

М.Ш. КУРМАНГАЛИ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ЗАКЛЮЧЕННЫМИ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ИХ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ

Международно-правовые стандарты содержатся в документах, имеющих различную юридическую силу, а также вес и авторитет. Неизменной остается точка зрения юристов-международников относительно норм, закрепленных в международных договорах, которые имеют обязательную юридическую силу для их выполнения всеми государствами-участниками ввиду существующего в международном праве принципа добросовестного выполнения международных обязательств¹. В этой связи относительно определения самого международного договора И.И. Лукашук в своей монографии отмечает, что он представляет собой «соглашение между субъектами международного права, заключение, действие и прекращение которого регулируется международным правом»². Близкое этому определение дается и в других современных источниках по международному праву. Так, в учебнике, подготовленном коллективом авторов в лице научных и практикующих сотрудников Дипломатической академии МИД Российской Федерации, под международным договором «понимается достигнутое в итоге переговоров явно выраженное соглашение между двумя или несколькими субъектами международного права, призванное регулировать их взаимоотношения путем установления обязательств»³.

Эти определения в целом соответствуют определению международного договора, данного в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. и Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. Различие состоит лишь в том, что

в вышеуказанных конвенциях говорится о соглашении, «регулируемом международным правом». Как правильно замечает по этому поводу И.И. Лукашук, приведенные определения следует понимать не буквально, как «соглашение, регулируемое международным правом», а как «договорные отношения, регулируемые международным правом»⁴. И далее отмечает, что сущность договора – это «соглашение договаривающихся сторон», и оно, как известно, «единственный способ создания норм международного права, не только договорных, но и обычных»⁵. Резюмируя сказанное, автор приходит к выводу о том, что разница между этими нормами заключается «в процессе их создания, а также в форме их существования»⁶.

В рамках данной статьи следует отдельно остановиться на вопросе о юридической силе Всеобщей декларации прав человека 1948 года, которая закрепляет в виде норм - принципов международно-правовые стандарты в области прав человека. Как отмечает Р.А. Мюллерсон, «некоторые авторы считают ее юридически обязательным документом для всех стран»⁷. Но она была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, и поэтому ввиду данного формального основания ее нормы должны носить лишь рекомендательный характер. Однако при оценке юридической силы норм Декларации еще раз нужно учитывать, что в международном праве наряду с договором значительную роль играет и обычай, который формируется в результате международной практики государств и постепенно признается ими в качестве правовой нормы. Исходя из этой позиции провозглашенные во Всеобщей декларации основные права и свободы

¹ Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. – М.: Наука, 1983. – С. 55-56.

² Лукашук И.И. Современное право международных договоров. В 2 т. Том I. Заключение международных договоров / И.И. Лукашук; Рос. Акад. наук, Ин-т государства и права. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 77.

³ Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов. – М.: Юрист, 2001. – С. 94.

⁴ Лукашук И.И. Указ. соч. – С. 77.

⁵ Там же. – С. 77-78.

⁶ Там же. – С. 78.

рассматриваются в настоящее время подавляющим большинством государств в качестве обязательных обычных или договорных норм. И действительно, конституции многих государств непосредственно ссылаются на этот документ и воспроизводят (или включают) целый ряд ее норм. Кроме того, изложенные в Декларации принципы и нормы постоянно развиваются и уточняются в процессе заключения новых международных договоров. «Это свидетельствует о реалистичности документа и его большом значении для развития межгосударственных отношений»⁸.

Принятая в 1948 г. в качестве «стандарта, к достижению которого должны стремиться все народы и все государства», Всеобщая декларация сегодня является одним из основных источников права, служит моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека⁹, в том числе и заключенных. Как подчеркивается в одном из исследований, «не менее чем 90 национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Декларации, или включены в них под ее влиянием»¹⁰.

В таких государствах, как Бельгия, Нидерланды, Индия, Италия, США, Шри-Ланка, положения Декларации широко используются для толкования внутригосударственных законов, относящихся к правам человека. На них постоянно ссылаются суды этих государств. В ряде постановлений Конституционного Суда России также содержатся ссылки на Всеобщую декларацию прав человека в обоснование вынесенных решений.

Большинство государств рассматривают Декларацию как документ, содержащий обычные нормы международного права, подавляющее большинство которых стали «*jus cogens*». Такое понимание Декларации особенно важно в связи с тем, что ряд таких государств, как Куба, Китай,

Индонезия, Пакистан и Саудовская Аравия не являются участниками ни Международного пакта о гражданских и политических правах, ни Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Следовательно, они обязаны руководствоваться положениями Всеобщей декларации прав человека. Здесь важно отметить, что «усиливающаяся взаимозависимость мира и консолидация большинства стран в стремлении обеспечить соблюдение прав человека во всем мире позволяют признать сегодня все нормы Декларации общепризнанными обычными нормами»¹¹.

