лицо.

Отсюда и следует, что должность Уполномоченного по правам человека — это определенное связующее звено между гражданским обществом и государственной властью. Рассматривая жалобы, Уполномоченный должен видеть просчеты и недостатки в работе государственных органов и должностных лиц.

Надеюсь, что информация и письма Уполномоченного будут способствовать улучшению работы государственных структур.

Так что, как видите, я не рассматриваю должность Уполномоченного как конфронтационную. Однако Уполномоченным будут недовольны многие, и нападки начнутся как со стороны граждан, которые не получают требуемого совета, так и со стороны должностных лиц, в отношении которых поступят жалобы, подержанные Уполномоченным.

Тем не менее, надеюсь заложить основы этого института, чтобы моему преемнику работать было легче и лучше.

— Известно, что в Федеральном конституционном законе об Уполномоченном по правам человека говорится о том, что такие уполномоченные могут быть и на территориях субъектов федерации. Не могли бы Вы рассказать о них?

Да, такая запись есть в законе. И в четырех субъектах федерации они уже появились. Это — в Башкортостане, Свердловской области, Архангельске и Астрахани. В других — вот-вот появятся, в частности, в Саратове. В некоторых субъектах федерации функции Омбудсмана выполняют комиссии по правам человека.

Здесь надо иметь в виду то, что Уполномоченные на местах не подчинены Уполномоченному по России. Обращаться за защитой своих прав можно и туда, и сюда.

— И, наконец, последнее. Не видите ли Вы символического совпадения в том, что учреждение должности Уполномоченного по правам человека в России совпало с 50-летием Всеобщей декларации прав человека?

Конечно, это приятное совпадение. В России указом Президента 1998 год объявлен Годом прав человека.

Всеобщая декларация прав человека явилась международно-правовым актом, который подвел итоги Второй мировой войны.

Видимо, ужасы Второй мировой войны, глумление над личностью вынудили международное сообщество создать этот документ.

Учреждение в России института Уполномоченного по правам человека — это еще один шаг, который вводит Россию в подлинно демократическое международное сообщество. Россия вместе с другими странами сегодня провозглашает, что более высокой ценности, чем человек, его права и достоинства в мире не существует.

Интервью в конце июля 1998 г. взял В. П. Пархитко.

ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

И.И. Лу к а ш у к*

История свидетельствует о неразрывной связи демократии и цивилизации. Цивилизованное общество мыслимо лишь как демократическое. Демократическим может быть лишь цивилизованное общество. Собственно говоря, демократия — необходимый элемент цивилизации.

Сегодня эта связь регулярно подчеркивается государственными деятелями. Выступая на заседании Совета Безопасности ООН в 1992 г., Президент России Б.Н. Ельцин говорил о том, что “важнейшим приобретением человеческой цивилизации стала демократия”.¹

Оба понятия историчны. Каждой эпохе присущ свой уровень цивилизации и демократии. Великие революции совершались под знаменем демократии. Декларация независимости Соединенных Штатов Америки 1776 г. провозгласила неотчуждаемость основных прав человека, для обеспечения которых создаются правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых. Народ вправе создать свое независимое государство.

Французская революция конца XVIII в. провозгласила Декларацию прав человека и гражданина 1791 г., содержание которой отражено в праве государств и в международном праве. Конституционное право революционной Франции содержало

* Профессор, доктор юридических наук, член Комиссии международного права ООН.

отказ от ведения завоевательных войн и от обращения своих вооруженных сил против свободы какого-либо народа. Утверждался также принцип невмешательства в дела других государств. Ряд демократических положений современного международного права были сформулированы в известной декларации аббата Грегуара.

Октябрьская революция в России в Декрете о мире 1917 г. сформулировала концепцию справедливого, демократического мира. Захватнические войны объявлялись величайшим преступлением перед человечеством. Не должно быть места насильственному присоединению чужих народностей и захвату земель. Провозглашалось право всякой народности решать свою судьбу путем добровольно выраженного согласия.

Мир должен быть справедливым, основанным на “равно справедливых для всех без изъятия народностей условиях”. Мир должен быть демократическим как в международном, так и в национальном плане. Он устанавливается с участием всех без изъятия наций. Его условия подлежат окончательному утверждению “полномочными собраниями народных представителей всех стран”.

После провозглашения указанных идей государства уходили от них в своей реальной политике. И тем не менее идеи постепенно утверждались в международной и национальной жизни, демонстрируя свое соответствие закономерностям исторического развития. Демократия внутри государств и в их взаимоотношениях необходима как для благополучия всех стран, так и для выживания человечества.

Несмотря на прогресс достигнутый в области демократизации национальной и международной жизни, было бы неправильно недооценивать сложность проблемы. В канун XXI века лишь треть государств можно, не без оговорок, отнести к категории демократических. В ежегодном докладе ООН “Развитие человечества” (1993 г.) говорилось, что вопреки развитию демократии во всем мире, 90% населения планеты не имеет возможности контролировать действие институтов власти, затрагивающих их судьбы.

Следует также учитывать, что национальная демократия не является полной гарантией демократии международной. Достаточно обратить внимание на то, что и в наше время демократические государства порою позволяют себе применение силы и угрозы силой в международных отношениях. Демократия национальная не находит должного отражения во внешней политике государства. Этот факт констатируют как государственные деятели, так и ученые.

В этой области, впрочем как и в области международного права в целом, политическое мышление отстает от требований жизни. Это обстоятельство нередко констатируется и руководителями внешней политики. Ссылаясь на него, Министр иностранных дел России Е. Примаков пишет: “Прекращение блоковой конфронтации при всем своем историческом значении автоматически не привело к торжеству демократических принципов в международных отношениях.”²

Утверждение принципа демократии вносит существенные перемены в характер международного права, в содержание его основных принципов, существенно расширяет права международного сообщества в целом. В Венской декларации о правах человека 1994 г. говорится: “Международному сообществу следует способствовать укреплению и поощрению демократии ...” (раздел I/8).

Несмотря на все трудности, связанные с утверждением принципа демократии, прогресс в этой области ощутим. Демократические принципы никогда еще не были столь значимы во внутренней и международной жизни государств, как ныне.

Принцип демократии находит отражение во все большем числе многосторонних и двусторонних международных актов. Особое место, естественно, принадлежит Уставу ООН. Устав закрепил единство мира, сотрудничества и демократии. Содержание воплощенной в Уставе идеи демократии было раскрыто Б. Бутросом-Гали.

Он показал, что демократия в семье наций — один из неотъемлемых принципов системы международных отношений, предусмотренной Уставом ООН. При этом обоснованно указывал на два аспекта принципа демократии: “демократия в семье наций” и “демократия в рамках государств”. Сочетание обоих аспектов — характерная черта не только самого принципа, но и современного международного права. При этом оба аспекта взаимосвязаны, образуют органическое единство принципа. Рост значения демократии в обоих аспектах привлекает к ней внимание исследователей.³

1. ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИИ В КОМПЛЕКСЕ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Связь демократии и мира издавна отмечается выдающимися мыслителями. И. Кант в своем труде “К вечному миру” (1795 г.) писал о том, что война несовместима с правами человека. Демократическое правление, не будучи полной гарантией, тем не менее является одним из необходимых условий предотвращения нарушений мира. Одновременно право рассматривалось как единственное средство, способное обеспечить мир внутри стра-

ны и в международных отношениях.⁴ Аналогичные мысли в то же время излагал русский мыслитель В.М. Малиновский в своем труде "Рассуждения о мире и войне" (1803 г.)

Несмотря на очевидность приведенных мыслей, потребовалось много времени, прежде чем они стали находить признание в реальной политике и международном праве. Важнейший этап в этом плане был ознаменован принятием Устава ООН.

Свое понимание демократии применительно к ООН Б. Бутрос-Гали изложил следующим образом: присущая системе международных отношений, предусмотренной Уставом ООН, демократия является принципом.⁵ Он требует предоставления всем государствам, большим и малым, всех возможностей высказать свое мнение и принимать участие в деятельности ООН. Он означает, что все органы ООН должны получить и реализовать возможность в полной мере играть свою надлежащую роль. Демократия означает также уважение демократических принципов в процессах взаимодействия вне ООН.⁶

Таким образом, Устав ООН — основополагающий акт для понимания содержания принципа демократии. Главная цель ООН — избавить грядущие поколения от бедствий войны — увязана с целью утвердить веру в основные права человека, в равенство прав больших и малых наций. В этом видится связь международного мира с демократией не только на мировой арене, но и внутри государств. Сказанное подтверждается и целью "содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе." Устав определил как цели, так и принципы демократического миропорядка.

Важная особенность Устава состоит в том, что он отходит от традиционного политического мышления, которое видело в государствах единственную реальность в международной жизни. Устав стал на защиту прав человека и народов. Они становятся носителями интересов, которые должны обеспечиваться государствами и международным правом в первоочередном порядке. Такое положение ограничило правовыми рамками свободу действий государства в международных отношениях и внутри страны в пользу прав и интересов человека и народа.

Устав предусматривает, что прием в члены ООН открыт для всех "миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять" (ч. 1 ст. 4). Представляется, что сегодня по суждению Организации этим требованиям могут отвечать только государства, достигшие определенного стандарта демократии. Только

они способны выполнять должным образом обязательства по Уставу.

Подтверждение тому находим в ряде документов. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. установила, что “воля народа будет основой власти правительства” (ст. 21.3).⁷

Генеральная Ассамблея ООН определила, что “любое государство, официальная политика или практика которого основывается на расовой дискриминации такого рода, как апартеид, нарушает цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций и, следовательно, для него не должно быть места в Организации Объединенных Наций.”⁸

Ныне Ассамблея ставит новые задачи: “Изучить пути и механизм, при помощи которых система Объединенных Наций могла бы поддерживать усилия правительств по развитию и упрочению новой демократии или ее восстановлению”.⁹ Это свидетельствует о становлении новой функции ООН, имеющей важное значение для утверждения демократии в государствах.

Соответствующие положения резолюций Генеральной Ассамблеи, зачастую в еще более развернутом виде, нашли отражение в документах других международных организаций и движений.¹⁰ В одном из документов Комиссии Европейских сообществ подчеркивается: “Уважение к правам человека является одним из главных условий членства в Европейском Союзе”.¹¹

Принцип демократии находит отражение и развитие в двусторонних и групповых договорах и иных международных актах. В Российско-шведской декларации на высшем уровне 1993 г. говорится, что участники “разделяют уважение к принципам демократии, верховенства права, прав и свобод человека, социальной справедливости”¹²

Договоры указывают в качестве общей цели создание демократического строя.¹³ В них говорится об “обеспечении устойчивого демократического развития государств”.¹⁴

В Хартии о российско-американском партнерстве и дружбе 1992 г. президенты заявили о своей решимости строго придерживаться демократических принципов и практики, включая верховенство прав и уважение прав человека. Участники выразили намерение тесно взаимодействовать на международной арене в интересах продвижения и защиты общих демократических ценностей.¹⁵

О конкретных направлениях сотрудничества в области демократии можно судить по Договору между Россией и Францией 1992 г. Стороны будут способствовать “преобразованию Европы в общее правовое и демократическое пространство” (ст. 6).

Основные направления сотрудничества “в области демокра-

тических институтов и правового государства” определены следующим образом: а) конституционные, законодательные и административные нормы; б) конституционный надзор и контроль за исполнением законов; в) гражданские свободы, права человека, права национальных меньшинств; избирательные системы (ст. 10).¹⁶ Из этого видно, что сотрудничество в области демократических институтов затрагивает вопросы, которые еще вчера считались чисто внутренними.

В литературе получил широкое распространение тезис о том, что только демократическое государство является сегодня легитимным и может рассчитывать на международное признание.¹⁷

Подобная позиция встречает критическое отношение со стороны других авторов. О. Шахтер видит вызов юридическому понятию государства “в политической и моральной позиции, согласно которой индивидуальные права и демократическое правление следует считать условием признания государственности.”¹⁸

Речь, однако идет прежде всего не о признании государственности, а о качествах, необходимых для полноправного участия в международных органах и организациях. Сегодня, пожалуй, лишь крайне антидемократические режимы являются незаконными с точки зрения международного права.¹⁹

Таким образом, современное международное право обязывает государства обеспечить определенный уровень демократии в их политической системе. Сложнее обстоит дело с последствиями невыполнения этой обязанности. Соответствующие нормы находятся в процессе становления. Тем не менее уже сегодня наиболее грубые нарушения прав человека становятся основанием для применения санкций такой универсальной организацией, как ООН.

Значительно дальше идут некоторые региональные организации, объявляя достижение определенного уровня демократии необходимым условием членства. Снижение этого уровня ведет к приостановлению или прекращению членства. В 1983 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла резолюцию, в которой дальнейшее пребывание Турции в Совете было поставлено в зависимость от соответствия нового турецкого законодательства Уставу Совета и Европейской конвенции о защите прав человека.²⁰ Европейский Союз по тем же основаниям не раз отказывал Турции в приеме в состав членов.

В 1997 г. Европейский Союз применил санкции в отношении Белоруссии на том основании, что ее пересмотренная конституция не соответствует международным стандартам демократии. В частности предусматривалось, что “ни ЕС, ни европейские госу-

дарства не будут заключать с Белоруссией каких-либо соглашений... ”

Международные организации и отдельные государства вправе учитывать степень соответствия государства демократическим стандартам при решении вопроса о признании государства или правительства. В 1992 г. Европейское Сообщество выдвинуло в качестве условий признания Республики Грузия — права человека, законность и демократию. Грузия приняла эти условия.

Близка к этому практика отказа в признании полномочий представителей антидемократического режима. Такая мера применялась ООН в отношении расистских режимов. В течение нескольких лет после событий 1956 г. в Венгрии ООН отказывалась признавать полномочия представителей ее правительства.

Утверждение в практике концепции демократической легитимации вызывает определенные опасения. Указывают на возможность злоупотребления ею: селективного подхода и др.²¹ Одновременно многие авторы обоснованно отмечают, что отмеченная концепция не означает ни ликвидации, ни ограничения суверенитета государств. Речь идет о новых функциях государства, международного права и суверенитета.²²

Нет сомнения в том, что концепция демократической легитимации открывает значительные возможности для злоупотреблений. Но то же самое можно сказать и о многих других институтах международного права. Ее эффективность будет зависеть от уровня цивилизованности международных отношений, от упрочения позиций демократии, законности и морали. Несмотря на все трудности, утверждение этой концепции представляется закономерным шагом на пути прогрессивного развития международного права.

Положения Устава получили развитие в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. Свое выражение идея демократии нашла, прежде всего, в том, что принципы международного права гарантировали основные права государств. Их задача обеспечить демократический мировой порядок.

На первом месте находится право государства на мир и безопасность. Поставлены вне закона угроза силой или ее применение. Международное право тем самым сделало исторический шаг, заменяя силу правом. Все это явилось важнейшей предпосылкой для утверждения демократии.

Принцип неприменения силы установил коллективную ответственность государств в отношении поддержания мира и без-

опасности. Это явилось необходимой гарантией реальности принципа демократии.

Международное право уделяет растущее внимание предотвращению конфликтов. Концепция должна быть распространена и на вооруженные конфликты немеждународного характера.

В новых условиях встал вопрос о создании коллективной демократической безопасности.²³ Первые шаги по продвижению этой идеи в практику государств сделаны. Принявшие Парижскую хартию для новой Европы 1990 г. государства признали для себя демократию как единственно приемлемую систему правления и заявили: “Наши государства будут сотрудничать и оказывать друг другу поддержку с целью сделать демократические завоевания необратимыми”.

Принцип суверенного равенства государств — следующий принцип большого значения для понимания содержания принципа демократии. Независимо от каких бы то ни было различий все государства являются равно суверенными. Они обладают одинаковыми суверенными правами и являются равноправными членами международного сообщества. Каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свою политическую, социальную, экономическую и культурную систему. Суверенное равенство предполагает уважение прав и законных интересов других государств, а также добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Обеспечение суверенных прав государства и верховенства права — функция демократических принципов. Важным ее аспектом является обеспечение реального участия государств в принятии решений по вопросам, представляющим общий интерес. Демократия означает право на участие в принятии решений.

В прошлом в международной жизни господствовали могучие державы. Они целиком контролировали процесс принятия решений, создание норм международного права. Существовала так называемая “свобода договоров”, дававшая возможность могучим державам заключать договоры по любым вопросам, включая и те, что затрагивали права и законные интересы третьих государств. Они же решали вопрос о приглашении к участию в договоре других государств.

В соответствии с принципом суверенного равенства каждого государство вправе участвовать в решении общих проблем.²⁴ Приоритетным правом на участие пользуется государство, интересы которого непосредственно затрагиваются. Признание этого положения проходило с трудом. На Венской конференции по праву договоров (1968—1969 гг.) ряд государств продолжали отстаивать “свободу договоров”, другие настаивали на закрепле-

нии права на участие в договорах. В результате ни то, ни другое не было закреплено Конвенцией.²⁵ Право на участие не нашло должного отражения и в Декларации о принципах международного права.

Несмотря на все это, право на участие утверждается в международно-правовой практике. Сегодня все принимаемые в системе ООН конвенции основаны на принципе всеучастия. Он закрепляется и в уставах международных организаций. ООН открыта для членства всех миролюбивых государств. Принцип всеучастия закреплен, например, Уставом Международного союза электросвязи (ст. 2). Что же касается формирования правил, касающихся участия государств в ограниченных договорах и органах, то оно происходит довольно медленно.

В соответствии с принципом демократии решения по общим проблемам и при создании норм общего международного права принимаются международным сообществом государств в целом. Это положение закреплено ст. 53 Венской конвенции о праве договоров. Оно требует не единогласия всех государств, а согласия достаточно представительного большинства.

Широкое распространение получило принятие решений консенсусом. Однако этот метод имеет и свои отрицательные моменты, давая возможность меньшинству блокировать решения большинства.²⁶ Еще предстоит решить сложную проблему учета интересов и воли меньшинства при решении общих проблем.

Принципы защищают суверенитет государства не только в отношении внешней, но и внутренней сферы. Запрещается применять и поощрять применение экономических политических мер или мер любого иного характера с целью добиться подчинения себе другого государства.

Содержание принципа суверенного равенства не может быть выяснено без учета требований принципа демократии. Государства равно суверенны в своих демократических правах и обязанностях, в условиях демократического правопорядка. Выходящее за эти рамки государство не может рассчитывать на равноправное отношение к нему.

Государство суверенно в выборе своей внутренней системы. Однако свобода выбора осуществляется в пределах установленных демократических стандартов. Главные из них были определены Всеобщей декларацией прав человека: а) каждый человек должен обладать всеми основными правами и свободами; б) каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной; в) воля народа должна быть основой власти правительства. Эта воля находит выражение в регулярных демо-

кратических выборах; г) должно быть обеспечено верховенство права.

Принцип сотрудничества обязывает государства сотрудничать друг с другом, независимо от существующих между ними различий, в целях поддержания мира и безопасности, содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов. Однако, если существующие различия означают отход от принятых стандартов демократии, то они ограничивают действие принципа сотрудничества.

Обязанность сотрудничать на демократической основе во имя общих и особых интересов государств открывает новые возможности в развитии содержания принципа демократии. Правда, пока реальность принципа сотрудничества оставляет желать лучшего.

Принцип добросовестности выполнения обязательств по международному праву — один из важнейших элементов демократии. Без надежного международного правопорядка не может быть и демократии. При этом все большее значение будет приобретать такая его составная часть, как принцип добросовестности.²⁷

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН “Упрочение законности” особо подчеркивается значение верховенства права “как существенного фактора в защите прав человека”. Более того, в резолюции идет речь “о помощи государствам в решении задачи создания и упрочения адекватных национальных структур, которые оказывают прямое влияние на всеобщее уважение прав человека и поддержание правопорядка.”²⁸

Как известно современный принцип *Pacta sunt servanda* на первое место ставит обязательства, вытекающие из Устава ООН и основных принципов международного права. Только на соответствующие им обязательства указанный принцип распространяет свое действие. Как уже отмечалось, Устав ООН и основные принципы закрепляют главное содержание принципа демократии. Отступление от этих принципов ведет к недействительности договоров.

Принцип невмешательства претерпевает существенные изменения. Меняется само понятие внутренних дел, лежащее в фундаменте принципа. Главная роль в этом принадлежит принципу демократии. Перестают быть исключительно внутренним делом такие коренные вопросы жизни государства, как права человека, демократия, верховенство права.

Основная причина перемен была указана во Всеобщей декларации прав человека. всеобщее признание неотъемлемых прав человека является “основой свободы, справедливости и всеобщего мира”. Это положение получило развитие в других между-

народных актах. Согласно Хельсинкскому документу 1992 г. соответствующие вопросы представляют непосредственный законный интерес для всех государств и не являются исключительно внутренним делом какого-то одного государства.²⁹ Международный Суд определил, что в международном праве нет препятствий тому, чтобы государство брало на себя обязательства в отношении таких вопросов внутренней политики, как проведение свободных выборов.³⁰

Таким образом, вопросы, касающиеся прав человека, демократии и верховенства права, ныне носят международный характер и не относятся к числу исключительно внутренних дел государства. Уважение этих ценностей — одна из основ мирного международного порядка.³¹ В Хельсинкском документе 1992 г. это положение расширяется и усиливается: “Защита прав человека, основных свобод и содействие их осуществлению, а также укрепление демократических институтов остаются жизненно важной основой нашей всеобъемлющей безопасности.”

Принцип невмешательства запрещает любое принуждение, направленное на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление другим государством прав, присущих его суверенитету. Это положение не распространяется на меры воздействия сообщества в целях содействия утверждению демократии.

Растет число и разнообразие средств международного воздействия на государство, нарушающее права человека. Создаются международные институты, предусматривающие возможность прямого обращения к ним индивида. Знаменательно, что эти институты находят признание в новейших конституциях.³²

Особого внимания заслуживает гуманитарная интервенция, понимаемая как действия международного сообщества, нацеленные на прекращение массового нарушения прав человека в определенном государстве.³³ Отмечу, что законность гуманитарной интервенции начинает находить признание в российской доктрине в отличие от ее полного неприятия в период существования СССР.³⁴

Опыт свидетельствует, что односторонние действия государства, особенно с применением вооруженной силы, предпринимаемые под предлогом гуманитарной интервенции, редко дают позитивный результат. Они осуждаются международным сообществом. Так, интервенция США в Гренаде и Панаме была осуждена как ООН, так и ОАГ.³⁵ Напомню, что Международный Суд отказался обсуждать возможность образования новой нормы, “создающей право интервенции одного государства про-

тив другого на том основании, что последнее избрало определенную идеологическую или политическую систему.³⁶

Что же касается права ООН и региональных организаций на гуманитарную интервенцию в рамках их уставов и международного права, то оно получило признание. Особенно далеко идущие меры могут предприниматься Советом Безопасности ООН, когда ситуация по его мнению представляет угрозу миру и безопасности.

Еще в 1960 г. Совет применил санкции в отношении Родезии и Южной Африки в целях прекращения систематического нарушения прав человека. Эта практика продолжалась и в последующие годы. Учитывая массовые репрессии Ирака в отношении собственных граждан, включая граждан курдского происхождения, Совет в апреле 1991 г. принял резолюция 688, призвавшую Ирак прекратить репрессии и открыть доступ гуманитарной помощи для пострадавших.³⁷ Немало интересных моментов в этом плане содержат и резолюции Совета в отношении событий на территории бывшей Югославии и в ряде других случаев.

Свою роль играет и Генеральная Ассамблея ООН. После того, как Совет Безопасности оказался не в состоянии принять решение по Гаити, Ассамблея в 1991 г. приняла резолюцию 46/7, осудившую переворот в Гаити и потребовавшую немедленно восстановить законное правительство. Ассамблея поддержала резолюцию ОАГ о Гаити и призвала государства-члены ООН принять меры в поддержку этой резолюции.

Получила распространение практика наблюдения международных организаций за проведением выборов в стране (ООН, ОБСЕ, ОАГ). Б. Бутрос-Гали сообщил, что к 1995 г. ООН оказала содействие примерно 45 странам в проведении свободных и беспристрастных выборов, а также "в строительстве и укреплении демократии".³⁸

Принятое Генеральной Ассамблеей в 1992 г. положение о миссиях наблюдателей подтверждает, что их деятельность нельзя рассматривать как гуманитарную интервенцию.³⁹ Но порою их полномочия могут быть весьма широки. Так, в Кампучии миссия участвовала в создании условий для свободных выборов и в установлении демократической формы правления на основе Парижских соглашений о Камбодже 1991 г.⁴⁰

Принцип невмешательства обязывает другие государства воздерживаться от оказания помощи деятельности, направленной на насильственное свержение режима другого государства, т.е. антидемократической деятельности. Помощь правительству в сохранении демократии правомерна.⁴¹ Принцип демократии за-

прещает оказание помощи правительству, несущему ответственность за массовые нарушения прав человека в стране.

2. ПРИНЦИП РАВНОПРАВИА И САМООПРЕДЕЛЕНИЯ НАРОДОВ

Этот принцип занимает особое положение среди принципов международного права. Последние представляют собой хартию основных прав и обязанностей государств. Принцип самоопределения посвящен правам иного образования, а именно — народа, нации, а также соответствующим обязанностям государств. Пакты о правах человека закрепили связь права народа на самоопределение с правами человека (статьи 1).

В результате в международном праве закреплены права тех, кто не является субъектом международного права, а на государства возложена обязанность уважать и обеспечивать эти права. Одним из факторов, вызвавших к жизни подобное положение, явилась демократизация международного права.

Проблема самоопределения народов, наций всегда была одной из сложных правовых проблем. Национально-освободительные движения сыграли важную роль в создании независимых государств в Европе, Америке, Азии и Африке и тем самым в формировании демократической международной системы.

Вместе с тем многовековой опыт говорит о том, что национальный эгоизм принес бесчисленные беды народам. И сегодня он служит причиной многих кровопролитий, создает угрозу миру и правам человека. Уменьшение опасности межгосударственных войн, а отчасти и демократизация международных отношений, содействовали созданию условий, при которых во многих странах вспыхнули вооруженные конфликты на национальной, этнической, религиозной почве.

Недостаточная определенность принципа самоопределения и многочисленные случаи злоупотребления им со стороны деструктивных националистических сил привели к снижению авторитета этого принципа.⁴²

Принцип самоопределения, как и иные принципы, нельзя понимать как нечто абсолютное. Декларация о принципах международного права 1970 г. подчеркивает, что при толковании и применении принципы являются взаимосвязанными и каждый должен рассматриваться в контексте всех других принципов.

Особо подчеркивается связь принципа самоопределения с принципом территориальной целостности. Ничто в содержании первого принципа “не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверен-

ных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов ... и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие весь народ ... ”

Это принципиальное положение подчеркивается и в других международных актах, например, в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.

Следовательно, в демократических государствах, отвечающих приведенным выше критериям, право на самоопределение должно осуществляться демократическим путем, в рамках закона. Такое понимание принципа широко признано. Комиссия ООН по правам человека отрицает, что принцип самоопределения включает право на разрушение демократического государства путем отделения от него.⁴³ Аналогичную позицию занимают и другие международные органы, а также многие авторитеты в области международного права.⁴³

Современный мировой порядок мыслим лишь как система организованных в государства народов. Субъектом права на самоопределение является именно народ, нация, а не любое социальное образование, например, племя. Касаясь этого вопроса, Б. Бутрос-Гали говорил: “Нация не является племенем: в реальности одно противоположно другому. Нация — это обязательно выход за рамки базовых обществ, это объединение нескольких из них ... Задача нации как раз и заключается в том, чтобы преобразовать примитивные антагонизмы и создать пространство солидарности, благодаря чему она и является очень современным понятием, которое мы находим в Уставе Организации Объединенных Наций”.⁴⁵

Следовательно, правом на самоопределение обладает народ, нация, т.е. достаточно крупная и целостная общность. Этнические, религиозные, языковые меньшинства обладают правом на культурную автономию, на уважение их интересов в рамках демократического государства.⁴⁶

В демократических государствах в рамках законности должны действовать и политические меньшинства. Порождаемые ими вооруженные конфликты, будь то гражданские войны или революции, влекут за собой массовые нарушения прав человека и создают угрозу миру. Это положение подтверждается и Всеобщей декларацией прав человека. Согласно Декларации охрана прав человека властью закона необходима для того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения (п. 3 преамбулы). Эти положения отмечаются и в доктрине.⁴⁷

Таким образом, в международном праве утверждается еще

один общий принцип конституционного права — недопустимость насильственного свержения государственной власти, основанной на демократических началах. В общем это явление закономерно. Принцип демократии предполагает тесное взаимодействие международного и конституционного права.

В доктрине и практике принцип самоопределения зачастую понимается как принцип одноразового действия, как право избрать форму своего государственного существования. Однако из содержания принципа следует, что речь идет о постоянно действующем праве народа свободно определять свой политический статус.

В свете принципа демократии главная цель права на самоопределение состоит в обеспечении народу возможности демократическим путем, без вмешательства извне определять характер общества и государства, основные направления его внутренней и внешней политики.

В соответствии с принципом самоопределения воля народа должна быть основой государственной власти. Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. сказано: “Воля народа должна быть основой власти правительства”. Иными словами, принцип самоопределения служит утверждению принципа народовластия, который становится общим принципом конституционного и международного права. Конституцией России установлено: “Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ” (ч. 1 ст. 3).

3. ПРИНЦИП УВАЖЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Для действия международного принципа демократии внутри страны, пожалуй, самое существенное значение имеет принцип уважения прав человека. Как международное право, так и конституции многих государств дают основания считать, что право на демократическую систему в стране является одним из основных прав человека. В противном случае права человека превращаются в пустой звук, так как они могут быть обеспечены лишь в условиях демократии. В своей совокупности права человека являются сущностью демократического правления.

Опыт показывает, что интересы народа далеко не всегда обеспечиваются государством. Свидетельством тому являются многочисленные войны, принесшие неизмеримые бедствия народам. Известно немало случаев, когда отечественное государство наносило благополучию народа самый большой ущерб. Международные отношения были отданы на откуп государствам, а точнее правительствам, интересы которых далеко не всегда совпадали с интересами народов. История поставила задачу

повернуть мировой порядок и международное право лицом к народу и человеку, поставить на первое место защиту их прав и интересов. Международное, как и внутреннее право, призвано стать гомоцентричным, ориентированным на человека. Приоритет основных прав человека становится общим принципом международного и конституционного права демократических государств.

Как христианская и мусульманская, так и другие религии исходят из того, что человечество образует единое сообщество, связанное едиными правилами. Вместе с тем и сегодня религиозные традиции наряду с политическими и иными являются существенными препятствием на пути формирования права единого международного сообщества.⁴⁸

Такому праву необходима единая как для него, так и для конституционного права система ценностей. Международное право становится важным инструментом формирования такой системы. В ее основе лежат такие высшие ценности, как демократия, права человека, верховенство права. Утверждение их ведет к обеспечению внутренней и международной безопасности государства, народа, человека.

Таким образом, происходит определенная деэтизация международного права. Однако это вовсе не значит, что следует заменить международное право транснациональным, мировым правом или придать физическим и юридическим лицам статус субъектов.

Природа международного права определяется характером его объекта, то есть регулируемых отношений. Им является особая разновидность социальных отношений — отношения между суверенными государствами. Управляющая подсистема мировой системы мыслима лишь как состоящая из государств. Благодаря своей суверенной власти они создают нормы международного права, наделяют их юридической силой и обеспечивают осуществление. Без государства невозможно обеспечить и права человека. Все международные акты о правах человека рассматривают государство как основной инструмент обеспечения этих прав и возлагают на него соответствующие обязанности.

Поэтому задача состоит не в том, чтобы изменить межгосударственный характер международного права, а в том, чтобы поставить его на службу не только государствам, но также народам и человеку. Важную роль в решении проблемы призван сыграть принцип демократии. Он дает возможность установить внешний контроль со стороны международного сообщества за соблюдением прав человека в государстве, а также внутренний контроль со стороны народа, человека.

Дезтатизация находит выражение в том, что международное право ставит на первое место права народа и человека. Только на такой основе можно создать международный порядок достойный человеческой цивилизации XXI века. Ни государство, ни какая-либо группа или какое-либо лицо не имеют права совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение или неправомерное ограничение любых международно признанных прав и свобод (ст. 5/1 Международного пакта о гражданских и политических правах). Это положение находит подтверждение и в национальных правовых системах.⁴⁹

В международном и внутреннем праве демократических государств права человека рассматриваются как высшая моральная и правовая ценность. Они объявляются неотъемлемыми, принадлежащими человеку от рождения, а не создаваемыми законами государства. Их обеспечение — первейшая обязанность государства.

Закрепив эти положения. Конституция России поставила общепризнанные нормы о правах человека на высший уровень в правовой системе страны: “В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией” (ч. 1 ст. 17).

Происходит сближение международного и конституционного права в области защиты прав человека на базе общих принципов права. Без этого невозможно было бы надежно обеспечить ни права человека, ни демократический международный порядок.

Отмечая противоречия между интересами государства, с одной стороны, и народа, человека, с другой, нельзя не сказать и о том общем, что их объединяет. Как те, так и другие должны осуществляться в соответствии с целями и принципами Устава ООН. (Ст. 29/3 Всеобщей декларации прав человека).

Это положение призвано гармонизировать осуществление указанных прав. Недопустимо злоупотребление правами человека в ущерб правам народа и государства. Всеобщая декларация подчеркивает, что каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное развитие его личности. Предусмотрена возможность ограничения осуществления прав человека в интересах общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (ст. 29). Этому положению уделяют значительное внимание региональные акты.⁵⁰ Принцип демократии требует не противопоставления прав человека и государства, а их гармонизации на демократической основе.

В новых условиях становится особенно актуальным вопрос о соотношении роли государства и международных органов в обес-

печении прав человека. Основная роль сохраняется за государством. Задача международных органов — воздействовать на государство в нужном направлении, а не подменять его.

Недостаточная эффективность государства в решении как внутренних, так и международных проблем стимулирует тенденцию к делегитимации государственной власти, к падению ее авторитета в общественном мнении. Одновременно наблюдается тенденция к легитимации международных органов.

Однако последняя тенденция пока не очень ощутима. Объясняется это тем, что международные органы далеко не вполне оправдывают ожидания широких кругов населения, особенно, когда речь идет о политических органах. Причин тому немало. Остановлюсь лишь на одной из них, имеющей прямое отношение к принципу демократии.

Современный механизм принятия решений на международном уровне не вполне отвечает требованиям демократии. Каждое государство имеет один голос как в том случае, когда оно представляет многие миллионы людей, так и в том, когда речь идет о десятках тысяч.

Международные организации являются межправительственными. Парламенты оказывают на их деятельность незначительное влияние, а между тем значение принимаемых решений растет. Выход видится, прежде всего, в учреждении при ООН парламентской ассамблеи с представительством, пропорциональным численности населения. Первые шаги в этом направлении делаются на региональном уровне (ОБСЕ, ЕС, СНГ). Показательно, что значение этой проблемы подчеркивалось рядом участников Конгресса по международному публичному праву.⁵¹

Участие в решении международных проблем требует высокого профессионализма. Этому требованию не всегда отвечают члены законодательных органов. Поэтому целесообразно не прямое представительство парламентов и их фракций, а создание особого института представителей, избираемых первоначально парламентами, а в дальнейшем и всеобщим голосованием.

Принцип уважения прав человека требует существенных изменений в механизме действия международного права. Вытекающие из него обязательства являются обязательствами *erga omnes*.⁵² Опыт деятельности ООН доказывает, что в современных условиях коллективная ответственность государств за обеспечение всеобщего уважения прав человека может стать реальностью.

Существенное значение имеет учреждение Международного уголовного суда и принятие Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Международное сообщество обязано обеспечить индивидуальную ответственность государственных

ных деятелей, инициировавших вооруженные конфликты, виновных в массовых нарушениях прав человека.

Одним из препятствий на пути утверждения принципа демократии является отставание политического мышления от требований времени. Подтверждение тому можно обнаружить и в таком акте, как Программа Десятилетия международного права ООН, которая в целом отражает этатизированную концепцию международного права прошлого. В ней не нашли должного отражения не только проблемы демократии в целом, но и такого ее элемента, как уважение прав человека. Полностью отсутствуют положения о внутригосударственной имплементации норм международного права.

Между тем проблема обеспечения оптимального взаимодействия международного и внутреннего права, прежде всего, конституционного, приобретает особенно важное значение. Международное и конституционное право должны опираться на общие демократические принципы. Опыт подтверждает большие возможности международного права в области демократизации конституционного права. Иллюстрацией тому могут служить новые конституции стран Центральной и Восточной Европы, а также других стран.⁵³

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принцип демократии представляет собой одну из основ цивилизованного международного сообщества и соответствующего права. Только на его основе можно обеспечить оптимальное управление системой международных отношений, необходимый для этого уровень сотрудничества государств и, следовательно, решение стоящих перед человечеством проблем. Поэтому демократия — одна из важнейших общечеловеческих ценностей.

Основными элементами содержания принципа демократии являются права человека, демократический механизм принятия решений, верховенство права.

Первоначально принцип демократии действовал как принцип-идея. Он претворялся в жизнь через иные правовые нормы. С принятием Устава ООН интенсифицировалось становление собственного нормативного содержания принципа. Правда, как в наше время, так и в будущем он в значительной мере будет действовать также через иные принципы и нормы, определяя и развивая их содержание.

Характерная черта современного принципа демократии в том, что он распространяет свое действие и на внутригосударственную сферу, затрагивая центральные институты конституционно-правовой системы.

Утверждение принципа демократии оказывает влияние не только на содержание, но и на механизм действия международ-

ного права, включая его взаимодействие с внутренним правом государств.

Единство мира требует, чтобы правовые системы государств строились как части единого целого. Они должны быть способны активно взаимодействовать друг с другом и с международной системой в целом.

Принцип демократии требует, чтобы международный и внутренние правопорядки опирались на общие демократические принципы. Только на такой основе можно сегодня обеспечить необходимый уровень взаимодействия государств.

Демократическое и правовое международное сообщество должно состоять из демократических и правовых государств. Поэтому принцип демократии обязывает государства обеспечить соответствие их правовых систем общепринятым стандартам демократии. Принцип предусматривает возможность оказания государству помощи в достижении этой цели.

Полноценным членом международного сообщества способно быть лишь государство, отвечающее общепринятым стандартам демократии. Нельзя быть членом сообщества, не уважая его устоев. Формируются нормы, регулирующие меры воздействия на те государства, которые отклоняются от принятых стандартов демократии.

В международном праве утверждается общая система демократических ценностей. Упрочивается его моральная основа, усиливается влияние на правосознание широких слоев населения.

Демократия открывает немалые возможности для злоупотребления ею. Поэтому ее необходимым дополнением является принцип незлоупотребления правом, который будет постепенно упрочивать свои позиции в международном праве.⁵⁴ Права государства и человека кончаются там, где начинаются права другого человека, государства и международного сообщества в целом.

В рамках некоторых региональных объединений формируется система демократической коллективной безопасности. Государства берут на себя обязательство сотрудничать и оказывать друг другу поддержку с целью сделать демократические достижения необратимыми.

Совершенствование механизма реализации прав человека будет происходить главным образом не по линии передачи функций государства международным органам, а путем усиления международного воздействия на государства. Поскольку только они способны обеспечить всеобщее уважение прав человека и верховенство права.

С учетом углубляющейся институционализации международных отношений особое значение приобретает демократизация

международных организаций, прежде всего, общего характера. Кроме того, будет смягчен исключительно межправительственный характер организаций в результате учреждения органов парламентского характера.

Растет значение позитивной ответственности государств за обеспечение демократии на национальном и интернациональном уровнях. Это требует преодоления догм устаревшего политического мышления, основанного на национальном эгоизме.

Перед международным правом жизнь ставит все новые сложные задачи. Растет объем и интенсивность международных связей физических и юридических лиц, углубляется интернационализация национальных обществ. Идет процесс становления международного гражданского общества. Жизнь требует создания нового мирового порядка, о чем постоянно говорят государственные деятели. Такой порядок не может не опираться на демократические принципы.

Формирование и функционирование нового мирового порядка зависит от существенного повышения уровня интернационального воспитания широких слоев населения, от роста их правовой культуры. Задача исключительно сложная. Поэтому нельзя не приветствовать то обстоятельство, что Программа Десятилетия международного права ООН уделяет столь существенное внимание задаче распространения международно-правовых знаний, изучению и преподаванию международного права.

1 Российская газета, 1992, 3 февраля.

2 Е. Примаков. Международные отношения накануне XXI века: проблемы и перспективы. — *Международная жизнь*, 1996, № 10, с. 3.

3 Г. Дмитриева, И. Лукашук. Международный принцип демократии. — *Международная жизнь*. 1992, № 11—12; J. Crawford: *Democracy in International Law*. Cambridge. 1996; T. Franck. *The Democratic Entitlement*. — *University of Richmond Law Review*, 1994, N. 1.

4 Тракаты о вечном мире. М.: 1963. С. 152—153, 184.

5 *Agenda for Development* (1994), p. 134.

6 Доклад Генерального Секретаря на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. — *Государство и право*, 1995, № 1, С. 13. Об основных направлениях деятельности ООН в области демократии. См. report "An Agenda for Democratization". U.N. 1997.

7 M. Reisman пишет: "Международная система правотворчества продолжает устанавливать критерии для оценки соответствия внутреннего управления международным стандартам демократии." /M. Reisman. *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*. — *AJIL*. Vol. 84 (1990), No. 4, p. 868.

8 Резолюция Генеральной Ассамблеи. Ликвидация всех форм расовой дискриминации (A/RES/2646/XXV), 4 December 1970.

9 (A/RES.49)30 December 1994.

10 См.: Итоговый документ Московской конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. — *Международное сотрудничество в области прав человека*. Документы и материалы. Вып. 2. М.: 1993, с. 368.

11 The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond. Brussels. 22.11.1995. COM (95) 567 final. Para. 3.

12 Бюллетень международных договоров, 1993, № 5—6, с. 4; аналогичное положение содержится также в Соглашении между Россией и Люксембургом о сотрудничестве в области культуры. — Там же, 1997, № 6, с. 31.

13 Декларация о принципах сотрудничества между Россией и Венгрией по обеспечению прав национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств 1992 г. — Там же, 1994, № 4, с. 72.

14 Договор между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Киргизией об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях 1996 г. — Там же, 1997, № 8, с. 3.

15 Российская газета, 1992, 19 июня.

16 Бюллетень международных договоров, 1994, № 1.

17 Х. Томушат доказывает этот тезис, ссылаясь на многочисленные документы международных конференций, которые действительно дают основания для подобного вывода. (Ch. Tomushat. The Concluding Documents of World Order Conferences. — Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, p. 579.

18 International Law as a Language for International Relations. UN, 1996, p. 577.

19 См.: L. Damrosch, G. Fox. The Right to Political Participation in International Law. — Yale J. Int'l Law. Vol. 17 (1992), pp. 542—547, 596—597.

20 Res. 803 (83). European Yearbook. Vol. 31. 1985, p. 41.

21 См., например, J. Kranz. Państwo i jego suwerenność. — Państwo i Prawo, 1996, N. 7, s. 19.

22 S. Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale. — RGDIP, 1993, N. 3, p. 885.

23 См.: J. Crawford. Democracy in International Law. Cambridge, p. 3—4.

24 Хартия экономических прав и обязанностей государств 1974 г. декларирует: "Все государства юридически равны и как члены международного сообщества обладают правом участвовать полностью и эффективно в международном процессе принятия решений..."

25 I. Lukashuk. Parties to Treaties — The Right of Participation. — Recueil des Cours. Vol. 1972—I.

26 Н.Ф. Касьян. Консенсус — в современных международных отношениях. М.: 1983; Institute de droit international. Annuaire. Vol. 67. T.I, Paris, 1997.

27 Г.К. Дмитриева. Принцип добросовестности в современном международном праве. — Правоведение, 1979, № 6; Р.А. Каламкарян. Принцип добросовестности в современном международном праве. М. 1991.

28 A/49/610/Add.2. 23 December 1994.

29 Московский журнал международного права. 1992, № 4, с. 181.