По сравнению со Всеобщей декларацией прав человека Международные пакты о правах человека 1966 года, закрепляющие также в виде принципиальных норм международно-правовые стандарты по обращению с заключенными, с точки зрения международного права обладают большей юридической силой. Именно поэтому они являются более детализированными документами, расширяющими и конкретизирующими многие права и свободы человека, в том числе и заключенных, провозглашенные Декларацией, поскольку содержащиеся в Пактах обязательства императивны для подписавших их государств¹². Так, в частности, ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает государства немедленно после ратификации предоставить эти права всем лицам, находящимся под их юрисдикцией. В то же время ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязывает государства принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

Некоторые ученые, анализируя последнюю статью Международного пакта об экономичес-

⁸ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. — М.: Наука, 1991. — С. 33.

⁹ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл.-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА ? М), 2002. — С. 471.

¹⁰ Там же.

¹¹ Jayawickrama N. Hong Kong and the International Protection of Human Rights. Human Rights in Hong Kong, 1992. P. 39.

¹² Усик Д.В. Международно-правовые стандарты по обращению с осужденными и проблемы их отражения в законодательстве об исполнении наказания в виде лишения свободы: Дис. канд. наук. — М.: Академия МВД Российской Федерации, 1993. — С. 39.

¹³ Жалыбин С.М. Указ. соч. — С. 38-39.

ких, социальных и культурных правах пытались доказать, что данный документ не устанавливает юридических обязательств для государств-участников, а только формулирует стандарты, к достижению которых они должны стремиться¹³. Они утверждали, что социально-экономические права могут быть осуществлены только в течение длительного времени путем принятия программы действий¹⁴.

В то же время совершенно очевидно, что только менее развитые страны в силу низкого уровня экономического развития и недостатка средств могут ссылаться на эту статью для установления приоритетов в постепенном предоставлении и обеспечении тех или иных прав, закрепленных в Пакте. Развитые же страны с рыночной экономикой не могут говорить о недостатке ресурсов для обеспечения всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, экономическими, социальными и культурными правами¹⁵.

В 1986 г. в Лимбургском университете (Голландия) собрались ведущие эксперты из различных стран мира для рассмотрения вопроса о природе и степени юридических обязательств, взятых государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Они пришли к следующим основным выводам:

1) Все права и свободы человека, включая социально-экономические права, неразделимы и взаимосвязаны и образуют неотъемлемую часть международного права.

2) Пакт налагает юридические обязательства на участников. Государства – участники должны незамедлительно предпринять все необходимые меры, включая законодательные и административные, для осуществления прав, закрепленных в этом международном договоре. Более того, должно быть предусмотрено право каждого на судебную защиту социально-экономических прав.

3) Государства – участники Пакта, независимо от уровня экономического развития, обязаны обеспечить социально-экономические и культурные права для всех, хотя бы в минимальной степени¹⁶.

В последние годы существенным образом изменилась позиция многих государств к указанным международным договорам. Они, в числе которых можно назвать США и Республику Казахстан, стали признавать юридическую обязательность норм этих Пактов. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 15 ноября 2003 г. (№1227) Республикой Казахстан были подписаны как Международный пакт о гражданских и политических правах, так и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах¹⁷. Чуть позже согласно Закону Республики Казахстан от 21 ноября 2005 г. (№ 87) оба этих Пакта Республикой были ратифицированы.

Такая внутригосударственная процедура, как окончательное утверждение международного договора, т.е. ратификация Республикой Казахстан была осуществлена и в отношении Конвенции о принудительном или обязательном труде от 28 июня 1930 г. (Конвенция № 29) и Конвенции об упразднении принудительного труда от 25 июня 1957 г. (Конвенция №105) на основании Закона Республики Казахстан от 14 декабря 2000 г. (№ 120-II)¹⁸ и Закона Республики Казахстан также от 14 декабря 2000 г. (№ 117-II)¹⁹ соответственно.

Что касается другого, не менее значимого международного договора как Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г., то к нему Республика Казахстан присоединилась согласно Закона Республики Казахстан от 29 июня 1998 г. (№ 247). Сейчас, по словам Посла по особым поручениям МИД Республики Казахстан М.А. Джарбу-

¹³ См.: Robertson A. Human Rights in the World. – Manchester, 1972. – P. 35.

¹⁴ См.: Trubek D. Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights and Human Needs Programs / Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. – Oxford, 1984. Vol 1. – P. 205-271.

¹⁵ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл.-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА, М), 2002. – С. 471.

¹⁶ см.: The Limburg Principles in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Human Rights Quarterly, 1987. Vol. 9. № 2. – P. 122-135.

¹⁷ СААП Республики Казахстан, 2003 г., № 44, ст. 470.

¹⁸ Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., №21, ст. 392.

¹⁹ Там же, ст. 389.

сыновой, с учетом национальных интересов государства «рассматривается и изучается самым внимательным образом и на высоком уровне» возможность присоединения Республики к Факультативному протоколу к Конвенции от 2002 г.²⁰.

Все другие специальные документы, и в частности Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 года, непосредственно закрепляющие различные международно-правовые стандарты в этой области, принятые в рамках ООН не являются международными договорами. Они утверждаются резолюциями Генеральной Ассамблеи данной организации, в которых государства-члены призываются соблюдать стандарты (принципы), содержащиеся в них или привести свое национальное законодательство в соответствие с нормами этих многочисленных документов. Это означает, специализированные международные стандартные правила об обращении с заключенными представляют собой акты международной универсальной межправительственной организации, каковой является ООН, и ее органов, вернее, одного из главных органов – Генеральной Ассамблеи, они не нуждаются в ратификации или в других формах выражения согласия государствами-членами на обязательность для них этих документов и, кроме того, не характеризуются «самоисполняемостью». По этому поводу в учебнике «Уголовно-исполнительное право России» (1997) отмечается, что «в международно-правовой практике ссылки на резолюции международных организаций, включая резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, не рассматриваются как достаточные для обоснования признания мировым сообществом и голосующими за резолюцию государствами той или нормы как юридически обязательной»²¹. По их мнению, «программный, направленный на будущее, неконкретный или «мягкий» характер принимаемых международных обязательств, а

также отсылка к национальному законодательству как способу осуществления исключает самоисполнимость содержащихся в документе норм»²².

И в действительности, специализированные международные стандарты по обращению с заключенными в целом носят рекомендательный характер, что отражено в их содержании. Так, например, в Рекомендации № R(87)3 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно Европейских пенитенциарных правил от 12 февраля 1987 г. указано, что Комитет министров в соответствии с положениями статьи 15, пункт «b» Устава Совета Европы рекомендует, чтобы правительства государств-членов руководствовались в их внутреннем законодательстве и в практике принципами, изложенными в тексте Европейских тюремных правил, прилагаемых к настоящей Рекомендации с целью их постепенного внедрения, обращая при этом особое внимание на цели, выдвинутые в преамбуле и в положениях основных принципов, изложенных в части I²³. Рекомендательный характер Европейских тюремных правил был отмечен и в Докладе Парламентской Ассамблеи Совета Европы о заявках бывших республик СССР на вступление в эту общеевропейскую организацию.

По вопросу юридической силы резолюций Генеральной Ассамблеи ООН в литературе по международному праву, в том числе и в зарубежной, имеются различные точки зрения, которые Г.И. Тункин свел к основным трем: эти резолюции являются юридически обязательными для государств - членов ООН; 2) они имеют только политическое и моральное значение; 3) резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не являются юридически обязательными, хотя и содержат некоторый юридический элемент²⁴. Сам автор при этом полагал, что эти резолюции, не являясь

²⁰ Джарбусынова М.Б. Применение международных и развитие национальных правовых механизмов по предотвращению пыток и других жестоких или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания // Международные правовые механизмы предотвращения пыток и других жестоких или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания. Сборник материалов круглого стола. 8 декабря 2004 г. Дом Парламента Республики Казахстан, г. Астана. – Алматы, 2005. – С. 32.

²¹ Уголовно-исполнительное право России ... - С. 577.

²² Там же.

²³ Защита прав человека в местах лишения свободы (сборник нормативных актов и официальных документов). – М.: Юриспруденция, 2003. - С. 91.

²⁴ Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. – М.: Наука, 1983. – С. 59-65.

юридически обязательными, зачастую играют существенную регулирующую роль, которая часто не уступает значению норм международного права²⁵.