30 ICJ. Reports 1986, p. 131.

31 См., например, Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г.

32 См., например, ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

33 F. Teson. Collective Humanitarian Intervention. — Michigan JIL, 1996, No. 2; R. Falk. The Complexities of Humanitarian Intervention. — Ibid.

34 В.А. Карташкин пишет: "... не только международное сообщество в целом, но и отдельные государства в исключительных случаях могут прибегнуть к принудительным мерам для пресечения преступных нарушений прав человека. Они по своей инициативе вправе применять для этого экономические, дипломатические и другие меры, не связанные с использованием вооруженной силы." (В.А. Карташкин. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М. 1995, с. 70.)

35 U.N.: GA Res. 38/7, 2 November 1983; OAS: CP/Res. 534 (800/89), 22 December 1989.

36 ICJ. Reports 1986, p. 133.

37 U.N. Doc. S/RES/688 (1991).

38 Международная жизнь, 1995, № 3, с. 6.

39 GA Res. 47/138, 18 December 1992.

40 ILM. Vol. 31, 1992, p. 174.

41 В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. читаем: государства-участники "в случае свержения или попытки свержения демократически избранного законного правительства какого-либо государства-участника недемократическими средствами будут решительно поддерживать в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций законные органы этого государства, стоящие на страже прав человека, демократии и верховенства закона, признавая свои общие обязательства противодействовать любой попытке ограничить эти основополагающие ценности" (раздел II (17.2).

42 По мнению Т. Франка принцип самоопределения, который возможно был наиболее динамичным политическим принципом двадцатого столетия, находится под угрозой пойти ко дну из-за его непоследовательности и разрушающей силы. (T. Franck. *Power of Legitimacy among Nations*. Oxford, 1989, p. 154, 172).

43 См.: Заявление представителя Великобритании в Комиссии 9 февраля 1988 г. — BYIL, 1988, Vol. 59, p. 442.

44 См.: A. Cassese. *The Self-Determination of Peoples*. — *The International Bill of Rights*. N.Y. 1987, p. 86 ff.; T. Franck. *The Emerging Right to Democratic Governance*, p. 52 ff.

45 Б. Бутрос-Гали. Речь в Институте государства и права Российской Академии Наук по случаю присуждения звания Почетного доктора права. Москва, 7 сентября. 1992 г.

46 Ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. См. также: T. Gebrehana. *Duty to Negotiate*. Upsala, 1978, p. 3.

47 P. Sinha. *Has Self-Determination become a Principle of International Law Today?* — *Indian JIL*. Vol. 14, 1974, No. 3—4, p. 335.

48 I. Lukashuk. *The Law of International Community*. — *International Law on the Eve of the Twenty-first Century*. UN N.Y. 1997.

49 В Постановлении Конституционного Суда России от 2 февраля 1996 г. говорится, что предусмотренные процессуальным правом процедуры "должны гарантировать приоритет прав и свобод человека и гражданина, не допуская предпочтения им даже самых важных общественных, ведомственных или личных интересов." — *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1996, № 7, ст. 701.

50 В Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. говорится, что каждый человек имеет обязанности в отношении общества, государства (ст. 27/1). Человек не должен, в частности, ставить под угрозу безопасность своего государства или государства проживания (ст. 29/3).

51 *International Law as a Language for International Relations*. UN, 1996, pp. 283, 434.

52 M. Ragazzi. *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. Oxford, 1997, Chapters 4—6. (*erga omnes* — между всеми; — лат.)

53 Южно-Африканский профессор Дж. Дюгард о своем государстве пишет: "Международное право ранее рассматривалось как угроза государству, ныне в нем видят одну из опор новой демократии" (J. Dugard. *International Law and the South African Constitution*. — *EJIL*, 1997. No. 1, p. 77.

54 Г. Дмитриева. Становление принципа недопустимости злоупотребления правом в международном праве. — *Советский ежегодник международного права*, 1987.

ПАКТ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ.

В. И. Кузнецов*

Экономические, социальные и культурные права принадлежат к так называемому второму поколению (после гражданских и политических) прав человека. Их появление в международно-правовых документах практически единодушно связывается с Октябрьской революцией в России и внешнеполитической активностью Советского Союза.

К указанной категории прав относятся: право на труд и на справедливые и благоприятные условия труда, право на создание профсоюзов и их свободное функционирование, включая право на забастовки, право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, право на охрану и помощь семье, матерям и детям, право на достаточный жизненный уровень, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на образование, право на участие в культурной жизни и некоторые другие права.

Основным юридическим источником указанных прав является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ратифицирован Советским Союзом 18 сентября 1973 г.). Пакт вступил в силу 3 января 1976 г. и к настоящему времени в нем участвует свыше 130 государств. К другим юридическим источникам можно отнести конвенции и рекомендации МОТ, документы ЮНЕСКО, ВОЗ и ряда других международных организаций, действующих в соответствующих областях.

Пакт возложил на Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) задачу по рассмотрению докладов, которые государства-участники должны периодически представлять в ООН (так называемые первоначальный и периодические доклады) и которые должны содержать информацию о том, какие шаги приняты государствами-участниками в целях поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав, а также о прогрессе, достигнутом ими в деле обеспечения этих прав.

В 1978 г. ЭКОСОС создал сессионную рабочую группу в составе 15 членов для оказания ему помощи при рассмотрении докладов. В 1982 г. рабочая группа, ранее назначавшаяся пред-

* Профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, эксперт Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

седателем ЭКОСОС, стала выборным органом правительственных экспертов по правам человека. В 1985 г. ЭКОСОС преобразовал эту рабочую группу в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в составе 18 членов-экспертов, которые имеют признанный авторитет в области прав человека и которые выступают в Комитете не как представители своих государств, а в личном качестве.

Комитет высказывает рекомендации и замечания общего порядка по самому Пакту и по вопросам, которые возникают в связи с Пактом. Сам Комитет так сформулировал собственную задачу: "Комитет стремится путем составления своих замечаний общего порядка сделать опыт, накопленный на настоящий момент в результате рассмотрения этих докладов, доступным для всех государств-участников с тем, чтобы содействовать дальнейшему выполнению ими Пакта; обратить внимание государств-членов на недостатки, вскрытые во многих докладах; предложить улучшение процедуры предоставления докладов и активизировать деятельность соответствующих государств-участников, международных организаций и специализированных учреждений, направленную на прогрессивное и эффективное обеспечение полного осуществления прав, признаваемых Пактом" (см. "Права человека. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Изложение фактов № 16").

Всеобщая декларация прав человека впервые соединила в своем тексте гражданские и политические права с экономическими, социальными и культурными правами. За 50 лет, истекших после принятия Всеобщей декларации связь между двумя указанными категориями прав описывалась по-разному: кто-то считал, что эти права взаимосвязаны, кто-то говорил о взаимозависимости, другие утверждали, что они неделимы.

С другой стороны, в западной литературе нередко можно встретить утверждение, что экономическое, социальные и культурные права в отличие от гражданских и политических прав носят не юридически обязательный, а всего лишь "программный" характер, представляют собой *good will* (доброе пожелание) участников, цель, к которой они должны стремиться.

В преамбуле к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах признается, "что согласно Всеобщей декларации прав человека идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами".

В наши дни этот принцип признается практически повсеместно, он многократно подтверждался Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, Комиссией по правам человека, в двусторонней и многосторонней договорной практике государств. Взаимозависимость, взаимосвязанность и неделимость всех категорий прав человека нашла авторитетное подтверждение в ходе работы второй Всемирной конференции по правам человека, прошедшей в Вене в 1993 г. Большинство исследователей и практиков правозащитного движения считают абсолютно беспочвенными утверждения (кстати, наиболее часто звучащие в США), что осуществление экономических, социальных и культурных прав может быть только прямым следствием осуществления гражданских и политических прав.

Разумеется, уважение гражданских и политических прав является неременным условием реализации всех прав человека. Однако, не менее ясным должно быть то, что демократия и стабильное развитие не могут существовать сколь-нибудь долго в условиях хронической бедности и игнорирования насущных нужд людей.

Тот факт, что пятая часть населения в мире страдает от голода, болезней и неграмотности сам по себе дает основания утверждать, что в данном случае речь идет о массовом нарушении экономических, социальных и культурных прав человека. Тем не менее, нарушения гражданских и политических прав по-прежнему считаются гораздо более серьезными и нетерпимыми, чем массовое отрицание экономических, социальных и культурных прав.

Совсем не случайно в докладе о работе ООН, который был представлен Генеральной Ассамблее на ее сорок седьмой сессии Генеральный секретарь Организации отметил: "Политический прогресс и экономическое развитие неразделимы: обе эти цели в одинаковой степени важны и должны достигаться параллельно. Политическая стабильность необходима для выработки эффективной экономической политики, но в то же время... заметное ухудшение экономической ситуации может привести к возникновению серьезных политических разногласий" (А/47/1, пункт 64).

Надо признать, что вопрос о природе обязательств, которые приняли на себя государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах нельзя отнести к категории простых.

Прежде всего, необходимо сознавать, что обязательства государств-участников по Пакту включают в себя то, что на языке ООН называется обязательствами поведения и обязательствами результата. Это связано с тем, что в Пакте признается наличие факторов, ограничивающих возможности государств по выпол-

нению своих обязательств, например, недостаточность имеющихся материальных ресурсов.

Исходя из этого в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав, для реализации которых требуются значительные материальные ресурсы (обязательства цели). Однако. Пакт возлагает на государства-участников и различного рода обязательства безотлагательного характера (обязательства результата).

Одно из этих обстоятельств, зафиксированных в п. 1 ст. 2 Пакта заключается в том, что государства “обязуются гарантировать”, что соответствующие права “будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации...”. Необходимость избегать дискриминации проходит красной нитью через все международные документы по правам человека. На это же чаще всего обращают внимание в органах ООН, рассматривающих периодические доклады государств о ходе выполнения ими своих обязательств по соответствующим пактам и конвенциям.

Вторым таким обязательством является обязательство государств-участников “принимать меры”, причем это обязательство не оговаривается каким-либо образом и не ограничивается какими-либо соображениями. Это означает только одно: хотя полное осуществление соответствующих прав может достигаться постепенно, меры по осуществлению этой цели должны быть приняты в течение разумно короткого промежутка времени после вступления Пакта в силу для соответствующего государства; эти меры должны быть конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем общем комментарии к п. 1 ст. 2 Пакта(пятая сессии, 1990 г.) обратил внимание государств-участников на рекомендованные методы и способы, с помощью которых можно выполнять обязательства по Пакту. Ими являются “все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер”. В таких областях как здравоохранение, образование, охрана материнства и детства законодательство может оказаться необходимым условием для достижения цели. Бесспорно, что наличие солидной законодательной базы является неременным условием эффективной борьбы с дискриминацией.

Вместе с тем, принятие законодательных мер не исчерпывает обязательства государств-участников. Фраза “всеми надлежащими способами” обязывает государства всякий раз решать какие способы в данных обстоятельствах и применительно к конкретным правам являются “надлежащими”.

Другим таким способом, помимо законодательств, может

быть предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые в соответствии с национальной правовой системой могут рассматриваться в суде. Рассматривая в мае 1997 г. третий периодический доклад России, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил в качестве одного из позитивных аспектов меры, принимаемые в стране по реформе судебной системы и укреплению судебной власти.

Особого комментария требует положение Пакта, накладывающее на участников обязательство “обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав”. “Постепенность” означает здесь признание того объективного факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. Последнее ни в коем случае не означает, что данное обязательство лишено всякого смысла. Наоборот, Пакт в данном случае устанавливает обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к цели, а любой регресс в этой области, какими бы причинами он не вызывался, как правило, становится предметом тщательного рассмотрения в органах ООН, действующих в сфере защиты прав человека.

Например, при обсуждении упомянутого выше третьего периодического доклада России Комитет отметил, что резкое падение внутреннего валового продукта, нарушение налаженных торговых связей, превышение государственных расходов над налоговыми поступлениями и другие подобные причины ослабили “способность государства-участника выделять достаточные ассигнования на социальные нужды” (п. 18).

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам признает в соответствующих случаях (Россия не стала исключением), что осуществление программ по перестройке экономики нередко связано с принятием довольно жестких мер. Однако, в этих условиях еще большее значение приобретают усилия по защите социально-экономических прав человека. Такой подход требует, чтобы защита прав беднейших и наиболее уязвимых слоев населения стала одной из важных целей перестройки экономики.

В частности, применительно к России Комитет рекомендовал “усилить поддержку тех, кто живет за чертой бедности, а также выделить надлежащие финансовые ресурсы, с тем, чтобы они могли жить в достойных условиях. Необходимо предпринять такие же усилия в интересах пенсионеров, многие из которых испытывают серьезные финансовые трудности. Комитет считает, что усилия по обеспечению адресности расходов на социальное

обеспечение тех, кто действительно в нем нуждается, с конечной целью предоставления им дополнительных ресурсов, являются правильной стратегией” (п. 42).

На основе более чем десятилетнего опыта рассмотрения докладов государств-участников Комитет пришел к выводу, что на каждом государстве-участнике лежит обязательство обеспечить осуществление каждого из социально-экономических прав человека хотя бы на минимальном уровне. Если в государстве значительное число лиц лишены основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, образования или жилья, такое государство может рассматриваться как не выполняющее своих обязательств по Пакту. Ссылки на отсутствие необходимых средств не могут приниматься во внимание, так как Пакт накладывает на участников обязательство принимать необходимые меры “в максимальных пределах имеющихся ресурсов”. Если рассматривать Пакт как документ не создающий такого минимального обязательства, то он во многом утрачивает свой смысл.

Фраза Пакта “в максимальных пределах имеющихся ресурсов” относится как к ресурсам самого государства, так и к ресурсам, которые оно может получить от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества. В соответствии с п. 1 ст. 2 Пакта государства обязуются “в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять... меры...”. К числу международных мер, способствующих осуществлению социально-экономических прав ст. 23 Пакта относит “оказание технической помощи” и ряд других мер.

На состоявшейся в марте 1995 г. в Копенгагене Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития представители 187 государств обратились к правительствам с призывом объединить усилия в целях содействия социальному развитию во всем мире и возложили осуществление Копенгагенской Декларации и Программы действий на ЭКОСОС. Многие из обязательств, зафиксированных в этих документах, уже включены в Пакт, другие содержат новые аспекты и представляют собой попытку дальнейшего развития экономических, социальных и культурных прав. Будущее за прогрессивным развитием этой категории прав человека и отмечаемое пятидесятилетие Всеобщей декларации должно придать этому процессу новый импульс.

ЛИКВИДАЦИЯ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ — ПРАВОВОЙ ИМПЕРАТИВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

Ю. А. Решетов*

Одной из основных целей ООН является, согласно положениям ее Устава, осуществление сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Расовая дискриминация препятствует полному осуществлению прав человека. Различия, исключения, ограничения и предпочтения, основанные на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, вызывают и обостряют конфликты и причиняют страдания, приводят к гибели людей.

В 1965 году Генеральная Ассамблея приняла Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Международное сообщество выразило в этом юридически обязательном документе убежденность, что всякая теория превосходства, основанная на расовом различии, в научном отношении ложная, в моральном — предосудительна, а в социальном — несправедлива и опасна, что не может быть оправдания для расовой дискриминации, где бы то ни было, ни в теории, ни на практике, и подтвердило, что дискриминация людей по цвету кожи или этническому происхождению является препятствием к дружественным и мирным отношениям между нациями и может привести к нарушению мира и безопасности среди народов, а также гармоническому сосуществованию лиц внутри одного и того же государства.

Руководствуясь таким пониманием пагубности расовой дискриминации, международное сообщество определило следующие цели Конвенции для выполнения их государствами-участниками:

— принять все необходимые меры для скорейшей ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах и проявлениях, предупреждать и искоренять расистские теории и практику их осуществления с целью содействия взаимопониманию между расами и создания международного сообщества, свободного от всех форм расовой сегрегации и расовой дискриминации.

* Профессор, доктор юридических наук, эксперт Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации.

— не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством,

— не поощрять, не защищать и поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами и организациями,

— пересматривать политику правительства в национальном и местном масштабе, исправлять и отменять любые законы и постановления, ведущие к возникновению или увековечению расовой дискриминации,

— запрещать расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец,

— осуждать всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающихся оправдать или поощряющих расовую ненависть и дискриминацию и принимать немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью:

а) объявить караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия и подстрекательства к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставления любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование,

б) объявить противозаконными и запрещать организации, а также организационную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признавать участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом,

в) не разрешать национальным или местным органам государственной власти или государственными учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекавать к ней.

Конвенция вступила в силу в 1969 году после того, как 27 государств ратифицировали ее или присоединились к ней. На конец 1997 года ее участниками являются 150 государств свыше трех четвертей государств-членов ООН. Она является самой

давшей конвенцией ООН по правам человека с большим числом участников.

Помимо закрепления обязательств государств-участников, в Конвенции предусмотрено создание Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Он был первым органом, созданным ООН для контроля и рассмотрения мер, принимаемых государствами с целью выполнения их обязательств в соответствии с с тем или иным соглашением в области прав человека, послужил образцом для создания подобных же органов для имплементации других универсальных инструментов в области прав человека.

Основной процедурой, позволяющей Комитету рассматривать правовые, судебные, административные и другие меры принимаемые государствами с целью осуществления их обязательств по борьбе с расовой дискриминацией, является обсуждение периодических докладов государств.

Согласно второй, закреплённой в Конвенции, процедуре любое государство может направлять жалобы, касающиеся действий другого государства, однако она до сих пор никогда не применялась.

В последние годы все чаще используется третья процедура, когда отдельные лица или группы лиц утверждают, что они являются жертвами расовой дискриминации, и представляют в Комитет жалобы против своих государств.

Комитет на каждой своей сессии принимает также общие рекомендации по тем или иным вопросам, а также резолюции по отдельным ситуациям, связанным с выполнением положений Конвенции в тех или иных странах.

Последние годы обогатили практику Комитета созданием процедуры предотвращения расовой дискриминации, включающей раннее предупреждение и принятие незамедлительных действий. Так, в ее рамках Комитет направлял свою миссию добрых услуг в составе экспертов-членов комитета из Германии, Нигерии и России в Югославию в целях содействия развитию диалога между албанцами в Косово и сербами. Миссии удалось наметить пути решения разделявших стороны вопросов в области прав человека (просвещение, здравоохранение), что могло значительно нормализовать положение в Косово. Но хотя ее деятельность в отличие от подавляющего большинства других международных миссий в Косово была позитивно оценена обеими сторонами, она была прекращена в связи с фактическим отстранением Югославии от работы международных организаций.

Работа Комитета по ликвидации расовой дискриминации

принесла за прошедшие 20 лет определенные положительные результаты.

Во многих странах в национальные конституции и законодательства вносятся положения, запрещающие расовую дискриминацию, а положения законодательства, не соответствующие Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пересматриваются с учетом, в частности, рекомендаций Комитета, закрепляются правовые, административные и другие гарантии по недопущению расовой дискриминации, соответствующие положения вводятся в учебные программы, создаются новые учреждения, занимающиеся проблемами, связанными с расовой дискриминацией, и защитой интересов национальных меньшинств и коренного населения, проводятся консультации с Комитетом по вопросам планируемых изменений законодательства или административной практики. Создана атмосфера взаимного доверия между Комитетом и государствами-участниками, которые, как правило, подвергают серьезному рассмотрению рекомендации и пожелания Комитета.

В то же время в своей деятельности по контролю за выполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Комитет сталкивается с серьезными проблемами и трудностями.

Одной из них является несвоевременное представление докладов государствами-участниками, причем в ряде случаев речь может идти о сознательном невыполнении ими своих обязательств по Конвенции.

Большинство вновь образовавшихся на территории бывшего Советского Союза государств либо в порядке правопреемства, либо путем подтверждения своего участия в Конвенции иным образом являются ее участниками. Однако некоторые из них, и в частности Эстония и Латвия, не представляют докладов о выполнении Конвенции. Учитывая серьезность такой практики Комитет начал рассматривать ситуацию в соответствующих государствах без предоставления ими докладов.

Ряд государств-участников, кроме того, сделали в отношении важнейших статей Конвенции оговорки, которые являются недопустимыми с точки зрения современного международного права как несовместимые с объектом и целями Конвенции.

Так, ратифицировав в 1994 году Конвенцию, США сделали две оговорки, в результате которых в этой стране будет по-прежнему гарантирована по существу свобода выражения ненависти, основанной на расовом превосходстве и деятельности многих групп, защищенных первой поправкой к Конституции

США о свободе слова, если только они не связаны с действиями, представляющими ясную и непосредственную угрозу, а из сферы действия Конвенции будут изъяты значительные области неправительственной деятельности.

Подобные оговорки наносят ущерб международному правопорядку в области обеспечения прав человека, поскольку подрывают его основополагающие принципы всеобщего соблюдения и защиты прав человека, предотвращения и пресечения дискриминации во всех ее формах и проявлениях.

ЧТО ДАЛА “ПЕРЕСТРОЙКА” ДЕТЯМ РОССИИ

Ю.М. Колосов*

Права ребенка на международном уровне защищаются Конвенцией о правах ребенка, участниками которой являются 191 государство, в том числе Россия.

По Конвенции образован международный экспертный Комитет по правам ребенка. Каждые 5 лет государства представляют Комитету доклады о прогрессе, достигнутом ими в выполнении обязательств, принятых в соответствии с Конвенцией.¹

В 1993 г. был рассмотрен первый доклад России, и Комитет принял по итогам обсуждения замечания и рекомендации. Представлен Комитету и второй доклад (за 1993—1997 гг.), который будет обсуждаться в 1999 г.

Одной из особенностей политики в деле обеспечения прав ребенка является постоянная и быстрая изменчивость состава субъектов прав. Дело в том, что по Конвенции ребенком считается каждое человеческое существо до 18-ти лет. А это значит, что если государство за один год или два-три года не обеспечило условий для соблюдения прав тех, кому 17 лет или 15—16 лет, то соответственно через год или два-три года эта группа людей перейдет в разряд взрослых и навсегда останется среди тех, чьи права были нарушены и уже нет возможности восстановить эти права. Поэтому члены Комитета по правам ребенка часто повторяют, что дети не могут долго ждать принятия мер по реализации их прав.

* Профессор, доктор юридических наук, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель Председателя Комитета по правам ребенка в ООН, лауреат Международной премии имени Гуго Гроция.

Другой специфической особенностью является то, что дети не принимают участия в управлении государством и принятии решений по вопросам, касающимся всего спектра прав человека. Они не могут повлиять на состав выборных органов власти и, соответственно, на характер проводимой ими политики. Поэтому члены Комитета по правам ребенка обращают внимание на то, что все решения органов власти должны подвергаться экспертизе с целью недопущения негативного влияния этих решений на положение детей, на их права, признанные по Конвенции о правах ребенка.

Таким образом, оценка ситуации в деле обеспечения прав ребенка в России должна учитывать изложенное выше, а также положение ст. 4 Конвенции, которое обязывает государство принимать “все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции”. Что касается экономических, социальных и культурных прав ребенка, то в этой же статье Конвенции говорится, что государства обязаны принимать указанные выше меры “в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов”.

Итоги обсуждения первого доклада России

Комитет по правам ребенка в заключительных замечаниях, принятых в январе 1993 г., отметил, что в условиях политических преобразований, социальных перемен и различных реформ в России “невозможно оценить воздействие новых и предлагаемых законодательных актов и других изменений на положение детей”. Возможность такой оценки представится, очевидно, при обсуждении второго доклада России (за 1993—1997 гг.).

Вместе с тем, уже в 1993 г. Комитет выразил ряд обеспокоенностей.

Во-первых, был поставлен вопрос об адекватности мер по предотвращению превращения детей России в жертвы экономических реформ. Что же на этот счет сообщается во втором российском докладе?

В июле 1997 г. по отношению к декабрю 1992 г. потребительские цены на товары и услуги населению выросли в 91,5 раза². В результате доходы 9,6% семей с детьми до 16 лет не превышали половины прожиточного минимума, а еще 9,6% семей с детьми имели денежные доходы ниже прожиточного минимума. В I квартале 1997 г. прожиточный минимум составил 401.883 руб.³ А на стр. 98 доклада России отмечается, что в 1996 г. доля семей с детьми до 16 лет с доходами ниже прожиточного уровня составляла 41,1%. Как видно из таблицы № 7 российско-

го доклада, на 1 января 1997 г. на каждого ребенка до 16 лет выплачивалось ежемесячное пособие в сумме 58.443 руб. Таким образом, огромное число детей в России так и не имели необходимого прожиточного минимума.

Итак, озабоченность Комитета превращением детей в жертвы экономических реформ не снята, большое количество населения России провело юношеские годы и уже стало взрослым в условиях отсутствия прожиточного минимума. Адекватных мер по предотвращению этого государству за 5 лет принять не удалось.

Комитет выразил озабоченность положением в России детей-инвалидов, нуждающихся в особой заботе. Из доклада России следует, что 513 тысяч детей-инвалидов в 1996 г. получали социальные месячные пенсии в размере 10.649 руб. (при прожиточном минимуме в этом же году, составлявшем около 370.000 руб.). Как видно, государство и в этом вопросе не смогло снять обеспокоенность Комитета.

Не изменилась тенденция к росту числа детей, оставшихся без попечения родителей.

Выросло число подростков, состоящих на учете в инспекции по делам несовершеннолетних, почти вдвое за 5 лет увеличилось число подростков, доставленных в органы внутренних дел. Если в 1993 г. было осуждено за преступления почти 105 тысяч подростков в возрасте от 14 до 17 лет, то в 1996 г. — более 121 тысячи.

Комитет рекомендовал создать в России государственный орган для координации деятельности всех ведомств по осуществлению Конвенции и для контроля за этой работой. В 1994 г. постановлением Правительства России была создана Комиссия по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации. В 1997 г. организационно-техническое обеспечение деятельности этой комиссии было поручено Министерству труда и социального развития России. Однако, как стало известно, эта комиссия сливается с органом по делам семьи и женщин, и, тем самым, утрачивает самостоятельное значение. Надо сказать, что в период своего существования Комиссия не смогла выполнить функции регулярного контроля за воздействием экономических перемен на положение детей, что было в 1993 г. рекомендовано Комитетом по правам ребенка.

Только-только начинается работа по организации партнерских отношений между органами власти и неправительствен-

ными организациями в целях более эффективного осуществления прав ребенка.

Представительство Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Москве в июле 1998 г. провело специальное совещание по этому вопросу с участием как неправительственных организаций, так и ряда правительственных органов, имеющих отношение к правам ребенка.

Несмотря на рекомендацию Комитета, очень медленно идет дело в области специального обучения по проблемам прав ребенка рабстников сферы социального обеспечения, правоохранительных органов, образования и здравоохранения.

Обнадеживающая самокритика

Конвенция о правах ребенка требует от государств указывать в докладах факторы и затруднения, влияющие на степень выполнения обязательств по Конвенции (п. 2 ст. 44). Признание недостатков может быть залогом того, что на следующем пятилетнем этапе будет сделан решительный шаг к их преодолению. Для России такой очередной этап начался уже в 1998 г., и мы вправе ожидать, что содержащаяся во втором докладе России самокритика окажется конструктивной.

Отметим наиболее важные положения доклада, требующие практических мер.

Сохраняются существенные различия по уровню материального обеспечения семей с несовершеннолетними детьми, что является препятствием к осуществлению в полной мере всех прав ребенка. В то же время возможности государственной поддержки таких семей ограничены из-за высокого уровня бюджетного дефицита.

Конвенция по этому поводу требует от государства принятия мер “в максимальных рамках” имеющихся ресурсов. Очевидно, это положение должно стать предметом особого рассмотрения Правительством и Государственной Думой при разработке и принятии бюджета на очередной год, а также при принятии бюджетов в субъектах Федерации.

Из 572 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 1997 г. в интернатных учреждениях воспитывались 153 тысячи. В докладе признается, что материальная база интернатных учреждений не может быть быстро адаптирована к резкому увеличению числа их воспитанников.

Согласно ст. 20 Конвенции, ребенок, который лишен семейного окружения, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством. Очевидно, что в условиях бюд-

жетного дефицита должны быть созданы благоприятные условия для благотворительной деятельности, чтобы обеспечить таким детям уровень жизни не менее благоприятный, чем у детей, живущих в семьях.

В докладе признается происходящее снижение объемов финансирования здравоохранения, рост цен на лекарственные средства, расширение спектра платных медицинских услуг.

Ст. 24 Конвенции признает право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья.

Сокращаются расходы государства на образование. Растет число школ, работающих в 2 и 3 смены. Велик разрыв в финансировании образования на уровне регионов. Активизируются процессы коммерциализации образования, что ведет к углублению неравенства образовательных возможностей. Между тем, ст. 28 Конвенции обязывает государства обеспечивать доступность различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, для всех детей. Для этого государства обязаны принимать такие необходимые меры, как введение бесплатного образования и предоставление в случае необходимости финансовой помощи.

По разным источникам, сотни тысяч детей школьного возраста не посещают школу. В этой области необходимо принятие чрезвычайных мер, поскольку каждый упущенный год уже через 5—10 лет отрицательно скажется на интеллектуальном (а затем неизбежно — на экономическом и культурном) потенциале всей нации.

В докладе признается необходимость создания специальных судов для несовершеннолетних. Затяжка в решении этого вопроса чревата ростом рецидивизма и не позволит решить общенациональную задачу эффективного предупреждения преступности и ее снижения.

Стала острой проблема использования детского труда в сфере мелкого частного предпринимательства, рост детской наркомании и сексуальной эксплуатации детей.

Если попытаться сделать обобщение, то можно прийти к следующему заключению: практически применительно к каждому положению Конвенции о правах ребенка в докладе России сообщается о предпринимаемых мерах (особенно в сфере законодательной) и о трудностях в достижении прогресса. Вместо резкого улучшения наблюдается “бег на месте” или даже регресс.

Становится все более очевидным, что данное направление государственной политики нуждается в чрезвычайных мерах. В

данной области политика стабилизации означала бы социальную катастрофу уже в самом начале XXI века.

Всеобщая декларация прав человека устанавливает: "Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой". Эту часть Всеобщей декларации нашему обществу еще предстоит решать.

Послесловие

В приложении к докладу России приводится перечень основных нормативных актов, реализующих принципы Конвенции о правах ребенка на территории России, которые были приняты в 1993—1997 гг. Таких актов — 109. Беда в том, что далеко не все законодательно установленные нормы реализуются в полном объеме. Думается, что для исправления этого положения было бы необходимо включить в Федеральный закон "Об основах государственной политики по защите прав ребенка" раздел о совершенно конкретной ответственности за невыполнение этих законодательных актов, и предусмотреть участие неправительственных организаций в общественном контроле за реализацией этих правовых норм.

Существенным шагом на этом пути могло бы стать создание в России поста специального уполномоченного по правам ребенка. Такие омбудсмены, отдельные от уполномоченных по правам человека, действуют уже более, чем в 20 странах, и доказали свою полезность.

Конвенция о правах ребенка возлагает обязанности не на правительство, а на государство в целом, то есть на все органы власти и управления, на судебные органы, как на центральном, так и на местном уровне. Более того, за выполнение Конвенции несет ответственность каждый член общества, начиная от родителей и кончая всеми, кто работает в любой сфере, касающейся детей.

1 Подробнее о Конвенции и Комитете, а также текст Конвенции см. "Советский журнал международного права", № 2, 1991, стр. 151—171.

2 См. стр. 14 доклада, опубликованного в специальном выпуске журнала "Семья в России", № 4, 1997.

3 Там же, стр. 175.

КОНВЕНЦИЯ ПРОТИВ ПЫТОК

А.М.Яковлев*

Рассматривая общество как систему взаимосвязанных социальных институтов можно прийти к выводу, что состояние уголовной юстиции, основные характеристики ее деятельности могут послужить реальным индикатором, показателем уровня демократического развития соответствующего государства. Условием стабильного существования любого общества является общественный порядок, осуществляемый методом государственного принуждения. Принципиальное значение, однако, имеет характер такого принуждения. И если основой основ демократии является признание неотчуждаемых прав человека и гражданина в качестве высшей социальной ценности, то именно здесь, в сфере деятельности уголовной юстиции наглядно выявляется реальный уровень демократического развития общества и государства.

Это не случайно. Именно уголовная юстиция обладает полномочиями лишить гражданина свободы, собственности и жизни. Эти полномочия могут быть использованы для насаждения режима террора государства против своего народа (примеры общеизвестны). Социальная функция уголовной юстиции демократического государства по охране правопорядка связана с жестким, бескомпромиссным контролем за соответствием действий любых должностных лиц конституционным гарантиям прав граждан. О демократии можно судить по тому, что происходит на поверхности общественной жизни - по речам, заявлениям и заверениям, по проектам и декларациям. Такова витрина демократии. О ее реальности следует судить по тому, что фактически происходит за закрытыми дверями - в камере для допросов, в местах задержания, предварительного заключения, в колониях и тюрьмах.

Именно здесь - за запорами и ограждениями человек остается один на один с представителями власти, с ее реальными носителями. Из всего того, что происходит (или может произойти) там, когда захлопнулась дверь, один момент выделяется особо. Остается ли человек, подозреваемый в совершении преступления, носителем гражданских прав, неизбежное ограничение которых

* Профессор, доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, член Комитета ООН против пыток

строго определено в законе и реально соблюдается на практике, или он превращается в бесправное существо, отданное на милость служащим карательных органов? Расследуется преступление, подчас серьезное. Что будет предпринято: будут ли скрупулезно собираться и исследоваться объективные доказательства или у подозреваемого потребуют представить их самому, признаться? Во втором случае на сцену выступает веками существовавший прием получения подобной “царицы доказательств”. Имя ему — пытка.

10 декабря 1984 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Этот документ, включающий 33 статьи, вступил в силу 26 июня 1987 года. Конвенция была ратифицирована Советским Союзом в 1987 году. Тем самым наша страна (как и иные страны — участники Конвенции) обязались предпринимать эффективные законодательные, административные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории, находящейся под его юрисдикцией. Центральное место среди законодательных мер подобного рода занимает включение в законодательство уголовной ответственности за применение пыток, определение в законе соответствующего состава самостоятельного преступления. Однако до сих пор подобное определение в уголовном законе Российской Федерации отсутствует, пытка лишь упоминается в ряду обстоятельств, отягчающих ответственность.

Между тем, в Конвенции содержится формулировка, дающая исчерпывающую характеристику состава пытки. Определение “пытка” означает любое действие, которым любому лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по иной причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия.

Как видно из приведенной формулировки состав применения пыток достаточно специфичен и не сводится к составам злоупотребления служебным положением, превышения власти, причинения телесных повреждений и т.д.

В решении Комитета ООН против пыток, на который возложена функция контроля за соблюдением Конвенции, принятом

по докладу Правительства Российской Федерации на заседании в ноябре 1996 года отмечалось, что отсутствие состава преступления в применении пыток в российском законодательстве препятствует эффективной борьбе с распространенной практикой применения пыток в ходе предварительного расследования, избияния заключенных, случаев убийства подозреваемых. Пытки, истязания и избияние задержанных остаются в большинстве случаев не наказанными.

Опыт работы Комитета ООН против пыток показывает, что практика пыток, ее распространение зависят от ряда факторов. Наиболее очевидным является применение пыток в ситуации, когда карательные органы используются в целях насильственного подавления политической оппозиции — реальной или вымышленной (опыт фашистского режима в Германии и сталинского террора в СССР). В подобных ситуациях систематическое применение пыток становится частью государственной политики. Ясно, что страны, подписавшие Конвенцию против пыток, тем самым декларировали отказ от подобной практики.

В этих условиях продолжающаяся распространенность применения пыток в некоторых из стран, подписавших Конвенцию, может стоять в связи с чрезвычайными условиями, существующими в таких странах, с политическим, подчас вооруженным противостоянием. Между тем, часть 2 статьи 3 Конвенции содержит категорическое положение о том, что никакие исключительные обстоятельства, какими бы они не были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток.

Современное неудовлетворительное положение с выполнением требований Конвенции против пыток в России связано с иным, но не менее значительным фактором - несовершенством правового механизма защиты прав человека, попадающего в сферу деятельности уголовной юстиции, явно неудовлетворительным контролем за соблюдением таких прав, с неэффективностью реагирования на факты применения пыток, несовершенством, слабостью системы обжалования подобного рода преступных действий должностных лиц, государственных структур, которая должна обеспечивать своевременное выявление, быстрое и эффективное реагирование на факты применения пыток.

В статье 16 Конвенции содержится обязанность государств - участников Конвенции предотвращать другие акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Между тем, как отмечается в отчете специального

докладчика Комиссии ООН по правам человека Найджела Родли, посетившего Россию в 1994 году, условия содержания заключенных в России (особенно в СИЗО) являются “пыточными”. Определенный шаг в сторону выправления такого положения делается в настоящее время в форме передачи мест заключения в ведение Министерства юстиции.

В этот год, объявленный Организацией Объединенных Наций годом прав человека, в год, когда мы отмечаем 50-летие Всеобщей декларации прав человека, необходима мобилизация законодательной, исполнительной и судебной власти, сознательной общественности, правозащитных организаций для того, чтобы необходимые законодательные, организационные, просветительные меры создали перелом к лучшему в той области защиты прав человека и гражданина, где их нарушения наиболее жестоки и бесчеловечны — в сфере деятельности органов правопорядка и уголовной юстиции. Успех подобных усилий послужит надежным показателем реальности нашего продвижения к свободному демократическому порядку, где эффективность борьбы с преступностью идет рука об руку с эффективной защитой наших гражданских конституционных прав.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ПРОТОКОЛ О НЕМЕЖДУНАРОДНОМ ВООРУЖЕННОМ КОНФЛИКТЕ 1997 Г. И ПРОБЛЕМА БЕЖЕНЦЕВ

И.П. Б л и щ е н к о*

Немеждународный вооруженный конфликт является, как правило, результатом перерастания внутренней напряженности к широкомасштабному нарушению прав человека. И в этой связи немеждународный вооруженный конфликт является как бы высшей точкой нарушения прав и свобод человека. В России таким примером могут служить чеченские события, когда гражданская война поставила ряд вопросов нарушения прав и свобод человека. В данном случае речь шла не только

* Академик, профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, лауреат Международной премии имени Гуго Грюция.

о нарушении ст. 3 Женевских конвенций о защите жертв войны, но и о неприменении всего Протокола П к этой ситуации, когда все стороны конфликта не приняли Протокол П о немеждународном вооруженном конфликте, хотя по Конституции РФ (п.4 ст. 15) они обязаны были сделать это.

Ратификация СССР в 1989 г. дополнительных протоколов 1977 г. сделала в соответствии с п. 4 ст. 5 Конституции СССР их обязательными для всех граждан и учреждений СССР и как из правопреемников СССР для учреждений и граждан Российской Федерации. Это наряду с тем, что и по Конституции РФ и по ряду законов все граждане России, в том числе и те, которые жили на территории Чечни должны были пользоваться всеми правами и свободами. Однако война в Чечне не давала такой возможности, и на территории России появилась огромная масса беженцев, которые не пользовалась правами и свободами человека, провозглашенными во Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 году.

СССР в последние годы установил официальный и неофициальный контакт с Верховным Комиссариатом по делам беженцев (UNCR) — штаб-квартира в Женеве) и участвовал на неправительственном уровне в различных симпозиумах и семинарах, где обсуждалась проблема беженцев, возможности расширения участия в работе Верховного Комиссариата, пересмотра конвенции и другие вопросы, касающиеся статуса беженцев и решения проблемы беженцев как таковой.

В 50-х годах СССР не участвовал ни в разработке конвенции и до последнего времени старался не иметь отношения с Верховным Комиссариатом. Основным аргументом в пользу такой позиции было следующее: неудовлетворительное определение беженца и, главным образом, квалификация беженцев из СССР сразу после Второй мировой войны и позднее как лиц, попадающих под защиту конвенции и поэтому имеющих статус беженцев со всеми вытекающими правами на защиту, проживание и убежище в странах-членах конвенции. Если первый аргумент имел и имеет под собой определенное обоснование, т.к. это определение позволяет произвольно толковать понятие беженца, то второй аргумент носил ярко выраженный политический характер и не способствовал действительной защите беженцев.

С провозглашением независимости России положение изменилось.

В настоящее время число беженцев в мире составило около 20 млн. человек и причины, побудившие этих лиц стать беженцами, разные. Поэтому международное сообщество уже не удовлетворено определением беженца 1951 г., тем более, что это

определение носит расплывчатый характер. Конвенция 1951 г. определяет беженца как лицо, которое “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности”.

В конвенции содержится важное положение: “запрещение принудительного возвращения”, которое защищало беженцев от принудительного возвращения в страну, где их жизнь, свобода будут подвергаться риску. Конвенция отразила ситуацию 1951 г. и определенно распространялась на Европу, на события, имевшие место до 1951 г. в Европе. В 1967 г. был принят Протокол, который имел целью распространить действие конвенции на беженцев, которые появились в результате поздних событий в других частях мира.

К настоящему времени в Конвенции и в Протоколе участвуют более 100 государств.

Надо отметить, что определенная неудовлетворенность Конвенцией и Протоколом привела к появлению еще 30 других международных соглашений о беженцах. Было разработано около 20 региональных документов. Наиболее широкой сферой действия обладает Конвенция Организации Африканского единства (ОАЕ) 1969 г. Эта Конвенция дает уже другое определение беженца, на мой взгляд, более реалистично отражающее ситуацию: “термин ”беженец“ распространяется также на любое лицо, которое в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок ... вынуждено покидать свое обычное местожительство”.

Можно сказать, что практически это определение в настоящее время применяется и в других частях мира. Обычно Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) не предоставляет помощь непосредственно беженцам, а по мере необходимости выделяет средства правительственным организациям, добровольным учреждениям и освободительным движениям для осуществления проектов по оказанию чрезвычайной помощи, а также для осуществления программ содействия самообеспечению и интеграции. В настоящее время Верховным комиссаром по делам беженцев является профессор — специалист в области Международных отношений Содако Оната из Японии, избранная на этот пост в 1989 г.

УВКБ сотрудничает с другими учреждениями системы ООН: Детский фонд, Всемирная Организация Здравоохранения, Мировая продовольственная программа, такими неправительственными организациями, как Международный Комитет Красного Креста, всего с 300-ми неправительственными организациями.

Особое место в сотрудничестве УВКБ занимает Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), созданное в 1949 г. Полномочия УВКБ не распространяются на палестинцев, это основная задача БАПОР, которое существует отдельно, со своим отдельным бюджетом. Оно оказывает материальную помощь палестинским беженцам в конкретных географических районах, в том числе в Иордании, Ливане, Сирии и на оккупированных территориях, а помощь направляется на осуществление деятельности в области образования, здравоохранения и коммунальных услуг. БАПОР не располагает конкретными полномочиями по защите беженцев, а правового документа, определяющего минимальные нормы обращения с ними в принимающих странах не существует.

Положение беженцев в различных странах различно и зависит и от экономического положения в стране, и от ее законов. Многие государства практически не пускают беженцев в свои страны, а если и пускают, то они находятся в специальных “резервациях” (Таиланд в отношении камбоджийских беженцев, Гонконг в отношении китайских и вьетнамских беженцев). Даже в странах, предоставивших убежище, беженцы не всегда находятся в безопасности, возрастает число нападений на лагеря беженцев (Ливан, Мозамбик, Ботсвана, Лесото, Гондурас). В ряде стран беженцы подлежат призыву на военную службу государства пребывания (Сомали, Гондурас). Государства идут на выдворение беженцев (так, в Восточной Африке правительства Уганды, Кении и Танзании “обменялись” беженцами, чтобы бросить своих политических противников снова в тюрьмы или казнить, в Пакистане — “стране революции” выкрали беженцев из Ирана с тем, чтобы их казнить). Все больше распространяется практика выдворения массы беженцев. В 1979 г., например, правительство Таиланда выдворило 40 тыс. камбоджийских беженцев как “незаконно въехавших”, в Мексике это коснулось гватемальских беженцев, в Джибути — эфиопских беженцев, в Папуа-Новой Гвинее — индонезийских беженцев. В развитых странах Европы, США и Канаде введены квоты приема беженцев, что позволяет использовать проблему беженцев и для оказания давления на страны, и для обеспечения “утечки мозгов”, так как эти страны присвоили себе право в каждом случае решать вопрос, кто может, по их мнению, считаться беженцем и, следовательно, быть допущен в страну, т.е. отбирать “выгодных” для них беженцев. А в докладе, подготовленном сотрудниками Американского предпринимательского института предлагается, чтобы США расширили легальную эмиграцию с целью устранения предполагаемой нехватки рабочей силы и предоставляли

ежегодно 150 тыс. разрешений на въезд для жителей Восточной Европы. В докладе рекомендуется “предварительно отбирать большое количество иммигрантов по конкретной специальности и другим профессиям, нехватка которых или даже отсутствие существует в США”. Авторы доклада прямо пишут: “Учитывая, что тысячи талантливых людей желают уехать из стран Восточной Европы, сейчас имеется подходящий момент для того, чтобы резко увеличить число иммигрантов из восточноевропейских стран”.