В подтверждение или обоснование своей позиции Г.И. Тункин в работе «Теория международного права» отмечал, что, во-первых, «решения любой международной организации могут иметь ту или иную юридическую силу только для членов этой организации», при этом юридическая сила постановлений той или иной международной организации «определяется тем актом или теми актами, на основании которых существует и действует эта международная организация»²⁶; во-вторых, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН оказывают влияние на развитие международного права двумя путями: в рамках Устава ООН и в процессе создания норм международного права путем обычая; но в этой связи автор особо подчеркивает, что «в указанных случаях обязательная сила постановлений, содержащихся в резолюции, основывается не на самой резолюции, которая не может иметь силы большей, чем это предусмотрено Уставом ООН, а на том соглашении голосовавших за резолюцию государств», которое как раз характерно для процесса создания и изменения обычных норм международного права²⁷; и в-третьих, по справедливому замечанию автора, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «нередко выступают как средство констатации или толкования действующих принципов и норм международного права»; однако этот вопрос, по его мнению, «должен решаться не на основании словесных формулировок, которые могут быть случайными, а на основании действительного смысла резолюции»²⁸.

Резюмируя, таким образом, позицию Г.И. Тункина относительно существенно регулирующей роли резолюций Генеральной Ассамблеи

ООН применительно к специальным международно-правовым стандартам по обращению с заключенными, следует отметить, что общее их признание в виде рекомендательных актов не означает, что каждое из предусмотренных ими правил обладает обязательной юридической силой. Однако, некоторые нормы данных специализированных международных стандартов воспроизводят нормы других, юридически обязательных и ратифицированных международных договоров и тем самым их юридическая значимость сильно возрастает, т.е. их значение не следует недооценивать. Особенно это заметно в таком случае, когда соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, а в ее развитие документы Совета Европы, предусматривают контроль за резолюцией рассматриваемых международных стандартов с тем, чтобы сохранить в международно-правовой практике их высокий моральный политический статус. В этой связи уместно еще раз сделать ссылку к Европейским пенитенциарным правилам, в пункте «Статус и значение Правил» Пояснительной записки которых указывается, что «формально правила имеют статус рекомендаций для администраций мест лишения свободы, но, тем не менее, они накладывают моральные и политические обязательства на те государства – члены Совета Европы, которые их приняли»²⁹.

С началом глобальных политических изменений в конце второй половины XX века, происшедших в мире в результате окончания этого противостояния, стала утверждаться точка зрения о том, что тенденции мирового развития требуют расширения компетенции международных организаций и ведут к появлению у них так называемых наднациональных или надгосударственных полномочий³⁰. А задача подтягивания внутренней практики каждой страны до уровня признанных международных стандартов встала тогда перед всеми государствами³¹. В этой связи

²⁵ Там же.

²⁶ Там же. – С. 143, 149.

²⁷ Там же. – С. 153-156.

²⁸ Там же. – С. 155, 156.

²⁹ Защита прав человека в местах лишения свободы (Сборник нормативных актов и официальных документов). – М.: Юриспруденция, 2003. – С. 112.

³⁰ Верещетин В.С., Мюллерсон Р.А. Новое мышление и международное право // Советское государство и право, 1988. – №3. – С. 7.

³¹ Петровский В.Ф. Постфронтационная перспектива ООН // Мировая экономика и международные отношения, 1990. – №4. – С. 20.

один из известных советских юристов-международников И.П. Блищенко полагал, что резолюции Генеральной Ассамблеи следует рассматривать как обязательные юридические документы, потому что в случае отсутствия голосов «против» при их принятии они содержат согласованную волю всех участников организации и представляют собой общее согласие, создающее обязательное правило поведения. Кроме того, «принижение роли резолюций Генеральной Ассамблеи в нормотворческом процессе», по мнению автора, «не позволяло осмыслить новаторский характер многих важных проблем»³².

В изданиях ООН, опубликованных в то время, относительно рекомендаций и деклараций, которые содержатся в соответствующих резолюциях отмечалось, что эти документы следует рассматривать как акты, в которых выражено настойчивое пожелание принявшего его органа к государствам, чтобы они придерживались содержащихся в них норм и принципов. А также «по мере постепенного осуществления этих норм и принципов практикой государств, рекомендации приобретают характер международного обычая, содержащего правила, обязывающие государства»³³. И на самом деле, авторитет многих международных документов, одобренных резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, согласие государств с содержащимися в них стандартами, в том числе в сфере обращения с правонарушителями, а также осуществление этих стандартов в практике многих государств, придают им характер общепризнанных правил поведения³⁴.