Пользуясь неопределенностью общего определения “беженца”, в Конвенции 1951 г. практически вопрос о статусе лица, желающего въехать и выехать в ту или иную страну, решается произвольно. Так, например, в 1985 г. правительство Великобритании ввело ограничения на визы лицам из Шри-Ланки, европейские правительства ввели штрафы и меры наказания авиакомпаний, доставляющих из стран “третьего мира” лиц, которые безуспешно пытаются объявить себя беженцами. В США иммиграционные власти на многих прибывших оказывают давление с целью согласиться на “добровольный отъезд”, высылая даже насильственно тысячи сальвадорцев, гаитянцев. В Европе многие беженцы сталкиваются с проблемой устройства на работу, есть основания считать, как пишет западная печать, что решения принимаются на основании политических и расовых соображений. В Германии, например, туркам и пакистанцам почти полностью отказано в статусе беженцев, а в США в 1982 г. только 26 из 12 тыс. сальвадорцев получили статус беженца. В 80-е годы из США и стран Западной Европы все больше и больше беженцев выдворялись насильственно: латиноамериканцы из США, тамилы из Голландии, турки из Германии, заирцы из Швейцарии.

Проблему беженцев следует отличать от проблемы иммиграции, политического убежища и свободы передвижения, хотя они тесно связаны. Очевидно, что во всех случаях возникает вопрос о разработке специальных международных соглашений и в целях упорядочения отношений между странами, и в целях обеспечения лучшей защиты как прав и свобод лиц, оказавшихся в сложных ситуациях, так и интересов государств и местных граждан, вовлеченных в эти отношения. Тем более, что в ряде стран (в том числе в России) возникла проблема так называемых “внутренних беженцев”, положение которых во многих случаях никак не определено международным соглашением.

В этой связи, например в Чечне, когда в соответствии с Хасавюртскими соглашениями будет решаться вопрос о статусе Чечни путем голосования, в нем, на мой взгляд, должны участ-

вывать все лица, имевшие прописку в Чечне и ставшие беженцами. Очевидно, что наряду с международными соглашениями необходима разработка внутренних, используя в этих целях и опыт законов в таких странах, как Швеция, Финляндия, Норвегия, где, на мой взгляд, наиболее полно учтен опыт, хотя и они имеют свои недостатки (см. также Рез. Генеральной Ассамблеи ООН № 43/116, 42/110; E/1988/12; E/CN.4/1988/88).

В западной литературе широко обсуждается проблема обязательной репатриации беженцев в страны исхода, особенно после устранения причин, вызвавших поток беженцев. Верховный комиссар по делам беженцев читает, что главное внимание УВКБ сегодня должно уделять разработке превентивных мер в странах, где возникает опасность появления беженцев, с тем, чтобы предотвратить потоки беженцев и затем сосредоточить усилия международного сообщества на обеспечении беспрепятственно и безопасного возвращения беженцев в свои страны.

Представляется, что международное сообщество встало перед необходимостью разработки новой международной конвенции о беженцах с учетом новой категории беженцев, возможностей принимающих стран, международной их защиты и помощи. При этом надо иметь в виду, что многие государства в настоящее время не хотят по разным причинам такой новой конвенции, однако сама жизнь их заставляет пересматривать свои позиции, и поэтому процесс осознания необходимости нового правового регулирования этой проблемы будет продолжаться. В этой связи Россия может выступить инициатором начала этого процесса в наших собственных интересах. Необходима в этой же связи разработка специальной международной конвенции о свободе выезда и въезда в другую страну (в настоящее время в Подкомиссии Комиссии ООН по правам человека создана рабочая группа, которая начала исследование проблемы свободы выезда, возвращения в свою страну и въезда в другую, но эта работа практически рассчитана на годы, а наше быстрое время уже сейчас ставит эти вопросы перед странами). Это соглашение могло бы предусмотреть в том числе и финансовые вопросы, консульскую защиту граждан, совместные действия государств по борьбе с возможными преступлениями и др. Это особенно важно в контексте строительства общеевропейского дома, процесса ОБСЕ.

ПРАВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ НА УПРАВЛЕНИЕ СТРАНОЙ

Н.Ф. Баринова*

В статье 69 Конституции Российской Федерации закреплено, что “Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов с соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации”. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации “Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы”.

7 июня 1989 года на 76 сессии в Женеве Генеральная конференция Международной организации труда приняла Конвенцию, которая получила название Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни. Данная Конвенция распространяется:

а) на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;

б) на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потоками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

В соответствии с положением вышеназванной Конвенции правительства государств, на территориях которых проживают лица, принадлежащие к коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, должны устанавливать процедуры, посредством которых “указанные народы могут свободно и по

* Консультант юридического отдела Законодательного собрания Республики Карелия (г. Петрозаводск).

крайней мере в не меньшей степени, чем другие группы населения, участвовать в принятии на всех уровнях решений в выборных учреждениях, в административных и иных органах, ответственных за политику и программы, которые касаются их”.

В связи с принятием Российской Федерации в Совет Европы Российская Федерация в рамках обязательств перед Советом Европы должна ратифицировать ряд международных конвенций. В феврале 1996 года в Страсбурге от имени Правительства Российской Федерации министр иностранных дел России Е.М. Примаков подписал Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, которую должна ратифицировать Государственная Дума Российской Федерации¹.

Как гласит часть 2 статьи 4 раздела 11 этой Конвенции, “Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения. В связи с этим стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам”. Согласно статье 15 раздела II “Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их”.

Как показывает анализ выборного законодательства зарубежных стран, государства в целях защиты политических прав национальных меньшинств, проживающих на их территории, широко используют пропорциональное представительство национальных меньшинств в органах представительной власти, тем самым давая возможность коренным малочисленным народам влиять на принятие государственных решений.

Например, на Аландских островах, входящих в состав Финляндской Республики, проживает около 25 тысяч шведов и они имеют 2 фиксированных места в Финляндском Парламенте.

В законодательстве Германии есть примеры решений, касающихся отражения мнений меньшинства избирателей. Так, в земле Шлезвиг-Гольштейн проживает датское меньшинство, и так называемое датское избирательное объединение имеет право, даже не набрав необходимых 5 процентов голосов, посылать своих депутатов в парламент в соответствии с количеством поданных голосов. В Норвегии наряду с пропорциональной избирательной системой голосования предусмотрены места в

депутатском корпусе для коренного малочисленного народа саами.

Интересно решен “национальный” вопрос в Законе Хорватии “О выборах представителей в Парламент Республики Хорватия”. Так, согласно статье 10 этого Закона “члены этнических сообществ и меньшинств с количеством населения, превышающим 8% всего населения Республики Хорватия по подсчетам 1981 года, должны быть представлены в парламенте пропорционально участию в общем числе населения, соответствующим образом предусмотренным настоящим законодательством. За основу вычислений их пропорционального участия в Палате представителей берется исходное число представителей в Палате — 120 человек”.

Члены этнических и региональных меньшинств или сообществ, составляющих часть населения, которая менее 8% от общего числа жителей Хорватии, должны представлять не менее 5 представителей в Палате представителей парламента Республики Хорватия, и “один из них должен быть избран от всех меньшинств: как от венгерского, итальянского, чешского, словацкого, так и от русского, украинского, немецкого и австрийского”, Аналогично решен этот вопрос и в хорватском Законе “О выборах в организации представителей местных органов самоуправления и администрации”².

Российская Федерация также предпринимает определенные меры по обеспечению условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех народов России, по соблюдению гарантий прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Важной вехой на этом пути стало утверждение Указом Президента Российской Федерации от 15.06.96 г. Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, которая представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере национальных отношений. Во исполнение этого важного документа принят в июле 1996 г. Федеральный Закон “Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации”, который определил в первой статье, что “коренные малочисленные народы Севера — народы, проживающие на территориях традиционного проживания своих предков, сохраняющие самобытный уклад жизни, насчитывающие в России

менее пятидесяти тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями"¹. Это определение позволит сегодня составить определенный перечень таких народов, определить направления и цели государственной национальной политики России на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

19 сентября 1997 года принят Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в котором, как и в ранее действовавшем Федеральном Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" предусмотрена гарантия избирательного права для коренных малочисленных народов, в частности, при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может достигать 30%, но как показывает практика проведения избирательных компаний в ряде субъектов Российской Федерации, это положение Федерального закона не всегда учитывает интересы регионов, и правильнее было бы дать право субъектам Российской Федерации при проведении региональных и муниципальных выборов самим устанавливать специальные квоты депутатских мест в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, тем более, что на федеральном уровне при выборах в Государственную Думу этот вопрос решен положительно, и возможно образовывать избирательные округа с меньшей нормой представительства в границах одного субъекта Российской Федерации. Благодаря этому положению, коренные малочисленные народы, проживающие на территории Российской Федерации, имеют своих представителей в Парламенте Российской Федерации.

¹Журнал "Российская юстиция", № 5, 1997 г., стр. 4 — 6.

²Все зарубежные данные взяты из "Сборника избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы". — М. 1997.

³Федеральный закон "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации", Свод Законов № 26, — 1996 г

КОДИФИКАЦИЯ ВОЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРОБЛЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

С.А. Л о б а н о в*

В условиях участвовавших вооруженных конфликтов с их многочисленными нарушениями, приводящими к массовой гибели гражданского населения и военнослужащих, росту числа беженцев и перемещенных лиц, грубому ущемлению прав человека, усилению напряженности в обществе, проблема повышения эффективности борьбы с такого рода нарушениями обретает особенно важное значение. В этом плане вопрос о кодификации серьезных нарушений норм права, применяемого в вооруженных конфликтах, называемых военными преступлениями, стоит далеко не на последнем месте. Разумеется, автор отдает себе отчет в том, что процесс нормативно-правового упорядочения, каким бы совершенным он ни был, без соответствующей практики останется благим пожеланием на бумаге. В то же время, деятельность органов уголовной юстиции по расследованию и рассмотрению дел о военных преступлениях должна основываться на ряде принципов, среди которых важнейший - *nullum crimen sine lege* (от лат. нет преступления без указания о том в законе). Поскольку процесс кодификации военных преступлений направлен на реализацию названного принципа, играющего важную роль в обеспечении прав личности, позитивное значение данного процесса проявляется в вопросах уважения и защиты прав человека.

В данной статье предпринята попытка проанализировать в контексте проблемы прав человека становление, современное состояние и перспективы . процесса кодификации военных преступлений.

Становление процесса кодификации военных преступлений

Впервые термин “преступники войны” (*war criminals*) вошел в обиход после I мировой войны. В него вкладывались два значения: в более широком смысле под преступниками войны понимались как виновники военной агрессии, так и лица, ответственные за нарушение законов и обычаев войны, в более узком смысле только нарушители законов и обычаев войны. К этому времени относится первая попытка кодификации военных пре-

* Старший преподаватель кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного Университета, кандидат юридических наук.

ступлений: Комиссия пятнадцати, созданная на Парижской мирной конференции, в своем докладе от 29 марта 1919г. представила список тридцати двух составов международных преступлений, совершенных германскими военнослужащими, и объединенных в две группы. Первая группа была представлена противоправными деяниями, квалифицируемыми в качестве военных преступлений, совершенных в нарушение общепризнанных правил ведения военных действий. К ним были отнесены применение отравляющих газов и разрывных пуль; потопление госпитальных и других невоенных судов; убийства военнопленных; совершение жестокостей по отношению к захваченным раненым и больным; разграбление частной собственности. Вторую группу составляли отдельные преступления, совершенные в ходе войны германскими властями в отношении собственных граждан (незаконное применение репрессий и судебных преследований, причинение телесных повреждений, нанесение ущерба здоровью или достоинству человеческой личности). Однако затем Комиссия отказалась от такой классификации и провела ее с учетом субъектов преступлений, которые подлежали судебному преследованию и уголовному наказанию в специальном экстерриториальном порядке¹. Версальский договор в части VII, озаглавленной "Санкции", впервые предусмотрел механизм привлечения преступников войны к уголовной ответственности, который должен был быть представлен тремя уровнями: 1) специальный международный трибунал из представителей пяти союзных держав (США, Великобритании, Франции, Италии и Японии) для суда над бывшим Германским императором Вильгельмом II; 2) военные суды государств, в юрисдикцию которых входило рассмотрение дел о совершении преступных нарушений законов и обычаев войны, направленных против их граждан; 3) смешанные военные суды, состоящие из представителей нескольких заинтересованных государств по делам о военных преступлениях, затрагивающих одновременно их интересы². Данный механизм, по известным причинам, оказался практически невостребованным. Вместе с тем, нельзя отрицать определенное позитивное значение Версальского договора и состоявшихся судебных процессов над отдельными германскими военнослужащими: впервые идея уголовной ответственности физических лиц за нарушения норм права войны получила апробацию.

Примечательно, что еще до Первой мировой войны были приняты международные конвенции, которые ограничивали воюющих в средствах и методах ведения военных действий. К ним следует, прежде всего, отнести Санкт-Петербургскую декларацию об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль

1868 г., Гаагскую декларацию о неупотреблении легко разрывающихся и сплюсчивающихся пуль 1899 г., Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. (о законах и обычаях сухопутной войны и другие)³. Однако данные акты не предусматривали уголовную ответственность физических лиц за нарушение норм права войны, что снижало их эффективность в плане регулирования отношений, возникающих в ходе военных действий.

Важным историческим этапом кодификации военных преступлений являются судебные процессы, проходившие в ходе и особенно после окончания Второй мировой войны. Среди них следует выделить Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками, подготовка, ход и итоги которого довольно подробно освещены в отечественной и зарубежной литературе⁴. В ст. 6 Устава Нюрнбергского Международного Военного Трибунала (МВТ) среди преступлений, подлежащих юрисдикции Трибунала, назывались военные (нарушения законов и обычаев войны), к которым были отнесены: убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень и другие преступления⁵.

Интересно, что Комиссия ООН по расследованию военных преступлений гитлеровского фашизма, созданная в Лондоне 7 октября 1942 г., рассмотрев содержание и характерные признаки упмянутых в Уставе МВТ разновидностей международных преступлений, выдвинула предположение о том, что "концепция военных преступлений шире по своему значению собственно нарушений законов и обычаев войны. Помимо них, военные преступления включают также преступления против мира и человечности"⁶. По мнению Комиссии, военные преступления представляют собой "любые грубые нарушения закона, совершенные в военное время или связанные с подготовкой и ведением войны, либо совершенные с целью воспрепятствования восстановления мира, которые преступают основные принципы уголовного права, признаваемые всеми цивилизованными народами"⁷. По всей видимости, такое несколько расширительное толкование военных преступлений соответствовало моменту. Нюрнбергский МВТ судил не просто военных преступников, а лиц, виновных в подготовке, разжигании и ведении агрессивной войны. Иначе говоря, в данном случае "дух закона" шире его "буквы".

Дальнейший ход кодификации военных преступлений связан с принятием Женевских конвенций о защите жертв войны

от 12 августа 1949 г. Каждая из четырех Конвенций содержит статью, которая перечисляет действия, относящиеся к “серьезным нарушениям” (Ст. 50 Первой, ст. 51 Второй, ст. 130 Третьей, ст. 147 Четвертой Конвенций). Список серьезных нарушений варьируется от конвенции к конвенции. Некоторые фигурируют в каждой: преднамеренное убийство, пытки или негуманное обращение, преднамеренное причинение чрезмерных страданий или серьезного увечья, нанесение ущерба здоровью. Первая, Вторая и Четвертая Конвенции упоминают уничтожение или присвоение имущества, Третья и Четвертая выделяют также принуждение покровительствуемого лица служить в вооруженных силах противной стороны и лишение такого лица на беспристрастное и нормальное судопроизводство. Четвертая Конвенция называет также незаконное депортирование или перемещение, незаконный арест покровительствуемого лица и взятие заложников. Кроме того, ст. ст. 53, 54 Первой и ст. ст. 44, 45 Второй Конвенций включают детальные положения, касающиеся запрещения незаконного использования отличительного знака.

Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), принятый на дипломатической конференции в Женеве 8 июля 1977 г., расширил список “серьезных нарушений”, пополнив его рядом действий, направленных против лиц и объектов, пользующихся уважением и защитой в соответствии с Протоколом. Среди таких действий следует упомянуть применение средств и методов ведения военных действий, способных причинить излишние страдания или повреждения, а также тех, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде (п.п. 2, 3 ст. 35); превращение в объект нападения ясно опознаваемых исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, неоправданная задержка репатриации военнопленных или гражданских лиц (п. 4 b, d, ст. 85). Примечательно, что п. 5 ст. 85 Протокола I закрепил положение, согласно которому “серьезные нарушения этих документов (Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола I к ним. — С.Л.) рассматриваются как военные преступления”.

Таким образом, к середине 70-х годов процесс кодификации военных преступлений прошел фазу своего становления: в международно-правовых актах были перечислены действия, подлежащие соответствующей квалификации. Как видим, многие из таких действий представляют собой посяательства на основные права человека, в частности, право на жизнь, а также запрещение

подвергать кого-либо пыткам или жестокому и бесчеловечному обращению и наказанию. Напомним, что указанные права были предусмотрены Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. (ст. 3, 5) и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 6, 7). При этом п. 1 ст. 4 Пакта о гражданских и политических правах предусматривает недопустимость для государств-участников отказаться от своих обязательств соблюдать определенные фундаментальные права даже в период, когда “жизнь нации находится под угрозой”. Поэтому следует согласиться с профессором В.А. Карташкиным, который пишет: “Пакт о гражданских и политических правах подтвердил принцип современного международного права, согласно которому определенные фундаментальные права и свободы должны соблюдаться в любой ситуации, включая периоды вооруженных конфликтов”⁸. В этой связи, можно обнаружить определенную взаимосвязь между ходом кодификации военных преступлений и формированием новой отрасли международного права, получившей название право прав человека.

Современные тенденции и перспективы развития процесса кодификации военных преступлений

Характеризуя современное состояние процесса кодификационной работы в области военных преступлений, следует обратить внимание на следующие обстоятельства. В последнее время данный процесс осуществляется как на международном, так и на внутригосударственном уровнях. Многие государства стали включать соответствующие нормы в свое уголовное законодательство. Показательным примером может служить Закон о борьбе с серьезными нарушениями Женевских конвенций и Протокола I, принятый в Бельгии в 1993 г. Определенные меры в данном направлении предпринимаются в нашей стране: новый Уголовный кодекс РФ, вступивший в силу с 1 января 1997 г., в разделе XII “Преступления против мира и безопасности человечества” предусматривает ст. 356 об ответственности за “Применение запрещенных средств и методов ведения войны”. Сам факт появления названной статьи следует расценивать как прогрессивный шаг. Однако, справедливости ради, отметим, что ее редакция далека от совершенства. Существенным недостатком ст. 356 является отсутствие упоминания в ней ответственности за нарушения норм права, применяемого в вооруженных конфликтах немеждународного характера. А ведь подавляющее большинство вооруженных конфликтов, происходящих в настоящее время, не носят международного характера; в ходе их совершаются многочисленные нарушения норм международного гуманитарного права. Достаточно вспомнить недавние события в

Чечне, когда серьезные нарушения “Права Женева” имели место с обеих сторон конфликта. В этом плане, включение в ст. 356 Уголовного кодекса положения о наказуемости подобного рода серьезных нарушений представляется обоснованным не только с теоретической, но и с практической стороны.

Диспозиция ст. 356 УК РФ отсылает к международным договорам Российской Федерации, что отвечает духу времени и соответствует п. 4 ст. 15 Российской Конституции 1993 г. Вместе с тем, следует признать, что российские правоохранительные и судебные органы в настоящее время не всегда готовы к непосредственному применению международно-правовых норм, на что указывает глубоко изучивший данную проблему профессор И.И. Лукашук⁹. Кроме того, российское уголовно-процессуальное законодательство вообще не упоминает международный договор Российской Федерации в качестве источника уголовно-процессуального права, что ставит под сомнение компетенцию судов применять нормы международного права по уголовным делам. Однако, учитывая положение Конституции “международное право — часть права страны”, следует прогнозировать практику судов по имплементации норм международного права (в том числе, и международного гуманитарного права) при рассмотрении уголовных дел. В этой связи, необходимы меры по совершенствованию как законодательства, так и соответствующей подготовки судей. И здесь следует обратить внимание на особое место норм о правах человека. Конституция РФ 1993 г. гласит: “В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией” (п. 1 ст. 17). Требования, касающиеся уважения прав личности в уголовном судопроизводстве, изложены, прежде всего, в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁰. Применительно к уголовному судопроизводству по делам о военных преступлениях, важное значение имеет ст. 75 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., п. 4 которой воспроизводит текст ст. 14 Пакта, а п. 7 предусматривает: “Во избежание любого сомнения в отношении преследования лиц, обвиняемых в военных преступлениях или в преступлениях против человечества и суда над ними, применяются следующие принципы:

а) лица, обвиняемые в таких преступлениях, должны преследоваться и предаваться суду в соответствии с нормами международного права; и

б) любые такие лица, которые не пользуются более благопри-

ятным обращением в соответствии с Конвенциями или согласно настоящему Протоколу, пользуются обращением, предусмотренным настоящей статьей, независимо от того, являются или не являются преступления, в которых они обвиняются, серьезными нарушениями Конвенций или настоящего Протокола"¹¹.

Обеспечение прав человека в уголовном процессе предполагает и защиту жертв преступлений. Данному вопросу посвящена Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. В п. 6 этого документа говорится о том, что следует содействовать тому, чтобы судебные процедуры в большей степени отвечали потребностям жертв путем:

а) предоставления жертвам информации об их роли и об объеме, сроках проведения и ходе судебного разбирательства и о результатах рассмотрения их дел, особенно в случаях тяжких преступлений, а также случаях, когда ими запрошена такая информация;

б) обеспечения возможности изложения и рассмотрения мнений и пожеланий жертв на соответствующих этапах судебного разбирательства в тех случаях, когда затрагиваются их личные интересы, без ущерба для обвиняемых и согласно соответствующей национальной системе уголовного правосудия;

в) предоставления надлежащей помощи жертвам на протяжении всего судебного разбирательства;

г) принятия мер для сведения к минимуму неудобств для жертв, охраны их личной жизни в тех случаях, когда это необходимо, и обеспечения их безопасности, а также безопасности их семей и свидетелей с их стороны и защиты их от запугивания и мести;

д) предотвращения неоправданных задержек при рассмотрении дел и выполнении постановлений или решений о предоставлении компенсации жертвам¹².

Процесс кодификации военных преступлений нашел отражение в международно-правовых документах, один из которых недавно принят и действует, а два других находятся в стадии проектов. В первом случае речь идет об Уставе Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года, принятом резолюцией Совета Безопасности ООН 827 от 25 мая 1993 г. Его ст. 2 воспроизводит серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., о которых мы говорили выше, а ст. 3, озаглавленная "Нарушение законов или обычаев войны" вклю-

чает следующие действия, перечень которых “не является исчерпывающим: а) применение отравляющих веществ или других видов оружия, предназначенных для причинения излишних страданий; б) бессмысленное разрушение городов, поселков или деревень, или разорение, не оправданное военной необходимостью; с) нападение на незащищенные города, деревни, жилища или здания либо обстрел с применением каких бы то ни было средств; d) захват, разрушение или умышленное повреждение культовых, благотворительных, учебных, художественных и научных учреждений, исторических памятников и художественных и научных произведений; е) разграбление общественной или частной собственности”¹³.

В стадии проекта находится Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества. Принят в июле 1998 Устав Международного уголовного суда. Следует заметить, что вопросам подготовки данных документов был посвящен ряд публикаций в настоящем журнале¹⁴. Поэтому остановимся лишь на проблеме кодификации в них военных преступлений.

В проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, принятом Комиссией международного права ООН в первом чтении в 1991 г. имелась ст. 22, озаглавленная “Исключительно серьезные военные преступления”, п. 2 которой разъяснял, что “исключительно серьезным военным преступлением является исключительно серьезное нарушение принципов и норм международного права, применимых в вооруженном конфликте, которое включает в себя любой из следующих актов: а) акты бесчеловечности, жестокости или варварства, направленные против жизни, достоинства или физической или психической неприкосновенности лиц; б). размещение поселенцев на оккупированной территории; применение незаконного оружия; применение методов или средств ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде; е) широкомасштабное уничтожение гражданского имущества; f) преднамеренное посягательство на имущество исключительно религиозной, исторической или культурной ценности”¹⁷.

Как видим, Комиссия международного права ООН провела определенную кодификацию военных преступлений, разделив их на группы и выработав понятие “исключительно серьезное военное преступление”.

Однако в следующем варианте проекта Кодекса, представленном на обсуждение 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1996 г. мы наблюдаем совершенно иной подход к проблеме

кодификации военных преступлений¹⁸. Прежде всего, ст. 20 нового варианта проекта получила наименование “Военные преступления”, хотя в данном случае ей более соответствовал бы заголовок “Исключительно серьезные военные преступления” или “Серьезные военные преступления”. Формулировка ст. 20 представляется, с одной стороны, чересчур пространной (она занимает более двух страниц печатного текста), а с другой — неполной. К примеру, в ней не называется применение запрещенного международным правом оружия, а делается лишь ссылка на “применение отравляющих веществ или других видов оружия, предназначенных для причинения излишних страданий”, что значительно сужает сферу действия данной статьи. Наконец, классификация военных преступлений, перечисленных в данной статье, представляется запутанной, поскольку трудно выявить критерии, лежащие в ее основе.

С другой стороны, ст. 20 включает положение об ответственности за совершение ряда нарушений международного гуманитарного права, применимого в случае вооруженного конфликта немеждународного характера, что следует считать прогрессивным шагом. Примечательно, что при обсуждении на сессии Спецкомитета Генеральной Ассамблеи ООН по проекту Международного уголовного суда в 1995 г. было высказано предложение включить в п. с ст. 20 ссылки на ст. 3, общую для Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительный протокол II к ним 1977 г., посвященные вооруженным конфликтам немеждународного характера. Однако данное предложение не получило единодушной поддержки; по мнению его противников, положения ст. 3 и Дополнительного протокола II в целом не являются частью обычного права и потому имеют обязательную силу лишь для государств-участников Конвенций и Протокола¹⁹.

Рассматривая современное состояние проблемы кодификации военных преступлений, хотелось бы остановиться еще на одном весьма важном моменте. По мнению автора, процесс кодификации военных преступлений не может не затронуть институт международно-правовой ответственности государств. безусловно, в настоящее время речь не идет о реализации идеи международной уголовной ответственности государства за совершенное международное преступление. Тем не менее, в случае грубого нарушения основополагающих международных обязательств государство-нарушитель должно нести материальную или политическую ответственность. Применительно к вопросу о военных преступлениях уместно сделать ссылку на Гаагскую конвенцию о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., ст. III которой предусмотрела норму, согласно которой воюющая

сторона “должна будет возместить убытки, если к тому есть основания. Она будет ответственна за все действия, совершенные лицами, входящими в состав ее военных сил”²⁰.

В этой связи представляется спорной позиция Комиссии международного права относительно перечня международных преступлений в Проекте статей об ответственности государства. Согласно п. 3 ст. 19 Проекта, к числу международных преступлений относятся: агрессия; тяжкое нарушение обязательств, обеспечивающих право народов на самоопределение и на ликвидацию колониализма; действия, отрицающие запрет рабства; апартеид; тяжкое нарушение обязательств по охране окружающей среды²¹. Комиссия среди международных преступлений не назвала военные преступления как таковые, и в том числе с применением оружия массового уничтожения. Ссылка на то, что применение запрещенных видов оружия поглощается формулировкой “тяжкие нарушения международных обязательств, имеющих основополагающее значение для защиты окружающей среды”, неосновательна, поскольку, во-первых категория военных преступлений значительно шире применения запрещенных видов оружия, во-вторых, как обоснованно подчеркивают авторы монографии “Международное уголовное право”, “эта формулировка Комиссии в определенной степени затушевывает нарушения законов и обычаев войны, что вряд ли можно считать правильным”²².

В то же время, не следует забывать, что п. 3 ст. 19 Проекта статей об ответственности государства нельзя рассматривать в качестве исчерпывающего перечня международных преступлений, на что было указано Комиссией международного права в комментарии к данной статье²³. Исходя из этого, можно предположить расширение перечня международных преступлений государств за счет включения в него некоторых военных преступлений.

Заключение

Процесс кодификации военных преступлений, начатый после Первой мировой войны, и прошедший фазу своего становления в 70-х годах, получил сегодня новый импульс для своего развития. Следует заметить, что и сам характер данного процесса в последнее время претерпел серьезные изменения.

Прежде всего, это касается получившей все большее распространение практики государств включать в свое законодательство нормы об уголовной ответственности за серьезные нарушения законов и обычаев войны. Такая практика, в первую очередь, обусловлена стремлением государств-участников Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г.

принять меры по выполнению взятых на себя соответствующих международно-правовых обязательств. С другой стороны, наблюдаемая тенденция свидетельствует о росте беспокойства среди стран состоянием дел борьбы с военными преступлениями.

Военные преступления вызывали и вызывают озабоченность со стороны не только отдельных государств, но и международного сообщества в целом. Примечательна принятая 1 июля 1922 г. рекомендация Постоянной комиссии Парламентской ассамблеи Совета Европы относительно учреждения международного суда по военным преступлениям²⁴. Напомним, что компетенцией судить за военные преступления, совершенные в ходе недавнего вооруженного конфликта на Балканах обладает Международный трибунал по бывшей Югославии. Значительную работу по кодификации данной категории преступлений проводит Комиссия международного права ООН. Разработанные ею проекты Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и Устава Международного уголовного суда, при условии доработки и принятия их государствами, несомненно, сыграют важную роль в борьбе с наиболее серьезными нарушениями норм права, применяемого в вооруженных конфликтах.

Важной тенденцией следует считать расширение перечня военных преступлений за счет отнесения к ним ряда нарушений норм права вооруженных конфликтов немеждународного характера. Поскольку подавляющее большинство вооруженных столкновений современности являются внутригосударственными, задача правового запрета соответствующих нарушений стоит особенно остро. К сожалению, позиция многих государств по данному вопросу не отражает реалий современных вооруженных конфликтов. В то же время, такие обстоятельства, как включение Комиссией международного права ООН нарушений Протокола II 1977 г. в качестве военных преступлений в проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, а также признание ст. 5 Устава Международного трибунала по бывшей Югославии серьезных нарушений Женевских конвенций в качестве преступлений также если они совершены в конфликтах немеждународного характера, позволяют строить оптимистические прогнозы в отношении перспектив развития этого вопроса.

Кодификация военных преступлений происходит во взаимодействии и взаимовлиянии с развитием норм о правах человека, о которых впервые во весь голос человечество заявило во Всеобщей декларации прав человека 10 декабря 1998 года. С одной стороны, ряд действий, квалифицируемых в качестве военных преступлений, посягают на основные права человека. Поэтому уголовно-правовой запрет такого рода нарушений можно считать

действенной мерой по обеспечению прав человека в условиях вооруженных конфликтов. С другой стороны, борьба с военными преступлениями должна строиться с учетом положений о правах личности в уголовном процессе.

1 См.: History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War., — 1948. P. 35-36.

2 См.: Полянский Н.Н. Международное правосудие и преступники войны. — М.: 1945. С. 35-37.

3 См.: Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. — М.: 1995. С. 13—29; 69—74; 159—185.

4 См., например: Полтораки А.И. Нюрнбергский процесс (Основные правовые проблемы). — М.: 1966; Трайнин А.Н. Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. — М.: 1956; Goodhart A.L. The Legality of the Nuremberg Trials, Juridical Review, no. 56, 1946. — P. 1, 5.

5 См.: Нюрнбергский процесс: Сборник материалов (в восьми томах). — Т. 1. — М.: 1987. С. 148.

6 См.: History of the United Nations War Crimes Commission . . . p. 174—175.

7 Ibid.

8 См.: Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. — М.: 1995. С. 55.

9 См.: Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации (практическое пособие). — М.: 1996. С. 5. По проблеме судебного применения норм международного права, см.: Лукашук И.И. Международное право в судах государств. — СПб.: 1993.

10 См.: Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. С. 100—101.

11 См.: Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. МККК. С. 270—271, 272).

12 См.: Права человека и судопроизводство. С. 232.

13 См.: Российский ежегодник международного права (1992). — СПб.: 1994. С. 243.

14 См.: Верещетин В.С. Международный уголовный суд: новые перспективы? (К рассмотрению вопроса в Комиссии международного права ООН) // Московский журнал международного права. — 1993. №2. С. 3—14; Он же: О работе Комиссии международного права ООН // Московский журнал международного права. — 1994. — №2. — С. 3—20; Колодкин Р.А., Панин И.А. Обсуждение проекта Устава Международного уголовного суда в Специальном комитете Генеральной ассамблеи ООН // Московский журнал международного права. 1996. — № 4. — С. 69—80.

15 См.: UN Doc/A/49/10/ P. 44.

16 Ibid. P. 102, 108—110.

17 Ibid. P. 47.

18 См.: UN Doc. A/51/10. P. 115—118.

19 UN Doc. A/50/22. P. 15—16.

20 См.: Сборник Гаагских конвенций... с. 14.

21 См. Ежегодник Комиссии международного права, 1976, т. II (часть вторая), с. 110.

22 Международное уголовное право // И.П. Блищенко, Р.А. Каламкарян, И.И. Карпец и др. — М.: 1995. С. 45-46.

23 UN Doc. A/31/10. P. 298.

24 См.: Council of Europe. Recommendation 1189 (1992) on the Establishment of an International Court to Judge War Crimes.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО И ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ РОССИИ

И.И. Котляров*

Международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов (МГП), приобрело особую актуальность в связи с распадом СССР и возникновением на его бывшей территории вооруженных конфликтов, которые, к сожалению, продолжают и ныне.

Внимание мировой общественности к МГП возрастает в связи с приближающимся 100-летием со дня проведения в Гааге Первой конференции мира, созванной по инициативе России 18 мая 1899 г.

Активная и последовательная позиция России в деле утверждения принципов и норм МГП привела к проведению Второй конференции мира в Гааге, состоявшейся в июне-октябре 1907 г. На ней были пересмотрены ранее действовавшие конвенции о законах и обычаях войны и приняты 12 новых документов. Гаагские конвенции кодифицировали обычные нормы (правила) ведения войны на суше и на море, внесли значительный вклад в прогрессивное развитие МГП.

В ноябре 1989 г. на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Советским Союзом выдвинута новая идея — провести Третью конференцию мира с тем, чтобы торжественно отметить столетие Первой Гаагской конференции и придать новый импульс совместным усилиям государств в укреплении международного правопорядка¹.

Россия является активным участником конвенций (договоров, соглашений, протоколов), нормы которых относятся к МГП.

Известно, что в древности поведение воюющих на поле боя определялось нормами обычного права, в своей совокупности составлявшими правила ведения войны. Сталкиваясь с реально существующими войнами, мировое сообщество пришло к необходимости ограничения насилия воюющих сторон путем согласованной выработки и заключения договоров, регулирующих отношения между государствами в период вооруженных конфликтов. Сама жизнь подтверждала правильность высказывания голландского мыслителя Г. Гроция о том, что “для войны, как и

* Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор, кандидат юридических наук.

для мирного времени, существуют свои законы". Уменьшить бессмысленные страдания, смягчить жестокости, не вызываемые военной необходимостью, защитить в войне права человека, обуздать стремление воюющих сторон любыми средствами повергнуть неприятельские войска — такова цель МГП. Основное начало международного права, — отмечал Монтескье, — естественно состоит в том, что народы должны делать во время мира как можно больше добра, а во время войны как можно меньше зла². Основные источники МГП в обобщенном виде как раз и выражают идею французского философа и правоведа.

К ним относятся: Петербургская декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г.; Гагская декларация о запрещении применять пули, легко разворачивающиеся или сплюсцивающиеся в человеческом теле, 1899 г.; Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.; Конвенция о положении неприятельских торговых судов при начале военных действий 1907 г.; Конвенция об обращении торговых судов в суда военные 1907 г.; Конвенция о постановке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин 1907 г.; Конвенция о бомбардировании морскими силами во время войны 1907 г.; Конвенция о некоторых ограничениях в пользовании правом захвата в морской войне 1907 г.; Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г.; Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время 1936 г.; Нионское соглашение 1937 г.; Женевские конвенции о защите жертв войны от 12 августа 1949 года ("Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях"; "Об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море"; "Об обращении с военнопленными"; "О защите гражданского населения во время войны"); Дополнительные протоколы I и II 1977 г. к этим Женевским конвенциям 1949 г.; Гагская конвенция о защите культурных ценностей 1954 г.; Конвенция о запрещении производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении 1972 г.; Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 г. и четыре протокола к ней (О обнаруживаемых осколках — Протокол I; О запрещении или ограничении применения мин, мин ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. — Протокол II; О запрещении или ограничении применения зажи-

гательного оружия — Протокол III; Об ослепляющем лазерном оружии — Протокол IV); Конвенция о запрещении разработки производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении 1993 г.; Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.

Приведенный перечень нормативных документов красноречиво подтверждает что нормы МГП кодифицированы. Начало такой кодификации, как уже было отмечено, положено Конвенцией 1907 г. Женевские Конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним представляют более высокий уровень, очередной этап кодификации. Конечно, всеобщей кодификацией не охвачены, например, нормы МГП о средствах ведения войны, но не в этом видится основная причина трудностей его применения в войсках и силах, о чем подробнее скажем ниже.

В литературе встречаются различные названия всей совокупности норм, составляющих правила ведения войны как отрасли международного права: “право вооруженных конфликтов”, “законы и обычаи войны”, “международное гуманитарное право”. В западной литературе, в зависимости от содержания договорных источников, времени и места их заключения, МГП принято подразделять на две части: “право Женевы” (Женевские конвенции и другие соглашения, направленные на защиту интересов военных, вышедших из строя, и лиц, не принимающих непосредственного участия в боевых действиях), и “право Гааги” (Гаагские конвенции и другие документы, устанавливающие ограничения в применении воюющими определенных средств и методов ведения войны).

Объектом правового регулирования, сутью МГП является то, что оно определяет:

- меры по защите жертв войны (раненых, больных, военнопленных, лиц потерпевших кораблекрушение, гражданского населения);
- правовой статус комбатантов (сражающихся), т.е. законных участников вооруженных, конфликтов;
- меры по ограничению воюющих в применении средств и методов ведения войны;
- порядок защиты гражданских объектов и культурных ценностей;
- сферу деятельности и задачи гражданской обороны;
- правовое положение нейтральных государств;
- ответственность государств и физических лиц за противоправные действия.

Из содержания источников МГП вытекает, что они в значи-

тельной части касаются вооруженных сил воюющих сторон, в которых группы и подразделения находятся под командованием лица, ответственного за поведение своих подчиненных. Кроме того, такая военная структура имеет внутреннюю дисциплинарную систему, обеспечивающую соблюдение норм МГП (ст. 43 Дополнительного протокола I).

С точки зрения МГП личный состав вооруженных сил воюющих государств подразделяется на комбатантов (сражающихся) и некомбатантов (несражающихся). Такое деление вооруженных сил подтверждается и упомянутым Дополнительным протоколом I, в котором нашел отражение основной признак, позволяющий различать комбатантов и некомбатантов, а именно наличие права принимать непосредственное участие в военных действиях.

С учетом этого к комбатантам относится весь строевой состав вооруженных сил (т.е. личный состав сухопутных, военно-морских, военно-воздушных сил), а также ополчений, добровольческих отрядов, движений сопротивления.

К некомбатантам относится медицинский и духовный персонал, т.к. он вообще не вправе принимать непосредственного участия в военных действиях (ст. 43 Дополнительного протокола I).

Правовое положение комбатантов и некомбатантов, как мы видим, различно. Оно связывается, как уже было отмечено, с правом непосредственного участия в боевых действиях. Комбатанты, кроме того, в процессе вооруженного конфликта вправе применять к неприятелю высшую меру насилия, т.е. уничтожать его, в то время как некомбатанты лишь обслуживают и обеспечивают боевую деятельность вооруженных сил и вправе применять оружие только в целях самообороны.

На комбатантов распространяется режим военного плена. Что же касается некомбатантов, то в случае их пленения, они не должны считаться военнопленными. В соответствии со ст. 33 Женевской конвенции об обращении с военнопленными держащая в плену держава создает им условия, необходимые для выполнения профессиональных, гуманитарных функций по оказанию медицинской и духовной помощи военнопленным.

Рассматривая правовое положение законных участников вооруженных конфликтов, нельзя не упомянуть о наемниках. Наемник — это лицо: а) специально завербованное на месте или за границей, чтобы сражаться в вооруженном конфликте; б) фактически принимающее участие в военных действиях; в) принимающее участие в военных действиях с целью получить личную выгоду, материальное содержание которой значительно превышает вознаграждение, выплачиваемое комбатантам, входящим в личный состав вооруженных сил данного государства; г) не

являющееся гражданином государства, находящегося в конфликте, или не проживающее на его территории; д) не входящее в личный состав вооруженных сил сторон, находящихся в конфликте; е) не посланное государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил.

Наемники не признаются законными участниками вооруженных конфликтов, на них не распространяется режим военного плена и более того, с точки зрения международного права, они являются уголовными преступниками, которые должны нести ответственность перед судом.

МГП запрещает применение определенных методов и средств ведения войны. Запрещенными методами ведения войны являются: преднамеренное убийство или ранение лиц, принадлежащих войскам противника; применение пыток с целью получить какие-либо сведения; использование не по назначению отличительных национальных и международных эмблем, сигналов, флагов; убийство парламентария и сопровождающих его лиц; вероломство; отдача на разграбление города или местности; атака, бомбардировка или уничтожение санитарных учреждений, госпитальных судов (санитарных транспортов), санитарных самолетов, имеющих надлежащие отличительные знаки, санитарного персонала; нападение на лиц, вышедших из строя, а также на лиц, покинувших терпящий бедствие летательный аппарат (за исключением лиц, относящихся к воздушно-десантным войскам); совершение нападения неизбирательного характера, затрагивающего гражданское население или гражданские объекты, когда известно, что такое нападение явится причиной чрезмерных людских потерь, ранений среди гражданских лиц или причинит ущерб гражданским объектам; истребление или захват неприятельской собственности, кроме случаев, когда такие действия вызываются военной необходимостью; осуществление геноцида, апартеида; взятие заложников; бомбардирование военными самолетами, морскими кораблями незащищенных городов, портов, селений, жилищ, исторических памятников, храмов, госпиталей, при условии, что они не используются в военных целях; террор в отношении местного населения; отдача приказа не оставлять никого в живых, угрожать этим или вести военные действия на этой основе; принуждение лиц противной стороны принимать участие в военных действиях, направленных против их страны; использование голода среди гражданского населения; уничтожение культурных ценностей, исторических памятников, мест отправления культа и др., составляющих культурное или духовное наследие

народа, а также их использование для обеспечения успеха в военных действиях.

К запрещенным средствам ведения войны относятся: пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле; снаряды, имеющие единственное назначение распространять удушающие или вредоносные газы; яды или отравленное с оружием; удушливые, ядовитые или другие подобные газы и бактериологические средства; бактериологическое (биологическое) токсичное оружие; средства воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда; конкретные виды обычного оружия неизбирательного действия и оружия, использование которого вызывает чрезмерные повреждения или страдания; лазерное оружие в целях ослепления; некоторые виды мин, мин-ловушек, а также противопехотные мины (после вступления в силу Конвенции 1997 г.).

Нормы МГП обязывают государства при принятии на вооружение новых видов оружия давать им экспертную оценку на предмет соответствия международному праву.

В отношении жертв войны запрещается: посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания; коллективные наказания; посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение; применение наказания без предварительного судебного решения; превращение гражданского населения или отдельных гражданских лиц в объект нападения; совершение нападения на установки или сооружения, содержащие опасные силы, когда известно, что такое нападение явится причиной чрезмерных людских потерь, ранений среди гражданских лиц или причинит ущерб гражданским объектам.

Перечисленные запрещенные методы и средства ведения войны, а также противоправные действия в отношении жертв войны отнесены к серьезным нарушениям МГП и квалифицируются им как военные преступления. Причем сроки давности не применяются к представителям государственных властей и частным лицам как соучастникам названных преступлений.³ При этом государства должны принять законы в целях преследования военных преступников. Это служит грозным предостережением для тех, кто в процессе вооруженных конфликтов входит в преступное противоречие с законом.

МГП обязывает государства как в мирное время, так и во время вооруженных конфликтов: а) распространять возможно шире МГП, включать изучение его источников в программы

военной подготовки и поощрять их изучение гражданским населением с тем, чтобы эти документы могли стать известными вооруженным силам и гражданскому населению; б) пресекать серьезные нарушения норм МГП и принимать необходимые меры для предупреждения совершения всех других нарушений правил ведения войны; в) требовать от военных командиров, чтобы они не допускали нарушений принятых обязательств по МГП и, в случае необходимости, пресекали эти нарушения и уведомляли о них компетентные власти, а также принимали надлежащие меры возбуждения дисциплинарного или уголовного преследования против тех, кто допустил нарушения норм МГП. Нарушение МГП подчиненным лицом не освобождает его начальников от уголовной или дисциплинарной ответственности, если они были информированы о том, что подчиненное лицо совершает или намеревается совершить подобное нарушение, и если они не приняли всех практически возможных мер в пределах своих полномочий для предотвращения или пресечения этого нарушения.

Кроме того, нормы МГП требуют еще в мирное время предпринимать определенные меры организационного, военного, гуманитарного характера с тем, чтобы избежать тяжелых последствий войны, если она вдруг станет фактом внутривойсковой жизни или международных отношений (ст. 6, 12, 18, 33, 34, 58, 82 и др. Дополнительного протокола I).

Россия, как участник договоров, относящихся к МГП, обязана без промедления принимать все необходимые меры по выполнению обязательств, возлагаемых конвенциями и другими международно-правовыми актами. Речь идет о введении в действие законодательства для привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших или приказавших совершить те или иные военные преступления, а также издание приказов и других документов соответствующими органами военного управления по применению норм МГП в практике войск (сил).

Однако в жизни нередко случается, что принятие парламентами законов для урегулирования внутрисовокупных отношений или же участие государств в международных договорах не всегда означает добросовестное выполнение правовых предписаний гражданами, а также органами государства, включая органы военного управления, воинских должностных лиц. В связи с этим возникает вопрос: какова же сложилась практика в Российском государстве, его Вооруженных Силах по применению норм МГП?

Ретроспективный взгляд на эту проблему дает исчерпывающий ответ на этот вопрос. Еще 14 июля 1904 г. императором был

утвержден “Наказ русской армии о законах и обычаях сухопутной войны в качестве особого приложения к Уставу полевой службы и Наставлению для действия в бою отрядов из всех родов оружия”, наименование разделов которого дают полное представление о содержащихся в нем предписаниях (кто признается воюющим, нейтральным; о раненых; о военнопленных; о переговорщиках; о лазутчиках).

Об уважительном отношении дореволюционной России к соблюдению норм МГП говорит также “Положение о военнопленных”, утвержденное его императорским величеством и объявленное приказом военного министра 1914 г. № 697. Структура этого документа свидетельствует о достаточно подробном закреплении правового статуса военнопленных (Общие положения; О нахождении военнопленных в районе расположения действующих войск; О нахождении военнопленных на сборных пунктах и о дальнейшем препровождении их в места назначения; О помещении военнопленных внутри Империи и надзоре за ними; О довольствии военнопленных).

Исторические факты свидетельствуют о неукоснительном соблюдении законов и обычаев войны российскими полководцами и флотоводцами: Суворовым, Кутузовым, Ушаковым и другими.

Революционные события 1917 года в России не изменили положительного отношения власти к существовавшим договорам, относящимся к МГП. 4 июня 1918 г. был опубликован Декрет о признании всех международных конвенций о Красном Кресте.

Совет Народных Комиссаров РСФСР доводил до сведения Международного Комитета Красного Креста в Женеве и правительств всех государств, признавших Женевскую конвенцию, что эта конвенция, как в первоначальной, так и во всех ее позднейших редакциях, а также и все другие международные конвенции и соглашения, признанные Россией до октября 1915 г., признаются и будут соблюдаемы Российским Советским Правительством.⁴

Вторая мировая война стала серьезным испытанием для системы принципов и норм МГП. Советский Союз, в отличие от Германии и большинства других стран, отказался подписать Женевскую конвенцию об обращении с военнопленными 1929 г. Впоследствии это было использовано противником в качестве формального предлога для отказа в применении ее положений в отношении советских военнопленных.

В послевоенный период четыре Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года с оговорками были подписаны Советским Союзом, но лишь в 1954 г. ратифицированы. Только

две из них были имплементированы в инструкцию по применению в Вооруженных Силах Союза ССР Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. об улучшении участи раненых, больных в действующих армиях и лиц, потерпевших кораблекрушение на море, введенной в действие приказом министра обороны СССР 1958 г. № 20.⁵

Причем в ней шла речь о применимости положений МГП лишь к раненым, больным, потерпевшим кораблекрушение из числа неприятельских армий. О распространении же названной инструкции и на личный состав Вооруженных Сил СССР, а также о применимости к советским военнослужащим и гражданским лицам конвенций “Об обращении с военнопленными” и “О защите гражданского населения во время войны” лицемерно замалчивалось.

Дополнительные протоколы I и II к Женевским конвенциям 1949 года, хотя и были подписаны Советским Союзом 12 декабря 1977 года, но ратифицированы лишь 4 августа 1989 года, т.е. накануне вывода контингента советских войск из Афганистана. Участие СССР в войне официально не было объявлено, как не было объявлено и о том, будут ли им соблюдаться нормы МГП.

Этим усугубилась проблема розыска погибших и пропавших без вести в афганской войне, а также осложнилось решение вопроса освобождения советских военнослужащих, оказавшихся в плену у моджахедов.

В связи с ратификацией Дополнительных протоколов постановлением Верховного Совета СССР № 330-1 от 4 августа 1989 г. Совету Министров СССР предписывалось подготовить и в шестимесячный срок представить в Верховный Совет СССР предложения о внесении изменений в советское законодательство, отражающих участие Советского Союза в упомянутых Дополнительных протоколах.

Этим же постановлением Исполнительному комитету Союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР и Министерству обороны СССР было рекомендовано принять меры к изданию текстов Дополнительных протоколов и распространению знаний об этих документах среди гражданского населения и личного состава Вооруженных Сил СССР.

В качестве первого шага по выполнению международных обязательств, вытекающих из участия Советского Союза в Дополнительных протоколах I и II к Женевским конвенциям 1949 года о защите жертв войны, стало издание Уставов Вооруженных Сил, а также приказа министра обороны 1990 г. № 75, объявлявшего названные документы и содержащего требования по их исполнению в войсках и силах флота.

В названном приказе министра обороны предписывается командирам (начальникам) всех степеней распространять знания о МГП, изучать его в системе боевой подготовки, обеспечивать подчиненных текстами международно-правовых документов, законодательных актов, определяющих поведение личного состава армии и флота в период вооруженного конфликта. Содержится указание учитывать нормы МГП при проведении занятий, учений в войсках и силах флота, а также при разработке проектов законодательных актов, общевойсковых уставов, решений правительства, приказов и директив. При решении вопросов, касающихся применения норм МГП, командиры (начальники) опираются на юридических советников (ст. 82 Дополнительного протокола I), функции которых названным приказом возложены на офицеров юридической службы.

В декабре 1990 г. Министерством обороны СССР и Исполкомом Союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца с участием представителей МККК в Военной академии Генерального штаба были проведены занятия с руководящим составом Вооруженных Сил СССР, а также с военными юристами по вопросам изучения и реализации норм МГП в практической деятельности войск (сил).

Сказанное свидетельствует о коренном переосмыслении политическим и военным руководством страны взглядов на выработанные международным сообществом демократические ценности — права человека, включая человека в погонах.

Положения о применимости международных стандартов в области прав человека к военнослужащим, к оборонной деятельности в целом нашли нормативное закрепление в военно-законодательных и подзаконных актах 90-х годов.

Так, в Законе РФ “О статусе военнослужащих” 1993 г. отражено, что законодательство РФ о статусе военнослужащих включает международные договоры РФ (ст. 4). Понятием “международные договоры”, естественно, охватывается и Биль о правах человека⁶, и договорные (конвенционные) источники МГП. Новый Федеральный закон “О воинской обязанности и военной службе” содержит положения, согласно которому международные договоры РФ, наряду с законодательством РФ, составляют правовую основу воинской обязанности и военной службы. И более того, нахождение в плену (за исключением добровольной сдачи в плен) в прежней и нынешней редакции этого закона рассматривается как исполнение военнослужащим обязанностей военной службы. Попутно заметим, что сталинский режим устанавливал жесткие ограничения в правах не только защитников СССР, оказавшихся в плену в годы Великой

Отечественной войны, но и в отношении их семей и близких родственников. Инерционность такого мышления сохранялась вплоть до конца 80-х годов.

В Основных положениях военной доктрины РФ, утвержденных Указом Президента РФ 2 ноября 1993 года № 1833, "соблюдение международных обязательств и содействие достижению целей договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация" признано в качестве основного принципа политики в области военной безопасности нашего государства. В них закреплены также нормы о том, что Вооруженные Силы РФ используются в соответствии с "...Женевскими конвенциями о защите жертв войны от 12 августа 1949 г., а также другими международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, применяемыми в период вооруженных конфликтов". Устав внутренней службы ВС РФ обязывает военнослужащих знать и неукоснительно соблюдать международные правила ведения военных действий, обращения с ранеными, больными, лицами, потерпевшими кораблекрушение, и гражданским населением в районе боевых действий, а также с военнопленными (ст. 19).

В Уголовном кодексе с учетом требований МГП в качестве преступлений признаются: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны; публичные призывы к развязыванию агрессивной войны; производство или распространение оружия массового поражения; применение запрещенных средств и методов ведения войны; экоцид; наемничество; нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой.

К сожалению, действующие нормативные документы, определяющие подготовку и проведение боевых действий, включая боевые уставы видов Вооруженных Сил РФ, не соответствуют требованиям МГП. Более того, они в значительной части противоречат ему. Учитывая этот факт, а также недостаточный уровень подготовки войск (сил) по применению норм МГП, министр обороны СССР в 1991 году поручил начальнику Генерального штаба, кадровым органам, другим воинским должностным лицам: а) продолжить деловые контакты с МККК, а также с другими международными организациями, занимающимися проблемами применения норм МГП; б) рекомендовать военно-политическим органам активизировать работу по пропаганде МГП в войсках и силах флота в процессе боевой подготовки, а также в их повседневной жизни и деятельности; в) проработать вопрос об увеличении количества часов на изучение МГП в военно-учебных заведениях; г) подготовить предложения по

дальнейшему приведению законодательства, общевоинских и боевых уставов в соответствии с нормами МГП. Однако распад СССР, разрушение его военной инфраструктуры помешали решению перечисленных выше задач, повсеместному внедрению норм МГП в практику затем созданных Вооруженных Сил РФ.

Законы и подзаконные акты РФ, в которые имплементированы нормы МГП, являются источниками нескольких традиционных отраслей российского права: государственного (конституционного), уголовного, уголовно-процессуального. В своей значительной части они регулируют отношения в области руководства и управления войсками (силами) в мирное время, а также в процессе ведения ими боевых действий и относятся к административному праву.

Говоря о прикладном значении правил ведения войны, следует отметить большую работу Международного Комитета Красного Креста (МККК) — родоначальника МГП, его делегации в Москве по пропаганде норм МГП в Вооруженных Силах РФ. На основе согласованной Программы между Министерством обороны РФ и МККК в военных академиях, училищах, воинских частях проводятся международные семинары, “круглые столы”, конференции. Эти мероприятия хорошо обеспечиваются специальной литературой, для участия в них приглашаются авторитетные российские и зарубежные ученые и практические работники. В армейской среде широко распространяется “Международный журнал Красного Креста”. Однако какой бы активной не была деятельность МККК по распространению МГП в нашей стране, она не может заменить работы федеральных органов государственной власти, силовых ведомств РФ, включая Министерство обороны, которые обязаны выполнять международные договоры России в этой области.

С учетом того, что нормы МГП в значительной мере затрагивают деятельность Вооруженных Сил РФ, Министерство обороны могло бы проявить ряд инициатив в деле правового урегулирования действий войск (сил) с учетом требований МГП, а также решения комплекса проблем, связанных с его распространением и применением как составной части их боевой подготовки:

1. Внести в Правительство РФ предложение о создании национального (Российского) комитета (правительственной комиссии) по гуманитарному праву (подобное практикуется в ряде зарубежных государств), который координировал бы деятельность заинтересованных министерств (ведомств) по имплементации норм МГП в российское право, его распространению в военных и гражданских учебных заведениях, практическому при-

менению в Вооруженных Силах РФ, пограничных, внутренних войсках, войсках гражданской обороны, ФАПСи и воинских формированиях.

2. В разрабатываемых проектах федерального закона “О Вооруженных Силах Российской Федерации” и “Военной доктрине Российской Федерации” сформулировать основополагающие положения, касающиеся применения войсками (силами) МГП в мирное время и в период вооруженных конфликтов.

3. Переработать документы по боевому применению войск (сил) с учетом требований МГП и представить их на утверждение Президенту РФ — Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами Российской Федерации, как высшему должностному лицу, отвечающему за деятельность Вооруженных Сил государства.⁷

4. Создать экспертные группы по видам Вооруженных Сил в целях определения того, соответствуют ли разрабатываемые, приобретаемые или принимаемые на вооружение новые виды оружия требованиям международных договоров, участником которых является РФ.

5. Рассмотреть вопрос и внести предложения по увеличению бюджета времени, необходимого на изучение МГП в военно-учебных заведениях, а также о введении его проблематики для изучения на кафедрах военных дисциплин.

6. Разработать комплекс мер по кадровому обеспечению войск (сил) специалистами по применению норм МГП в процессе обучения военнослужащих. Для решения этой проблемы рассмотреть вопрос о создании на базе военных академий экспериментальных курсов по подготовке военных инструкторов по применению норм МГП в войсках (силах). Слушателями этих курсов могли бы быть как офицеры, занимающие командные должности в соответствующих видах Вооруженных Сил, так и юридические советники. В Военной академии Генерального штаба на курсах могли бы обучаться офицеры Содружества Независимых Государств.

7. Расширить тематику изучения МГП в системе общегосударственной подготовки военнослужащих, акцентировав внимание на практическом применении в войсках (силах) норм МГП, для чего было бы целесообразным разработать и утвердить соответствующую программу. Практиковать в этих целях приглашение для проведения занятий по МГП специалистов гражданских и военно-учебных заведений, МККК и представителей обществ Красного Креста и Красного Полумесяца РФ.

8. Совершенствовать практику командирования офицеров на курсы по изучению и применению МГП, организованные МККК

и проводимые в Международном институте гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия), с тем, чтобы на обучение направлялись перспективные специалисты, деятельность которых в дальнейшем будет связана с применением и распространением гуманитарных знаний в процессе боевой подготовки войск (сил).

9. Предложить периодическим изданиям Вооруженных Сил РФ шире освещать в печати актуальные проблемы МГП и практику его применения в войсках (силах), в том числе положения, касающиеся правового статуса журналистов в период вооруженных конфликтов, внося тем самым вклад в дело соблюдения Россией своих договорных обязательств.

10. В целях правового урегулирования боевой подготовки войск (сил) разработать и ввести в действие приказом министра обороны РФ Руководство по МГП в Вооруженных Силах РФ. Оно могло бы быть использовано в качестве основы для наполнения нормами МГП основополагающих документов по боевому применению войск (сил) в процессе их переработки.

1 В связи с этим принято распоряжение Президента Российской Федерации от 6 августа 1997 г. № 307-рп "О проведении международной конференции "100-летие инициативы России: от Первой конференции мира, 1899 года — к Третьей, 1999 года".

2 Монтескье. О духе законов. Кн. 1. Санкт-Петербург, 1862. С. 9.

3 См.: Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г. // Международное гуманитарное право в документах.

4 Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Вып. I. Петроград, 1922. С. 226-227.

5 Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Военно-морского Флота. М.: Воениздат, 1988. С. 432—436.

6 Биль о правах человека включает Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.

7 На международной конференции по распространению знаний по МГП, состоявшейся 15—16 мая 1997 г. в Казани, в принятых ею выводах и рекомендациях учтено предложение автора статьи о включении норм МГП в уставные документы Вооруженных Сил РФ. См.: "Московский журнал международного права" — 1997, № 3. С. 229.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ ВО ВРЕМЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ.

В. В. А л е ш и н *

Со времени второй мировой войны международное сообщество явилось свидетелем новых видов конфликтов. Стали более совершенными средства и методы ведения войны. Чаше возникают конфликты, в которых регулярным вооруженным силам противостоят вооруженные отряды оппозиции. Такие боевые действия сопровождаются значительными потерями среди гражданского населения, включая детей. На дипломатической конференции в 1977 году были приняты два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям. Эти документы значительно усовершенствовали защиту гражданского населения.

Международное гуманитарное право предусматривает общую защиту детей как лиц, не принимающих участия в военных действиях, и особую защиту — как наиболее уязвимых лиц.

Общая защита. Во время международного вооруженного конфликта дети входят в категорию лиц, которые находятся под защитой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 года (IV Женевская конвенция). В соответствии с нормами этой конвенции маленькие граждане подпадают под действие всех положений, закрепляющих обращение с покровительствуемыми лицами. Данные положения, направленные на соблюдение принципа гуманного обращения с людьми, включающий уважение к жизни, чести, физическую и психическую неприкосновенность, запрещают пытки, телесные наказания и обеспечивают соблюдение общепринятых юридических гарантий. Более того, дети, как часть гражданского населения, подпадают под действие норм международного гуманитарного права, относящихся к ведению войны. Эти положения, которые предусматривают необходимость проведения различия между гражданскими лицами и комбатантами и запрещают нападение на гражданское население, закреплены в I Дополнительном протоколе, касающемся защиты жертв вооруженных конфликтов международного характера 1977 года, к Женевским конвенциям 1949 года (Протокол I).

Известно, что во время войны гражданское население и

* Кандидат юридических наук

комбатанты не всегда строго отделены друг от друга, а поток беженцев, состоящий из детей, женщин, пожилых людей, смешивается с отступающими в беспорядке войсками.¹ В этой связи пункт 3 статьи 50 Протокола I указывает на то, что присутствие среди гражданского населения отдельных лиц, не подпадающих под определение гражданских лиц, не лишает это население его гражданского характера, а пункт 1 статьи 51 закрепляет положение, в соответствии с которым гражданское население и отдельные лица пользуются общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями.

В вооруженных конфликтах немеждународного характера дети находятся под защитой основных гарантий, касающихся обращения с лицами, не принимающими участия в военных действиях, и закрепленных в статье 3, общей для всех четырех Женевских конвенций. Положениями данной статьи запрещаются посягательства на жизнь, человеческое достоинство, применение пыток, взятие заложников, осуждение и применение наказания без предварительного судебного разбирательства. Кроме того, II Дополнительный протокол, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера 1977 года, к Женевским конвенциям 1949 года (Протокол II) кодифицирует принципы, в соответствии с которыми население и отдельные гражданские лица не должны рассматриваться в качестве объекта военного нападения.

Особая защита. Несмотря на то, что IV Женевская конвенция содержит многочисленные положения о защите детей, принцип, на основании которого дети пользуются особой защитой, в ней четко закреплён не был. Существующий пробел был заполнен статьей 77 Протокола I, где указывается, что дети пользуются особым уважением, и им обеспечивается защита от любого рода непристойных посягательств. На стороны, находящиеся в конфликте, возложена обязанность обеспечивать им защиту и помощь, которые требуются с учетом возраста или по любой другой причине. Таким образом, в Протоколе I закреплён принцип особой защиты детей во время вооруженного конфликта международного характера.

К вооруженным конфликтам немеждународного характера применима статья 4 Протокола II. В этой статье, озаглавленной "Основные гарантии", содержится пункт, посвященный исключительно детям. Он утверждает, что детям обеспечиваются необходимые забота и помощь (пункт 3 статьи 4). Затем в этой статье перечисляются относящиеся к детям специальные меры, которые конкретизируют изложенное выше общее правило. Построение статьи 4 показывает насколько важным считали авторы Прото-

кола II защиту детей во время вооруженного конфликта немеждународного характера и дает нам право утверждать, что принцип особой защиты детей во время внутренних конфликтов этой статьей установлен.²

Согласно выводам одного из исследований ЮНЕСКО по вопросу о детях и войне, положения международного гуманитарного права, имеющие целью сохранения целостности семьи во время вооруженных конфликтов имеют особое значение. В этом исследовании говорится: Когда мы изучаем характер психологической травмы, полученной ребенком, ставшем жертвой войны, мы обнаруживаем, что эмоционально на него не очень воздействуют такие проявления войны как бомбежки и военные операции. Влияние внешних событий на семейные связи и отрыв от обычного образа жизни — вот что воздействует на ребенка, а больше всего — разлука с матерью³.

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 года провозглашается: "Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства". Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (статьи 23 и 24) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (статья 10), закрепляют нормы, регулирующие особую защиту и заботу о ребенке. Положения указанных документов детализированы в Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах.

IV Женевская конвенция закрепляет нормы в соответствии с которыми интернированные члены одной семьи должны содержаться в одном помещении, отдельно от других интернированных. Им должны быть предоставлены необходимые условия для ведения нормальной семейной жизни. Более того, интернированные могут потребовать, чтобы их дети, оставшиеся без родительского попечения, были интернированы вместе с ними. Однако это правило может быть ограничено по причинам, связанным, например, с отдельными заболеваниями родителей или детей, исполнением решений судебных органов и т.д., но эти ограничения должны соответствовать действующим законам и могут быть обжалованы заинтересованными сторонами в судебном порядке. Протоколы I и II устанавливают обязанность воюющих способствовать воссоединению семей.

Значительная правовая гарантия, адресованная матери и ребенку закреплена статьей 76 Протокола I. В соответствии с ее положениями женщины пользуются особым уважением, им обеспечивается защита от различного рода посягательств. Дела арестованных, задержанных или интернированных матерей малолетних детей, беременных женщин рассматриваются в пер-

воочередном порядке. Смертный приговор в отношении их в исполнение не приводится. Отметим также, что положения Протокола I об арестованных, задержанных или интернированных матерях, имеющих зависящих от них детей, исходят из необходимости содержания матери и ребенка вместе. К сожалению Протокол II не содержит аналогичных норм, что является его существенной недоработкой.

Важное место в международном гуманитарном праве занимают вопросы соблюдения прав ребенка при временной эвакуации в период вооруженного конфликта. Эвакуация должна отвечать требованиям, закрепленным в статье 78 Протокола I. Временная эвакуация может быть осуществлена только по неотложным причинам, которые связаны с состоянием здоровья или лечением детей, а также по соображениям безопасности. Под безопасностью детей во время вооруженного конфликта следует понимать состояние защищенности ребенка от внутренних и внешних угроз. Когда должное состояние защищенности детей обеспечено быть не может, решается вопрос об их временной эвакуации. На эвакуацию требуется обязательное письменное согласие родителей или законных опекунов. Если они не могут быть найдены, требуется письменное согласие на эвакуацию от лиц, которые по закону или обычаю несут главную ответственность за попечение над детьми. Ими могут быть главные врачи больниц, санаториев, директора интернатов, заведующие детскими садами, главные тренеры или администраторы спортивных лагерей, а также дееспособные родственники, которые на период эвакуации не являлись их законными опекунами. Такая эвакуация проводится под наблюдением Державы-Покровительницы по согласованию с заинтересованными сторонами. Сроки временной эвакуации в документе не закреплены. Однако по смыслу рассматриваемой статьи временная эвакуация должна быть непрерывной, заканчиваться по окончании боевых действий и восстановления конституционного порядка. В целях избежания различных конфликтных ситуаций, которые могут возникнуть в период отправления детей, нахождения их на территории другого государства, возвращения домой, заинтересованным сторонам эти вопросы следует урегулировать нормативно. В целях облегчения возвращения в свои семьи и страну на каждого ребенка заполняется карточка (если это не нанесет ребенку ущерб). Карточки направляются в Центральное справочное агентство МККК. Если же такие карточки заполнить и передать в МККК не представилось возможным, то следует руководствоваться статьей 24 IV Женевской конвенции. Эта статья ориентирует государства на обеспечение детей опознавательными медальонами

или использование любых других способов, которые должны способствовать установлению личности детей в возрасте до 12 лет. Среди любых других способов видимо могут быть вышитые яркими нитками, написанные краской установочные данные на костюмчике ребенка, передача лично родителями или с использованием средств связи в государство, где находится ребенок, его данных, сведений о привычках, особенностях и любой другой информации, которая обеспечит безопасность ребенка, воссоединение семьи, прольет свет на материнское и отцовское счастье от общения со своим самым лучшим ребенком.

В случае вооруженных конфликтов немеждународного характера Протокол II предусматривает эвакуацию детей из района военных действий в более безопасный район внутри страны. Такая работа всегда связана с решением ряда административных задач — обеспечение жильем, питанием, медицинским обслуживанием. Дети должны продолжать учебу, получать сведения о судьбе родителей, другую информацию и т.д. Поставленные задачи могут оперативно решаться в тесном сотрудничестве с сотрудниками МККК, у которых имеется немалый опыт аналогичной работы.

Важным и актуальным вопросом любой войны является участие в боевых действиях детей, так как не допустить этого практически невозможно. В такой кризисной ситуации дети не только будут во всем помогать своим родителям, сражающимся с оружием в руках, но и направлять все свои детские усилия, чтобы быть похожими на них. Возрастной критерий участия в военных действиях закреплён двумя Дополнительными протоколами. Этими важными документами устанавливается, что дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы. Однако Протокол I указывает, что такие лица не должны принимать непосредственное участие в военных действиях. Нормы Протокола II более категоричны и закрепляют требование о том, что детям, не достигшим пятнадцатилетнего возраста, не разрешается принимать участия в военных действиях.

Таким образом, Протокол II закрепляет полный и абсолютный запрет на участие в военных действиях детей, не достигших возраста пятнадцати лет. Этот запрет распространяется на прямое (непосредственное) участие в боевых действиях с оружием в руках и опосредованное (косвенное) участие в войне, т.е. проведение разведки местности, сбор и передачу информации, оказание технической помощи, проведение подрывной деятельности. Такой запрет, налагаемый данным протоколом на государства является более суровым, по сравнению с ситуациями, связанными с международным вооруженным конфликтом.

При формировании воинских подразделений из числа лиц, достигших пятнадцатилетнего возраста, но которым еще не исполнилось восемнадцати лет, Протокол I ориентирует государства на первоочередное внимание к лицам более старшего возраста.

Если, несмотря на запрет, содержащийся в пункте 2 статьи 77 Протокола I дети, не достигшие пятнадцати лет, были зачислены в вооруженные силы, то они рассматриваются как комбатанты и при захвате в плен имеют статус военнопленных. Кроме того, при нахождении в плену они пользуются особой защитой в рамках международного гуманитарного права. Нормы Протокола I адресованы сторонам, находящимся в конфликте, а не детям, участие которых в военных действиях не является нарушением ими законов.⁴

Детям, свобода которых ограничена по причинам, связанным с вооруженным конфликтом немеждународного характера, не достигшим возраста пятнадцати лет, предоставляется особая защита (пункт 3 d статьи 4 Протокола II). Однако данная норма не отвечает тем общественным отношениям, которые существуют в мире в условиях внутренних вооруженных конфликтов. Речь идет о необходимости детальной и четкой регламентации правового положения детей, задержанных в качестве участников отрядов вооруженной оппозиции и не достигших возраста пятнадцати лет.

Значительным шагом в развитии международного гуманитарного права являются положения IV Женевской конвенции, двух протоколов, которые четко закрепили возрастной критерий - восемнадцать лет, ниже которого смертный приговор не может быть приведен в исполнение. Этот возраст — абсолютный предел, ниже которого смертный приговор не может быть вынесен, даже если имеются все другие условия , которые делают применимым такой приговор.⁵

Проблема защиты детей в период вооруженных конфликтов в настоящее время является актуальной. События в России (Чечне), Югославии, Таджикистане, Афганистане и других районах вооруженных противостояний убедительно показали, что самая незащищенная и бесправная категория лиц в период боевых действий - дети. Болезни, психологические и физические травмы, боль и скорбь от разлуки или потери родителей и близких, голод, нищета, испуг, неверие в справедливость сопровождают ребенка в таких кризисных ситуациях.

Многочисленные положения международного гуманитарного права устанавливают и развивают принцип особой защиты детей во время вооруженных конфликтов. Данные нормы должны

неукоснительно соблюдаться воюющими сторонами, потому что под угрозой наше будущее — дети.

1 См.: Кальсховен Ф. Ограничение методов и средств ведения войны. - МККК, 1994. - С. 118.

2 Платтнер Д. Дети и война // Защита детей в международном гуманитарном праве. - МККК, 1995. - С. 8.

3 См. Там же. - С. 9 - 10.

4 Дутли М.Т. Дети и война // Дети - комбатанты, захваченные в плен // — МККК, 1995. - С. 71.

5 Платтнер Д. Указ. соч. - С. 16.

ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

А.Х. Мавлонов*, А.Б. Мезяев**

Как известно, с 1 января 1997 года вступил в силу новый Уголовный Кодекс России. В нем впервые выделены в отдельную главу так называемые “международные преступления”. Глава 34 УК РФ озаглавлена “Преступления против мира и безопасности человечества” и включает в себя 8 составов преступлений, каждый из которых является актом имплементации в российском уголовном законодательстве норм международного права. Часть составов (например, статьи 353, 354, 356) уже были имплементированы в усеченном виде в УК РСФСР 1960 года, а часть (например, статьи 357, 358, 359) — впервые включаются в российский уголовный кодекс. Приветствуя, в целом, сам факт реализации международного права в новом УК России, нам бы хотелось обратить внимание на ряд серьезных проблем, касающихся качества этой имплементации.

1. АГРЕССИЯ

Первые две статьи рассматриваемой главы посвящены уголовному преследованию агрессии — ст.353 — за планирование, подготовку, развязывание или ведение агрессивной войны, и

* Член Российской Ассоциации Международного права. Сопискатель кафедры международного права Казанского Государственного Университета

** Старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Татарстанского института содействия бизнесу (г. Казань).

ст.354 — за публичные призывы к развязыванию такой войны. В Уставе Нюрнбергского Трибунала агрессия определена как “планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений”, а также “всякое участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из упомянутых действий”¹. В то же время XXIX сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла в 1974 году Резолюцию “Определение агрессии”. По этому акту агрессия — есть применение “вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом несовместимой с Уставом ООН . . .”² Соответствующая статья проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества текстуально повторяет определение агрессии по Резолюции ГА ООН³.

Интересно, что новый Уголовный Кодекс России сформулировал состав преступления агрессии в соответствии с Уставом Нюрнбергского Трибунала, а не в соответствии с Резолюцией ГА ООН и проектом Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества (ПМБЧ). Хорошо это или плохо? Уверены, что это — шаг назад. Конечно, без комментариев и толкования термина “агрессивная война” не обойтись. Видимо, его все-таки, будут трактовать в соответствии с Резолюцией 1974 года (и, в случае принятия, в соответствии с Кодексом ПМБЧ). Многие комментарии нового УК России уже ссылаются именно на эти акты⁴. Но комментарии и другая научная литература не носят обязательного характера.

Давайте задумаемся, кто реально является основным субъектом данного состава преступления? Очевидно, что им могут быть только высшие руководители государства и армии — президент, премьер-министр, министр обороны и т.д. В этой связи проблема толкования термина “агрессивная война” может стать непреодолимой силой для привлечения преступников к суду. И это — не абстрактное предложение, ведь нечто подобное уже произошло в нашей недавней истории, когда “события” в Чечне официально были названы не “войной”, а “восстановлением конституционного порядка” и, соответственно, не подпадали под действия УК.

Конечно, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, даже если бы норма Уголовного Кодекса устанавливала бы иное, чем в международном договоре, правило, должен применяться именно договор. Но готовы ли наши суды (морально и по своей квалификации) применить норму международного договора в случае ее противоречия с нормой УК? Ответ вполне очевиден.

Кроме того, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в соответствии со всеми учебниками международного права, не носят обязательного характера. Профессор И.И.Лукашук блестяще доказал, что это не совсем то, но многие ли судьи читали его книги? Они учились по учебникам.

В общем, очевидно, что статья об агрессии нуждается в уточнении. Наиболее оптимальным решением было бы дополнение статей 353 и 354 упоминанием о том, что термин “агрессивная война” толкуется в соответствии с Резолюцией ГА ООН 1974 года (а с принятием Кодекса ПМБЧ — дать ссылку на него).

2. ГЕНОЦИД

Определение геноцида дается в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года. Согласно этому акту, геноцид — “действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу, как таковую”, в частности - убийства, причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства, предумышленное создание таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение, меры, рассчитанные на предотвращение деторождения, насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую .

Точно так же квалифицируется геноцид в проекте Кодекса ПМБЧ (ст.19) и в Уставах новых Международных Трибуналов по Югославии⁷ (ст.4) и Руанде⁸ (ст.2).

Мы считаем также, что в соответствии с новыми тенденциями, необходимо дополнить состав преступления геноцида и политическим признаком. Ибо в последнее время особо частыми становятся акты геноцида не только на национальной, этнической и религиозной основе, но и по политическим причинам.

Статья 357 УК РФ, в целом, повторяет определение геноцида, данное Конвенцией 1948 года и проектом Кодекса ПМБЧ, а также Уставами Международных Трибуналов. В то же время вызывает озабоченность, что Уголовный Кодекс РФ заменил ряд положений международного права на “свои”, например, в международных актах говорится о “причинении серьезных телесных повреждений или умственного расстройства, а в УК РФ — о “причинении тяжкого вреда здоровью”. Новый УК ввел также новый признак — “насильственное переселение”.

По новому Уголовному Кодексу РФ за геноцид предусмотрены от 12 до 20 лет лишения свободы либо смертная казнь. По поводу смертной казни считаем своим долгом сказать особо. Да, такой вид наказания, как смертная казнь не противоречит принципам Нюрнбергского Трибунала. Более того, он соответствует

ему. Можно сказать, что данный Нюрнбергский принцип успешно имплементирован в национальное право России. Но должны ли мы в данном случае радоваться по этому поводу? Уверены, что нет.

Конвенция 1948 года называется не только конвенцией о наказании за геноцид, но и о предупреждении преступления геноцида. Как показывает практика, в том числе особенно последних лет, угроза смертной казни не останавливает преступников, совершающих акты геноцида. Значит, побудительные мотивы геноцида, как самого страшного преступления, еще недостаточно предупреждаются — расовая, национальная, религиозная, политическая ненависть оказывается сильнее даже страха собственной смерти. И само наличие смертной казни не способствует решению долговременной задачи — воспитание толерантности и терпимости. Рискнем выдвинуть утверждение, что имплементация данного принципа Нюрнберга является серьезной ошибкой. Общая тенденция в современном мире — также отказ от смертной казни, и в том числе эта тенденция просматривается в Уставах двух современных международных трибуналов — Югославском и Руандийском.

В заключении рассмотрения этого принципа нам бы хотелось процитировать профессора А.В. Наумова, его призыв — “Попытаемся же изменить что-либо в этой системе и, может быть, новый подход (установление абсолютного запрета на лишение жизни человека) когда-нибудь, пусть не скоро, все-таки даст положительный результат и поможет предотвратить для кого-то новую трагедию”⁹.

3. ВОЕННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ ИЛИ НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОВ ИЛИ ОБЫЧАЕВ ВОЙНЫ

По Уставу Нюрнбергского Трибунала (ст.6) военные преступления это:

- убийства;
- истязания;
- увод в рабство и для других целей гражданского населения оккупированных территорий;
- убийства и истязания военнопленных;
- убийства заложников;
- ограбление общественной и частной собственности;
- бессмысленное разрушение городов и деревень;
- разорение, не оправданное военной необходимостью;
- другие преступления.

Здесь необходимо отметить, что квалификация военных преступлений со времен Нюрнберга подверглась наиболее серьезным изменениям. Проект Кодекса ПМБЧ (ст.22) говорит об исключительно серьезных военных преступлениях и в целом,

этим преступлением является исключительное серьезное нарушение принципов и норм международного права, применяемого в вооруженных конфликтах. Далее приводится закрытый перечень актов, существенно изменяющий перечень актов по Нюрнбергскому Уставу. Так, если в перечне Нюрнбергского Трибунала говорится об убийстве заложников, то в проекте Кодекса ПМБЧ — о захвате заложников.

Новый Уголовный Кодекс России (ст.356) квалифицирует военные преступления как “применение средств и методов ведения войны”, что включает:

1. жестокое обращение с военнопленными и гражданским населением;
2. депортацию гражданского населения;
3. разграбление национального имущества на оккупированной территории;
4. применение в вооруженном конфликте средств и методов, запрещенных международным договором РФ;
5. применение оружия массового поражения, запрещенного международным договором РФ.

Как видим, налицо существенное расхождение в квалификации военных преступлений международно-правовыми актами и по УК РФ.

Кроме того, абсолютно необходимо дать юридическую квалификацию термина “война” (в названии статьи) и “вооруженный конфликт” (в тексте статьи). Ибо, как нами уже отмечалось выше, эта неопределенность может быть препятствием для наказания военных преступников.

Развязывание российскими властями войны или, если угодно, вооруженного конфликта в Чечне предельно обострило этот вопрос. Провозгласив войну официально “восстановлением конституционного порядка”, российское руководство вывело себя из-под действия национальных уголовно-правовых норм, но не вывело из-под действия норм международного права. Однако суды дезориентированы. Кроме того, возникает вопрос в связи с уже объявлявшимися амнистиями и готовящейся еще одной амнистией. Возможно ли вообще объявлять амнистию за совершение международных преступлений?

Таким образом, рассматривая в целом составы международных преступлений в новом Уголовном Кодексе России, можно сделать следующий вывод: по многим положениям нормы российского уголовного права не соответствуют нормам международного права. На наш взгляд, не все коллизии можно разрешить с помощью формулы ч.4 ст.15 Конституции РФ. В ряде коллизий будет необходимо применять общие принципы права и обычное

международное право. И этой связи хотелось бы особо выделить следующий принцип международного уголовного права: “Все лица, совершившие международное преступление несут ответственность по международному праву, независимо от того, предусматривает ли внутреннее право соответствующих стран наказуемость таких действий или нет”¹⁰. В современном международном праве этот принцип развит Комиссией международного права ООН в проекте Кодекса ПМБЧ (ст.2 — “Квалификация”) — “Официальный статус лица, совершившего преступление против мира и безопасности человечества, в частности тот факт, что он является главой государства или правительства, не освобождает его от уголовной ответственности”. А также: “Квалификация какого-либо действия или бездействия в качестве преступления против мира и безопасности человечества не зависит от национального права. Тот факт, что какое-либо действие или бездействие наказуемо или ненаказуемо в соответствии с внутригосударственным правом не затрагивает эту квалификацию”

Таким образом, ключ к разрешению коллизий в виде общего принципа международного уголовного права есть. Нашим судам остается лишь беспристрастно, а кое-где даже бесстрашно, начать применять закон. А бесстрашие им понадобится, ибо еще много преступников облачены высшими государственными постами. Под силу ли такая задача нашему правосудию?⁷...

1. “Действующее международное право”, т. 3, М., Издательство Независимого Института международного права, 1997, с. 764-765.

2. Там же, т. 2, с. 199-202.

3. Проект Кодекса ПМБЧ см.: Панов В.П., “Международное уголовное право”, М., “Инфра-М”, 1997, с. 223-225.

4. См., например: “Комментарий к Уголовному Кодексу РФ”, отв.ред. Скуратов Ю.И., Лебедев В.М., М., “Инфра-М”, 1996, с. 782. “Новое уголовное право России. Особенная часть”. под ред. Кузнецовой Н.Ф., М., 1996, с. 381-382.

5. Лукашук И.И., “Международное право в судах государств”, СПб, 1993, с. 184-194.

6. “Действующее международное право”, т. 2, с. 68.

7. “Российский ежегодник международного права, 1992”, СПб, 1994, с. 244.

8. “Московский журнал международного права”, 1996, № 1, с. 227-228.

9. Наумов А.В., “Уголовное право. Общая часть”, М., “БЕК”, 1996, с. 396.

10. Панов В.П., указ. соч., с. 223.

11. Там же, с. 220.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ ЗА НАРУШЕНИЯ ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (на примере Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека)

Л.Г. Гусейнов*

Ответственность государств за нарушения основных прав и свобод человека базируется на общих принципах международно-правовой ответственности, имеющих обычно-правовую основу. Вместе с тем, в настоящее время действует ряд универсальных и региональных договоров, в которых сформулированы как материальные, так и имплементационные правозащитные положения, которые нередко представляют собой *lex specialis*. Общие и специальные черты института ответственности государств за нарушения договорных обязательств в сфере прав человека мы решили исследовать на примере Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека (далее Европейская Конвенция или Конвенция)¹, в рамках которой учрежден и функционирует самый эффективный правозащитный механизм.

Ответственность государств за нарушения прав человека, закрепленных в Европейской Конвенции, устанавливается главным образом Судом на основании ст. 50 Конвенции². Эта статья сконструирована в несколько ином плане, чем соответствующие нормы общего международного права, регламентирующие ответственность государств, и, как будет показано ниже, она вряд ли может служить адекватным нормативным основанием для решения всех вопросов международной ответственности государства-правонарушителя. Пожалуй, это объяснимо, поскольку правовой механизм, функционирующий в рамках Европейской Конвенции, носит *sui generis* характер, и основная задача контрольных органов, учрежденных на основе Конвенции, заключается в защите прав и свобод индивидов. Учитывая вышесказанное, "ответственность по Конвенции должна толковаться и применяться на основе целей Конвенции и в свете общих принципов

* Кандидат юридических наук. Университет "Азербайджан" (г.Баку).

Автор выражает глубокую признательность руководству Швейцарского Института Сравнительного Права (г. Лозанна) за любезно предоставленную ему возможность для выполнения настоящей работы.

международного права”³. Полагается, именно такой подход должен быть положен в основу исследования оснований, содержания и пределов ответственности государств за нарушение положений Европейской Конвенции.

I

Ответственность государства по Европейской Конвенции возникает вследствие нарушения им одного или нескольких прав человека, закрепленных в Конвенции или дополнительных Протоколах к ней. Эти права по сути представляют собой результат корреспондирующих международных обязательств, принятых на себя государствами-участниками. Одним словом, нарушение какого-либо основного права человека, предусмотренного Конвенцией, влечет за собой нарушение договорного обязательства государства, и следовательно, нарушение международного права. Хотя такие обязательства имеют преимущественно объективный характер, установлены скорее для защиты основных прав индивидов от нарушений их со стороны государств-участников договора, нежели для порождения субъективных и взаимных прав для самих государств⁴, они не перестают быть международно-правовыми обязательствами в плане коллективного гарантирования прав и свобод, зафиксированных в Договоре.