Конечно, здесь нельзя не учитывать преимущество договорной формы закрепления норм об обращении с заключенными в сравнении с обычными нормами. Однако международные договоры имеют ограниченный круг участников, т.е. не

все государства подписывают их. Следовательно, с формальной точки зрения предписания таких международных договоров не являются обязательными для государств, не участвующих в них. В отличие от них обычные нормы могут и не иметь письменной формы выражения либо могут быть облечены в письменную форму какого-либо международного документа, имеющего или обязательную силу для ограниченного числа участников, или в целом носящего рекомендательный характер. Сущность обычных норм международного уголовного права заключается в том, что они становятся обязательными для всех государств³⁵. При этом «государства мирового сообщества могут и не быть участниками разработанного международного документа, но если эти государства следуют предписаниям такого документа, то такие нормы обычного права становятся общепризнанными принципами и нормами международного уголовного права»³⁶.

Таким образом, несомненно, такой международно-правовой характер и значение приобрели, например, сегодня Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г. И хотя сами Правила имеют характер рекомендаций, Генеральная Ассамблея ООН неоднократно предлагала в своих резолюциях всем государствам - членам мирового сообщества соблюдать их или воплотить в национальном законодательстве³⁷. Несмотря на то, что МСП не содержат жестких юридических обязательств, они в то же время получили признание как основополагающий документ, исполнение норм и принципов которого имеет огромное значение и оказывает большое влияние на развитие уголовной политики и практики. По мнению Г.Ю. Федосеевой, «в целом же рассматриваемый документ содержит

³² Блищенко И.П. Некоторые проблемы советской науки международного права // Советское государство и право, 1990. - №3. - С. 52.

³³ Unaited nation action in the field of human rights // N.Y., U.N., 1983. XIII. - P. 105.

³⁴ Усик Д.В. Международно-правовые стандарты по обращению с осужденными и проблемы их отражения в законодательстве об исполнении наказания в виде лишения свободы: Дис. канд. наук. - М.: Академия МВД Российской Федерации, 1993. - С. 42.

³⁵ Иногамова-Хегай Л.В. Источники международного уголовного права. Материалы Всероссийского совещания «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия, Москва, 24 декабря 2002 г. - М.: Международные отношения, 2002. - С. 18.

³⁶ Там же.

³⁷ См., например: Doc.A/CONF 56/6. - С. 92 (русский текст).

гарантированный минимум прав осужденных, и по характеру включенных в него норм относится к международно-правовым документам. Это положение не противоречит тому обстоятельству, что Правила приняты в виде резолюции Генеральной Ассамблеи»³⁸. Дополнительно к сказанному необходимо отметить, что резолюция, в которой приняты Правила, не является актом применения права (или актом реализации субъективных прав и обязанностей участников международных отношений). Она относится к виду резолюций, направленных на создание новых правил поведения: нормы, содержащиеся в таких резолюциях, как правило, не имеют аналогов в существовавших когда-либо нормах международного права³⁹. Если не принимать во внимание то обстоятельство, что лингвистический строй данного вида резолюций отличается известной общностью⁴⁰, они представляют собой свод конкретных правил, направленных на регулирование определенных правоотношений. В этом смысле они являются нормами прямого действия. В то же время, являясь достаточно конкретными правилами поведения, данные документы не получают оформления в виде юридически обязательных международно-правовых актов. Это обусловлено рядом причин, среди которых можно отметить

следующие: 1) новизну регулируемых вопросов; 2) несовпадение по отдельным позициям интересов государств; 3) возможность применения содержащихся в этих документах норм с учетом особенностей и традициями правовой культуры определенного государства⁴¹. И все-таки, несмотря на юридическую необязательность документа, большая часть норм, включенных в Минимальные стандартные правила обращения 1955 года содержат общепризнанные принципы, некоторые из которых уже получили юридическое «оформление», как уже было отмечено, в универсальных источниках международного права⁴². Данное обстоятельство приводит к необходимости осуществления процесса имплементации отдельных международно-правовых стандартов в национальное законодательство Республики Казахстан.

Резюме

Мақалада қамауға алынған адамдармен айналысудың халықаралық құқықтық стандарттарының заңды күшіне байланысты кейбір маңызды теоретикалық-тәжірибелік мәселелері қарастырылған.

Summary

The article attempted on theoretical and practice problem of legal power international legal standards on the treatment of prisoners.

³⁸ Федосеева Г.Ю. Международно-правовые вопросы защиты осужденных: Дис. канд. наук. — М.: Московская государственная юридическая академия, 1994. — С. 38.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же. — С. 39.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же. — С. 40.