Ссылаясь на факультативный характер международной судебной или квазисудебной юрисдикции в области прав человека, ряд авторов полагает, что эпизодические или малозначительные нарушения международных обязательств в сфере прав человека представляют собой вопрос внутренней юрисдикции и международная ответственность государства может возникать только в случаях систематических и массовых нарушений этих обязательств⁵. На наш взгляд, с этим вряд ли можно согласиться. Как четко заметила Комиссия, “хотя отдельное деяние, противоречащее Конвенции достаточно, чтобы составить нарушение, очевидно, что это нарушение может рассматриваться как более серьезное, если оно... является частью аналогичных случаев, составляющих систему”⁶. Другими словами, в то время как система нарушений международных обязательств по правам человека может представлять собой серьезный деликт, возможно даже международное преступление, отдельное нарушение достаточно, чтобы рассматриваться как международно-противоправное деяние, влекущее за собой международную ответственность государства-делинквента.

Как известно, Комиссия международного права ООН разграничила две разновидности международно-правовых обязательств

обязательства поведения и обязательства результата (ст. 20 и 21 Проекта статей об ответственности государств)⁷. Представляется, что эти категории являются полезным инструментом для надлежащего толкования норм о правах человека, анализа их цели и содержания и установления того момента, когда нарушение фактически имело место. Обязательства результата оставляют за государством право выбирать средства или варианты поведения, необходимые для достижения определенной цели. Обязательства поведения требуют от государств осуществления конкретно определенных действий или конкретного поведения. Речь при этом идет о конкретно обозначенном, определенном поведении государства, которого оно обязано точно придерживаться. Но это не означает, что обязательства поведения не имеют конкретной цели или результата, однако их результат должен достигаться посредством тех действий, поведения или средств, которые специально установлены самим международным обязательством. Обязательства поведения и обязательства результата не “конкурируют” между собой, а дополняют друг друга.

Типичное положение для международных договоров о правах человека, содержащее обязательство поведения, требует от государства издавать либо отменять определенные законодательные акты, или осуществлять либо воздерживаться от осуществления определенных административных актов. Подобное обязательство прямо нарушается, когда государство не соотнобразовывает свои действия с требуемым поведением. Так, непринятие законодательства, требуемого п. 2 ст. 7 Европейской Социальной Хартии, который предусматривает обязанность государства установить в законодательном порядке минимальный возраст допуска детей к опасным и вредным для здоровья работам, будет представлять собой нарушение Хартии, если даже не имел место ни один случай привлечения несовершеннолетнего к подобного рода работам и данное бездействие государства прямо не причинило вредных последствий. Характерный пример обязательства поведения содержится в п. 1 ст. 2 Европейской Конвенции, который гласит: “Право каждого на жизнь охраняется законом”. Статья устанавливает позитивное обязательство для государств-участников предусматривать адекватные положения в своем законодательстве для защиты человеческой жизни⁸.

Что же касается обязательства результата, то нарушение его имеет место, когда государство *в конечном итоге* не обеспечивает выполнение требуемой цели или результата. Если государство и не принимает законодательных и административных мер в целях выполнения какого-либо обязательства результата, то посредством последующих различных мер (например, новый закон или

решение вышестоящего административного или судебного органа) достигает требуемой цели, то оно не нарушает международного права. Например, если полиция не позволяет определенным лицам выбирать себе местожительство по своему желанию или исповедовать свою религию и т.д., государство еще может создать ситуацию, соответствующую предписываемому результату: вышестоящий административный орган или суд может отменить запрет полиции проживать в определенном месте или устранить препятствия исповедовать религию⁹. Однако, выполнение государством обязательства результата должно осуществляться в рамках требования исчерпания местных средств правовой защиты и не должно быть растянуто на неоправданно длительное время (см. об этом ниже).

В теории и практике международного права общепризнано, что международная ответственность государства возникает, когда определенное поведение (действие или бездействие) *приписывается* ему как таковому. Государство не несет ответственность ни за все действия или бездействия, имеющие место на его территории, ни за действия или бездействия частных лиц, не выступающих от его имени. В то же время государство ответственно за все действия всех своих органов и представителей. Ссылаясь на ст. 1 и 50 Конвенции, Суд в *de Cubber case* (1987) четко констатировал, что государство несет ответственность за всю совокупность своих органов¹⁰. Между тем государство не может быть признано ответственным за международно-противоправные действия иностранных органов власти и международных органов или организаций, функционирующих на его территории¹¹. Так, в частности, государство несет международную ответственность за “законодательное нарушение” (*“legislatorishes Unrecht”*), т.е. за издание законодательным органом нормативного акта, находящегося в явном противоречии с Европейской Конвенцией и затрагивающего зафиксированные в ней права и свободы человека¹². Правда, как правило, нарушение Конвенции является прямым следствием не самого закона, а конкретного правоприменительного акта властей (исполнительного органа или суда). Но в ряде случаев Суд констатировал нарушение прав заявителя непосредственно самим законом, в силу его существования, ввиду того факта, что заявитель пострадал прямо от действия закона в отсутствие какого-либо индивидуального акта¹³. Вместе с тем Суд в принципе не должен указывать, какой национальный орган власти несет ответственность за то или иное нарушение; он только устанавливает международную ответственность государства в целом¹⁴.

Согласно современному международному праву, поведение

государственного органа приписывается государству, если даже этот орган действовал *ultra vires* или *вопреки внутреннему праву*. Указанный принцип, нашедший свое отражение в ст. 10 Проекта статей об ответственности государств, имеет важное значение во всех отраслях международного права, но он приобретает особую значимость в сфере защиты прав человека. В подавляющем большинстве случаев деяния, представляющие собой наиболее вопиющие нарушения прав человека, как например, пытки, убийства или исчезновения людей, являются также нарушениями внутреннего права государств, на территории которых они совершаются. Ответственность государства за *ultra vires* нарушения прав человека была признана, в частности, в решении Комиссии по делу *Ireland v. United Kingdom*. Комиссия отклонила аргумент Великобритании о том, что якобы отдельное нарушение прав человека лицом, действующим в официальном качестве, может порождать ответственность государства, только если государство не обеспечило средства защиты, требуемые ст. 13 Конвенции. Комиссия заявила, что обязательства государства могут также нарушаться лицом, наделенным официальными функциями, которые возложены на него на любом, даже на самом низком уровне, без прямо выраженного уполномочивания и даже вне или вопреки инструкциям¹⁵.

Как уже отмечалось, *действия частных лиц* в принципе не могут приписываться государству. Заявления о нарушениях прав человека со стороны частных лиц (адвокатов, предпринимателей, частных радио- и телекомпаний, банков и т.п.), представленные в Комиссию, признаются, как правило, неприемлемыми *ratione personae*. Для отклонения подобных жалоб Комиссия преимущественно ссылается на ст. 19 Конвенции, согласно которой она обязана обеспечить соблюдение обязательств, взятых на себя *Договаривающимися Государствами*, а также на ст. 25, уполномочивающую Комиссию рассматривать заявления, в которых заявитель утверждает, что он явился жертвой нарушения Конвенции со стороны *Договаривающегося Государства*. Однако практика Комиссии свидетельствует, что она в каждом случае выясняет, вовлечено ли государство тем или иным образом в нарушение Конвенции со стороны частного лица¹⁶. Широкое толкование Европейской Конвенции позволяет сделать вывод о том, что обязанность государства гарантировать основные права человека каждому лицу в пределах своей юрисдикции включает в себя, *inter alia*, обязанность предотвращать нарушения этих прав, с чьей бы стороны они ни происходили, и наказывать лиц, виновных в указанных противоправных деяниях. Государство обязано осуществлять "надлежащее усердие" ("*due diligence*") с

целью пресечения нарушений прав человека неправительственными элементами. Если государство не смогло предотвратить нарушения, то оно должно осуществить уголовное судопроизводство против виновных лиц, и обеспечить, чтобы внутренняя правовая система предусматривала эффективные средства правовой защиты и адекватную компенсацию.

Вышесказанное подтверждалось в ряде решений Суда и Комиссии. Так, в *National Union of Belgian Police Case* (1976) Комиссия заявила, что свобода ассоциации, провозглашенная в ст. 11 Конвенции, “может охватывать и ответственность государства в сфере управления трудом”¹⁷. В *Swedish Engine Drivers' Union Case* (1977) Комиссия применила тот же подход и отклонила утверждение правительства о том, что ст. 11 обеспечивает защиту только от вмешательства государства. Наоборот, указанная статья “предназначена для защиты профсоюзов от всех видов вмешательства, включая вмешательство со стороны предпринимателей”¹⁸. Комиссия заключила, что “поскольку роль Конвенции и функция ее толкования состоят в том, чтобы сделать защиту индивидов эффективной, ст. 11 должна быть истолкована так, чтобы обеспечить, в соответствии с международным трудовым правом, некоторую защиту от “частного” вмешательства”¹⁹. В деле *X and Y v. The Netherlands* (1985) Суд затронул вопрос об обязанности государств соблюдать Конвенцию посредством законодательных мер, регламентирующих определенные отношения между частными лицами. В этом деле заявитель утверждал, что право как его дочери, так и его самого на уважение их частной жизни, гарантированное ст. 8 Конвенции, было нарушено и, что ст. 8 требует, чтобы родители были в состоянии обращаться к средствам защиты в случае, если их дети стали жертвами сексуального нападения. Обнаружив нарушение ст. 8, Суд заявил следующее: “Суд напоминает, что хотя цель ст. 8 главным образом заключается в защите индивида от произвольного вмешательства публичных властей, она не просто обязывает государство воздерживаться от такого вмешательства; в дополнение к этому первоначальному негативному обязательству, могут быть и позитивные обязательства, присущие эффективному уважению частной или семейной жизни... Эти обязательства могут включать принятие мер, предназначенных для обеспечения уважения частной жизни даже в сфере отношений между самими индивидами”²⁰.

Вышесказанное, однако, отнюдь не означает, что государству непосредственно приписывается поведение частных лиц, которое фактически не осуществляется от его имени. Нарушение международного права при этом порождается тем фактом, что государство само нарушает свои обязательства по международ-

ному праву, проявляя толерантность в связи с фактами совершения частными лицами запрещенных действий²¹. Нарушение прав человека в данном случае может порождать ответственность государства не из-за самих действий (действий частных лиц), а из-за бездействия государства, отсутствия due diligence предотвратить нарушение или среагировать на него в соответствии с требованиями Европейской Конвенции.

Вопрос о том, является ли **ущерб** условием ответственности государства по Европейской Конвенции, сам по себе является противоречивым и зависит от того, в какой плоскости он рассматривается, т.е. а) применительно к индивидуальным заявлениям или б) при межгосударственных заявлениях. Это еще раз свидетельствует о том, что схема ответственности государств, предложенная в Проекте статей об ответственности государств, не полностью укладывается в правозащитный механизм, предусмотренный Европейской Конвенцией.

В соответствии со ст. 25 Конвенции, лицо в своем заявлении должно указывать, что оно является жертвой нарушения одного из прав, закрепленных в Конвенции. В принципиальном плане, только при наличии ущерба (материального или морального) лицо может рассматриваться как “жертва” в смысле ст. 25 и, следовательно, приобретать, при соответствующих условиях, locus standi перед Комиссией с целью возбуждения международной ответственности государства-правонарушителя²². В целом ряде дел Комиссия отклонила индивидуальные заявления из-за отсутствия ущерба, т.е. опираясь на ст. 25 Конвенции²³. Вместе с тем, следовало бы отметить, что реальное существование угрозы причинения ущерба в ряде случаев может быть достаточным для установления статуса “жертва” по ст. 25 Конвенции²⁴. Это, в частности, тот случай, когда какой-либо законодательный акт, противоречащий Конвенции, еще не применялся в отношении заявителя, но возможность для государства сделать это в будущем, реально существует. Например, гомосексуалисты в странах, уголовное законодательство которых криминализировало мужеложство, были признаны потенциальными жертвами. Суд в этих случаях пришел к выводу, что сохранение в силе оспариваемого закона представляет собой вмешательство в осуществление заявителями права на уважение частной жизни. И факт, что этот закон еще не применялся в отношении заявителей, не изменяет то обстоятельство, что они “вынуждены были жить под страхом и мучением”. Указанный закон прямо затронул заявителей в плане реализации ими права на уважение частной жизни, и как таковая, угроза, висящая над ними, была реальной²⁵. Аналогично, где действующий закон управомачивает государство прину-

дительно лишать монастырь принадлежащего последнему имущества, тот факт, что государство еще не предпринимало действий в соответствии с этим законом, не устраняет угрозу серьезного нарушения права на мирное использование имущества²⁶. В деле *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland* (1994) два благотворительных агентства, оказывающих консультативные службы беременным женщинам, оспаривали законность решения Верховного Суда Ирландии, запретившего им, *inter alia*, предоставлять женщинам информацию относительно возможностей производства аборта в британских клиниках. Две женщины-заявительницы присоединились к данной жалобе, утверждая, что эти ограничения представляют собой вмешательство в их "прайваси" согласно ст. 8 Конвенции. Комиссия и Суд пришли к заключению, что хотя эти две женщины, не будучи беременными во время представления иска, все же относились к классу женщин детородного возраста. Поэтому они могли бы быть ущемлены указанными ограничениями и должны рассматриваться как жертва в смысле ст. 25 Конвенции²⁷.

Важно также отметить, что Конвенция не предусматривает возможность представления индивидуальных заявлений в форме *actio popularis*²⁸. К примеру, гражданин не может жаловаться в общем на положения закона об аборте, если он не может показать, что каким-то образом был затронут данным законом²⁹.

Примечательно, что при отсутствии *причинно-следственной связи* между противоправным деянием государства и наступившим ущербом данное государство не несет никакой материальной ответственности. В соответствии с практикой Суда, предоставление жертве нарушения справедливой сатисфакции необходимо предполагает наличие ущерба, а также причинной связи между нарушением и наступившим ущербом³⁰. В ряде дел Суд отклонял иск о возмещении материального ущерба, так как "он не может видеть причинной связи между нарушением Конвенции и материальными убытками, о которых утверждает заявитель"³¹.

Наличие ущерба не является однако необходимой предпосылкой международной ответственности государства по Европейской Конвенции в случае предъявления межгосударственных заявлений. Право государства на жалобу, предусмотренное ст. 24, представляет собой существенное расхождение с традиционными принципами международного права³². В соответствии с этими принципами, государство может предпринять действия в международном плане против другого государства только тогда, когда первое государство само является непосредственно жертвой нарушения международного права или когда оно оказывает дип-

ломатическую защиту одному из своих граждан, права которого нарушены другим государством.

В рамках Европейской Конвенции государство может представить жалобу не только по поводу нарушений, совершенных против своих граждан, но и лиц, не являющихся его гражданами, в том числе и гражданами одного из государств-участников Конвенции или лиц без гражданства, и даже по поводу нарушений прав граждан государства-ответчика. Равным образом, государства могут обращаться с жалобами относительно несовместимости с Конвенцией национального законодательства и административной практики другого государства, не заявляя при этом о нарушениях прав какого-либо конкретного лица (так называемые “заявления *in abstracto*”). Таким образом, право государств на жалобу, предусмотренное Европейской Конвенцией, приобретает характер *actio popularis*: любое Договаривающееся Государство имеет право представить иск по поводу нарушения Конвенции, безотносительно к тому, существует ли особое отношение между его правами и интересами и имевшим место нарушением (нарушениями)³³. Иными словами, максима *point d’interet – point d’action* неприменима в рамках европейского правозащитного механизма, по крайней мере, если под интересом в данном случае не понимать систему коллективного гарантирования прав и свобод, провозглашенных в Конвенции. В *Pfunders case (Austria v. Italy, 1961)*. Комиссия высказала мнение, что “государство, которое подает заявление на основании ст. 24, не должно рассматриваться так, что оно осуществляет право на иск с целью обеспечения соблюдения его собственных прав, а скорее так, что доводит до Комиссии факты нарушения публичного порядка в Европе”³⁴.

Некоторую сложность представляет вопрос о том, является ли вина конститутивным элементом состава международного правонарушения вообще, и в области прав человека, в частности. Как известно, существуют два различных подхода к решению этого вопроса: 1) концепция субъективной ответственности и 2) концепция объективной ответственности. Согласно первой, доказывание виновного намерения или небрежности со стороны представителей государства является необходимой предпосылкой международной ответственности данного государства. А в соответствии с концепцией объективной ответственности, добросовестность, отсутствие небрежности или *bona fide* заблуждения и т.п. не оправдывают международно-противоправных действий государства, и следовательно, признаются неуместными; ответственность наступает независимо от *mens rea* официальных лиц государства. Согласно этому подходу, очень трудно,

в принципе и невозможно определить “психическое состояние” государственного органа, когда он совершает деяние, нарушающее соответствующее международное обязательство (например, издает международно-противоправный закон, отказывает в правосудии или осуществляет несправедливое судебное разбирательство). Концепция объективной ответственности является превалирующей точкой зрения в доктрине международного права и находит свое широкое подтверждение в практике государств и в юриспруденции международных судебных (арбитражных) органов³⁵. Она лежит в основе многих решений Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека. Так в деле *Ribitsch v. Austria* Комиссия однозначно констатировала: “Ответственность государства по Европейской Конвенции наступает за деяния всех его органов и представителей и не обязательно требует наличия какой-либо вины со стороны государства, будь то в моральном, правовом, будь то в политическом значении”³⁶. “Абсолютная ответственность (strict liability) высших властей государства за поведение своих подчиненных” была признана в деле *Ireland v. United Kingdom* ³⁷.

Европейская Конвенция сама не предоставляет возможность применения доктрины субъективной ответственности: ее положения не ставят конвенционные обязательства государств в зависимость от добросовестности или недобросовестности сторон; ошибки или заблуждения не служат оправданием для несоблюдения прав человека³⁸. Ст. 1 Конвенции устанавливает, что “Высокие Договаривающиеся Государства обеспечивают каждому лицу в пределах своей юрисдикции права и свободы, определенные в Разделе 1 настоящей Конвенции”. Представляется, что формулировка данной нормы поддерживает ту точку зрения, что нарушение закрепленного в ней обязательства носит объективный характер: нарушение должно рассматриваться достаточно установленным, если доказано, что соответствующее государство *фактически* нарушило какое-либо право индивида, при обстоятельствах, которые строго не удовлетворяют условиям любого допустимого оправдания, предписанного Конвенцией. Бывший Специальный докладчик Комиссии международного права ООН Р.Аго подчеркивал, что ответственность государства зависит от точной формулировки каждого международно-правового обязательства и условий, установленных в отношении этого обязательства и, если иное не предусмотрено, отсутствие вины не является оправданием”³⁹. Таким образом, culpa или dolus со стороны официальных лиц государства может быть уместен только в той мере, в которой эти элементы специально предус-

мотрены в международном договоре как компонент соответствующих международных обязательств. Ст. 5(1)(с) Европейской Конвенции, которая допускает арест или задержание лица "... при разумном подозрении, что оно совершило правонарушение или когда разумно полагается необходимым предотвратить совершение им правонарушения...", по всей видимости, является единственным положением в Конвенции, которое предписывает принятие во внимание психического состояния (субъективный элемент) представителей государства при определении ответственности этого государства за нарушение указанной статьи. Это еще раз говорит о том, что ни в одном другом случае положения Конвенции не предусматривают возможность применения доктрины субъективной ответственности.

Тот факт, что ошибка может оправдать представителей государства от персональной уголовной ответственности по внутригосударственному праву, не может служить обстоятельствам, освобождающим государство от ответственности по Конвенции. Так, в вышеупомянутом *Ribitsch case* Комиссия заявила: "Уголовную ответственность на основе национально-правовых систем нельзя путать с международной ответственностью по Конвенции. Комиссия имеет дело только с последней"⁴⁰.

Однако в одном из недавно заслушенных и довольно нагнетавшем деле *McCann, Farrel and Savage*⁴¹ Комиссия и Суд по рассматриваемому вопросу заняли иную позицию. Предметом заявления, представленного в Комиссию, явилось убийство трех лиц в Гибралтаре членами Специальной Военно-Воздушной Службы (СВВС) Великобритании. При осуществлении убийства этих трех лиц, являвшихся членами ИРА - известной террористической организации, СВВС действовала на основе соответствующей информации и полагала, что указанные люди планировали взорвать бомбу, помещенную в автомашину, в центре Гибралтара, возможно, с помощью прибора дистанционного управления. Жертвы были застрелены 27 пулями практически без предупреждения из короткого расстояния (1-2 метра), с целью предотвращения возможного взрыва бомбы. Впоследствии оказалось, что жертвы не были вооружены и не владели никакими средствами взорвать бомбу. Правда, перед Комиссией был представлен обоснованный план взрыва бомбы, однако выяснилось, что его осуществление не должно было иметь место в день убийства. Правительство Великобритании не оспаривало то, что акты, совершенные членами СВВС, представляли собой преднамеренное лишение жизни, но вместе с тем оно утверждало, что эти действия были оправданы на основании п. 2(а) ст. 2 Конвенции, т.е. что лишение жизни явилось результатом приме-

нения силы, которое было не больше, чем абсолютно необходимо для защиты людей в Гибралтаре от незаконного насилия.

Комиссия пришла к выводу (11 голосов против 6), что в данном случае не было нарушения ст. 2 Конвенции. Она привела, в частности, следующую аргументацию: “Принимая во внимание возможность того, что подозреваемые привезли бомбу в машине 6 марта, которая в случае взрыва унесла бы много жизней, и возможность того, что подозреваемые были бы в состоянии взорвать бомбу, если бы столкнулись с солдатами, Комиссия находит, что планирование и проведение в жизнь операции властями не раскрывает никакого умысла или отсутствия должной осмотрительности, что могло сделать использование силы против Макканна, Фаррела и Савиджа пропорциональным по отношению к цели защиты других лиц от незаконного насилия”⁴². Таким образом, Комиссия не обнаружила нарушения ст. 2 Конвенции, посчитав, что представители государства-ответчика действовали по bona fide разумной ошибке (субъективный элемент), которая оправдала их действия в соответствии с п. 2(а) ст. 2, т.е. “для защиты любого лица от незаконного насилия”.

Дело впоследствии было передано в Суд, который в своем решении от 27 сентября 1995 года (10 голосов против 9 (!)) пришел к противоположному заключению, а именно о нарушении Великобританией ст. 2 Конвенции. Суд, в частности, констатировал, что у солдат, застреливших трех указанных лиц, отсутствовала та степень предусмотрительности при использовании огнестрельного оружия, которую следует ожидать от работников правоприменительных органов в демократическом обществе, даже если они имеют дело с опасными лицами, подозреваемыми в террористических актах; и, что действия солдат находились в заметном противоречии со стандартами осторожности, отраженными в инструкциях по использованию полицией огнестрельного оружия⁴³. Суд отсюда извлек вывод, что со стороны властей не было “соответствующей осмотрительности” (“appropriate care”) в осуществлении контроля и организации операции по аресту. В решении подчеркивалось: “Принимая во внимание решение (британских властей Л.Г.) не препятствовать въезду подозреваемых в Гибралтар, и недостаточный учет властями возможности того, что оценка разведывательной службы могла бы, по крайней мере в некоторых аспектах, быть ошибочной, а также факт автоматического обращения к летальной силе, когда солдаты открыли огонь, Суд не убежден, что убийство трех террористов представляло собой применение силы, которое было больше, чем абсолютно необходимо для защиты лиц от незакон-

ного насилия в смысле п. 2(а) ст. 2 Конвенции. Соответственно, он находит, что имело место нарушение ст. 2 Конвенции”⁴⁵.

Примечательно, что девять судей, которые проголосовали против решения Суда, в своем совместном особом мнении поддержали аргументацию и заключение Комиссии⁴⁶.

Приведенное дело свидетельствует о сложном и запутанном характере самой проблемы вины в теории и практике международно-правовой ответственности. Но, представляется, что оно не может служить серьезным основанием для отступления от идеи объективной ответственности. Во-первых, нельзя не учитывать исключительный характер самого *McCann case*, в особенности его *ratione materiae*, связанную с чрезвычайной опасностью террористических акций и неоднозначным, зачастую предвзятым восприятием соответствующих превентивных или репрессивных мер, принимаемых со стороны государств. И, во-вторых, в данном деле Комиссия и Суд прямо не сталкивались с вопросом вины, и не выражали своего отношения к ней и к проблеме ответственности государств по Конвенции в целом, как это имело место в ранее упомянутых делах (*Ireland v. United Kingdom*, *Ribitsch v. Austria*), в которых четко и недвусмысленно отстаивалась концепция объективной ответственности, иными словами, отрицался фактор вины как необходимое условие международной ответственности государства за нарушение прав человека. Уместно добавить, что аналогичная позиция более твердо прослеживается в практике Межамериканского Суда по правам человека. Так, в известном *Velasquez Rodriguez case* (1988) он заявил: “Намерение или мотивация представителя государства, нарушившего права человека..., является неуместным. Нарушение может быть установлено, если даже виновное лицо осталось неизвестным”⁴⁷.

Принципиальное практическое значение в рамках рассматриваемой проблемы имеет **правило об исчерпании местных средств правовой защиты**. Данное правило, закрепленное в ст. 26 Конвенции, является общепризнанной нормой международного обычного права⁴⁸. Комиссия емко изложила его суть и предназначение в *Nielsen case*: “Государство-ответчик сперва должно иметь возможность собственными средствами в рамках своей внутренней правовой системы возместить ущерб, причиненный индивиду”⁴⁹. Вопрос, представляющий для нас особый интерес, заключается в том, является ли указанное правило материальной или процессуальной нормой. Так, если ответственность возникает после того, как исчерпаны все местные средства правовой защиты, и так как международное право не было нарушено во время причинения индивиду ущерба, рассматриваемая норма

будет нормой материальной. А если обязанность осуществить репарацию возникает во время и в результате причинения ущерба, и поскольку международное право было нарушено именно в этот момент, и эта обязанность возникла до того, как норма об исчерпании местных средств правовой защиты была применима, указанная норма будет действовать как процессуальная норма. Вопрос этот является весьма спорным и обе идеи имеют достаточно сторонников⁵⁰. Он обсуждался и в Комиссии международного права ООН в рамках темы об ответственности государств⁵¹. Комиссия, кстати, пришла к выводу, что “принцип исчерпания местных средств правовой защиты устанавливает условие для порождения международной ответственности государства”⁵² (выделено мною. - Л.Г.).

Наша позиция заключается в том, что этот принцип *per se* является процессуальной нормой, поскольку он фиксирует порядок предъявления жалоб в Европейскую Комиссию по правам человека. Однако *по сути* он имеет материальный (субстантивный) характер, так как определяет момент возникновения международной ответственности соответствующего государства; при этом, ответственность возникает не с момента, когда лицо подает заявление в Комиссию, а тогда, когда оно приобретает право подачи жалобы, исчерпав все местные средства правовой защиты. Мнение самой Комиссии по этому вопросу было однозначным, а именно: “Ответственность государства по Конвенции не существует до тех пор, пока в соответствии со ст. 26, не исчерпаны все внутренние средства защиты”⁵³.

Следует подчеркнуть, что рассматриваемый принцип напрямую связан со ст. 13⁵⁴ и в определенной степени со ст. 1 Конвенции. Государство является ответственным за обеспечение внутренних средств защиты, притом эти средства должны быть эффективными и доступными; в противном случае правило об исчерпании местных средств защиты не применяется. Оно не применяется также в отношении межгосударственных жалоб, когда одно государство заявляет о несовместимости с Конвенцией законодательства и административной практики другого государства. В данном случае нет смысла прибегать к указанному правилу, поскольку, во-первых, и это самое главное, сам факт допущения неправомерных актов на систематической основе и нарушений на уровне высшего представительного органа свидетельствует о том, что государство не в состоянии гарантировать права человека и, таким образом, должно нести международную ответственность. Во-вторых, в указанном случае может и не быть отдельных индивидов-жертв, которые могли бы (и должны были бы) исчерпать местные средства защиты. Да и в-третьих, инди-

виды-жертвы в принципе не могут оспаривать законодательные меры и административную практику государства каким-либо образом.

Стало быть, государство ответственно за то, что оно не смогло организовать свою внутреннюю политико-правовую структуру так, чтобы обеспечить уважение прав человека. *Правонарушение "переступает" границы внутреннего права и становится международным (международно-противоправным деянием), когда национально-правовые ресурсы государства окончательно использованы, т.е. государство не смогло обеспечить тот результат, достижение которого является объектом и целью взятого им на себя международного обязательства.*

С другой стороны, как уже отмечалось, ответственность государства перед конвенционными органами, в частности, перед Европейским судом, может возникнуть, если лицо является жертвой. А жертвой в смысле Конвенции индивид может стать, если он исчерпал все местные средства правовой защиты и не добился возмещения ущерба и исправления нарушения в целом.

II

Выше мы подчеркивали, что статья 50 Европейской Конвенции содержит в себе *lex specialis* в отношении установления режима ответственности за нарушение прав и свобод человека, закрепленных в Конвенции. Статья берет свое происхождение из различных арбитражных оговорок, которые включались ранее в межгосударственные договоры. Разница заключается в том, что эти договоры предусматривали *право государства* получать от имени своих граждан репарацию за причиненный им ущерб⁵⁵. Правда, в рамках Европейской Конвенции государства-участники в отдельных случаях все же имеют право на репарацию. Это может иметь место в тех случаях, когда государство само подает жалобу или когда роли государства и индивида-заявителя совпадают (ст.48(b) Конвенции). Ст. 50 уполномочивает Европейской Суд по правам человека, при наличии определенных условий, предоставлять потерпевшей стороне "*справедливую сатисфакцию*". Конвенция однако не уточняет, какие меры охватываются понятием "*справедливая сатисфакция*" ("*just satisfaction*"), и Суд также не дал в своей практике какой-либо четкой интерпретации. Хотя в ряде дел Суд признавал общее международное право релевантным при применении ст. 50⁵⁶, все же он не обращался к международной практике в качестве руководства и в его решениях по применению данной статьи не было ссылок на международную юриспруденцию⁵⁷. Пожалуй, это оправдано, по-

сколько термин “сатисфакция” в рамках Европейской Конвенции используется в несколько ином смысле, чем в общем международном праве. Традиционно под сатисфакцией понимается основная форма нематериальной ответственности государства правонарушителя, применяемая в связи с причинением нематериального (морального) ущерба, т.е. в связи с противоправными действиями, затрагивающими честь и достоинство другого государства. Сатисфакция может приобретать одну из следующих форм: а) принесение извинений; б) наказание виновных лиц и т.д.

В своей ранней практике Суд допускал, что единственная функция ст. 50 состоит в обеспечении денежной компенсации для жертв нарушений. Он просто присуждал или отклонял денежную сатисфакцию⁵⁸. Однако позднее Суд в ряде дел, преимущественно в связи с моральным ущербом, приходил к выводу, что выявление нарушения Конвенции само по себе представляет собой достаточную сатисфакцию. Так, в решении от 21 февраля 1975 г. по *Golder case* Суд, найдя нарушение статей 6(1) и 8 Конвенции, единогласно заключил, что “при обстоятельствах данного дела необязательно предоставлять заявителю какой-либо иной справедливой сатисфакции, нежели той, что вытекает из самого обнаружения факта нарушения его прав”⁵⁹. Подобные решения, как известно, в теории международного права именуются *деклараторными решениями*. Хотя Европейская Конвенция, в частности, ст. 50 прямо не упоминает их, но содержание статьи косвенно предполагает возможность для суда выносить такого рода решения. Нужно сказать, что Суд прибегает к этим решениям довольно часто⁶⁰.

Вместе с тем в ряде дел Суд присуждал также денежную компенсацию за моральный ущерб, хотя объем подлежащей выплате суммы нередко устанавливался совершенно произвольно. Так, в деле *Reegan v. Ireland* (май 1994), Суд присудил истцу 10 тыс. ирландских фунтов стерлингов за “...душевную травму, волнения и ощущение несправедливости, которые он должен был испытать”⁶¹. В деле *Beumartin v. France* (ноябрь 1994), Суд заключил, что заявители “должны были претерпеть определенный моральный ущерб, и само выявление факта нарушения не является справедливой сатисфакцией”⁶². В деле *Quinn v. France* (март 1995), Суд, обнаружив нарушение ст. 5(1) Конвенции, присудил истцу 60000 французских франков за нанесенный ему моральный ущерб⁶³. А в ряде других дел Суд, хотя и допускал наличие факта причинения морального вреда, но отказывался присуждать денежную компенсацию, признав ее неоправданной⁶⁴.

Нужно отметить, что в своей практике Суд ставил четкое различие между судебными расходами и издержками, с одной стороны, и справедливой сатисфакцией, с другой. Например, во всех вышеприведенных деклараторных решениях Суд все же обязывал государство-ответчика оплатить судебные расходы и издержки, понесенные заявителями.

Следовало бы добавить, что Суд присуждает справедливую сатисфакцию, только если внутреннее право государства-ответчика не предусматривает никакой компенсации или гарантирует только частичную компенсацию. Помимо того, согласно ст. 50, Суд предоставляет справедливую сатисфакцию, если он считает это “необходимым”. Это позволяет Суду принимать во внимание специфические обстоятельства каждого дела и также дает ему широкое усмотрение, в особенности, при определении количества присуждаемой денежной компенсации⁶⁵. Очевидно, что Суд в этом отношении не связан нормами национального права, регламентирующими условия возмещения ущерба.

Таким образом, Европейский Суд по правам человека по существу дела может выносить только двоякого рода решения: 1) деклараторные решения; 2) предоставление потерпевшей стороне “справедливой сатисфакции”, причем при наличии определенных материальных и процессуальных условий. Важно заметить, что согласно ст. 50, Суд не вправе выносить решения, непосредственно направленные на осуществление *restitutio in integrum*. Правда, в ряде случаев предоставление индивиду денежной компенсации может восстановить ситуацию почти так же, как *restitutio*. В деле *Jersild v. Denmark* (1994) Суд присудил сумму штрафа, подлежащую возвращению заявителю⁶⁶. Очевидно, что это решение имело для заявителя больше символическое значение, чем чисто экономическое.

Европейский Суд по правам человека также не уполномочен выносить определения об обеспечении иска (*“injunctive relief”*) или конкретном (реальном) исполнении (*“specific performance”*)⁶⁷. Иными словами, Суд не дает конкретных указаний государству-правонарушителю касательно путей и средств исправления нарушений и восстановления нарушенного права, если даже заявитель предъявляет соответствующие просьбы, например, изменить внутреннее законодательство, отменить неправоудный приговор и т.д.⁶⁸ Наиболее четко это было выражено, пожалуй, в решении Суда по *Marckx case* (1979). В этом деле заявитель просил Суд отменить бельгийский закон, который допускал дискриминацию в отношении незаконных детей. Суд отверг данную просьбу и заявил, что, если даже нарушения Конвенции прямо вытекают из оспариваемых законодательных положений, решение Суда само по

себе не может аннулировать или отменить эти положения; решение Суда в сущности деклараторно и оставляет государству выбор средств, которые оно может использовать во внутренней правовой системе для выполнения своего обязательства по ст. 53 Конвенции⁶⁹. В одном деле *Demicoli case* (1991) заявитель требовал, чтобы Суд отменил решение национального суда,¹ посредством которого он был признан виновным в клевете против двух членов парламента Мальты. Истец также настаивал на том, чтобы были изменены соответствующие положения Мальтийской Конституции, касающиеся права на объективное и публичное судебное разбирательство. Суд указал на отсутствие у него компетенции выполнять требования заявителя⁷⁰. В деле *Pelladoah v. The Netherlands* (1994) Суд заявил, что "он не имеет юрисдикции давать указания Правительству возобновить судебный процесс"⁷¹. В деле *Nazri v. France* (1996) истец требовал, чтобы "Суд признал неправомерным постановление о депортации его в Алжир, как нарушающее ст. 3 и 8 Конвенции, и попросил Французские власти просто аннулировать это постановление". Суд в своем решении однозначно констатировал: "Конвенция не управомочивает его (Суд. — Л.Г.) требовать от Французского Правительства осуществить подобную меру"⁷². В двух других недавно рассмотренных делах Суд, *inter alia*, сделал одно и то же заявление, что он "не обладает юрисдикцией отменять приговоры, вынесенные национальными судами или потребовать возвращения истцу уплаченных им ранее штрафов, а также не может делать предположения относительно того, каким был бы результат судебного процесса (в национальном судопроизводстве. — Л.Г.), если бы не имело место нарушение"⁷³. Кстати, в обоих делах Суд посчитал, что решение Суда само по себе предоставляет заявителю достаточную сатисфакцию.

Сказанное вовсе не означает, что если, например, Суд только декларирует несоответствие какого-либо закона или административного акта положениям Конвенции, и не компетентен отменять их или обязывать государство к этому, то на данном государстве не лежит обязанность исправить нарушение и восстановить *status quo ante* (разумеется, в той мере, в которой это осуществимо). *Государство, исполняя конкретное решение Суда, обязано принять и общие меры за рамками данного решения.* Это вытекает как из обязанности государства обеспечить, чтобы его законодательство и административная практика соответствовали Конвенции⁷⁴, так и его обязанности предотвращать повторение аналогичных нарушений в будущем. Было бы явно недостаточным и противоречило бы объекту и целям Конвенции, если бы государство-правонарушитель приняло только правовосстанови-

тельные меры в пользу заявителя (например, выплата компенсации), не устраняя при этом основных причин, обусловивших данное нарушение. Здесь необходимо принять во внимание, что на случаи, которые не охватываются действием специальных положений, зафиксированных в Конвенции, распространяются нормы и принципы общего международного права. Так, в международном праве общепризнано, что государство-делинквент обязано устранить все последствия совершенного им противоправного деяния и восстановить положение, которое, по всей вероятности, существовало бы, если бы не имело место данное деяние⁷⁵. Стало быть, у государств, нарушивших свои обязательства по Европейской Конвенции, возникают следующие *“вторичные” обязательства*: а) прекратить противоправное деяние; б) обеспечить полное возмещение за все последствия этого деяния; в) обеспечить сатисфакцию, включая соответствующие гарантии неповторения аналогичных актов в будущем. Добавим, что все эти обязательства являются обязательствами результата в смысле ст. 21 Проекта статей об ответственности государств. Государство-правонарушитель обязано произвести результат, т.е. обеспечить определенную ситуацию, определенный результат, но при этом оно может прибегнуть к любым средствам, которые оно сочтет уместными, однако с учетом того, что данная свобода выбора ограничена соответствующими нормами международной ответственности.

Требование *немедленного прекращения противоправных деяний*, невзирая и даже вопреки положениям внутреннего права, вытекает, на наш взгляд, из ст. 53 Конвенции. Правда, данное обязательство уместно только в отношении *длящихся нарушений*. Длящееся нарушение предполагает, что заявителю отказано в какой-либо определенной ситуации, гарантированной Конвенцией. Можно привести следующие примеры:

- оставление в силе и применение закона, который был признан противоречащим Конвенции или непринятие законодательства, требуемого Конвенцией;
- продолжительное содержание лица под стражей в нарушение ст. 5 Конвенции;
- продолжительное вмешательство в частную или семейную жизнь в нарушение ст. 8 и др.⁷⁶

Государство обязано использовать все имеющиеся национально-правовые средства для *устранения всех юридических и фактических последствий своего противоправного поведения*, включая предоставление жертве нарушения полной компенсации за понесенный ею материальный и/или моральный ущерб. Осуществление государством *restitutio in integrum*, однако, в ряде

случаев может оказаться невозможным или весьма проблематичным. Такая ситуация может, в частности, возникнуть в случае, когда Суд в своем деклараторном решении признает приговор или решение национального суда несоответствующим Конвенции. Главная трудность в реализации ответственности государства заключается в том, что подобный судебный акт уже приобрел силу *res judicata* во внутренней правовой системе. Как уже отмечалось, Европейский Суд по правам человека, как и впрочем все другие международные судебные органы, не обладают компетенцией отменять национальные судебные решения, и государства не обязаны обеспечивать пересмотр дела или вводить законодательство, предусматривающее возможность возобновления дел в подобных случаях. Здесь, опять же, государства могут (и должны) прибегать к другим мерам исправления нарушения и восстановления права индивида. В практике встречаются такие меры, как предоставление помилования, возобновление судебного процесса, освобождение заявителя от тюремного заключения и т.п.

Что касается обязательства государства-делинквента *не допускать аналогичных нарушений в будущем*, то оно, в частности может выражаться в отмене или изменении, либо неприменении им законодательного акта, признанного Судом несоответствующим Конвенции. В исполнение подобных решений Суда государства действительно производили требуемые изменения во внутреннем законодательстве, так чтобы привести его в соответствие с Конвенцией⁷⁷. Тем не менее государство-делинквент не несет обязанности изменить свое законодательство *ex tunc*; это в принципе представляется маловероятным и практически трудноосуществимым⁷⁸. В практике применения Европейской конвенции вряд ли можно найти примеры осуществления государствами законодательных реформ в ретроактивном порядке. Поэтому речь может идти об обязательстве изменить законодательство *ex nunc*.

III

В рамках исследуемой проблемы обстоятельного рассмотрения требует вопрос о том, могут ли государства-участники Европейской Конвенции прибегать к иным средствам (в частности, к контрмерам), не предусмотренным Конвенцией. Речь идет о так называемой *концепции автономного режима*, которая в международно-правовой доктрине трактуется весьма неоднозначно⁷⁹. Так, ряд ученых (М.Соренсен, У.Рифаген, Й.А.Фровайн и др.) придерживается такой позиции, что механизмы предъявления жалоб, процедуры разрешения споров и иные средства, установ-

ленные международными соглашениями о правах человека, образуют исчерпывающую (закрытую или автономную self-contained) систему, исключаящую inter partes обращение к другим правовым средствам, предусмотренным иными договорами или общим международным правом. По их мнению, эти системы созданы международно-правовыми документами о правах человека, нормами, регулирующими дипломатические сношения⁸⁰, тарифы и торговлю (в системе ГАТТ - Всемирной Организации Торговли) или деятельность Европейского Союза.

Другая группа ученых (Л.Хэнкин, Г.Аранджио-Руис, Т.Мерон, Б.Симма, Ф.Латтанци, Р.А.Мюллерсон и др.) отвергает в той или иной степени идею автономного режима. Наиболее категоричен, пожалуй, Л.Хэнкин, согласно которому, никакие соглашения в области прав человека, даже те, которые предусматривают сложные механизмы обеспечения выполнения обязательств, четко не исключают и явно не подразумевают изъятия в отношении обычных межгосударственных средств защиты. В действительности, основные соглашения в области прав человека четко подразумевают противоположное, а именно, что любая сторона соглашения правомерно заинтересована в его выполнении другими сторонами и может прибегать к обычным средствам защиты для обеспечения его выполнения.⁸¹

Особой критике указанная концепция подверглась в Четвертом докладе об ответственности государств, подготовленном бывшим Специальным докладчиком Комиссии международного права Г.Аранджио-Руисом⁸². Выступая против проекта статьи 2 (Часть II) Проекта статей об ответственности государств⁸³, предложенного его предшественником У.Рифагеном, он твердо заключает, что ни в системе ЕЭС, ни в дипломатическом праве и ни в области прав человека не существует автономных режимов. В этих случаях, по его мнению, преследуется цель обеспечить более эффективный и организованный контроль за нарушениями и ответами на них с помощью специального механизма (как в некоторых документах о правах человека и в некоторых международных учреждениях), либо избежать того, чтобы реакция на какое-либо нарушение сводила на нет более общую цель нарушенной нормы (как в нормах о защите дипломатических представителей). При этом указанные нормы или своды норм не исключают действительности норм общего международного права, регулирующих последствия (материальные или инструментальные) международно-противоправных деяний⁸⁴.

Нам представляется, что вопрос о том, является ли та или иная договорная система автономным режимом или нет, зависит от конкретных положений данного договора. Если договаривающиеся

государства в порядке *lex specialis* решили предусмотреть особый порядок имплементации договора и особый режим ответственности за нарушение его положений, разумеется, если это не противоречит нормам *jus cogens*, то здесь должен действовать принцип *lex specialis derogat legi generali*. Именно это вытекает из вышеприведенной ст. 37 Проекта статей об ответственности государств.

Комиссия международного права ранее отмечала, что некоторые государства могут в любое время, в заключенном между ними договоре, предусмотреть специальный режим ответственности за нарушения обязательств, и с этой целью данный договор может содержать специальное положение⁸⁵. Поэтому в каждом случае нужно исходить из текста договора, и необходимо определить, не исключают ли положения договора обращение к иным средствам, не вытесняют ли они в частности, общие нормы ответственности государств⁸⁶. При этом, видимо, нужно также учитывать всеобъемлемость и эффективность процедур разрешения споров, установленных той или иной договорной системой. На этом основании, например, правовую систему, функционирующую в рамках Европейского Союза, можно охарактеризовать как автономный режим.

Большинство договоров о правах человека не исключают применение внедоговорных имплементационных процедур. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах устанавливает, что положения Пакта не препятствуют государствам-участникам... прибегать к иным процедурам для разрешения спора в соответствии с действующими между ними общими или специальными международными соглашениями (ст. 44). Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержит аналогичное положение (ст. 16).

В отличие от иных договоров о правах человека, Европейская Конвенция четко исключает возможность применения внеконвенционных средств защиты. Так, ст. 62 предусматривает: Высокие Договаривающиеся Стороны договариваются, за исключением особого соглашения, не использовать договоры, конвенции или декларации, действующие между ними, для передачи на рассмотрение...спора, возникающего в связи с толкованием или применением настоящей Конвенции, другими средствами, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции. Итак, государства-участники Европейской Конвенции о правах человека *в принципе* могут применять только те меры, которые обозначены в самой Конвенции. В 1970 году, Комитет Министров Совета Европы принял Резолюцию (70)17, которая касается государств, являющихся сторонами как Европейской

Конвенции, так и Международного Пакта о гражданских и политических правах, и представивших заявление по ст. 41 Пакта. В резолюции устанавливается, что эти государства должны, как правило, использовать только процедуры межгосударственных жалоб, предусмотренные Европейской Конвенцией⁸⁷.

Сказанное позволяет сделать вывод, что *Европейская Конвенция устанавливает автономный режим обеспечения ответственности государств, допустивших нарушения положений Конвенции*. Это указывает на действенность имплементационного механизма, предусмотренного Конвенцией. Б.Симма подчеркивает, что в случае с таким договором, как Европейская Конвенция, которая предусматривает эффективную систему подачи жалоб индивидами и государствами, вряд ли когда-нибудь возникнет необходимость в применении средств обеспечения выполнения обязательств в соответствии с общим международным правом⁸⁸.

Думается, такая необходимость может возникнуть в двух случаях: а) когда государство допускает массовые и грубые нарушения прав человека и б) когда одно государство имеет особый интерес в защите прав человека на территории другого государства (например, нарушаются права его граждан) и не добилось каких-либо положительных результатов, исчерпав все конвенционные процедуры. Й.А.Фровайн, являющийся убедительным сторонником концепции автономного режима⁸⁹, в одной из своих новейших работ несколько уточняет свою позицию, подчеркивая, что только там, где имеют место серьезные и широкомасштабные нарушения, государства могут использовать средства защиты вне договорной системы⁹⁰.

Вышеназванный второй случай можно проиллюстрировать следующим примером. Государство А (участник Европейской Конвенции) допускает негуманное обращение с иностранцем, гражданином государства Б (также участника Конвенции). После этого игнорирует решение Европейского Суда по правам человека и соответствующие действия Комитета Министров Совета Европы, и не прекращает противоправных действий. В этом случае, очевидно, государство Б вправе прибегать к контрмерам в условиях и порядке, предусмотренных общим международным правом. Иными словами, характеристика Европейской Конвенции как автономного режима не означает ее полной отвязки от общего международного права. Когда с помощью конвенционных процедур невозможно обеспечить уважение прав человека, то государства в порядке *ultima ratio* могут прибегать к принудительным мерам с целью заставить государство-правонарушителя выполнить свои обязательства, вытекающие из Конвенции.

И наконец, хотелось бы вкратце затронуть вопрос о том,

обязаны ли государства-участники Европейской Конвенции поднимать вопрос об ответственности государства, допустившего нарушения конвенционных обязательств. Конвенция ответа на этот вопрос не дает, но из практики органов Совета Европы можно извлечь определенные позитивные тенденции в сторону установления *lex lata*. Так, в 1967 году, Парламентская Ассамблея Совета Европы в резолюции по поводу нарушений прав человека в Греции, высказала мнение, что в важном и серьезном деле такого рода, Договаривающиеся Стороны Конвенции несут обязанность действовать на основании ст. 24 Конвенции⁹¹. Примечательно, в межгосударственном заявлении, представленном в Комиссию три месяца спустя Данией, Нидерландами, Норвегией и Швецией, содержалась прямая ссылка на указанную резолюцию⁹². Такую же позицию, хотя не столь твердую, заняла Парламентская Ассамблея в 1982 году, в отношении фактов серьезных нарушений прав человека в Турции⁹³. Указанная практика Совета Европы, основывающаяся на духе Европейской Конвенции о правах человека, еще одно свидетельство о том значительном влиянии, которое правозащитный механизм, предусмотренный данной Конвенцией, оказал и может оказать на развитие не только концепции и юриспруденции защиты прав человека и международно-правовой ответственности, но и международного права в целом.

1. Европейская Конвенция по защите прав человека и основных свобод (полное название Конвенции) подписана 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г. По настоящее время она ратифицирована 35 государствами-участниками Совета Европы. Конвенцией учрежден специальный институциональный механизм, состоящий из Европейской Комиссии по правам человека (далее Комиссия) и Европейского Суда по правам человека (далее Суд)

Текст Конвенции см.: *Human Rights in International Law. Basic texts. Council of Europe Press.* 1994. 2nd ed. P. 159-181. (Неофициальный перевод Конвенции на русский язык см.: *Государство и право.* 1993. № 4. С. 37-49).

2. Правда, определенными функциями по установлению нарушений Конвенции и возложению на государство-правонарушителя обязанности возмещения ущерба наделен и Комитет Министров Совета Европы (ст. 32). Мы однако упускаем этот вопрос, поскольку указанные функции носят, с одной стороны, фрагментарный, а с другой, квазисудебный характер, и даже не находятся в соответствии с требованиями самой Конвенции, а именно ст. 6, закрепляющей право индивида на объективное судебное разбирательство.

Статья 50 гласит: В случае, если Суд находит, что какое-либо решение или мера, принятая судебным органом или любым другим органом власти Высокой Договаривающейся Стороны, полностью или частично противоречит обязательствам, вытекающим из настоящей Конвенции, и если внутреннее право указанной Стороны предусматривает лишь частичное возмещение последствий этого решения или меры, Суд в своем решении, если необходимо, предоставляет справедливую сатисфакцию потерпевшей стороне.

3. Мнение Комиссии по делу *Ribitsch v. Austria* (1994). *European Human Rights Reports*. vol. 21. January 1996. P. 595 (далее Reports)
4. См.: *Austria v. Italy case* (1987). *Yearbook of the European Convention on Human Rights*. vol. 4. P. 140 (далее: Yearbook)
5. См., например: *Mullerson R.A.* Human Rights and the Individual as Subject of International Law: a Soviet view // *European Journal of International Law*. vol. 1. 1990. P. 40-43.
6. *Ireland v. United Kingdom*. *Yearbook*. vol. II. para. 158.
7. См. об этом подробнее *Ушаков Н.А.* Проблемы теории международного права. М. 1988. С. 153-166; *Meron T.* Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Oxford. 1989. P. 182-188.
8. См.: *Harris D.J., O'Boyle M., Warbrick C.* Law of the European Convention on Human Rights. London-Dublin-Edinburgh. 1995. P. 38.
9. См.: *Yearbook of the International Law Commission*. 1977. Part 2. P. 28-29.
10. *Publications of the European Court of Human Rights*. Ser. A. vol. 124-B. P. 18 (далее: ECHR).
11. См.: Заявление 2095/63, *X v. Sweden, Federal Republic of Germany and other States*. *Yearbook*, VIII. 1965. P. 271. Комиссия заявила, что нарушения Конвенции со стороны Верховного Реситиуционного Суда не могут приписываться ФРГ, если даже заседания Суда состоялись на территории ФРГ. Этот суд должен рассматриваться как международный суд, в отношении которого Германия не имеет ни законодательных, ни контрольных полномочий.
12. См.: *Danneman G.* Schadenersatz bei Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Köln-Berlin-Bonn-München. 1994. S. 89-90.
13. См.: *Klars and others case* (1978). ECHR. Ser. A. No. 28. P. 17. *Marckx case* (1979). Ibid. No 31. P. 13; *Dudgeon case* (1981). Ibid. No. 45. P. 13
14. См.: *Foti and others case* (1981). ECHR. Ser. A. No. 56. P. 21; *Zimmerman and Steiner case* (1983). Ibid. No 66. P. 13
15. Op. Cit. P. 758
16. См.: *van Dijk P., van Hoof G.J.H.* Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Deventer. 1984. P. 67-68.
17. ECHR. Ser. B. vol. 17. P. 52.
18. Ibid. vol. 18. P. 45
19. Ibid. P. 46
20. Ibid. Ser. A. vol. 91. P. 11
21. См. об этом подробнее: *Epiney A.* Die Völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater. Baden-Baden. 1992. S. 205-270; а также: *Zwart T.* The Admissibility of Human Rights Petitions (The case-law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee). Dordrecht. Boston-London. 1994. P. 99-104.
22. Толкование понятия "Жертва" в рамках ст. 25 Конвенции см.: *van Dijk P., van Hoof G.J.H.* Op. cit. P. 37-43.
23. Примеры подобных дел см.: *Harris D.J., O'Boyle M., Warbrick C.* Op. cit. P. 632-634.
24. См. об этом: *Gomien D., Harris D., Zwaak L.* Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Strasbourg. 1996. P. 44-46.
25. См.: *Dudgeon case*. Op. cit.; *Norris case* (1988). ECHR. No. 14.
26. См.: *Holy Monasteries case* (1994). Ibid. No. 301-A
27. См.: Ibid. No. 246-A. P. 22
28. В противоположность Европейской Конвенции, в соответствии с Американской Конвенцией о правах человека заявитель может быть и не жертвой нарушения. Ст. 44 гласит: Любое лицо или группа лиц, или любая неправитель-

ственная организация, законно признанная в одной или нескольких государствах-участниках Организации (Организации Американских Государств. — Л.Г.), может представлять петиции в Комиссию (Межамериканскую Комиссию по правам человека. Л.Г.), содержащие жалобы о нарушениях Конвенции. Однако, как отмечает К.Грэй, до сих пор неясно, должна ли быть вообще какая-либо жертва, если даже иск в Комиссию представлен и не ею, либо будет ли иск принят к производству, если в нем оспаривается законодательство или практика какого-либо государства и при этом ни один индивид не был затронут, как это имеет место с межгосударственными жалобами по Европейской Конвенции. См.: *Gray Ch. Judicial Remedies in International Law. Oxford. 1987. P. 151.*

29. См.: *X v. Austria* (Заявление № 7045/75). *Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights. vol. 7. 1976. P. 87* (далее: *Decisions*).

30. См., например: *De Wilde, Ooms and Versup case (Vagrancy cases)* (1972). ECHR. Ser. A. No. 14. P. 11; *Handyside case* (1976). Ibid. No 24. P. 31; *Le Compte, van Leuven and de Meyere case* (1982). Ibid. No 54. P. 7-8

31. См., например: *Kampanis v. Greece. Reports. vol. 21. January 1996. Part. I. P. 44; Bulut v. Austria. European Court of Human Rights. Reports of judgments and decisions. No. 5 1996-II. P. 360; Mitap and Muftuoglu v. Turkey. Ibid. No 6. 1996-II. P. 413; Saunders v. United Kingdom. Reports. April 1997. Part 4. P. 34.*

32. *van Dijk P., van Hoof G.J.H.* Op. cit. P. 30; см. также: *Aronovitz A.M.* The Procedural Status of Individuals in Diplomatic Protection and in the European Convention on Human Rights: A Comparative Study // *Comparative Law Review. vol. XXVIII-4, 1995. P. 15-53.*

33. См.: *van Dijk P., van Hoof G.J.H.* Op. cit. P. 31

34. Заявление 788/60. *Austria v. Italy. Yearbook. vol. 4. P. 116*; см. также: *Ireland v. United Kingdom* (1978). ECHR. Ser. A. vol. 25. P. 90-91; *Cyprus v. Turkey* (1978). Заявление № 8007/77. *Decisions. vol. 13. P. 85.*

35. Примечательно, что почти все авторы, затрагивавшие в той или иной степени проблему международной ответственности государств за нарушение прав человека (Т.Мерон, М.Т.Камминга, Л.Г. Луикаидес, Б.Г.Рамчаран, Г.Дан-неман и др.), строго придерживаются концепции объективной ответственности.

36. Op. cit. P. 595.

37. Op. cit. para. 159.

38. См.: *Loukaides L.G.* Essays on the Developing Law of Human Rights. Dordrecht. Boston-London. 1995. P. 150.

39. *Yearbook of the International Law Commission. 1970-II. P. 177*; см. также: *Starke J.C.* Introduction to International Law. 10th edition. London. 1989. P. 312.; *Brownlie J.* International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations. General Course on Public International Law // *Recueil des Cours. 1995. vol. 255. The Hague-Boston-London. 1996. P. 95.*

40. Op. cit. P. 595.

41. См.: *Reports. Vol. 21. February 1996. Part. 2. P. 97-187.*

42. Ibid. P. 151

43. Ibid. P. 176.

44. Ibid.

45. Ibid. P. 176-177.

46. См.: Ibid. P. 186-187.

47. *Inter-American Yearbook of Human Rights. 1988. P. 986*; см. также: *Godinez Cruz case: Ibid. 1989. P. 730-732.*

48. Подробнее см.: *Trindade A.A.* The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law. Cambridge. 1983; *Amerasinghe C.F.* Local Remedies in International Law. Cambridge. 1990.

Природа и практика применения указанного принципа в рамках Европейской Конвенции о правах человека обстоятельно исследованы в: *Aronovitz A.M. Notes on the Current Status of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in the European Convention on Human Rights* // *Israel Yearbook on Human Rights*. vol. 25. 1995. P. 73-102.

49. Заявление 343/57, *Nielsen v. Denmark*. *Yearbook*. 1958-1959. Part II. P. 412.

50. Обстоятельное изложение соответствующей доктрины и судебной (арбитражной) практики см.: *Amerasinghe C.F.* Op. cit. P. 321-356.

51. *Yearbook of the International Law Commission*. 1977. Part. II. P. 34 ff.

52. Ibid. P. 40.

53. См.: *Mr. and Mrs. X v. FRG*. Заявление № 235/56. *Yearbook*. vol. 2. P. 304.

54. Статья гласит: Каждый, права и свободы которого нарушены, должен иметь эффективное средство защиты перед национальными властями...

55. О предьстории ст. 50 см.: *Mas M.E. Right to Compensation under Article 50* // *The European System for the Protection of Human Rights* (R. McDonald et al. eds.) Dordrecht. 1993. P. 777-779.

56. См.: *Ringeisen case*. ECHR. Ser. A. No 15; *Neumeister case*. ECHR. Ser. A. No 17.

57. См.: *Gray Ch.* Op. cit. P. 153.

В отличие от Европейского Суда, Межамериканский Суд по правам человека неоднократно делал прямые ссылки в частности, на решения Постоянной Палаты Международного Правосудия и Международного Суда ООН. См.: *Buergethal T., Shelton D. Protecting Human Rights in the Americas*. Fourth revised edition. Strasbourg. 1995. P. 230, 238.

58. См., например: *De Wilde, Ooms and Versup case*. Op. cit.; *Ringeisen case*. Op. cit.

59. ECHR. Ser. A. No 18. P. 22-23.

60. См., например: *Dennet v. France*. *Reports*. vol. 21. 1996. Part 6. P. 569; *Jamil v. France*. Ibid. January 1996. Part I. P. 65; *Hussein v. United Kingdom*. Ibid. vol. 22. July 1996. Part I. P. 1.

61. ECHR. Ser. A. No. 290-A. para. 68.

62. Ibid. No. 296-B. P. 64.

63. *Reports*. vol. 21. June 1996. Part 6. P. 553.

64. См.: *Gray Ch.* Op. cit. P. 155-156.

65. Так, в *Neumeister case* сумма компенсации была сокращена судом с учетом факта помывания заявителя. Op. cit. P. 19; см. также: *Stran Greek Refineries and Stratis Andreatis v. Greece* (1994). ECHR. Ser. A. No. 301-B. para. 80.

66. См.: ECHR. Ser. A. No. 298.

67. Подобные решения неоднократно выносились Международным Судом ООН. См. об этом: *Gray Ch.* Op. cit. P. 59-119.

Примечательно, что Комитет по правам человека, обладающий квазисудебной юрисдикцией, в своих решениях (именуемых *views*) рекомендовал государствам, нарушившим те или иные положения Международного Пакта о гражданских и политических правах, осуществлять конкретные действия, как-то: освободить незаконно задержанных лиц, возвратить истцу имущество, наказать виновных частных лиц, обеспечить заявителю все необходимые медицинские услуги и т.д. См.: *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol*. vol. 2. 1990. P. 79, 86, 108, 116, 126, 132, 143 etc.

68. Пожалуй, исключение может составить дело *Hentrich v. France*, в котором Суд однако лишь рекомендовал, что лучшая форма исправления нарушения в принципе была бы для государства возвратить землю. ECHR. Ser. A. No. 296-A. P. 25.

69. Op. cit. P. 25.

70. *ECHR*. Ser. A. No. 210. P. 19.
71. *Ibid.* No. 297-B. P. 36.
72. *Reports*. vol. 21. May 1996. Part 5. P. 458 ff.
73. *Schmautzer v. Austria*. *Ibid.* vol. 21. June 1996. Part 6. P. 526; *Umlauft v. Austria*. *Ibid.* vol. 22. July 1996. Part. 1. P. 90.
74. Европейский Суд неоднократно указывал на обязательство государств-участников Европейской Конвенции приводить свое законодательство и практику в соответствие с требованиями Конвенции. См., например: *Sunday Times case* (1980). *ECHR*. Ser. A. No. 38. P. 10.
75. См.: *Case of Chorzow Factory (Claim for Indemnity) (Merits): Permanent Court of International Justice*. Ser. A. No. 17. P. 47.
76. Подробнее об этом см. *Polakiewicz J.* Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Berlin-Heidelberg-New York. 1993. S. 63-97.
77. См. подробнее об этом: *European Court of Human Rights: Survey of Activities. 1959-1992*. Strasbourg. 1993.
78. См.: *Wassgren H.* Some Reflections on *Restitutio In Integrum* Especially in the Practice of the European Court of Human Rights // *The Finnish Yearbook of International Law*. vol. VI. 1995. P. 594-595; Trassl M. Die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen im Völkerrecht. Berlin. 1994. S. 103.104.
79. Подробнее о концепции автономного режима см.: *Simma B.* Self-contained Regimes // *Netherlands Yearbook of International Law*. vol. XVI. 1985. P. 11-136.
80. Что касается сферы дипломатических сношений, то сторонники концепции автономного режима ссылаются на *Tehran Hostages Case*, из которого и берет свое происхождение указанная идея.
81. *Henkin L.* Human Rights and Domestic Jurisdiction // *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord* (Buergethal T. ed.) N.Y. 1979. P. 31.
82. См.: *Комиссия международного права. 44-ая сессия*. Четвертый доклад по вопросу об ответственности государств. Добавление A/CN. 4/444/Add. 2. 1 June 1992. P. 97-127.
83. Первоначальный проект ст. 2 (Часть II) ныне обозначен в Проекте, одобренном в 1996 году Комиссией международного права в первом чтении, как ст. 37. В ней говорится: Положения этой Части не применяются там и в той степени, где юридические последствия международно-противоправного деяния государства установлены другими нормами международного права, относящимися конкретно к этому деянию. См.: *Report of the International Law Commission on the work of its 48-th session. 6 May-26 July 1996*. General Assembly. Official records. Fifty first session. Suppl. No. 10 (A/51/10). P. 138.
84. См.: *Четвертый доклад по вопросу об ответственности государств*. P. 13.
85. См.: *Yearbook of the International Law Commission, 1976, (Part 2)* P. 80. UN Doc. A/CN. 4/Ser. A/1976. Add. 1.
86. В качестве примера договорам, однозначно исключающим обращение к иным средствам защиты, нежели предусмотренным в договоре, можно назвать Конвенции МОТ, которые не содержат положений, касающихся процедур урегулирования споров вне системы МОТ.
87. Текст резолюции см.: *European Convention on Human Rights: Collected Texts*. 1987. P. 208-209.
88. *Simma B.* Op. cit. P. 133
89. См.: *Frowein J.A.* The Interrelationship between the Helsinki Final Act, the International Covenants on Human Rights and the European Convention on Human Rights // *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord*. P. 71; 77-80; *его же*: Collective Enforcement of International Obligations // *Zeitschrift für ausländisches*

öffentliches Recht und Völkerrecht. vol. 4. 1987. S. 67, 76-77; *его же*: Die Verpflichtungen *erga omnes* im Völkerrecht und ihre Durchsetzung // Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für H. Mosler. 1983. S. 255-257.

90. См.: *Frowein J.A.* Reactions by not Directly Affected States to Breaches of Public International Law // *Recueil des Cours*. 1994-IV. vol. 248. P. 400.

91. Резолюция 346 (1967) от 23 июня 1967 года. *Yearbook*. vol. 10. P. 94-96.

92. *Ibid.* P. 586.

93. См.: *Ibid.* vol. 25. P. 7.

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОМБУДСМАН

В. В. Б о й ц о в а*

Исторические традиции государств-членов ЕС благоприятствовали реализации на супранациональном уровне предложения о создании института Европейского Омбудсмана. Проблема взаимодействия национальных омбудсманов неоднократно становилась предметом заинтересованного обсуждения на круглых столах, организуемых Комитетом Министров ЕС, Учреждение Европейского Омбудсмана было отчасти обусловлено введением европейского гражданства. Европейский Омбудсман назначается Европарламентом. Ныне функции паневропейского омбудсмана выполняет Джейкомб Содерман.

Европейский Омбудсман — это несудебный орган, в чью компетенцию входит гарантирование политических, гражданских и социальных прав граждан, которые ущемляются институтами Сообщества.

История создания института Европейского Омбудсмана

Предложение о введении европейского гражданства было официально представлено испанской стороной в 1991 г. в рамках Межправительственной конференции. В соответствии с предложением Испании, принятие каталога специальных прав для граждан ЕС должно сопровождаться учреждением специальных органов, ответственных за гарантирование этих прав. Критицизм, направленный на бюрократизацию и отдаленность многих институтов Сообщества, являлся разумным и оправданным. Предложение Испании было в дальнейшем одобрено Данией — государством, где омбудсман зарекомендовал себя как высоко-

* Доктор юридических наук, профессор Московской государственной юридической академии.

эффективный институт. Институт Европейского Омбудсмана был утвержден на политическом уровне Европейским Советом в Риме. Несколькоими месяцами позже в феврале 1991 г. испанская делегация представила новое, развернутое предложение, касающееся европейского гражданства. При этом указывалось на необходимость функционирования в каждом Государстве-Члене Омбудсмана, который помогал бы гражданам Союза в определении их прав в Европейском Союзе перед административными властями Союза и их Государств-Членов, а также обращаться за защитой этих прав в судебные органы по собственному усмотрению или в поддержку заинтересованных лиц. Он призван также прояснять и дополнять информацию о правах граждан Союза и средствах их осуществления. В то же время испанская делегация указала, что должны быть рассмотрены две другие возможности: 1. Поручение вышеназванной функции Европейскому Омбудсману как независимому органу Союза или органу, ответственному перед Европейским Парламентом; 2. Повышение эффективности деятельности национальных Омбудсманов с помощью Омбудсмана, функционирующего на наднациональном уровне.

Идея учреждения Европейского Омбудсмана встретила серьезные возражения, прежде всего, со стороны Европейского Парламента. По его мнению, представленному в мае 1991 г., Европейский Омбудсман будет посягать на полномочия Парламента и его Комитетов по осуществлению надзора за Комиссией и ее подразделениями и дублировать деятельность Комитета по петициям. Существующие различия между национальными правовыми системами и правовой системой Сообщества делают невозможным просто и легко “транспортировать” институт Омбудсмана в систему Сообщества. Те же самые оговорки были высказаны национальными Омбудсманами и председателями национальных парламентских комитетов по петициям на совещании в марте 1991 г., когда Комиссия представила предложения об учреждении Европейского Омбудсмана, как это обсуждалось в рамках Межпарламентской Конференции по политическому союзу.

В проекте Договора о Европейском Союзе право на петиции в Европейский Парламент в некоторой степени ограничивалось оговоркой о том, что петиции в Европейский Парламент будут приемлемы, если они прямо касаются индивида. В то же самое время проект Договора ограничивал юрисдикцию Европейского Омбудсмана только исследованием случаев “плохого управления” в деятельности институтов или органов Сообщества. Проект подчинял Омбудсмана Европейскому Парламенту, предусматри-

вая, что последний должен избирать Омбудсмана. Этот компромисс удовлетворил Сообщество и Государства-Члены. Тем не менее, ныне некоторые эксперты выражают сомнение относительно того, был ли этот компромисс в интересах граждан Союза, для которых и предлагалось, в конечном счете, учредить Омбудсмана¹.

Ст. 8d Договора о ЕС предусматривает, что каждый гражданин Союза может обратиться в Омбудсману, учрежденному согласно ст. 138e. В соответствии со ст. 138e Договора о ЕС Европейский Омбудсман уполномочен получать жалобы от любого физического или юридического лица, проживающего или имеющего зарегистрированный офис в Государстве-Члене, касающиеся случаев “плохого управления” в деятельности институтов или органов Сообщества, за исключением Суда Правосудия и Суда Первой Инстанции, действующих в качестве судебных органов. Те же самые права предусмотрены ст. 20d договора о сообществе угля и стали и ст. 107d Договора о Евроатоме. Положения о праве на обращение к Европейскому Омбудсману могут быть также обнаружены в Решении Европейского Парламента о положениях и общих условиях, регулирующих выполнение обязанностей Европейского Омбудсмана В соответствии со ст. 138e Договора о ЕС Европейский Парламент после получения мнения от Комиссии и с одобрения Совета, принявшего решение квалифицированным большинством голосов, может издавать распоряжения и определять общие условия, касающиеся выполнения обязанностей Омбудсмана.

В октябре 1993 г. открылась Межинституциональная Конференция в Люксембурге, которая приняла Межинституциональную Декларацию о демократии, транспарентности и subsidiarity. Далее Европейский Парламент, Совет и Комиссия как институты Европейского Союза заключили три отдельных Межинституциональных соглашения в рамках Конференции . 1. О процедурах имплементации принципа subsidiarity. 2. О правовых нормах, регулирующих процедуры в Комитете по примирительным процедурам в соответствии со статьей 189b ЕС. 3. О проекте Решения Европейского Парламента, устанавливающего положения и общие условия, касающиеся выполнения обязанностей Омбудсмана. Вслед за этим на пленарном заседании в ноябре 1993 г. Европейский Парламент одобрил Резолюцию о вышеназванных Межинституциональных соглашениях, одобряющую решение о положениях и общих условиях, регулирующих выполнение обязанностей Омбудсмана, и поручил Председателю Парламента подписать Решение и опубликовать его в Официальном Журнала Европейских Сообществ, как только Совет официально его одобрит.

В соответствии со ст. 2 вышеназванного Решения Европейского Парламента любой гражданин Союза или любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее зарегистрированный офис в Государстве-Члене Союза, может прямо или через члена Европейского Парламента подать жалобу Омбудсману на “плохое управление” в отношении институтов или органов Сообщества, за исключением Суда правосудия и Суда Первой Инстанции, действующих в юридическом качестве. Как только жалоба поступила к Омбудсману, он обязан информировать заинтересованный институт или орган.

Форма и содержание жалобы

Жалобы могут быть поданы в письменной форме, хотя специальной формы не требуется. По аналогии с петициями жалобы должны быть написаны на одном из официальных языков Сообщества. Они направляются Омбудсману непосредственно или через членов Европейского Парламента. В противоположность петициям жалобы должны быть представлены индивидуально, а не совместно с другими гражданами или лицами. Это означает, что подача групповых жалоб исключается. Жалоба должна быть адресована Европейского Омбудсману или членам Европейского Парламента с просьбой передать ее Европейскому Омбудсману. Эксперты высказывают сомнение в том, что жалоба, поданная политической группе Европейского Парламента, также может быть передана ею Омбудсману. Заявление также должно определять цель жалобы. Лица могут просить о том, чтобы их жалоба оставалась конфиденциальной.

Приемлемость жалоб

Исследование приемлемости жалоб разделено на две стадии. Первая стадия касается формальной приемлемости, а вторая материальной приемлемости. Формальная приемлемость имеет место, если в жалобе имеются следующие данные, касающиеся заявителя:

- имя и фамилия,
- гражданство,
- постоянный адрес,
- его подпись (или подпись адвоката, действующего от имени физического лица, имеющего право на подачу жалобы).

В случае обращения с жалобой юридического лица заявление должно содержать:

- титул юридического лица,
- название Государства-Члена, в котором зарегистрирован его офис,
- адрес офиса,
- подпись юридического представителя юридического лица.

Материальная приемлемость имеет два аспекта: субъект представления жалобы *ratione personae* и предмет жалобы *ratione materiae*. Договоры не предусматривают, что жалоба должна прямо касаться заявителя. По мнению некоторых экспертов, позиция Европейского Парламента и Комитета по петициям Европейского Парламента, которые требуют, чтобы жалобы подавались лишь в случае прямой заинтересованности заявителя, не может быть поддержана. Любая попытка установить третий аспект материальной приемлемости приведет к ограничению права на обращение к Омбудсману и будет противоречить Договорам о Европейских Сообществах.

Гражданство ЕС новая политическая и юридическая категория в праве ЕС. В соответствии со ст. 8 Договора о ЕС каждое лицо, являющееся гражданином Государства-Члена, является гражданином Союза. Проживание — это одновременно юридическая категория и фактическое состояние дел. Если проживание считается юридической категорией, то должна быть воспринята интерпретация понятия “проживание”, даваемая самим Сообществом. Любая отсылка к национальным положениям, касающимся проживания, будет подрывать единство права на обращение к Европейскому Омбудсману, что ведет к неравенству. Если проживание считается фактическим положением дел (из договоров непонятно, относится ли его положение к легальным или нелегальным эмигрантам), то сомнительно, вправе ли нелегальные эмигранты обращаться к Европейскому Омбудсману. В любом случае их жалобы могут использоваться Омбудсманом как информации, оправдывающая его действия по собственной инициативе.

Имеются три ключевых проблемы, касающиеся приемлемости по предмету жалобы:

1. Значение выражения “плохое управление”.
2. Определение институтов или органов Сообщества, упомянутых в ст. 138t Договора о ЕС.
3. Могут ли национальные власти, ответственные за имплементацию права Сообщества, находиться в сфере надзора Европейского Омбудсмана?

Случаи “плохого управления” могут охватывать:

действия администрации Сообщества при отсутствии должных полномочий или на несоответствующих основаниях, или согласно ошибочной информации,

административные нарушения нормы, злоупотребление властью администрацией Сообщества или должностными лицами,

административные действия или практика, основанные на незаконных процедурах,

административная практика, которая является дискриминационной или противоречит принципу справедливой и законной администрации,

административные действия, принятые в результате небрежности,

административные упущения,

неправильная работа, некомпетентность, задержка или отказ предоставить ответ администрацией Сообщества в ее отношениях с гражданами Союза, административные действия, которые нарушают понятие равенства.

За пределами понятия “плохое управление” находятся:

политические решения, принятые институтами Сообщества,

законодательные акты, принятые в рамках ст. ст. 189а, 189b, 189с Договора о ЕС,

петиции (в этих случаях Омбудсман может посоветовать гражданину обратиться в Комитет по петициям Европейского Парламента).

Комитет по петициям Европейского парламента является главным образом политическим органом. Но выполняет квазисудебную функцию, рассматривая петиции европейских граждан по любому вопросу, за исключением чистых случаев “плохого управления”.

Европейский Омбудсман должен воздерживаться от рассмотрения жалоб, которые касаются широких политических вопросов или подразумевают осуществление политического контроля за функционированием институтов Сообщества.

В сфере компетенции Европейского Омбудсмана находятся институты, предусмотренные ст. 4 Договора о ЕС: Совет, Комиссия, Европейский Парламент, Суд Аудиторов, а также Суд правосудия и Суд Первой Инстанции, когда они не действуют в судебном качестве, Экономический и Социальный Совет, Комитет по делам регионов, Европейский Инвестиционный Банк, Европейский валютный Фонд, Общий центр исследований и все иные органы Сообщества.

Вопрос о том, подконтрольны ли Омбудсману национальные власти, имплементирующие право Сообщества, является очень важным. Комитет по петициям Европейского Парламента считает, что Омбудсман не может исследовать жалобы на соответствующие органы. Более того, в соответствии с пар. 1 ст. 2 Решения Европейского Парламента об обязанностях Омбудсмана, действия властей или лиц, не указанные в ст. 138е Договора о ЕС, не могут быть обжалованы Омбудсману.

Временные пределы

В соответствии со ст. 2 Решения Европейского Парламента

об обязанностях Омбудсмана жалоба должна быть подана в течение 2 лет со дня, когда факты, на которых основана жалоба, стали известны заявителю.

Исчерпание соответствующих административных процедур

В соответствии со ст. 1 параграфа 4 вышеуказанного Решения Европейского Парламента, жалобе должны быть предпосланы соответствующие административные попытки (подходы) заинтересованных органов и институтов. Европейский Омбудсман не вправе рассматривать жалобы, связанные с трудовыми отношениями между Сообществом и его должностными лицами, если процедуры, относящиеся к ст. 90(1) и (2) Правил о персонале, не были исчерпаны заинтересованными лицами и не истекли сроки для ответа соответствующих властей.

Факторы, ограничивающие действия Европейского Омбудсмана

Европейский Омбудсман не может оспаривать обоснованность решений Суда соответствия с параграфом 3 ст. 1 Решения Европейского Парламента.

В соответствии с параграфом 7 ст. 2 Решения Европейского Парламента Омбудсман обязан признать жалобу неприемлемой или приостановить ее рассмотрение, если он знает, что изложенные в ней факты стали предметом судебного разбирательства, которое все еще продолжается или завершено рассмотрение вопросов по существу. Если жалоба была признана обоснованной, Европейский омбудсман безотлагательно и в письменной форме информирует лицо, подавшее жалобу, о предпринятых действиях. Далее, в соответствии со ст. 2 Решения Европейского Парламента, упомянутого выше, Омбудсман должен:

содействовать обнаружению случаев "плохого управления" в деятельности институтов или органов Сообщества;

дать рекомендации о том, каким образом прекратить плохое управление".

При расследовании Омбудсмана институты и органы могут представить любые полезные комментарии.

Омбудсман вправе провести расследование по собственной инициативе. Инициативные действия Омбудсмана оправданы, если он получил подтверждение случаев плохого управления от прессы, телевидения либо из Резолюции Европейского Парламента.

Полномочия Омбудсмана по получению информации стали вопросом разногласий между Европейским Парламентом и Советом. Европейский Парламент занял благоприятную для Омбудсмана позицию. В Проекте вышеупомянутого Решения он предусмотрел, что даже секретность информации (все документы и записки Комиссии) не является препятствием для ее получения

Омбудсманом, если информация прямо или косвенно касается вопросов, являющихся предметом жалобы. Точка зрения Совета была более жесткой. Препятствием для предоставления информации Совет счел ее конфиденциальность и профессиональную секретность.

После интенсивных консультаций Европейский Парламент и Совет согласились на компромисс. В Проекте Решения было предусмотрено, что основанием отказа институтов Сообщества в информации является ее должным образом оправданная секретность. Проект предусматривал, что все соответствии с предварительным соглашением с заинтересованным Государством-Членом органы Сообщества будут также передавать документы, исходящие от Государства-Члена, которые предусмотрены законами или постановлениями о секретности или любыми другими нормами, предотвращающими их публичную огласку. При согласии заинтересованного государства Омбудсман может знакомиться с содержанием документов, но не разглашать их. Должностные лица и другие служащие институтов и органов Сообщества были обязаны давать показания (свидетельствовать) по запросу Омбудсмана и от имени или по указанию их администрации. Они остаются связанными обязательствами секретности. Проблема была окончательно решена после подписания Межправительственного соглашения об обязанностях Омбудсмана.

В соответствии с параграфом 3 Решения Европейского Парламента об обязанностях Омбудсмана заинтересованные институты и органы Сообщества обязаны представлять Европейскому Омбудсману запрашиваемую информацию и доступ к документации.

В этом случае институты и органы Сообщества могут отказаться давать информацию только по надлежащим образом обоснованным соображениям секретности. Более того, они обязаны предоставить документы, исходящие от Государства-Члена и являющиеся секретными в соответствии с законом или постановлениями, только в случаях, когда Государство-Член даст на это предварительное разрешение. В этом положении в полной мере проявился принцип субсидиарности, заложенный в природе ЕС. Что касается других документов, имеющих происхождение в Государстве-Члене, то органы или институты Сообщества открывают к ним доступ после того, как соответствующее Государство-Член будет об этом проинформировано.

По вопросу об обязанностях Государств-Членов между Европейским Парламентом и Советом также возникли разногласия. Европейский Парламент первоначально полагал, что власти Государства-Члена обязаны по запросу Омбудсмана обеспечивать

его любой информацией, которая может прояснить случаи “плохого управления” со стороны институтов и органов Сообщества. Совет выступал против непосредственных контактов Европейского омбудсмана с национальными властями и предложил, чтобы каждое обращение от имени Европейского Омбудсмана адресовывалось Постоянным Представителем Государства-Члена Европейских Сообществ. По мнению Совета, национальные власти были обязаны обеспечивать Омбудсмана информацией, которая могла помочь выявить “плохое управление”, за исключением случаев профессиональной секретности или конфиденциальности, определяемых законодательством Государства-Члена.

В компромиссном тексте, одобренном генеральным секретарями Европейского Парламента и Советом, предусматривалось, что национальные власти могли отказаться предоставить информацию Омбудсману только на основании секретности, определяемой законодательством Государства-Члена. В соответствии со ст. 3 Решения Европейского парламента об обязанностях Омбудсмана, Омбудсман может запросить через Постоянного Представителя Государства-Члена ЕС, у органа Государства-Члена любую информацию, которая может прояснить случаи “плохого управления” институтами или органами Сообщества. Государства-Члены могут отказаться предоставить запрашиваемую информацию, только если информация охватывается законами или распоряжениями о секретности или положениями, предотвращающими ее разглашение.

В случае обнаружения “плохого управления” Омбудсман информирует об этом заинтересованные институты и органы Сообществ, предлагает свои рекомендации по их устранению. Институты и органы обязаны направить Омбудсману обоснованное изложение своей позиции по делу в течение 3 месяцев.

При обнаружении каждого случая “плохого управления” Омбудсман представляет Европейскому Парламенту доклад о результатах расследования. В конце каждой ежегодной сессии Омбудсман должен направить Европейскому Парламенту доклад о результатах своих расследований.

Омбудсман и его персонал обязаны не разглашать информацию или документы, которые они могут получить в результате своих расследований. Они также должны сохранять конфиденциальность любой информации, которая может причинить вред заявителю или любому вовлеченному в расследование лицу. Если Омбудсман в процессе расследования на основании выявленных фактов полагает, что вопрос имеет отношение к уголовному праву, он должен немедленно известить компетентные национальные власти через Постоянного Представителя Государства-Члена в

Сообществах и, если это требуется, институт Сообщества, имеющий властные полномочия в отношении должностного лица или служащего, который может применить пар. 2 ст. 18 Протокола о привилегиях и иммунитетах Европейских Сообществ. Омбудсман может также информировать институты или органы Сообщества о фактах, которые ставят под вопрос поведение членов их персонала с дисциплинарной точки зрения.

Роль Европейского Суда Правосудия.

Действия, предпринимаемые Европейским Парламентом

В соответствии с параграфом 4 ст. 3 вышеуказанного Решения Европейского Парламента, если не ожидается помощи в ответ на запрос Омбудсмана, последний может информировать Европейский Парламент, который делает соответствующие представления. Решение Европейского Парламента не определяет значения термина “представление”. Эксперты полагают, что Европейский Парламент, помимо официального представления в отношении не выполняющего свои обязательства института Сообщества, может принять резолюцию как финальное действие на политическом уровне для того, чтобы побудить Государство-Член или институт Сообщества выполнять свои обязательства и сотрудничать с Европейским Омбудсманом.

Кроме того, соответствующие действия судебных органов также не могут быть исключены. Они могут принять форму официального требования Европейского Парламента к Комиссии в соответствии со ст. 175 Договора о ЕС начать производство на основании ст. 169 Договора о ЕС против Государства-Члена. В этих случаях если Комиссия отказывается действовать, Европейский Парламент может обратиться в Суд правосудия за получением решения о ее неспособности действовать. Этот подход принимается не без возражения со стороны специалистов в сфере права ЕС, так как в терминах ст. 169 Комиссия не может преследоваться в судебном порядке.

Тем не менее, в свете казусного права Суда, касающегося исков “непривилегированных заявителей”, можно предположить, что в будущем нельзя исключить возможность вынесения решения Суда, которое ограничивает в определенных случаях и при определенных обстоятельствах широкое усмотрение Комиссии в вопросе о возбуждении производства против Государства-Члена в соответствии со ст. 169 Договора о ЕС.

Возможен также иск против Комиссии и Совета. В соответствии со ст. 173 Договора о ЕС, Европейский Парламент может доказать, что нарушение прерогатив Европейского Омбудсмана считается нарушением прерогатив Еврейского Парламента.

Кроме того, Европейский Парламент может использовать ст.

175 Договора о ЕС и подать иск против Комиссии или Совета о неспособности сотрудничать с Европейским Омбудсманом.

Иски Европейского Омбудсмана

Способен ли Европейский Парламент защитить prerogatives Европейского Омбудсмана? Может ли Европейский Омбудсман представить перед Европейским судом правосудия иск в соответствии со ст. 173 Договора о ЕС, чтобы защитить свои prerogatives против действий институтов Сообщества, включая Европейский Парламент? По мнению экспертов, такая эволюция не исключена и соответствует казусному праву Европейского Суда Правосудия в сфере защиты prerogatives Европейского Парламента.

Далее, может ли Европейский Омбудсман использовать ст. 175 Договора о ЕС против Европейского Парламента. Совета или Комиссии, если эти институты отказываются с ним сотрудничать? Согласно букве Договора о ЕС, такое право не предоставлено Омбудсману, так как им располагают лишь институты, перечисленные в ст. 4(1) Договора о ЕС. Скорее всего, такой иск Омбудсмана будет отвергнут судом как неприемлемый. В этом случае может ли иск Омбудсмана квалифицироваться в соответствии с параграфом 3 ст. 175 Договора о ЕС. Основываясь на казусном праве Суда, можно предположить, что реализация данного права может быть потенциальным способом действий Омбудсмана на юридическом уровне. С другой стороны, сомнительно, допустимо ли это с политической точки зрения, либо может расцениваться как умаление статуса Омбудсмана до простого юридического лица, тогда как он является институтом Сообщества.

Европейский Омбудсман как ответчик

Положение Омбудсмана как ответчика может быть выведено из ст. 178 Договора о ЕС в соответствии со ст. 4 Решения Европейского Парламента об обязанностях Омбудсмана. Омбудсман и его персонал связаны ст. 14 Договора о ЕС, ст. 47(2) Договора о Европейском сообществе угля и стали и ст. 194 Договора в Евратоме. В особенности они обязаны не раскрывать информацию или документы, которые они получили в процессе своих расследований. Далее, они обязаны сохранять конфиденциальность любой информации, от которой могут пострадать лица, подавшие жалобу, или любые вовлеченные в расследование лица, без ущерба для параграфа 2 ст. 4 вышеупомянутого Решения Европейского парламента. Это особенно важно в случаях, когда заявитель в своей жалобе просит, чтобы она оставалась конфиденциальной. Может ли лицо, пострадавшее в результате нарушения Омбудсманом этих обязанностей, преследовать Сообщество за ущерб в соответствии со ст. 178 и ст. 215 Договора о ЕС?

Существует точка зрения, что это невозможно, поскольку

Омбудсман не упомянут среди институтов Сообщества, перечисленных в соответствующей статье. Однако этот аргумент не может быть принят, поскольку он противоречит намерениям основателей Сообщества. Омбудсман — это орган Сообщества и уполномочен действовать от его имени. Неконтактная ответственность Омбудсмана вполне допустима. В любом случае Европейский суд правосудия будет окончательным арбитром в этом вопросе и заполнит, как обычно, вакуум в праве Сообщества.

Европейский Омбудсман — это институт, который, в случае правильного использования, может гарантировать гражданам Сообщества важное и бесплатное средство защиты против европейской бюрократии. Это очень важно для консолидации транспарентности (прозрачности), которая является существенным элементом развития взаимного доверия между Союзом и его гражданами.

1 Epaminondas A. Maris. The European Ombudsman: Competencies and Relations with Other Community and Bodies. — The Modern Law Review. Vol. 58. № 2. March 1995. P. 71-91.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ В ГОСУДАРСТВЕ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Г.А. К о р о б о в*

Стало расхожим мнением, что признание Российского государства правовым на сегодняшний день нельзя рассматривать как реальность, а всего лишь как одну из задач будущего (и весьма неблизкого к сожалению). В частности, профессор В.С. Афанасьев выразил эту точку зрения следующим образом: "... формирование правового государства в современных условиях не более реально, чем построение развитого социализма или общенародного государства"¹. Можно согласиться и с Л.Б. Тиуновой, выделяющей в дополнение к общеизвестным признакам правового государства "относительно высокий уровень матери-

* Доцент кафедры Государственного и административного права Воронежской высшей школы МВД РФ, кандидат юридических наук.

ального обеспечения населения, сказывающийся на атмосфере, психологии и структуре общества”².

Преобразование государственного механизма, начавшееся двумя известными законами РСФСР 1989 г. (“Об изменениях и дополнениях Конституции” и “О выборах народных депутатов”), и, по существу, не завершенное и сегодня, вылилось в создание такой гигантской бюрократической машины, каковой не знала и “командно-административная система” советского социализма. Кроме того, прошедшая “обвальная” приватизация (по данным П. Бунича, председателя комитета Государственной Думы по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности) привела к тому, что сейчас приватизировано уже около 65% государственной собственности; причем, если 15% составляет собственность, приходящаяся на неделимые транспорт, “оборонку” и т.п., то в руках государства остается пока всего 20% собственности, которую оно также готово приватизировать³. Разрушение государственного сектора экономики, не затронуло чиновничьей системы. А последняя в итоге срослась с бизнесом. Если в начале тотальных реформ бизнес старался нахватать как можно больше денег, то затем он принялся активно “подминать под себя” собственность, услуги, льготы. Окрепший бизнес стал попросту все это скупать.

Вот и получилось, что за каких-то пять лет самое равноправное в мире общество превратилось в одно из самых дифференцированных: самые богатые 10% получают треть совокупного дохода населения (данные С.Ю. Глазьева)⁴. Основная часть народа оказалась лишенной не только накопленных ранее сбережений и устойчивых доходов, но и утратила большинство социально-экономических прав и гарантий, лишилась жизненных перспектив.

Можно приводить немало иных цифр, фактов из самых разных источников, в том числе из официальных, которые доказывают, что резкое падение уровня жизни подавляющей части населения — свершившийся факт. Ясно, что столь популярный в “перестроечные” годы тезис о необходимости создания “среднего слоя” собственников как фундамента стабильного, правового государства остался благим пожеланием. Согласно даже самым оптимистичным подсчетам граждан, которых можно отнести к среднему классу, насчитывается всего 15% населения страны⁵. Излишне говорить, что государственная власть, имеющая столь шаткую социальную опору, рискует получить подавляющую часть общества в виде оппозиции. Поэтому нынешнее государство иначе как государством переходного характера именовать юридически просто некорректно. Удержаться на грани между возвратом к тоталитаризму и угрозой анархии и обеспе-

чить пусть медленное, но поступательное движение в сторону действительной демократии — максимум того, что можно от него требовать и ожидать.

Исходя из столь удручающих реалий Российская Федерация, провозгласившая себя правопреемницей СССР в международных отношениях, на сегодняшний день объективно отказывается реализовывать положения Пакта об экономических, социальных и культурных правах (подписанием которого странами ООН так гордилась советская дипломатия, инициировавшая в свое время положения данного документа как основополагающие в области прав человека). И это происходит в период, когда изменилась позиция многих стран, и прежде всего США, прежде не признававших юридическую обязательность для себя положений данного Пакта.

Такой подход нашел отражение в Итоговом документе Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 г. “Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны, а государства несут обязанность независимо от политических, экономических и культурных систем, поощрять и защищать все права человека и их основные свободы”, — подчеркивается в этом документе.⁶

Таким образом, государство в нынешнем его состоянии не способно придать проблеме прав человека надлежащее значение и обеспечить заботу о человеке как высшей ценности. И в который раз на протяжении российской истории мы вынуждены признать, что основным документом государства — Конституция, во многом (по крайней мере в той части, что является темой этой статьи) декларативна, а ряд статей нереализуемы (ст. 37 п. 3; ст. 38 п. 1; ст. 39 п. 1; ст. 41 п. 1, 2).

Государство должно быть честным к себе и обществу. Невозможно в одночасье столетние тоталитарные традиции трансформировать в более или менее исправно работающие демократические институты, так как нельзя реализовывать большую часть социально-экономических прав при разрушенной системе хозяйствования и разваленной социальной инфраструктуре. Проблема власти (не считая, разумеется, наведения порядка в экономике и формулирования реальной социальной политики хотя бы относительно “выравнивания” чудовищного имущественного неравенства), представляется, состоит в умении соотносить желаемое с действительным в совокупности с признанием тех колоссальных ошибок реформаторов минувшего пятилетия. Только тогда возможен диалог с обществом. Реально ли это?

В данной связи у общества возникают вопросы к академической науке: какие обстоятельства сегодня мешают российским

правоведам-теоретикам адекватно оценивать проблемы конституционного строительства в целом и реализации прав человека 2-го поколения в частности? К сожалению, главная проблема, не в отсутствии профессионализма в широком понимании этого слова, а в таком традиционном недуге, как сервиллизм. Уже давно не давит груз возможных санкций партийно-государственного характера, на который можно сослаться, но значимость социальных благ и привилегий для ряда ученых выше необходимости быть непредвзятым в анализе и перспективах общественного развития.

Поднять престиж науки теории государства можно лишь утверждая примат объективного знания над сиюминутными интересами партии власти и избавляясь от очередного мифотворчества и утопизма.

1 Афанасьев В.С. Правовое государство: проблемы формирования. — В сб.: Исследования теоретических проблем правового государства. — Труды Академии МВД РФ. М., 1996, с. 14.

2 Тиунова Л.Б. Право, конституция, правовое государство. СПб., 1992.

3 Бунич П. Власть — деньги — власть. — В ж. "Огонек", 1997, № 43, с. 18—19.

4 Глазьев С.Ю. Мы и новый мировой порядок. В НГ-сценарии (Приложение к Независимой газете). № 11, октябрь 1997.

5 Тихонова Н.Е. Динамика социальной стратификации в постсоветском обществе. — В ж. "Общественные науки и современность". 1997, № 5, с. 12.

6 Общая теория прав человека. М., 1996, с. 441.

РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНАМИ СВОИХ ПРАВ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЛАСТИ *(Сравнение положения в субъектах РФ и штатов США)*

А. В. Л у к ш и н*

Сравнительный анализ правовых норм конституций штатов США (например, штатов Калифорния, Иллинойс, Мас-сачусетс и Аляска) с нормами конституционного законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выявить серьезные различия в предоставляемых и гарантируемых органами власти указанных государственных образований возможнос-

* Председатель Комитета по законодательству и законности Государственного Собрания Республики Мордовия

тях своим гражданам реализовать право на осуществление власти, как непосредственно, так и опосредованно (через органы государственной власти и органы местного самоуправления).

Проведенное сравнительно-правовое исследование дало возможность не только обнаружить и очертить данные различия, но и выявить большое количество интереснейших конституционно-правовых решений, которые можно и, более того, необходимо заимствовать в региональном российском законодательстве. При этом необходимо осуществить обязательное согласование заимствованных норм с основами конституционного строя Российской Федерации, учесть основополагающие постулаты российской конституционно-правовой научной доктрины, а также опираться на исторические и культурные традиции нашей страны.

Первая особенность норм конституций штатов, которая требует пристального внимания, это предоставление гражданам права выносить на референдум вопросы о необходимости пересмотра конституции штата, о внесении поправок в конституцию или законы штата путем сбора определенного числа подписей под соответствующими петициями.

Заслуживают серьезного внимания и, на наш взгляд, заимствования нормы, устанавливающие, что поправки в конституции многих штатов США вносятся только через процедуру всенародного голосования.

Данные нормы показывают, несколько широкие возможности для реализации своего неотъемлемого права на непосредственное осуществление власти имеют американские граждане. К сожалению, в большинстве субъектов Российской Федерации права граждан в этой части ограничены либо отсутствием соответствующих нормативно-правовых механизмов, либо наличием неоправданных препятствий на пути их осуществления (большое число требуемых для осуществления инициативы подписей, разрешительный, а не уведомительный порядок осуществления инициативы).

Вторым важным компонентом в реализации принципа народовластия является возможность народа осуществлять свою власть через представителей, то есть вопрос о степени влияния и эффективности деятельности представительных (законодательных) органов власти. Ведь в основном именно через эти органы население может реально и систематически осуществлять свое волеизъявление и контролировать деятельность огромного государственного аппарата.

Приходится с сожалением констатировать, что представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации

играют сегодня далеко не ту приоритетную роль в системе разделения властей, и, в первую очередь в вопросах нормотворчества и руководства бюджетным процессом, какую они имеют в штатах США (как, впрочем, и в большинстве развитых стран мира).

В штатах США законодательные органы — легислатуры штатов являются доминирующими, определяющими в вопросах расходования бюджетных средств и бюджетного контроля, в российских регионах эти вопросы отданы на откуп местным правительствам. В штатах главные нормотворческие органы — это легислатуры (своеобразные законодательные собрания или местные парламенты) и суды, в России — все те же исполнительные органы власти, объем нормативного творчества которых в десятки раз превышает объемы законотворчества представительных органов.

Третьим компонентом реализации власти народа является участие его в формировании органов государственной власти.

В отношении избрания законодательных органов и руководителей регионов существенных различий в американской и отечественной практике не наблюдается. Однако того же нельзя сказать о формировании исполнительной и судебной власти.

В ряде штатов США, например, в Калифорнии и Иллинойсе¹ всенародно избирается несколько высших должностных лиц исполнительной власти. таких как губернатор, лейтенант- или вице-губернатор, секретарь штата, контролер, казначей, атторней, аудитор и др. Аналогичный принцип применяется и на муниципальном уровне.

Кроме того, во многих штатах США (в российских регионах это также не имеет места) судьи различных уровней избираются всенародно на определенный срок. Таким образом, американские граждане в отличие от российских имеют право непосредственно участвовать в утверждении на должность ключевых лиц исполнительной и судебной властей штата.

Четвертым чрезвычайно важным компонентом, гарантирующим реальное осуществление принципа народовластия, является контроль со стороны граждан за деятельностью должностных лиц органов государственной власти. В конституциях штатов США предусмотрен весьма богатый набор инструментов воздействия населения на государственных деятелей, чего, надо прямо признать, весьма не достает законодательству субъектов Российской Федерации.

Одним из основных механизмов контроля со стороны граждан является всенародное избрание должностных лиц, причем на определенный срок. Для членов палат представителей-легислатур штатов, например, этот срок составляет, как правило, всего лишь два года. Как уже сказано выше, в штатах США избирается

всемирно ряд руководителей исполнительной власти, муниципальной власти, а также судьи. При исполнении своих обязанностей этим государственным деятелям приходится реализовывать волю своих избирателей, иначе им грозит избрание на новый срок.

Вторым серьезным рычагом контроля за выборными должностными лицами (включая членов легислатуры, губернатора, других руководителей органов исполнительной власти и судей) является существующий в некоторых штатах США институт отзыва этих должностных лиц. Процедура отзыва достаточно сложна. Так в Калифорнии под петицией с требованием об отзыве членов легислатуры, членов Управления уравнивания и судей должны поставить свои подписи не менее 20 процентов избирателей от числа отдавших за них голоса на выборах. Для остальных должностных лиц эта цифра обязана составлять не менее 12 процентов. И лишь после сбора подписей Губернатор штата (Лейтенант-губернатор — в случае, если возбуждена процедура отзыва Губернатора) назначает голосование соответствующих избирателей по отзыву².

Следующим элементом системы гражданского контроля является процедура импичмента (принудительной отставки) любого должностного лица со стороны представительного органа — легислатуры за упущения по службе или недостойное поведение. Это весьма жестокий и реальный способ контроля граждан за должностными лицами через своих представителей.

Из вышеизложенного можно сделать однозначный вывод о том, что американские граждане имеют значительно более широкие возможности следить за законностью и нравственными принципами в деятельности должностных лиц своих органов государственной власти, чем российские.

В государственно-правовой практике штатов США применяются особые механизмы контроля граждан за деятельностью судей. Например, в штатах Калифорния, Иллинойс и Аляска граждане штата, не являющиеся судьями, адвокатами и государственными служащими, входят в состав комиссий, которые рассматривают проступки судей и принимают по ним решения, включая решение об отставке судьи³.

В ряде штатов, например, в штате Массачусетс⁴, судьи могут быть смещены с должности губернатором с участием легислатуры, других выборных государственных органов либо без такового.

И, наконец, пятой составляющей американской системы обеспечения реализации права граждан на осуществление власти в штате являются закрепленные в конституциях и законодательстве штата государственно-правовые конструкции, гарантирую-

щие защиту граждан и общества в целом от произвола органов власти.

Среди таких конструкций — гарантов можно назвать уже приведенные выше механизмы осуществления права народной инициативы, приоритетную роль представительных органов властей, выборность значительного числа должностных лиц всех трех ветвей власти, включая исполнительную, наличие ряда действенных инструментов и механизмов контроля граждан за деятельностью лиц, замещающих государственные должности.

Кроме указанных можно назвать еще ряд конституционных установлений, предотвращающих злоупотребление властью со стороны государственных органов и их официальных функционеров.

В отношении легислатуры штата — это, кроме прочих, наличие двух палат, каждая из которых может противодействовать неправомерной деятельности другой и даже заблокировать эту деятельность. Следующий сдерживающий фактор — это отсутствие у легислатуры административных рычагов управления делами штата, вся ее властная деятельность может осуществляться лишь в форме принятия законов. Еще одно средство от возможных злоупотреблений со стороны легислатуры — это право губернатора штата наложить вето на принимаемые ею законопроекты.

Для исполнительной ветви власти штата США такими дополнительными механизмами сдержек и противовесов являются, во-первых, контроль со стороны легислатуры за ее деятельностью и, во-вторых, разделение в ряде штатов США исполнительной власти на несколько подветвей власти, возглавляемых всенародно избираемыми должностными лицами, подконтрольными в большей степени народу, чем губернатору штата.

В отношении судебной власти штатов США также есть дополнительный механизм, защищающий граждан и общество от возможного произвола судей. В большинстве штатов США функции отбора кадров судей, рассмотрения поведения судей и привлечения их к ответственности рассредоточены между различными комиссиями и должностными лицами (губернатором штата и председателем Верховного суда штата, например). Причем в состав этих комиссий входят не только судьи, но и адвокаты, а также граждане штата, не являющиеся ни судьями, ни адвокатами, ни государственными служащими. А в штате Калифорния, например, рядовые граждане штата составляют большинство членов Комиссии по действиям судей⁵. в российской же практике всеми этими полномочиями обладает одна комиссия — квалификационная коллегия судей, в состав кото-

рой по закону никто кроме судей входить не может. Этим существенно ограничено право граждан на контроль за судебной властью, и создаются предпосылки для судейского произвола.

* * *

Итак, проведенное сравнительно-правовое исследование позволяет сделать вывод о том, что конституции штатов США предоставляют американским гражданам значительно большие возможностями для реализации своих прав на осуществление власти, чем конституционно-правовые акты субъектов Российской Федерации. Причем это имеет место также и в отношении реализации права на непосредственное осуществление власти путем народной инициативы и референдума в отношении приоритетности и эффективности деятельности законодательных органов, в вопросе о круге должностных лиц, которые избираются народом, в отношении способов и механизмов контроля со стороны граждан за деятельностью властей, а также в отношении закрепления в конституционных и иных нормативных правовых актах гарантий от произвола со стороны каждой из ветвей власти, гарантий против злоупотреблений соответствующих должностных лиц.

Проведенный анализ позволяет также сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

1. Предусмотреть создание в субъектах Федерации двухпалатных законодательных органов, члены нижних палат которых работают на постоянной основе, а порядок деятельности подобен порядку деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Предоставить право законодательной инициативы в законодательных органах регионах России и право инициативы по внесению изменений и дополнений в конституцию (устав) региона группам граждан численностью 1-5 процентов от общего числа избирателей.

3. Заимствовать институт импичмента, а также институт отзыва избирателями должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Апробировать американский опыт разделения исполнительной власти на несколько независимых подветвей власти с всенародно избираемыми руководителями этих подветвей.

5. Заимствовать элементы американского опыта в части процедур пересмотра и внесения поправок в конституцию (устав) субъекта Федерации, а также процедур реализации народных инициатив.

Исследование также показало насущную необходимость изучения норм конституций и других законодательных актов субъектов зарубежных федераций с целью использования богатейшего правового опыта развитых стран мира при совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации.

1. Constitution of the State of California./The Constitution of the United States of America and the Constitution of the State of California. Sacramento, 1996, p. 79-222; Конституция штата Иллинойс. — В сб.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. — М., 1993, с. 98-137.

2. См.: Jbid. The Constitution..., p. 95-96.

3. См.: Jbid. The Constituition..., p. 123; Соединенные Штаты..., с. 119; Конституция Штата Аляска/Изд-е Нац. Дем. Ин-та Междун. Отн-й. М., 1995, с. 18-19.

4. См.: Конституция Массачусетса. — В сб.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. М., 1993, с. 50-97.

5. См.: Ubid. The Constituition..., p. 123.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВЗЯТИЯ ЛИЦА ПОД СТРАЖУ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫДАЧИ

П. Н. Б и р ю к о в*

Как известно, в настоящее время в РФ отмечается значительный рост преступности, в том числе с “иностраннным” элементом: существенно выросло количество преступлений, совершаемы иностранцами; лица, совершившие преступление в РФ, часто скрываются за рубежом и наоборот.

Российское государств активно сотрудничает в борьбе с преступностью: заключает соглашения о пресечении и наказании за международные преступные деяния, взаимодействует с международными правоохранительными организациями, оказывает правовую помощь по уголовным делам.

Одним из видов правовой помощи по уголовным делам является взятие лица под стражу для обеспечения выдачи.

В международном праве различают два вида взятия под стражу в целях выдачи: для привлечения к уголовной ответственности и для исполнения приговора. Правовое регулирование этих действий несколько отличается друг от друга.

* Доцент Воронежского Государственного университета, кандидат юридических наук.

Российская Федерация является участником нескольких десятков международных договоров, предусматривающих возможность взятия лица под стражу в целях выдачи. Эти договоры условно можно разделить на четыре группы:

межгосударственные соглашения о борьбе с отдельными видами преступлений;

межгосударственные договоры о правовой помощи по уголовным делам;

соглашения, заключаемые Генеральной прокуратурой РФ;

межведомственные соглашения МВД РФ, ФСБ РФ.

Рассмотрим их подробнее.

1. В межгосударственных соглашениях о борьбе с отдельными видами преступлений (см. 5 Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., ст. 6 Конвенции о борьбе с захватом заложников 1979 г., ст. 6 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. и т.д.) предусматривается возможность задержания лица с целью его выдачи.

Убедившись, что обстоятельства того требуют, государство, на территории которого находится преступник, заключает его под стражу. При этом лицу, заключенному под стражу, оказывается содействие в установлении контактов с ближайшим представителем государства его гражданства (ст. 6 Конвенции о борьбе с незаконными действиями, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г.) и посещения его представителем этого государства (ст. 7 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г.).

В то же время самого порядка заключения под стражу конвенции не регламентируют, относя этот вопрос к сфере действия национального уголовно-процессуального законодательства.

2. Межгосударственные договоры о правовой помощи предусматривают оба вида заключения под стражу: для привлечения к ответственности и исполнения приговора. Эти договора устанавливают условия, при которых производится заключение под стражу, определяют реквизиты документов, необходимых для принятия решения об аресте лица, сроки задержания, порядок освобождения лица из под стражи и т.д.

Например, согласно ст. 60 Конвенции СНГ по правовой помощи и правовым отношениям по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., по получении требования о выдаче запрашиваемое государство немедленно принимает меры к взятию под стражу лица, выдача которого требуется, за исключением тех случаев, когда выдача не может быть произведена.¹

В 1997 г. страны СНГ приняли “Протокол к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года (Протокол Россией не ратифицирован и в силу пока не вступил).

Протокол предполагает изложить ст. 60 Конвенции в следующей редакции: “по получении требования о выдаче запрашиваемая Договаривающаяся Сторона немедленно принимает меры к розыску и взятию под стражу лица, выдача которого не может быть произведена”. Предлагается также дополнить Конвенцию статьей 61 (2), по которой время содержания под стражей лица, взятого под стражу, в случае его выдачи, засчитывается в общий срок содержания под стражей, предусмотренный законодательством страны, которой это лицо выдано. Как видим, изменения Конвенции не затрагивают существа вопроса в отношении взятия лица под стражу.

Нормы, аналогичные зафиксированным Конвенцией СНГ 1993 г., закреплены в большинстве двусторонних договоров о правовой помощи (см., например, ст. 43 Договора между СССР и Республикой Кипр о правовой помощи по гражданским и уголовным делам 1984 г.³, ст. 68 Договора между РФ и Республикой Албания о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1995 г.⁴, ст. 68 Договора между РФ и Республикой Грузия о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1995 г.⁵ и др.),

К просьбе о выдаче для осуществления уголовного преследования должна быть приложена заверенная копия постановления о взятии лица под стражу с описанием деяния, составляющего преступление, к просьбе о выдаче для исполнения приговора — заверенная копия приговора (ст. 67 Договора между РФ и Эстонской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1995 г.⁶ и др.).

При этом запрашиваемое государство может затребовать дополнительные сведения, если просьба о выдаче не содержит всех указанных в договоре необходимых данных (ст. 69 Договора между РФ и Литовской Республикой о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам 1992 г.⁷, ст. 69 Договора между РФ и Латвийской Республикой о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.⁸ и др.). Запрашивающая сторона должна ответить на эту просьбу в срок, не превышающий одного месяца; этот срок может быть продлен (как, правило, на 15 дней) при наличии уважительных причин. Если запрашивающая сторона не представит в установ-

ленный срок дополнительных сведений, запрашиваемое государство может освободить лицо, взятое под стражу.

Таким образом, речь в договорах о правовой помощи идет о применении меры пресечения в виде заключения под стражу.

Как известно, действующий УПК РСФСР не содержит специальных правил о взятии лица под стражу для обеспечения выдачи. Данное процессуальное действие осуществляется в РФ в общем порядке (ст. ст. 11, 96, 91.1 УПК). На основании "международного следственного поручения" в РФ выносятся постановления о заключении лица под стражу. При этом УПК не предусматривается права арестованного на контакт с представителем государства своего гражданства и права посещения его этим государством.

Следует учитывать, что в соответствии со ст. 96 УПК заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется по делам о преступлениях, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года. Однако в исключительных случаях эта мера пресечения может быть применена по делам о преступлениях, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы и на срок не свыше одного года.

Вместе с тем не всякое запрашиваемое иностранным государством к выдаче лицо может быть арестовано. Так, в РФ не выдаются (а, следовательно, и не могут быть заключены под стражу с целью выдачи) граждане РФ, лица, в отношении которых на территории РФ за то же преступление был вынесен приговор или постановление о прекращении производства по делу, вступившее в законную силу. Не является также основанием для выдачи совершение лицом преступления, за которое предусматривается наказание менее одного года лишения свободы или иное более мягкое наказание. Очевидно, что в таких случаях заключение под стражу применяться не может.

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что на основании некоторых договоров о правовой помощи лицо может быть взято под стражу и до получения требования о выдаче по так называемому "ходатайству" (ст. 61 Конвенции СНГ 1993 г., ст. 11 Договора между РФ и КНР о выдаче 1995 г.⁹) Такое ходатайство может быть передано по почте, телеграфу, телексу или телефаксу. В ходатайстве должны содержаться сведения о лице, выдача которого требуется, о его местожительстве и местопребывании, если об этом известно; краткое описание фактических обстоятельств дела; сведения о наличии постановления о взятии под стражу или ордера на арест либо вступившего в

законную силу приговора и указание на то, что просьба о выдаче будет выслана незамедлительно.

Срок содержания под стражей для таких лиц — один месяц. Если требование о его выдаче не поступит в течение одного месяца со дня взятия под стражу, лицо должно быть освобождено (ст. 62 Конвенции СНГ 1993 г.). Данный срок может быть продлен на 10 дней, если до его истечения от запрашивающего государства поступит соответствующее мотивированное ходатайство (ст. 11 Договора между РФ и КНР о выдаче 1995 г.).

По законодательству РФ (ст. 97 УПК) содержание под стражей при расследовании преступлений по уголовным делам не может продолжаться более двух месяцев (этот срок может быть продлен прокурорами различных уровней). Как видим, возможна коллизия международной и внутригосударственной норм. Такую коллизию нужно решить по правилу: если международным договором установлены иные правила, чем законом, действуют правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Интересно также отметить, что в соответствии с договорами о правовой помощи лицо может быть задержано и без ходатайства, если имеются предусмотренные законодательством основания подозревать, что оно совершило на территории другого государства преступление, влекущее выдачу (ст. 70 Договора между РФ и Азербайджанской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1992 г.¹⁰, ст. 70 Договора между РФ и Латвийской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. и т.д.). Задержанное лицо должно быть освобождено, если требование о его выдаче не поступит в течение срока, предусмотренного законодательством для задержания (ст. 62 Конвенции СНГ 1993 г.).

В данном случае применительно к Российской Федерации речь идет о задержании в порядке ст. 122 УПК. Однако ст. 122 содержит четкий перечень (“только при наличии”) оснований для задержания. В этом перечне “международные” основания для задержания отсутствуют. Поэтому на территории РФ лицо, подозреваемое в совершении преступления за рубежом, может быть задержано лишь в том случае, если оно покушалось на побег или не имеет постоянного места жительства, или когда не установлена личность подозреваемого.

О взятии лица под стражу или о задержании необходимо немедленно уведомить запрашивающее государство (ст. 45 Договора между СССР и Республикой Кипр о правовой помощи по

гражданским и уголовным делам 1984 г., ст. 70 Договора между РФ и Республикой Молдова о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.¹¹). Аналогичное положение целесообразно бы внести и в российский УПК.

3. По соглашениям Генеральной прокуратуры РФ сотрудники российской прокуратуры обязаны оказывать правовую помощь по выполнению отдельных процессуальных действий, в т. ч. и заключение под стражу (ст. 2 Соглашения правовой помощи и сотрудничества между органами прокуратуры 1992 г.¹², ст. 1 Соглашения с прокуратурой Республики Армения 1993 г., ст. 1.1 Соглашения с Генеральной прокуратурой Республики Украина 1993 г.). При этом выдача (и, соответственно, заключение под стражу) лиц, совершивших преступление на территории государства-участника, допускается только в соответствии с действующим законодательством и межгосударственными соглашениями (ст. 5 Соглашения с Прокуратурой Республики Грузия 1993 г., ст. 9 Соглашения с Прокуратурой Республики Молдова 1993 г.).

“Выполнение отдельных процессуальных действий” в порядке правовой помощи, предусмотрено и Указанием Генерального прокурора РФ “О порядке выполнения ходатайств о правовой помощи” 1992 г. в ред. 1993 г.). Нормы Указания о юридических основаниях правовой помощи, о порядке взаимодействия органов прокуратуры с зарубежными органами юстиции, о сроках выполнения ходатайства и т.д. в принципе не отличаются от предусмотренных международными соглашениями.

4. Межведомственные соглашения МВД РФ и ФСБ РФ.

Нужно казать, что далеко не все ведомственные договоры предусматривают возможность задержания или ареста подлежащих выдаче лиц. Такие нормы отсутствуют, в частности, в Соглашении о сотрудничестве между МВД РФ и МВД Республики Болгария 1993 г., Меморандуме о взаимопонимании между МВД РФ и Королевской конной полицией Канады 1993 г., Соглашении между МВД РФ и МВД Итальянской Республики о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1993 г. и ряде других договоров.

Те соглашения, в которых имеются нормы об аресте лиц с целью выдачи (ст. 8 Соглашения между МВД РФ и МВД Украины 1992 г., ст. 4 Соглашения между МВД РФ и МВД Республики Молдова 1993 г.), закрепляют лишь общее правило: на основании международного договора стороны оказывают друг другу содействие в задержании лиц и заключении их под стражу. Порядок

этих действий определяется национальным законодательством и межгосударственными договорами.

В то же время в нормативных актах МВД РФ достаточно подробно регламентируются вопросы задержания и ареста в целях последующей выдачи. В числе этих актов можно назвать инструкцию об оперативно-розыскной деятельности, указание 1-го зам. Министра внутренних дел РФ "О задержании по поручениям правоохранительных органов зарубежных государств лиц, совершивших преступление" 1996 г. и др. документы.

При решении вопроса о заключении под стражу запрашиваемого к выдаче лица органам внутренних дел следует учитывать, что применение меры пресечения и по международным договорам РФ, и по законодательству возможно лишь при отсутствии у этого лица российского гражданства. Поэтому поручать органам внутренних дел розыск и арест запрашиваемых лиц можно только после проверки их гражданской принадлежности. Вывод о наличии или отсутствии у лица гражданства РФ оформляется в виде заключения паспортно-визовой службы.

О каждом случае задержания запрашиваемых к выдаче иностранцев необходимо уведомлять Генеральную прокуратуру РФ, ГУУР МВД РФ, НЦБ Интерпола в РФ, надзирающего прокурора и учреждение юстиции запрашивающего государства.

Необходимо также помнить, что лицо, взятое под стражу в соответствии с поручением Генеральной прокуратуры РФ, может быть освобождено лишь по указанию Генеральной прокуратуры.

Таковы, в общих чертах, положения о взятии под стражу для обеспечения выдачи, предусматриваемые договорами и российскими правовыми актами.

Представляют также интерес положения Модельного УПК для государств-участников СНГ, утвержденного Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ в 1996 г.¹³

В Модельном УПК взятию лица под стражу для выдачи посвящены статьи 587-589, в принципе соответствующие международным обязательствам РФ.

Так, ст. 587 Кодекса предусматривает, что до принятия решения о выдаче, принимаются меры к взятию под стражу лица, выдача которого требуется. При этом взятое под стражу лицо имеет право представить перед судьей для утверждения, изменения или отмены избранной в отношении него меры пресечения.

Устанавливается Кодексом (ст. 588) и возможность взятия под стражу или задержание до получения требования о выдаче — по ходатайству.

Статья 589 Кодекса регулирует вопросы освобождения задержанных или взятых под стражу согласно положениям статей 587 и 588.

Любопытно, что в проекте УПК РФ, обсуждаемом в настоящее время в Федеральном Собрании РФ, заключение под стражу для выдачи регламентировано лишь одной статьей (519), которая, в частности, гласит:

“(1) При получении от компетентного учреждения иностранного государства надлежащее оформленное требование и при наличии законных оснований для выдачи лица, оно может быть задержано и к нему применяется мера пресечения в виде заключения под стражу в порядке, установленном статьей 101 настоящего Кодекса.

(2) О заключении под стражу лица немедленно уведомляется учреждение иностранного государства, направившее просьбу о выдаче, с предложением о времени и месте выдачи.

(3) Если в течение тридцати суток выдача не состоялась, лицо, содержащееся под стражей, подлежит освобождению по постановлению прокурора. Повторное заключение под стражу допускается только после рассмотрения нового требования о выдаче в соответствии с частью первой настоящей статьи”.

Как видим, проект УПК не учитывает многих положений международных договоров РФ (о реквизитах поручения, о ходатайстве как возможном основании для ареста, о задержании подозреваемых и т.д.) и правил Модельного УПК.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым:

1. Дополнить статью 96 УПК РСФСР частью седьмой следующего содержания:

“Задержанному или арестованному иностранному гражданину разъясняется его право связаться с представителем государства его гражданства и право посещения его этим представителем”.

2. Дополнить УПК Статьей 96.3 следующего содержания:

“Статья 96.3. Заключение под стражу в целях обеспечения выдачи

По получении просьбы о выдаче Генеральная прокуратура РФ немедленно принимает меры к заключению под стражу лица, выдача которого требуется, за исключением тех случаев, когда согласно международному договору выдача не допускается.

О всяком случае заключения под стражу иностранного гражданина немедленно уведомляют дипломатическое и консульское представительства соответствующего государства и Министерство иностранных дел РФ.

Генеральная прокуратура РФ должна затребовать дополнительные сведения, если просьба о выдаче не содержит необходи-

мых данных. Если учреждение юстиции иностранного государства не представит в течение 30 дней дополнительных сведений, лицо, взятое под стражу, должно быть освобождено.

К просьбе о выдаче для осуществления уголовного преследования, должна быть также приложена копия постановления о взятии под стражу или ордера на арест, выданного компетентным органом запрашивающего государства.

К просьбе о выдаче для приведения приговора в исполнение должны быть приложены также:

копия приговора по уголовному делу, вступившего в законную силу;

справка об отбытой части срока наказания.

Лицо, взятое под стражу в соответствии с положениями части первой настоящей статьи, имеет право предстать перед судьей для утверждения, изменения или отмены избранной в отношении него меры пресечения.

Лицо, взятое под стражу согласно части первой настоящей статьи, должно быть освобождено, если в течение 30 дней со дня взятия под стражу от запрашивающего учреждения юстиции не поступят просьба о выдаче и необходимые документы".

3. Дополнить УПК статьей 96.4 следующего содержания:

"Статья 96.4. Взятие под стражу до получения просьбы о выдаче

В случаях, не терпящих отлагательства, лицо, выдача которого требуется, может быть взято под стражу и до получения требования о выдаче — по ходатайству иностранного государства.

Ходатайство должно быть передано по почте, телеграфу, телексу или телефаксу.

В ходатайстве должны содержаться сведения о лице, выдача которого требуется, о его местожительстве и местопребывании, если об этом известно; краткое описание фактических обстоятельств дела; сведения о наличии постановления о взятии под стражу или ордера на арест либо вступившего в законную силу приговора и указание на то, то просьба о выдаче будет выслана незамедлительно.

В течение 5 дней после получения ходатайства компетентный орган должен сообщить запрашивающему учреждению юстиции о результатах его рассмотрения.

Лицо, взятое под стражу в соответствии с положениями части первой настоящей статьи, имеет право предстать перед судьей для утверждения, изменения или отмены избранной в отношении него меры пресечения.

Лицо, взятое под стражу по ходатайству, должно быть освобождено, если в течение одного месяца с момента взятия под

стражу от иностранного государства не поступит просьба о выдаче".

4. Дополнить статью 122 УПК частями третьей и четвертой следующего содержания:

"Лицо может быть задержано и без ходатайства, предусмотренного статьей 96.4 настоящего Кодекса, если имеются предусмотренные законом основания подозревать, что оно совершило на территории другого государства преступление, влекущее выдачу. О всяком случае задержания иностранного гражданина немедленно уведомляют дипломатическое и консульское представительства соответствующего государства и Министерство иностранных дел РФ.

Лицо, взятое под стражу в соответствии с положениями части первой настоящей статьи, имеет право предстать перед судьей для утверждения, изменения или отмены избранной в отношении него меры пресечения.

Часть третью статьи 122 УПК считать частью пятой.

5. Дополнить статью 97 УПК частью второй следующего содержания:

"Содержание под стражей лица, в отношении которого такая мера пресечения избрана в порядке оказания правовой помощи, не может продолжаться больше тридцати дней, если иной срок не предусмотрен международными договорами Российской Федерации".

6. Включить предложенные нормы в новый УПК РФ.

1. Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.

2. Вестник Высшего арбитражного суда РФ. 1997. № 8.

3. Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII, 1989. С. 70-85.

4. Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996.

5. Там же.

6. Там же.

7. Бюллетень международных договоров. 1995. № 6.

8. СЗ. 1995. № 21. Ст. 1932.

9. Дипломатический вестник. 1995. № 7.

10. Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

11. СЗ. 1995. № 20

12. Бюллетень Генеральной прокуратуры РФ. 1993. № 4.

13. Информационный бюллетень. 1996. № 10. Приложение

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

А.Ю. Г а л я м е т д и н о в а*

10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую Декларацию прав человека 48 голосами государств-членов ООН при 8 воздержавшихся. Вследствие расхождений в позициях стран многие статьи сознательно сформулированы лишь в общем виде, однако, став одним из основных источников права, Декларация воспроизводится в множестве основополагающих актов, которые относятся к правам человека¹.

Одним из таких фундаментальных актов является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года и ратифицированная Федеральным Собранием.

В течении почти 50-ти лет со дня принятия Всеобщей Декларации прав человека в международном праве формировалась новая отрасль — международное право окружающей среды. И сейчас многие источники международного права содержат нормы, обеспечивающие право на благоприятную природную среду².

В Конвенции о защите прав человека и основных свобод имеются иные аспекты взаимодействия между правами человека и окружающей средой. В Конвенции не упоминается право на защиту окружающей среды как таковой и, на первый взгляд, не содержится право на благоприятную природную среду. Также защита окружающей среды не может служить основанием для вмешательства в конвенционные права и непонятно до какой степени может быть оправдано такое вмешательство.

Статья 1 Конвенции указывает, что государства “обеспечивают каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы”.

Статья 2 — право на жизнь — безусловно, одно из фундаментальных положений Конвенции. Она обеспечивает право на жизнь и устанавливает обстоятельства, когда лишение жизни может быть оправдано. Требуется, чтобы государства воздерживались не только от умышленного лишения жизни, но и обеспе-

*Аспирантка кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета, лауреат Международной премии имени Гуго Гроция.

чивали меры по сохранению жизни. Дополнительное значение в контексте права на жизнь имеет тот факт, что “жизнь” понимается в Конвенции не как антоним понятию “смерть” и синоним понятию “существование”. “Жизнь” должна предполагать некоторое качество. В этом случае представляется возможным использовать статью 2 для защиты жизни в некоторых качественных пределах, а не ограничиваться только случаями лишения жизни³. Международный Суд выразил мнение, что “окружающая среда — это не абстракция, и представляет собой жизненное пространство, качество жизни и очень важна для здоровья людей, включая будущие поколения”⁴.

Статья 3 — запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания — имеет ярко выраженное звучание норм “*jus cogens*”. Однако, для нарушения статьи 3, обращение и наказание должны обладать некоторой степенью жестокости, причем порог относителен и зависит от “всех обстоятельств дела, таких как продолжительность обращения, его физические и психические следствия, и, в некоторых случаях, пол, возраст и состояние здоровья жертвы”⁵. Представляется, что в особых случаях экологические проступки могут причинить такие страдания, что статья 3 будет нарушаться.

Статья 8 — право на уважение частной семейной жизни, жилища и корреспонденции — ее нарушение включает случаи, когда экологические проступки не приводят к “человечному обращению”, но в то же время затрагивают благополучие индивидумов, создают помехи для удобного пользования их жилищем, как и затрагивают их частную и семейную жизнь без серьезного повреждения их здоровья⁶. В таких случаях важно установить справедливое равновесие между интересами общества и отдельных людей. Обязанность государства — гарантировать эффективную защиту прав, установленных в статье 8, включая обязательство обеспечить информацию, которая помогла бы индивидам понять риск проживания рядом с источником загрязнения. Причем, нарушение прав, защищаемых статьей 8 (1) дозволено только в связи с статьей 8 (2), нарушение надо рассматривать индивидуально в каждом случае и баланс между требованиями общих интересов общества и защитой индивидуальных фундаментальных прав — это предмет рассмотрения для Европейского Суда.

Статья 1 в Протоколе № 1 — защита собственности — выражает принцип беспрепятственного пользования имуществом, описывает некоторые условия лишения собственности, признает, что Договаривающиеся стороны имеют право контролировать пользование имуществом в соответствии с общи-

ми интересами. Помехи значительной степени и чистоты могут серьезно повредить качеству имущества или даже привести к тому, что собственность невозможно будет продать. И здесь опять же важно установить равновесие между интересами общества и индивидуальными правами в каждом конкретном случае.

Статья 14 — запрещение дискриминации — не имеет независимого значения, а используется исключительно в отношении “пользование правами и свободами”, изложенными в Конвенции в виде материальных норм. Она не включает в себя нарушение любых других положений. Если жалоба на экологический проступок находится в пределах конвенционных норм, статья 14 может быть привлечена в сочетании с другим соответствующим материальным положением, даже если нет нарушения последнего самого по себе. Следовательно, решения Европейского Суда, устанавливающие, что экологический проступок находится в пределах статьи 3 или 8 и отдельные решения в отношении статьи 2, получают еще большее значение. Дискриминации может быть прямой или косвенной. Если независимо от намерения, действия или политика оказали дискриминационное воздействие или результат, то это случай косвенной дискриминации. Расовые или этнические меньшинства могут быть подвержены большему экологическому риску, чем другие люди.

Текст Конвенции содержит также процессуальные нормы, которые регламентируют процедуру рассмотрения межгосударственных и индивидуальных обращений к Европейской Комиссии и в Европейский Суд. право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека имеет необычайно важное значение для граждан России, особенно в случае жалоб, вызванных экологическими проблемами. Органами в Страсбурге уже создано достаточное количество прецедентов применения Конвенции о защите прав и основных свобод в отношении дел, связанных с загрязнением окружающей среды, которые учитывают множество нюансов. Однако предстоит еще много работы для отечественных юристов, ибо простой перенос стандартов прав и свобод отнюдь не означает реализацию этих правил в Российской Федерации.

1 Карташкин В.А. Россия и Всеобщая декларация прав человека // Московский журнал международного права. — 1998. — № 2. — с. 240—250.

2 E/CN.4/Sub.2/1994/9, p. 13.

3 McCann v. United Kingdom (1996) 21 EHRR 97.

4 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, pp. 241—242, par. 29.

5 Ireland v. United Kingdom 2 EHRR 25, par. 162.

6 Powell & Rayner v. United Kingdom (1990) 12 EHRR 355.

Книжная полка

ПРИВЕТСТВУЕМ ИЗДАНИЕ ПОЛЕЗНЫХ ДОКУМЕНТОВ

(О сборнике “Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. Сборник универсальных и региональных международных документов”. Составители: Корбут Л.В. и Поленина С.В.: М., НЦ “Гарант”, 1996, 264 с.)

“Новое мышление”, провозглашенное в России с началом перестройки, все еще не стало привычной для нас нормой жизни. Наша страна долго жила в условиях тоталитарного режима и поэтому сегодня трудно говорить о реальной защите основных прав и свобод человека — переход на новый уровень мышления требует безусловной ломки многих старых стандартов. Одним из способов приближения этого момента является изучение и использование в повседневной практической деятельности международно-правовых стандартов в данной области.

Между тем в России данная проблема до сих пор рассматривается как своего рода правовая экзотика, не имеющая влияния на ее законодательную базу. Положения ст. 15 Конституции РФ, согласно которым в правовую систему страны включаются общепринятые принципы и нормы международного права и ратифицированные международные договоры России, осуществляются во внутригосударственной практике с большими затруднениями.

Несмотря на усиление феминистского движения в России, большинство организаций в своей деятельности апеллирует не к международным, а к российским законам или другим нормативным актам.

В настоящий момент в России активно стали проявляться негативные процессы, связанные с положением женщин и детей. Смена общественно-политического строя, попытка перехода к новым экономическим отношениям привела к появлению неуп-

правляемого “рынка”, ослаблению защиты граждан. Безработица приобрела женское лицо. Растет количество сирот, бездомных детей. Все это в ближайшее время может привести к очередному росту уровня преступности, наркомании, алкоголизма, связанных с ними смертей и травматизма.

Коммерциализированный вариант социального обеспечения, предложенный взамен утраченного — государственного, не отвечает уровню платежеспособности населения.

К сожалению, в настоящее время делается очень мало в нашей стране для укрепления института семьи, повышения ценности брака, взаимоотношений родителей и детей.

Общепризнано, что распространение информации и знаний о действующих международно-правовых актах среди работников юстиции, государственных служащих и населения представляется важным для практики применения документов, касающихся защиты прав наиболее уязвимых слоев населения и в первую очередь страдающих от разного рода перемен — женщин и детей и условием их эффективного осуществления. Поэтому следует всячески приветствовать подготовку авторами и выход в свет сборника “Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей”, который является ценным вкладом в восполнение пробела в этой области.

Впервые в России в одном издании собраны практически все международно-правовые документы, принятые до 1997 года в данной сфере.

По глубине проработки материала, уровню систематизации и широте охвата сборник занимает особое место. В него включены конвенции и декларации ООН о защите прав женщин и детей, конвенции и рекомендации Международной Организации Труда по этим вопросам. Выделение последних, принятых Международной Организацией Труда, в отдельную главу представляется важным. Оно позволяет оттенить основной замысел авторов сборника дать общую картину об уровне правового регулирования, нормах и целях социальной политики государств, входящих в мировое сообщество и имеющих, в отличие от России, сложившуюся развитую систему социального обеспечения. То, что некоторые из этих документов до сих пор не ратифицированы Россией, по справедливому мнению авторов сборника, — вопрос времени, но этим необходимо заниматься уже сейчас. В первую очередь, на наш взгляд, требуют ратификации Конвенция 117 “Об основных целях и нормах социальной политики”, Конвенция 156 “О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями” и Рекомендация 165 с аналогичным названием.

Логичная и продуманная классификация документов, основанная на сравнительном их изучении, выделение отдельной главы, посвященной Конвенциям, заключенным в рамках Совета Европы и СНГ, регламентирующих права женщин и детей этих регионов дает возможность проследить состояние уровня правового регулирования и оценить перспективы изменения Российского законодательства в ближайшее время.

Высокая степень комментированности приведенных документов, делает сборник ценным пособием, предназначенным не только для ученых в области права, но также и для практических работников, служащих государственных учреждений и студентов гуманитарных факультетов.

К сожалению, сборник имеет небольшой тираж, что делает его недоступным для многих потенциальных читателей — общественных деятелей, активистов феминистских движений, юристов, лиц, работающих в области обеспечения защиты прав женщин и детей.

*Р.М. ВАЛЕЕВ,
Доцент кафедры государственного и международного права
Казанского государственного университета*

*Л.Х. МИНГАЗОВ,
Заведующий кафедрой ЮНЕСКО по правам человека
и демократии, доцент того же университета*

*Н.Г. НУТАЕВА,
Аспирантка кафедры государственного и международного права
того же университета*

Документы

БИОЛОГИЯ И ГЕНЕТИКА — ПРЕДМЕТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В.И. И в а н о в *

Живо, но не всегда однозначно принятая международной и российской общественностью Всеобщая декларация ЮНЕСКО о геноме человека и правах человека явилась первым всеобщим правовым актом в области биологии. Эта декларация — плод многолетней и многопрофильной программы, разрабатывавшейся широким кругом экспертов. Потребность в такого рода документах созрела не менее десяти лет тому назад, когда исследования генома человека вышли из стен научных лабораторий и стали предметом повседневной практики. А базируются такого рода документы, несомненно, на Всеобщей декларации прав человека, принятой в ООН еще 10 декабря 1948 года. Об этом торжественно провозглашается в новой "Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека" в самом ее начале. Внимательный читатель это легко заметит.

В 1992 г. генеральный директор ЮНЕСКО г-н Федерико Майор создал Международный биоэтический комитет ЮНЕСКО в составе около пятидесяти специалистов (юристов, философов, социальных работников, антропологов, генетиков, медиков и др.) из многих стран мира (от России членом Комитета был сотрудник Миннауки Б.К. Калашин). Г-н Майор пригласил члена Конституционного комитета Французской республики мадам Ноэль Ленуар возглавить долгосрочную программу вновь созданного биоэтического комитета по разработке международ-

* Академик Российской академии медицинских наук (РАМН), директор Медико-Генетического Научного Центра РАМН, заведующий кафедрой генетики Российского Государственного Медицинского Университета, Москва.

ной регламентации медицинских, исследовательских и иных применений новых биологических и генетических технологий, предполагающих вмешательство в строение и функционирование организма человека. Генеральный секретарь Комитета г-н Жорж Кутукян возглавил учреждённый в ЮНЕСКО Отдел биоэтики.

В дальнейшем численный и персональный состав биоэтических структур ЮНЕСКО претерпевал некоторые изменения, но в основном был достаточно стабильным.

Рабочие группы экспертов, периодически созываемые Комитетом, анализировали состояние и развитие инвазивных биотехнологий в основных областях биологии, медицины и др., условия их практического применения в разных странах и предлагали проекты концептуальных и правовых документов для последовательного рассмотрения в рамках ЮНЕСКО и принятия на её Генеральных конференциях. На всех этапах подготовки документов очередные промежуточные проекты предлагались для оценки широкому кругу специалистов и организаций во многих странах.

От России к работе над проектами биоэтических регламентов ЮНЕСКО привлекались эксперты Миннауки, Минздрава, РАН, РАМН и др.; основным официальным представителем последние годы был вице-президент РАН академик Р.В. Петров.

Созданные структуры взаимодействовали со многими специализированными группами ООН, близкими по интересам, а также с рядом неправительственных организаций.

Среди различных комиссий и групп биоэтического комитета активно работали группы, специализированные на исследованиях генома человека и приложениях результатов этих исследований в медицинской практике. Это и понятно, поскольку развитие геномных технологий порождает особенно острые и специфические биоэтические проблемы, так как манипулирование с генетическим материалом и клетками человека сопряжено с взятием образцов биоматериала у индивидов с целью диагностических исследований или экстракорпоральных (вне организма) изменений в интересах данного лица, его живущих или будущих потомков или иных родственников и с введением в организм человека генетического материала собственного или чужеродного происхождения с целью коррекции патологических проявлений его генома или иных способов генотерапии, что затрагивает интересы как непосредственно обследуемых или подвергаемых лечению лиц, так и их родственников и потомков: интересы их здоровья, семейного положения, страхования, трудоустройства, собственности и др.

Генетические болезни - это, как правило, семейные болезни,

поражающие группу лиц в нескольких поколениях родословной. Соответственно, медицинская информация, включая данные о ДНК пробандов и их родственников должна длительно храниться и использоваться в интересах как ныне живущих членов рода, так и их потомков. К группе риска могут относиться и здоровые люди, у которых наследственное заболевание разовьется в более позднем, иногда пожилом возрасте. В таких случаях наиболее точный прогноз может базироваться на ДНК-диагностике, если она технологически возможна. Наибольшую опасность может представлять дискриминация отдельных лиц или групп лиц на основе полученной о них генетической информации. Такая опасность возникает, когда к генетической информации получает доступ третья сторона, особенно работодатели, страхователи, работники образования.

Указанные обстоятельства, как отмечает г-н Майор в кратком предисловии к Всеобщей декларации ЮНЕСКО о геноме человека и о правах человека, хорошо сбалансированы в тексте данной декларации, сочетая гарантии соблюдения прав и основных свобод человека с необходимостью обеспечения свободы исследований.

Этические проблемы исследования генома человека и практического использования геномных технологий содержат ряд общечеловеческих аспектов, требующих тесного сотрудничества ЮНЕСКО с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Советом Европы и др. Тем более, что этими международными организациями уже разработаны основные документы по рассматриваемой проблематике. В частности, ВОЗ разработаны и приняты международные рекомендации по этическим проблемам медицинской генетики и медико-генетической помощи в здравоохранении, а Советом Европы - Конвенция по защите прав и достоинства человека в связи с практическими приложениями биомедицины

Представляется, что правовая и этическая регламентация медицинских приложений геномных технологий в России должна строиться с учётом международного опыта. В этом плане разрабатываемый в Государственной Думе России законопроект о правовых основах биоэтики и некоторые законы, регламентирующие генно-инженерную деятельность требуют дальнейшего усовершенствования, над чем в настоящее время работает Межведомственная рабочая группа, созданная Министерством науки и технологий РФ, а также ряд общественных биоэтических структур.

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ О ГЕНОМЕ ЧЕЛОВЕКА И ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Генеральная конференция,

напоминая, что в преамбуле Устава ЮНЕСКО провозглашаются “демократические принципы уважения достоинства человеческой личности, равноправия и взаимного уважения людей”, а также отказ от любой “доктрины неравенства людей и рас”; что в ней подчеркивается, что “для поддержания человеческого достоинства необходимо широкое распространение культуры и образования среди всех людей на основе справедливости, свободы и мира; поэтому на все народы возлагается в этом отношении священная обязанность, которую следует выполнять в духе взаимного сотрудничества”; что в ней провозглашается, что этот мир “должен базироваться на интеллектуальной и нравственной солидарности человечества”, и указывается, что Организация стремится достичь “путем сотрудничества народов всего мира в области образования, науки и культуры международного мира и всеобщего благосостояния человечества, для чего и была учреждена Организация Объединенных Наций, как провозглашает ее Устав”,

торжественно напоминая о своей приверженности всеобщим принципам прав человека, которые провозглашаются, в частности, во Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 г., и в двух международных пактах Организации Объединенных Наций об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах, принятых 16 декабря 1966 г., в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятой 9 декабря 1948 г., в Международной конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой 21 декабря 1965 г., в Декларации Организации Объединенных Наций о правах умственно отсталых лиц, принятой 20 декабря 1971 г., в Декларации Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, принятой 9 декабря 1975 г., в Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятой 18 декабря 1979 г., в Декларации Организации Объединенных Наций об основных принципах правосудия в отношении жертв преступности и жертв злоупотреблений со стороны властей, принятой 29 ноября 1985 г., в Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка, принятой 20 ноября 1989 г., в Правилах Организации Объединенных Наций в отношении обеспечения равенства возможностей для инвалидов, принятой 20 декабря 1993 г., в Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении, принятой 16 декабря 1971 г., в Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой 14 декабря 1960 г., в Декларации принципов международного культурного сотрудничества ЮНЕСКО, принятой 4 ноября 1966 г., в Рекомендации ЮНЕСКО о статусе научно-исследовательских работников, принятой 20 ноября 1974 г., в Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках, принятой 27 ноября 1978 г., в Конвенции МОТ (№ 111) о дискриминации в области труда и занятий, принятой 25 июня 1958 г., и в Конвенции МОТ (№ 169) о коренных и племенных народах в независимых странах, принятой 27 июня 1989 г.,

принимая во внимание, без ущерба для их положений, международные акты, которые могут быть связаны с прикладным использованием

генетики в области интеллектуальной собственности, в частности Бернскую конвенцию об охране литературных и художественных произведений, принятую 9 сентября 1986 г., и Всемирную конвенцию ЮНЕСКО об авторском праве, принятую 6 сентября 1952 г., впоследствии пересмотренные в Париже 24 июля 1971 г., Парижскую конвенцию об охране промышленной собственности, принятую 20 марта 1983 г. и впоследствии пересмотренные в Стокгольме 14 июля 1967 г., Будапештский договор ВОИС о международном признании депонирования микроорганизмов в целях процедуры выдачи патентов, заключенный 28 апреля 1977 г., и Соглашение об аспектах прав интеллектуальной собственности, которые касаются торговли (АДПИК), содержащееся в приложении к Соглашению о создании Всемирной торговой организации, которое вступило в силу 1 января 1995 г.,

принимая также во внимание, Конвенцию Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии, принятую 5 июня 1992 г., и подчеркивая в этой связи, что признание генетического разнообразия человечества не должно давать повод для какого-либо толкования социального или политического характера, которое могло бы поставить под сомнение "признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их", провозглашаемых в преамбуле Всеобщей декларации прав человека,

напоминая о резолюциях 22 С/13.1, 23 С/13.1, 24 С/13.1, 25 С/5.2 и 7.3, 27 С/5.15 и 28 С/0.12, 2.1 и 2.2, которые возлагают на ЮНЕСКО обязанность поощрять и развивать анализ этических проблем и принимать соответствующие меры в связи с последствиями научно-технического прогресса в областях биологии и генетики в рамках соблюдения прав человека и основных свобод,

признавая, что научные исследования по геному человека и практическое применение их результатов открывают безграничные перспективы для улучшения здоровья отдельных людей и всего человечества, подчеркивая вместе с тем, что такие исследования должны основываться на всестороннем уважении достоинства, свобод и прав человека, а также на запрещении любой формы дискриминации по признаку генетических характеристик,

провозглашает следующие принципы и принимает настоящую Декларацию.

А. ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ДОСТОИНСТВО И ГЕНОМ ЧЕЛОВЕКА

Статья 1

Геном человека лежит в основе изначальной общности всех представителей человеческого рода, а также признания их неотъемлемого достоинства и разнообразия. Геном человека знаменует собой достоинство человечества.

Статья 2

а) Каждый человек имеет право на уважение его достоинства и его прав, вне зависимости от его генетических характеристик.

б) Такое достоинство непреложно означает; что личность человека не может сводиться к его генетическим характеристикам, и требует уважения его уникальности и неповторимости.

Статья 3

Геном человека в силу его эволюционного характера подвержен мутациям. Он содержит в себе возможности, которые проявляются

различным образом в зависимости от природной и социальной среды каждого человека, в частности состояния здоровья, условий жизни, питания и образования.

Статья 4

Геном человека в его естественном состоянии не должен служить источником извлечения доходов.

В. ПРАВА СООТВЕТСТВУЮЩИХ ЛИЦ

Статья 5

а) Исследования, лечение или диагностика, связанные с геномом какого-либо человека, могут проводиться лишь после тщательной предварительной оценки связанных с ними потенциальных опасностей и преимуществ и с учетом всех других предписаний, установленных национальным законодательством.

б) Во всех случаях следует заручаться предварительным, свободным и ясно выраженным согласием заинтересованного лица. Если оно не в состоянии его выразить, то согласие или разрешение должны быть получены в соответствии с законом, исходя из высших интересов этого лица.

с) Должно соблюдаться право каждого человека решать быть или не быть информированным о результатах генетического анализа и его последствиях.

д) В случае исследований их документальные результаты следует представлять на предварительную оценку согласно соответствующим национальным и международным нормам или руководящим принципам.

е) Если какое-либо лицо не в состоянии выразить в соответствии с законом своего согласия, исследования, касающиеся его генома, могут быть проведены лишь при условии, что они непосредственным образом скажутся на улучшении его здоровья и что будут получены разрешения и соблюдены меры защиты, предусматриваемые законом. Исследования, не позволяющие ожидать какого-либо непосредственного улучшения здоровья, могут проводиться лишь в порядке исключения, с максимальной осторожностью, таким образом, чтобы заинтересованное лицо подвергалось лишь минимальному риску и испытывало минимальную нагрузку, при условии, что эти исследования проводятся в интересах здоровья других лиц, принадлежащих к той же возрастной группе или обладающих такими же генетическими признаками, с соблюдением требований, предусматриваемых законом, а также с обеспечением совместности этих исследований с защитой прав данного лица.

Статья 6

По признаку генетических характеристик никто не может подвергаться дискриминации, цели или результаты которой представляют собой посягательство на права человека, основные свободы и человеческое достоинство.

Статья 7

Конфиденциальность генетических данных, которые касаются человека, чья личность может быть установлена, и которые хранятся или подвергаются обработке в научных или любых других целях, должна охраняться в соответствии с законом.

Статья 8

Каждый человек в соответствии с международным правом и национальным законодательством имеет право на справедливую компенсацию того или иного ущерба, причиненного в результате непосредственного и детерминирующего воздействия на его геном.

Статья 9

В целях защиты прав человека и основных свобод ограничения, касающиеся принципов согласия и конфиденциальности, могут вводиться лишь в соответствии с законом по крайне серьезным причинам и в рамках международного публичного права и международного права в области прав человека.

С. ИССЛЕДОВАНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ГЕНОМА ЧЕЛОВЕКА

Статья 10

Никакие исследования, касающиеся генома человека, равно как и никакие прикладные исследования в этой области, особенно в сферах биологии, генетики и медицины, не должны превалировать над уважением прав человека, основных свобод и человеческого достоинства отдельных людей или, в соответствующих случаях, групп людей.

Статья 11

Не допускается практика, противоречащая человеческому достоинству, такая, как практика клонирования в целях воспроизводства человеческой особи. Государствам и компетентным международным организациям предлагается сотрудничать с целью выявления такой практики и принятия на национальном и международном уровнях необходимых мер в соответствии с принципами, изложенными в настоящей Декларации.

Статья 12

а) Следует обеспечивать всеобщий доступ к достижениям науки в области биологии, генетики и медицины, касающимся генома человека, при должном уважении достоинства и прав каждого человека.

б) Свобода проведения научных исследований, которая необходима для развития знаний, является составной частью свободы мысли. Цель прикладного использования результатов научных исследований, касающихся генома человека, особенно в области биологии, генетики и медицины, заключается в уменьшении страданий людей и в улучшении состояния здоровья каждого человека и всего человечества.

Д. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 13

Ответственность, являющаяся неотъемлемой частью деятельности научных работников — в том числе требовательность, осторожность, интеллектуальная честность и непредвзятость — как при проведении научных исследований, так и при представлении и использовании их результатов, должна быть предметом особого внимания, когда речь идет об исследованиях, касающихся генома человека, с учетом их этических и социальных последствий. Лица, принимающие в государственном и частном секторах политические решения в области науки, также несут особую ответственность в этом отношении.

Статья 14

Государствам следует принимать соответствующие меры, способствующие созданию интеллектуальных и материальных условий, благоприятствующих свободе проведения научных исследований, касающихся генома человека, и учитывать при этом этические, право-

вые, социальные и экономические последствия таких исследований в свете принципов, изложенных в настоящей Декларации.

Статья 15

Государствам следует принимать соответствующие меры, обеспечивающие рамки для беспрепятственного осуществления научных исследований, касающихся генома человека, с должным учетом изложенных в настоящей Декларации принципов, чтобы гарантировать соблюдение прав человека и основных свобод и уважение человеческого достоинства, а также охрану здоровья людей. Такие меры должны быть направлены на то, чтобы результаты этих исследований использовались только в мирных целях.

Статья 16

Государствам следует признать важное значение содействия на различных соответствующих уровнях созданию независимых, многодисциплинарных и плюралистических комитетов по этике для оценки этических, правовых и социальных вопросов, которые возникают в связи с проведением научных исследований, касающихся генома человека, и использованием результатов таких исследований.

Е. СОЛИДАРНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Статья 17

Государствам следует практиковать и развивать солидарность с отдельными людьми, семьями и группами населения, которые особенно уязвимы в отношении заболеваний или недостатков генетического характера либо страдают ими. Государствам следует, в частности, содействовать проведению научных исследований, направленных на выявление, предотвращение и лечение генетических факторов, в особенности редких заболеваний, а также заболеваний эндемического характера, от которых страдает значительная часть населения мира.

Статья 18

Государствам следует, должным и надлежащим образом учитывая изложенные в настоящей Декларации принципы, прилагать все усилия к дальнейшему распространению в международном масштабе научных знаний о геноме человека, разнообразии человеческого рода и генетических исследованиях, а также укреплять международное научное и культурное сотрудничество в этой области, в особенности между промышленно развитыми и развивающимися странами.

Статья 19

а) В рамках международного сотрудничества с развивающимися странами государствам следует поощрять меры, которые позволяют:

i) осуществлять оценку опасностей и преимуществ, связанных с проведением научных исследований, касающихся генома человека, и предотвращать злоупотребления;

ii) расширять и укреплять потенциал развивающихся стран в области проведения научных исследований по биологии и генетике человека с учетом конкретных проблем этих стран;

iii) развивающимся странам пользоваться достижениями научного и технического прогресса, дабы применение таких достижений в интересах их экономического и социального прогресса осуществлялось ради всеобщего блага;

iv) поощрять свободный обмен научными знаниями и информацией в областях биологии, генетики и медицины.

б) Соответствующим международным организациям следует оказы-

вать поддержку и содействие инициативам, предпринимаемым государствами в вышеозначенных целях.

Г. СОДЕЙСТВИЕ ИЗЛОЖЕННЫМ В ДЕКЛАРАЦИИ ПРИНЦИПАМ

Статья 20

Государствам следует принимать соответствующие меры с целью содействия изложенным в настоящей Декларации принципам на основе образования и использования соответствующих средств, в том числе на основе осуществления научных исследований и подготовки в multidisciplinary областях, а также на основе оказания содействия образованию в области биоэтики на всех уровнях, в особенности предназначенному для лиц, ответственных за разработку политики в области науки.

Статья 21

Государствам следует принимать соответствующие меры, направленные на развитие других форм научных исследований, подготовки кадров и распространения информации, содействующих углублению осознания обществом и всеми его членами своей ответственности перед лицом основополагающих проблем, связанных с необходимостью защитить достоинство человека, которые могут возникать в свете проведения научных исследований в биологии, генетике и медицине, а также прикладного использования их результатов. Им также следует содействовать открытому обсуждению в международном масштабе этой тематики, обеспечивая свободное выражение различных мнений социально-культурного, религиозного или философского характера.

Г. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ

Статья 22

Государствам следует активно содействовать изложенным в настоящей Декларации принципам, а также способствовать их осуществлению всеми возможными средствами.

Статья 23

Государствам следует принимать соответствующие меры для содействия посредством образования, подготовки и распространения информации соблюдению вышеизложенных принципов и способствовать их признанию и действительному применению. Государствам следует также способствовать обменам между независимыми комитетами по этике и их объединению в сети по мере их создания для развития всестороннего сотрудничества между ними.

Статья 24

Международному комитету ЮНЕСКО по биоэтике следует способствовать распространению принципов, изложенных в настоящей Декларации, и дальнейшему изучению вопросов, возникающих в связи с их претворением в жизнь и развитием соответствующих технологий. Ему следует организовывать необходимые консультации с заинтересованными сторонами, такими, как уязвимые группы населения. Комитету, в соответствии с уставными процедурами ЮНЕСКО, следует готовить рекомендации для Генеральной конференции и высказывать мнение о ходе претворения в жизнь положений Декларации, особенно в том, что касается практики, которая может оказаться несовместимой с человеческим достоинством, например, случаев воздействия на потомство.

Статья 25

Никакие положения настоящей Декларации не могут быть истолкованы таким образом, чтобы служить какому-либо государству, группе людей или отдельному человеку в качестве предлога для осуществления ими каких-либо действий или любых акций, несовместимых с правами человека и основными свободами, включая принципы, изложенные в настоящей Декларации.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ О ГЕНОМЕ ЧЕЛОВЕКА И ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Генеральная конференция,
принимая во внимание Всеобщую декларацию о геноме человека и правах человека, принятую сегодня, 11 ноября 1997 г.,

отмечая, что соображения, высказанные государствами-членами при принятии Всеобщей декларации, актуальны для претворения в жизнь ее положений,

1. *настоятельно призывает* государства-члены:

a) руководствуясь положениями Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека, принять необходимые меры, в том числе, в случае необходимости, законодательного или регламентирующего характера, направленные на содействие принципам, изложенным в Декларации, и их осуществление;

b) регулярно представлять Генеральному директору сведения о всех мерах, принимаемых ими в целях осуществления принципов, изложенных в Декларации;

2. *предлагает* Генеральному директору:

a) созвать как можно скорее после 29-й сессии Генеральной конференции сбалансированную с точки зрения географической представленности специальную рабочую группу в составе представителей государств-членов с целью подготовки для него рекомендаций в отношении организации Международного комитета по биоэтике, задач последнего в связи со Всеобщей декларацией, а также условий, в частности масштаба консультаций, в рамках которых Комитет будет обеспечивать претворение в жизнь положений указанной Декларации, и представить доклад по этому вопросу Исполнительному совету на его 154-й сессии;

b) принять необходимые меры, с тем чтобы Международный комитет по биоэтике обеспечил распространение Декларации, а также претворение в жизнь ее положений и содействовал провозглашенным в ней принципам;

c) подготовить для Генеральной конференции комплексный доклад о положении в мире в областях, относящихся к сфере действия Декларации, используя при этом информацию, представленную государствами-членами, а также другую со всей очевидностью достоверную информацию, полученную так, как он сочтет нужным;

d) учесть при подготовке своего комплексного доклада работу, проделанную организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, другими межправительственными организациями, а также компетентными международными неправительственными организациями;

e) представить Генеральной конференции свой комплексный доклад, а также все замечания и рекомендации общего характера, которые он сочтет необходимыми для содействия осуществлению Декларации.

Наши справки

По многочисленным просьбам граждан наш журнал публикует порядок обращения с жалобами на нарушение прав человека в Европейский суд по правам человека и в Комитет ООН по правам человека. Тексты Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и дополнительных протоколов к ней, а также текст Международного пакта о гражданских и политических правах и Факультативного протокола к нему можно найти в сборнике документов “Действующее международное право”, том 2, Москва, 1997 г. При необходимости этот том может быть выслан наложенным платежом (стоимость — 20 рублей плюс почтовые расходы). Обращаться по адресу: Москва, 117454, пр. Вернадского, 76, МГИМО, Кафедра ЮНЕСКО по правам человека и демократии.

ПРАВИЛА ОБРАЩЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКУЮ КОМИССИЮ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(с конца 1998 года — в Европейский Суд по правам человека)

Анализируя содержание Конвенции о защите прав человека и основных свобод, нетрудно прийти к выводу, что ее ценность и значение состоит не только в закрепленных правах и свободах, а главным образом в механизме рассмотрения индивидуальных и групповых жалоб. По сути дела этот механизм является наднациональным, выражающим чаяния и надежды простого человека, ущемленного в своих правах.

На основании Конвенции были образованы два органа — Европейская Комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека.

В конце 1998 г. в связи с реорганизацией контрольного механизма Конвенции Комиссия прекратит свое существование, и будет функционировать только Суд. Однако на протяжении всего 1998 г. жалобы следует подавать в Комиссию, которая после упразднения все нерассмотренные ею заявления передаст в Суд. Поэтому читателю следует внимательно ознакомиться с порядком их рассмотрения в Комиссии, принимая при этом во внимание тот факт, что основные правила процедуры Комиссии сохранятся и будут восприняты Судом. Остаются в силе и правила (критерии) приемлемости жалоб.

Для того, чтобы Ваше заявление было принято к рассмотрению Европейской Комиссией, необходимо хорошо знать, понимать и соблюдать следующие правила.

1. Комиссия рассматривает петиции, направленные в адрес Генерального секретаря Совета Европы от **любого лица, неправительственной организации или группы лиц**, которые утверждают, что в отношении их были нарушены права, предусмотренные Европейской конвенцией (ст. 25). При этом не имеет значения, назовете ли Вы свое обращение в Комиссию заявлением, петицией или жалобой.

2. Комиссия рассматривает только те жалобы, которые направлены против государства, подписавшего и ратифицировавшего Конвенцию, и которые относятся к событиям, наступившим **после ратификации** Конвенции этим государством. На это положение следует обратить особое внимание. Ни один российский гражданин или неправительственная организация не имеют права настаивать на удовлетворении даже самых справедливых требований, если сам факт нарушения тех или иных прав произошел до ратификации Россией Конвенции и не выполнены условия, изложенные в пункте 5.

3. Комиссия рассматривает жалобы, связанные с нарушением **только тех прав, которые гарантированы Конвенцией и Протоколами к ней**. В остальных случаях жалобы отклоняются. Россиянам надо иметь при этом в виду, что большинство социально-экономических прав не закреплены в Конвенции. В ней устанавливаются, главным образом, гражданские и политические права.

4. В качестве определяющего условия принятия жалоб к рассмотрению Конвенция формулирует требование **об исчерпании всех внутригосударственных правовых средств защиты** (ст. 26). Смысл этого важного процессуального требования Европейский Суд по правам человека разъяснил в одном из первых своих решений. Он указал, что система защиты прав человека, предусмотренная Конвенцией, по своей природе является субсидиарной, то есть вспомогательной, что воплощено в установленном ею процессуальном правиле: лицо вправе подать жалобу в Совет Европы, лишь исчерпав все доступные внутригосударственные средства правовой защиты. Это значит, что защиту прав человека должна обеспечивать прежде всего государственные органы, включая национальные суды, которые обязаны признавать принципы и нормы Конвенции в качестве приоритетной основы своей деятельности. Европейский же Суд должен содействовать национальным судам, являясь для них важной опорой в деятельности по толкованию и применению конвенционных норм, а также осуществлению контроля за соблюдением прав человека на национальном уровне. Правило об исчерпании всех внутренних средств правовой защиты требует и одновременно способствует тому, чтобы государства постоянно совершенствовали свою правозащитную систему, добиваясь ее функционирования в соответствии с общепризнанными нормами международного права и процессуальными стандартами, предусмотренными Европейской конвенцией. Отныне такая задача становится актуальной и для России.

В то же время в практике контрольных органов Совета Европы сложился достаточно гибкий подход к применению требования об исчерпании правовых средств. По Конвенции это процессуальное условие принятия жалобы к рассмотрению сопровождается оговоркой, которая допускает отступление от него, если обжалование по внутригосударственным инстанциям не является эффективным соглас-

но общепризнанным нормам международного права (ст. 26). Комиссия и Суд выработали несколько критериев для решения вопроса о том, какие внутренние средства защиты в каждом конкретном случае подлежат исчерпанию и мог ли податель жалобы добиться при их использовании успеха. К таким критериям относятся доступность, целесообразность и эффективность обращения. Например, если национальная правовая система предусматривает возможность подачи индивидуальной жалобы о нарушении прав и свобод в Конституционный Суд, то этот орган признается одним из необходимых средств правовой защиты, т.е. должен быть задействован до обращения в Совет Европы, но только в том случае, если данная жалоба подведомственна Конституционному Суду. В отдельных случаях Комиссия и Суд не признавали в качестве средства правовой защиты институт Омбудсмана из-за низкой его эффективности в деле защиты прав человека.

При решении вопроса о процедуре исчерпания определенное значение придается также критериям, выявляющим бессмысленность или бесполезность обращения в судебные или административные органы конкретного государства, когда сложившаяся в них практика правоприменения не оставляет никаких шансов на удовлетворение жалобы. Такое же значение имеют критерии определения адекватности и эффективности средств правовой защиты, когда жалоба направляется в государственные органы, обладающие лишь консультативной компетенцией, или в инстанции, не способные приостановить исполнение обжалуемых судебных или административных решений. Следует отметить, что принцип эффективности средств правовой защиты утверждается в ст. 13 Конвенции как универсальный. Эта статья гарантирует их любому лицу, чьи права и свободы, изложенные в Конвенции, были нарушены. Кроме того, и это важно подчеркнуть, в этой статье говорится, что средства правовой защиты должны быть эффективными и в том случае, когда нарушение прав и свобод человека было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Оценка контрольными органами состояния средств правовой защиты по названным признакам часто приводит к заключению об отсутствии эффективных средств защиты на национальном уровне.

5. Особое внимание следует обратить на правило, согласно которому Комиссия может принять дело к рассмотрению после исчерпания всех внутренних средств правовой защиты и лишь **в течение шести месяцев с даты принятия окончательного решения на национальном уровне** (ст. 26). Это означает, что любой российский гражданин может направить свою жалобу в комиссию, если окончательное решение по его делу будет принято после ратификации Россией Конвенции и только в течение шестидесяти месяцев после этой даты.

6. Комиссия **не рассматривает жалобы, которые:**

— являются анонимными;

— являются по существу теми же, которые уже были рассмотрены Комиссией ранее или уже являются предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и не содержат относящейся к делу новой информации;

— являются необоснованными;

— представляют собой злоупотребление правом подачи петиции (ст. 27).

7. Поскольку Комиссия рассматривает жалобы только против действий или решений государственных органов власти, она **не принимает**

жалобы, направленные против частных лиц или негосударственных учреждений.

Заявитель, если его жалоба принята, может выразить пожелание участвовать в процедуре рассмотрения своего дела в Европейском Суде. Если необходимо, а это случается весьма часто, заявитель может быть представлен адвокатом.

Процесс рассмотрения жалобы Европейской Комиссией не предполагает никаких расходов, так как **процедура является бесплатной и не требует обязательного участия адвоката** (тем не менее это участие рекомендуется).

ПРАВИЛА ЗАПОЛНЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЯ В КОМИССИЮ (СУД)

Особое внимание, уважаемый читатель, следует обратить на правильное заполнение анкеты Комиссии, официальный образец которой приводится ниже. Эта анкета действительна в течение всего 1998 года. После ликвидации Комиссии и начала функционирования Суда будет разработана новая анкета, во многом сходная с ныне действующей. Поэтому при обращении в Суд в последующие годы можно будет первоначально руководствоваться настоящей анкетой, которая может быть заполнена на русском языке.

Ваше первоначальное обращение должно быть направлено на имя Генерального секретаря Совета Европы по адресу:

**Conseil de l'Europe
67075 Strasbourg Cedex
France
Fax: 3-33-88-41-27-30**

Несмотря на то, что официальными языками Комиссии, как уже указывалось, являются английский и французский, заявителю предоставляется право подавать индивидуальную жалобу на своем родном языке, который с разрешения Комиссии может быть использован и при дальнейшем рассмотрении дела.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Страсбург, Франция

ЗАЯВЛЕНИЕ¹

В соответствии со статьей 25 Европейской конвенции по правам человека и правилами 43 и 44 Правил процедуры Комиссии.

I. Стороны

А. Заявитель

(указываются следующие данные о заявителе или его/ее представителе)

1. Фамилия заявителя _____
2. Имя, отчество _____
3. Гражданство _____
4. Род занятий _____
5. Дата и место рождения _____
6. Постоянный адрес _____
7. Номер телефона _____
8. Адрес места, где проживает в данный момент _____
9. Фамилия, имя, отчество представителя² _____
10. Род занятий представителя _____
11. Адрес представителя _____
12. Номер телефона представителя _____

¹Обратите внимание, что это заявление является формальным юридическим документом и может повлиять на ваши права и обязанности.

²Необходимо указать объем полномочий, предоставленных заявителем своему представителю.

В. Высокая Договаривающаяся Сторона

(указываются название страны, против которой подано заявление)

13. _____

II. Описание фактов

(см. Часть II Пояснений)

14. _____

(продолжите на отдельном листе бумаги, если это необходимо)

**III. Описание предполагаемых нарушений
положений Конвенции и приведение
соответствующих аргументов**

(см. Часть III Пояснений)

15. _____

IV. Выполнение положений ст. 26 Конвенции

(см. Часть IV Пояснений. В случае необходимости, укажите сведения, упомянутые в пп. 16—18, на отдельном листе для каждого пункта)

16. Окончательное решение (дата, суд или другая инстанция, характер решения)

17. Другие решения (список в хронологическом порядке, даты этих решений, суды или другие инстанции, характер всех упомянутых решений)

18. Существуют ли какие-либо другие инстанции, в которые Вы могли бы обратиться, но не сделали этого, или иные меры, которые Вы не использовали? Если да, то объясните, почему Вы не обратились в эти инстанции или не использовали эти меры.

(продолжите на отдельном листе бумаги,
если это необходимо)

V. Предмет заявления

(См. Часть V Пояснений)

19. _____

VI. Подача заявлений в другие международные инстанции

(См. Часть VI Пояснений)

20. Подавали ли Вы заявления в какие-либо иные организации международного расследования и урегулирования. Если да, то укажите все подробности.

VII. Список документов

**Не посылайте оригиналы документов,
направляйте только копии**

(См. Часть VII Пояснений. Приложите копии всех решений по Вашему делу. Если Вы не имеете копии, Вам следует получить их. Если Вы не имеете возможности получить копии, то сообщите почему. Документы, которые Вы посылаете, не возвращаются.

21. а) _____
в) _____
с) _____

VIII. Язык, на котором вы предпочитаете вести переписку

22. Я предпочитаю получать решения Комиссии на:
английском языке / французском языке*

*Зачеркните ненужный вариант ответа

IX. Декларация и подпись

23. Настоящим подтверждаю, что, исходя из моих значений и убеждений, вся информация, которую я привел(а) в заявлении, точная, и обязуюсь уважать конфиденциальность механизма рассмотрения заявлений в Комиссии.

24. Настоящим подтверждается, что заявитель не имеет никаких возражений против того, чтобы его имя было объявлено публично. Если заявитель имеет подобные возражения, необходимо сообщить об этом здесь, четко и недвусмысленно сформулировав свои возражения.

Страна и город _____ Дата _____

подпись заявителя или его/ее представителя

ОБРАЗЕЦ ОБРАЩЕНИЯ В КОМИТЕТ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Дата.

Сообщение в адрес: The Human Rights Committee c/o Center for Human Rights United Nations Office at Geneva 8-14, avenue de la Paix 1211 Geneva 10, Switzerland.

Предоставляется на рассмотрение в соответствии с факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах.

I. ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ СООБЩЕНИЯ.

Фамилия, имя, отчество. Национальность. Род занятий.

Дата и место рождения. Нынешний адрес.

Иной адрес для получения конфиденциальной корреспонденции (если отличается от нынешнего адреса).

Сообщение представляет: (отметить)

а) жертва нарушения или нарушений, перечисленных ниже

б) назначенный представитель/адвокат предполагаемой жертвы (жертв)

в) иное дело

Если отмечен пункт в), автор должен пояснить:

i) в каком лице данное лицо действует от имени жертвы (жертв), т.е. указать родственную связь или другие личные связи с предполагаемой жертвой (жертвами).

ii) почему жертва (жертвы) не имеет (не имеют) возможности сам (сами) представить сообщение.

Третье лицо, не имеющее родственных и любых других связей с жертвой (жертвами), не может представить сообщение от его (их) имени.

II. ИНФОРМАЦИЯ О ПРЕДПОЛАГАЕМОЙ ЖЕРТВЕ(ЖЕРТВАХ) (если она(они) не является (не являются) автором (авторами) сообщения).

Фамилия, имя, отчество. Национальность. Род занятий.

Дата и место рождения. Нынешний адрес или местонахождение.

III. ЗАТРАГИВАЕМОЕ ГОСУДАРСТВО/НАРУШЕННЫЕ СТАТЬИ/, ВНУТРЕННИЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ.

название государства-участника (страны) Международного пакта и Факультативного протокола, против которого направляется сообщение.

Статьи Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, как представляется, были нарушены.

Внутренние средства правовой защиты, которые были исчерпаны предполагаемой жертвой (жертвами) или от ее(их) лица: обращение в

суды или в другие государственные органы; когда и с каким результатом (по возможности, приложить копии всех соответствующих судебных или административных решений).

Если внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, объяснить почему.

IV. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ.

Был ли этот же вопрос представлен на рассмотрение в соответствии с какой-либо другой процедурой международного расследования или урегулирования (например, на рассмотрение Межамериканской комиссии по правам человека)? Если да, то когда и с каким результатом?

V. ПРИВОДИМЫЕ В ЖАЛОБЕ ФАКТЫ.

Подробное описание фактов предполагаемого нарушения или нарушений (с указанием соответствующих дат).

Подпись автора.

По материалам Центра по правам человека (Женева).

П р и м е ч а н и е: при направлении индивидуального сообщения (жалобы) в Комитет ООН по правам человека следует иметь в виду, что Комитет принимает их к рассмотрению при следующих условиях: сообщение должно относиться только к нарушению какого-либо права, изложенного в Международном пакте о гражданских и политических правах; сообщение не должно находиться на рассмотрении какого-либо другого международного органа; заявитель до подачи жалобы в Комитет ООН по правам человека должен исчерпать все доступные внутренние средства правовой защиты (последнее правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается).

Конференция на тему:
“ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ДИАЛОГ КУЛЬТУР”
проводится под эгидой ЮНЕСКО 26—28 ноября 1998 года
в Российском государственном гуманитарном университете
(Москва)

Ее проводит факультет истории, политических наук и права. Она посвящается 50-летию Всеобщей декларации прав человека.

Конференция начнется с заседания международного круглого стола, который обсудит тему: “Права человека и культура мира и демократии”.

Предполагается, что в ходе обмена мнениями будут обсуждены следующие проблемы:

1. Переход культуры войны к культуре мира.
2. Права человека как общественная ценность и система приоритетов.
3. Черты демократии и демократическая альтернатива.

В ходе самой конференции будет обращено особое внимание на проблему: “Нынешний диалог культур и культура диалога”.

Будут с более пристальным вниманием рассматриваться доклады, связанные с темами:

- Реформы 90-х годов: эволюция приоритетов культуры;
- Власть и общественное мнение, проблема диалога;
- Рациональное и мифологическое в политической культуре.

Конференция завершится выступлениями крупнейших современных специалистов (так называемыми “классами мастеров”) для молодых исследователей и дискуссиями аспирантов с учеными.

Рабочими языками будут русский и английский.

Письма и заявки на участие направлять в адрес председателя оргкомитета Александра Логунова или секретаря оргкомитета Александра Шатилова.

Адрес оргкомитета:
12567, Москва,
Миусская пл., д. 6
телефоны: (095) 298-00-91;
(095) 298-38-05;
(095) 250-67-02.
Телефакс: (095) 928-36-95;
(095) 250-51-09.

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
(специальный выпуск)

ЛР № 010170 от 7 октября 1997 г.

Подписано в печать 31.08.98. Формат 60×981/16. Бумага офсетная. Гарнитура “Таймс”. Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,0. Уч.-изд. л. 16,48. Тираж плавающий. Изд.-спец. вып. МЖМП/98. Заказ № 857. Отпечатано с оригинал-макета

Ред.-издат. отдела МГИМО(У) МИД РФ в типографии № 9
Комитета РФ по печати.

109033, Москва, Волочаевская, 40.

ВНИМАНИЮ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ, АСПИРАНТОВ И СТУДЕНТОВ

В издательстве "Международные отношения"

в 1998 году вышло второе, переработанное и дополненное издание учебника **"МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО"** под редакцией Ю. М. Колосова и В. И. Кузнецова.

Предлагаемая книга — базовый учебник Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД РФ. Он подготовлен профессорско-преподавательским составом кафедр международного права Дипломатической академии МИД РФ, МГИМО(У) МИД РФ, а также практическими работниками МИД РФ. Учебник переиздан в связи с тем, что первое издание (1994 г.) давно и быстро было раскуплено.

Международное публичное право — основная профилирующая дисциплина для студентов, обучающихся по специальности правоведение (международное право). В юридических высших учебных заведениях и на юридических факультетах настоящий курс также включен в учебные планы. Преподается он студентам, специализирующимся в области международных отношений и внешнеэкономических связей.

Международные отношения — подверженная изменениям сфера общественных отношений, содержание которых составляет деятельность государств и международных организаций. Новое издание учебника отражает современное (включая 1997 г.) состояние действующего международного права. Общая, теоретическая часть учебника значительно дополнена примерами из практики международных отношений. Существенным отличием от изданий подобного рода является Особенная часть учебника, в которой среди прочих рассматриваются такие отрасли международного права, как гуманитарное и морское, воздушное и космическое право, обеспечение международной безопасности и международная борьба с преступностью.

По вопросам приобретения учебника обращаться по адресу: 107078, Москва, ул. Садовая-Спасская, 20.

Издательство "Международные отношения".

Тел 9753009

ISSN 0869-0049

9 770869 004006 00

A standard 1D barcode representing the ISSN 0869-0049. The barcode is black on a white background. The numbers 9 770869 004006 00 are printed below the bars.